

Развитие пенсионного страхования России на современном этапе

© 2010 Н.М. Тюрин

Самарский государственный экономический университет

E-mail: tyurinnm@mail.ru

В статье рассматриваются основные этапы развития пенсионного страхования России на современном этапе, выявляются преимущества и недостатки финансирования пенсионной системы через субсидии Пенсионному фонду РФ. На основе анализа результатов, которые были достигнуты при переходе на распределительно-накопительную систему обязательного пенсионного страхования, делаются выводы о финансовой устойчивости пенсионной системы и о результатах современного этапа пенсионной реформы России.

Ключевые слова: пенсионное страхование, пенсионная реформа России, социальные гарантии, единый социальный налог, финансовая устойчивость пенсионной системы.

В соответствии с базовыми страховыми принципами, на реализацию которых и была направлена вся пенсионная реформа, основная функция пенсионной системы заключается в сохранении и ресурсном обеспечении государственных пенсионных обязательств. В связи с этим главной особенностью создаваемой в Российской Федерации пенсионной модели является признание существования пенсионных обязательств перед застрахованными лицами – будущими пенсионерами и, таким образом, денежного исчисления всего объема пенсионных страховых возмещений, а не только той их части, которая предъявлена к возмещению современным поколением пенсионеров.

На формирование такой модели была направлена принятая Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 1998 г. Программа пенсионной реформы. Августовские кризис 1998 г. резко снизил актуальность накопительного и условно-накопительного подходов к реформированию пенсионной системы. Конфликт между различными группами интересов, представлениями о механизмах дальнейшего социально-экономического развития России, а также сложившиеся условия в России не позволили довести до логического конца ни предложения, изложенные в Концепции 1995 г., ни мероприятия, предусмотренные Программой 1998 г.

В ходе разработки новой правительственной программы в 2000 г. были одобрены и стали приобретать первые конкретные очертания накопительные принципы пенсионной реформы. В данном документе предполагалось, что основу социальной политики государства в сфере распределения и потребления составляет гарантированный минимум жизненных благ. Поэтому в новой пенсионной системе единая базовая пенсия должна выполнять роль социальной гарантии пенсионерам в части обеспечения минимальных средств к

существованию, а основу доходов пенсионеров составят фактически накопленные ими в период активной трудовой деятельности пенсионные права, причем сумма всех доходов застрахованного, учитываемая при определении размера трудовой пенсии, не будет ограничиваться, а при исчислении заработной платы будет приниматься во внимание весь период трудовой деятельности. Среди прочих принципов реформы пенсионной системы можно выделить равные возможности пенсионного обеспечения для разных возрастных когорт ныне работающих граждан.

С вступлением в силу 1 января 2001 г. второй части Налогового кодекса Российской Федерации вводится единый социальный налог (ЕСН), заменивший ранее применявшийся порядок уплаты страховых взносов на социальное страхование и обеспечение в государственные социальные внебюджетные фонды. Устанавливается регрессивная шкала налогообложения. При этом 1%, уплачиваемый самим работником, был включен в состав подоходного налога, ставка которого увеличена с 12 до 13%. Это означало, что Пенсионный фонд Российской Федерации будет получать средства не по ставке 28,4% (как в 2000 г.), а около 25,7%. Контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты ЕСН возложен на налоговые органы.

Указанный порядок и размеры ставок страховых взносов для финансирования страховой и накопительной части трудовой пенсии, размер которых должен дифференцироваться в зависимости от возраста застрахованных, распространяется примерно на 51 млн. работающих по найму граждан и 13,5 млн. самозанятого населения, что составляет более 74% всего трудоспособного населения страны¹.

Тариф страховых взносов устанавливается с применением регрессивной шкалы по аналогии с регрессивной шкалой, применяемой для взи-

мания ЕСН. При этом устанавливается пороговый предел, с которого начинается снижение тарифа ЕСН и страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Принципиальные изменения произошли в подходах к обязательному пенсионному страхованию индивидуальных предпринимателей и приравненных к ним категорий. Вместо уплаты страховых взносов с дохода за вычетом расходов на его извлечение, как это предусматривалось ранее действовавшим законодательством, для индивидуальных предпринимателей введена фиксированная сумма платежа страхового взноса.

Налогоплательщики наряду с ЕСН обязаны уплачивать страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, которые являются вычетом из сумм ЕСН, поступают в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и направляются на финансирование страховой и накопительной частей трудовой пенсии. Причем доля ЕСН, ранее собираемая и зачисляемая в Пенсионный фонд Российской Федерации, теперь поступает в федеральный бюджет и оттуда выделяется на финансирование базовой части трудовой пенсии.

Структура трудовой пенсии претерпела принципиальные изменения. С одной стороны, она упростилась, так как в размер пенсии более не входят никакие надбавки, повышения, доплаты и компенсационные выплаты, а с другой стороны, усложнилась, поскольку пенсия складывается из нескольких частей. При этом снижение ставки замещения распределительной части пенсионной системы планируется компенсировать ростом ставки замещения по накопительному компоненту. Новый порядок определения трудовой пенсии принципиально отличается от действовавших правил. Размер трудовой пенсии по старости определяется суммированием ее базовой, страховой и накопительной частей.

Поскольку новая система является смешанной, постольку главная задача - согласовать структуры различных компонентов. Однако ранее выданные государственные обязательства гражданам создают существенные трудности при определении реальных пенсионных прав граждан. Поэтому важнейшей проблемой пенсионной реформы было сохранение ранее приобретенных прав на пенсию, связанных с имеющимся трудовым стажем и заработком, с которого отчислялись страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации. Во избежание конфликта пенсионные права нынешних пенсионеров, а также вновь выходящих на пенсию, сформированные по состоянию на 1 января 2002 г. конвертируются в пенсионный капитал, обеспечивающий

получение пенсии в установленном размере в течение всего периода ее выплаты. Данный капитал фиксируется на индивидуальных счетах застрахованных лиц в форме расчетного пенсионного капитала - финансовых обязательств по выплате пенсий в течение ожидаемого периода ее выплаты.

В пользу формирования обязательных накопительных пенсионных подсистем их сторонники приводили множество аргументов, в частности: их высокую эффективность, повышение гибкости рынков труда, увеличение занятости, рост рынков капиталов и инвестиций. Идеальной формой пенсионной системы стали считать повсеместный и массовый переход к накопительной пенсии. Уязвимость накопительных частных пенсионных фондов состоит в том, что главным финансовым инструментом их деятельности в большинстве случаев является рынок государственных ценных бумаг, который, по сути, представляет собой государственные долговые обязательства².

Формирование пенсионного института обязательного накопительного страхования вызывает потребность в привлечении расходов, нагрузку по которым должны нести молодое и среднее поколение. Кроме того, формирование накопительных пенсионных систем сопряжено с наличием различных видов финансовых и организационных рисков.

Специалисты-актуарии Международной организации труда считают³, что применение обязательных накопительных пенсионных планов целесообразно в ограниченных масштабах для работников с заработной платой, значительно превышающей средний уровень, и должно преследовать прежде всего цели социального обеспечения застрахованных. Трансформация пенсионных систем в сторону их разгосударствления требует проведения большой подготовительной работы, наличия эффективных механизмов регулирования национальных систем заработной платы, развитых рынков труда и финансов, создания выверенных международной практикой страховых институтов.

При введении ЕСН не была учтена различная экономическая природа налогов и страховых взносов. Налог - это обязательный, индивидуальный безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств для финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований (ст. 3 Налогового кодекса Российской Федерации).

В отличие от налогов, страховые взносы по своему экономическому содержанию - это платежи, обеспечивающие выплаты, т.е. возмездные платежи при наступлении оговоренных случаев. В данном случае это достижение гражданином пенсионного возраста, признание человека инвалидом либо потеря кормильца. Другими словами, страховые взносы - это отложенные выплаты гражданину, которые носят строго индивидуальный характер.

Введение ЕСН и его радикальное уменьшение в 2005 г. (тариф на финансирование базовой части снизился до 6%) привели к ситуации, когда для обеспечения пенсионных обязательств Пенсионному фонду РФ собственных средств оказалось недостаточно. В бюджете Пенсионного фонда РФ на 2005 г. в доходах исчезла строка "Единый социальный налог", а поступления из федерального бюджета уже классифицированы как субвенция.

Фактически государство перешло к новой модели финансирования пенсионной системы через субсидии Пенсионному фонду РФ на покрытие недостающих финансовых средств.

В условиях, когда имеет место профицит федерального бюджета, всегда возникает соблазн снижения налоговой нагрузки, так как средств в бюджете достаточно, и даже с излишком, и часть доходов приходится "стерилизовать" с помощью Стабилизационного фонда. Но нельзя забывать, что ЕСН - это единственный налог, от которого зависит финансовая стабильность и независимость пенсионной системы, и его снижение в 2005 г. поставило под угрозу финансовую устойчивость государственной пенсионной системы, т.е. благополучие более 38 млн. пенсионеров России.

Реформирование пенсионной системы не способствовало укреплению ее финансовой устойчивости. Положение отечественной пенсионной системы специалисты Пенсионного фонда РФ и Всемирного банка охарактеризуют как нестабильное. Снижение с 1 января 2005 г. ставки ЕСН с 26% до 20% фонда оплаты труда усугубило ее несбалансированность и привело к возникновению текущего и долгосрочного дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ. По оценкам экспертов Всемирного банка, при любом из макроэкономических сценариев с учетом тенденции увеличения коэффициента пенсионной нагрузки пенсионная система РФ будет находиться в состоянии существенного финансового дисбаланса. Прежде всего, имеется в виду условно-накопительный компонент, который в среднесрочной перспективе составит от 1% до 2,5% внутреннего валового продукта (ВВП)⁴.

В послании президента РФ "О бюджетной политике в 2010-2012 гг." подчеркивается, что финансовое обеспечение пенсионной реформы является приоритетным направлением государственной политики. Целевая структура пенсионной системы должна быть надежной и сбалансированной, располагать собственной финансовой базой, основу которой составят страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Шкала тарифов должна подлежать ежегодной корректировке в увязке с ростом средней заработной платы в стране. Должны быть также предусмотрены достаточные трансферты для покрытия возникающего дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, в том числе за счет средств Фонда национального благосостояния.

В соответствии с целями государственной финансовой политики разработан проект "Развитие пенсионной системы" (п. 19 перечня проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р). Целью проекта развития пенсионной системы является обеспечение прав застрахованных лиц на необходимый уровень пенсионного обеспечения в долгосрочной перспективе на основе повышения сбалансированности системы обязательного пенсионного страхования и более полной реализации страховых принципов - эквивалентности и солидарности обязательств.

Исходя из сложившейся ситуации в реализации пенсионной реформы целями проекта являются:

- повышение к 2024 г. среднего размера трудовой пенсии по старости до величины, обеспечивающей минимальный воспроизводственный потребительский бюджет пенсионера (2,5 прожиточного минимума пенсионера);
- ликвидация с 2010 г. бедности среди пенсионеров;
- повышение финансовой обеспеченности системы обязательного пенсионного страхования.

В законодательство вводится понятие "минимальный уровень пенсионного обеспечения граждан". С 1 января 2010 г. размер пенсии с учетом других мер социальной поддержки пенсионеров в виде дополнительного материального (социального) обеспечения и ежемесячной денежной выплаты не может быть меньше прожиточного минимума пенсионера, установленного в субъекте Российской Федерации. Если у пенсионера сумма пенсии и указанных выплат меньше прожиточного минимума пенсионера,

установленного в субъекте Российской Федерации, ему предусматривается социальная доплата до прожиточного минимума пенсионера. При этом данная социальная доплата не будет осуществляться в период выполнения оплачиваемой работы.

В результате получили практическую реализацию предложения ученых, обоснованные задолго до вышеназванных положений проекта "Развитие пенсионной системы":

- введение с 2008 г. единого тарифа страховых взносов для всех страхователей - 20% (из них 4% - на финансирование накопительной части трудовой пенсии для лиц 1967 г. рождения и моложе);

- отмена регрессивной шкалы и ежегодное установление верхней границы заработка, при превышении которой взносы не взимаются. Это может рассматриваться как один из вариантов индексации шкалы регрессии;

- введение нормативной стоимости страхового года - в 2006 г. ее размер составит 13 тыс. руб.;

- установление размера фиксированного платежа для самозанятых категорий застрахованных, равного нормативной стоимости страхового года;

- перевод базовой части пенсии в систему государственного пенсионного обеспечения и финансирование ее из федерального бюджета за счет общих налоговых поступлений;

- в связи с введением нормативной стоимости страхового года и нормативной продолжительности страхового стажа выход застрахованных лиц на пенсию будет в более позднем возрасте⁵.

Таким образом, современный этап развития пенсионного страхования в России характеризуется формированием смешанной (распределительно-накопительной) системой обязательного пенсионного страхования, основой финансовых ресурсов которой являются обязательные страховые взносы работодателей и самозанятого населения, а также доходы от капитализации пенсионных накоплений. Финансовая устойчивость распределительной составляющей системы обеспечивается адекватностью страховых тарифов и тарифооблагаемой базы обязательствам страховщика, выполнение которых гарантирует государство.

¹ Российский статистический ежегодник 2001 г. / Госкомстат России. М., 2001. С. 371.

² Роиц В.Д. Эволюция пенсионных систем // Человек и труд. 2001. □ 8. С. 24.

³ К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм / Бюро МОТ. М., 1999. С. 115.

⁴ Реформы пенсионного обеспечения в России: структура и реализация // Всемирный банк. 2002. Ноябрь. С. 33-56.

⁵ Соловьев А.К. Актуальное обоснование вариантов развития пенсионной системы // Пенсия. 2007. □ 5. С. 42.

Поступила в редакцию 03.06.2010 г.