

Аналитическая записка по результатам оценки степени достижения отдельных целей пенсионной реформы

Статья 39 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Содержание этой статьи конкретизирует положение статьи 7 Конституции о том, что Российская Федерация - социальное государство и как таковое берет на себя обязательства по предоставлению социальной помощи нуждающимся в ней гражданам.

Конституция Российской Федерации, признавая право каждого гражданина на социальное обеспечение, одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для осуществления этого права.

Для создания таких условий в новой экономической ситуации, сложившейся в Российской Федерации в 90-е годы XX века, требовалось реформирование всей структуры социального обеспечения и, в особенности, пенсионной системы.

Необходимость проведения соответствующих реформ осознавалась органами государственной власти страны и, начиная с 1995 года, неоднократно получала свое нормативное закрепление в актах Правительства Российской Федерации.

Целью проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия являлись анализ и оценка степени достижения отдельных целей пенсионной реформы, среди которых:

- повышение благосостояния пенсионеров, уровня их пенсионного обеспечения;
- введение в структуру пенсионной системы Российской Федерации накопительных механизмов;

- формирование дополнительных профессиональных пенсионных систем.

Актуальность проведения данного мероприятия обусловлена необходимостью осуществления независимой оценки результатов проводимой в стране пенсионной реформы и выработки рекомендаций по дальнейшей оптимизации пенсионной системы.

В программных документах реформы не обозначен срок ее окончания, однако с момента принятия первого нормативного акта, в котором определялись цели и задачи пенсионной реформы, прошло более 10 лет, а непосредственно реформа осуществляется уже почти 5 лет - вполне достаточный срок, чтобы подвести промежуточные итоги, определить вектор реформы и скорость ее движения к поставленным целям.

Предметом мероприятия служили:

- нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы реформирования системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации;

- деятельность федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации по реализации целей и принципов пенсионной реформы;

- бюджетные, статистические, а также иные данные и показатели, позволяющие оценить степень достижения отдельных целей пенсионной реформы.

Учитывая возрастающую роль органов власти субъектов Российской Федерации в осуществлении мер социальной поддержки пенсионеров, которая стала особенно значимой в 2005 году в связи с передачей ряда расходных обязательств с федерального на региональный уровень, особое внимание в ходе проведения мероприятия уделялось данной составляющей системы социальной защиты пенсионеров.

Объектами мероприятия являлись: Пенсионный фонд Российской Федерации, Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Алтайскому краю и Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Амурской области.

В ходе мероприятия ведущими российскими научными учреждениями, занимающимися вопросами социальной политики (Всероссийский центр уровня жизни и Российской академия государственной службы при Президенте Российской Федерации), по заказу Счетной палаты Российской Федерации проводились научные исследования по следующим темам:

- комплексный анализ уровней пенсионного обеспечения и иных мер социальной поддержки пенсионеров в соотношении с прожиточным минимумом, установленным в субъектах Российской Федерации и в целом по Российской Федерации, за период с 2000 по 2005 год;

- анализ уровня благосостояния пенсионеров и его динамики в 2000-2005 годах по сравнению с другими категориями граждан, а также оценка влияния в долгосрочной перспективе накопительной составляющей пенсий на повышение благосостояния пенсионеров.

Результаты вышеназванных исследований использовались при подготовке настоящей аналитической записки.

1. Анализ основных целей и принципов реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, а также нормативных правовых актов по вопросам пенсионной реформы

Первым документом, нормативно обосновывающим необходимость проведения пенсионной реформы в Российской Федерации и определившим ее цели, задачи и принципы, стала Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (далее - Концепция 1995 года), одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 года № 790.

Концепция 1995 года констатирует, что состояние действующей системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации представляет собой одну из острейших социально-экономических проблем в период перехода к рыночным отношениям.

Основной проблемой пенсионного обеспечения Концепция признает низкий уровень как абсолютных, так и относительных размеров пенсий при достаточно высоком тарифе страховых взносов, а также незначительность роли заработной платы при исчислении размера пенсии.

Особо остро, отмечается в Концепции, стоит проблема минимального размера пенсии, уровень которого по отношению к прожиточному минимуму нетрудоспособного населения продолжает снижаться. Кроме того, идет процесс постоянного уменьшения дифференциации размеров основной массы пенсий.

Концепция подчеркивает, что в настоящее время система пенсионного обеспечения пытается решить практически нерешаемую задачу - одновременно довести минимальный размер пенсии до уровня прожиточного минимума и осуществить дифференциацию размеров пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада.

Решить эту проблему, по мнению авторов Концепции 1995 года, возможно только путем либо значительного увеличения поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации (далее - ПФР, Фонд), либо рационализации и оптимизации самой пенсионной системы за счет изменения ряда норм действующего законодательства, которые не представляются оправданными с социальной и экономической точки зрения.

Возможность первого варианта Концепцией 1995 года отвергается, так как необходимое для этого повышение страховых тарифов не сможет решить проблемы стабильного финансирования пенсионного обеспечения, поскольку оно ляжет на плечи законопослушных работодателей, численность которых неуклонно снижается.

Неблагоприятное соотношение численности плательщиков взносов на пенсионное обеспечение и пенсионеров, как подчеркивается в Концепции 1995 года, обуславливается рядом особенностей российской пенсионной системы, среди которых:

- относительно низкий пенсионный возраст;
- высокая доля пенсионеров-льготников;
- возможность получения пенсии при продолжении трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста;
- приток пенсионеров из республик бывшего СССР.

В результате этого соотношение экономически активного населения и пенсионеров составило к 1995 году 1,8 к 1, в то время как в странах с рыночной экономикой данное соотношение составляет 2,2-2,4 к 1.

Пенсионная реформа, утверждается в Концепции 1995 года, предполагает рационализацию и оптимизацию условий и норм пенсионного обеспечения, повышение уровня трудовых пенсий за счет перераспределения имеющихся ресурсов и улучшения их использования.

При этом ее осуществление должно происходить с учетом ряда тенденций, а именно:

- интеграции Российской Федерации в мировую систему хозяйства и перехода к рыночной экономике, характеризуемой свободным перемещением товаров, услуг, рабочей силы и капитала, а также конкуренцией не только на внешнем, но и на внутреннем рынке, что, с одной стороны, потребует создания условий для обеспечения конкурентоспособности российских товаропроизводителей, а с другой - сближения пенсионного законодательства Российской Федерации с пенсионным законодательством других стран;

- усиления процесса старения населения, что предполагает необходимость четкого определения круга лиц, нуждающихся в государственных гарантиях по пенсионному обеспечению;

- снижения доли занятых вообще и занятых по найму в общей численности трудоспособного населения, что обуславливает необходимость изменения форм пенсионного обеспечения и более тесной увязки уровня пенсий различных категорий пенсионеров с их вкладом в финансирование пенсионной системы или прошлым трудовым вкладом и перехода к новому порядку исчисления размеров пенсий с целью обеспечения повышения минимального уровня пенсионного обеспечения и социально справедливой дифференциации пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада.

Основными целями пенсионной реформы, согласно Концепции 1995 года, являются:

- реализация гарантированного Конституцией Российской Федерации права граждан на пенсионное обеспечение в старости, в случае инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях;

- обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы и создание предпосылок для устойчивого развития пенсионного обеспечения на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования;

- адаптация системы пенсионного обеспечения к развивающимся в Российской Федерации рыночным отношениям;

- рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий;

- повышение эффективности пенсионной системы путем совершенствования системы управления пенсионным обеспечением.

Исходя из заявленных выше целей, реформа должна основываться на следующих принципах:

- каждый имеет право на государственное пенсионное обеспечение в случае утраты трудоспособности вследствие старости, инвалидности, при потере кормильца и в иных случаях, установленных законом;

- каждый работающий по найму подлежит обязательному государственному пенсионному страхованию;

- каждый застрахованный по обязательному государственному пенсионному страхованию имеет право на трудовую пенсию в соответствии с продолжительностью страхования и заработком, с которого уплачивались страховые взносы;

- финансирование государственного пенсионного обеспечения основывается на принципе солидарности, включая солидарность поколений, субъектов Российской Федерации и отраслей экономики;

- средства обязательного государственного пенсионного страхования используются исключительно на пенсионное обеспечение застрахованных по правилам и нормам, установленным законом. Часть этих средств централизуется и перераспределяется в целях обеспечения пенсионных гарантий граждан независимо от их места жительства на территории Российской Федерации. Расходы на пенсионное обеспечение лиц, не участвовавших в пенсионном страховании, покрываются за счет средств федерального бюджета.

В результате проведения реформы, как следует из Концепции, в Российской Федерации должна была быть построена трехуровневая пенсионная система, состоящая из:

- базовой пенсии, которая в перспективе должна заменить социальную пенсию, предоставляться всем гражданам Российской Федерации и назначаться в фиксированных размерах, определяемых с учетом прожиточного минимума пенсионера и в зависимости от степени утраты трудоспособности, только неработающим гражданам;

- трудовой (страховой) пенсии. В контексте реформы она должна быть освобождена от несвойственных ей функций и соответствовать природе солидарности поколений работников наемного труда, на которой базируется социальное страхование. Из этого следует принципиальное требование к реформе трудовых пенсий: соответствие условий предоставления и размеров пенсий объему участия в социальном страховании каждого конкретного лица, зависящему от продолжительности страхования и величины взносов. При определении права на пенсию и ее размера периоды, не связанные с уплатой страховых взносов, могут учитываться при условии возмещения соответствующих расходов за счет средств федерального бюджета;

- негосударственного пенсионного обеспечения, которое рассматривается как дополнительное по отношению к государственному и может осуществляться как в форме дополнительных профессиональных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей экономики либо территорий, так и в форме личного пенсионного страхования граждан, производящих накопление средств на свое дополнительное пенсионное обеспечение в страховых компаниях или пенсионных фондах.

Реформа также предполагала:

- исключение из пенсионной системы всех видов льготных пенсий, которые должны заменить негосударственные пенсии;

- разработку программы стимулирования перехода на пенсию по старости в более позднем возрасте с целью увеличения фактического возраста выхода на пенсию;

- установление в качестве исходного критерия определения размера пенсии цены одного года страхового стажа, выраженной в процентах к заработку, из которого исчисляется пенсия;

- осуществление индексации пенсий путем регулярного их повышения в соответствии с ростом цен.

При этом в Концепции 1995 года отмечается, что достижение поставленных целей возможно при условии улучшения механизма финансирования и организации административных структур, для чего предлагаются следующие меры:

- введение солидарной материальной ответственности за уплату страховых взносов работодателя и работника с поэтапным установлением для них одинаковой нормы страховых взносов в процентах к заработку работника с условием обязательного увеличения заработной платы работника на ту часть страховых взносов, которую он будет выплачивать вместо работодателя;

- введение персонифицированного учета уплаты страховых взносов и приобретенных пенсионных прав, осуществляемого на основе применения современных средств информатики, с целью упорядочения процесса осуществления пенсионного обеспечения при переходе на новые принципы назначения пенсий в жесткой зависимости от уплаты страховых взносов;

- создание наблюдательного совета в целях повышения эффективности управления средствами, предназначенными для выплаты пенсий, и усиления контроля за их использованием;

- создание в ПФР резервного фонда, в котором аккумулировались бы его свободные ресурсы для последующего инвестирования данных средств в краткосрочные государственные ценные бумаги.

Следует отметить, что уже в 1995 году авторы Концепции отмечали, что при отсутствии ассигнований из федерального бюджета одних страховых взносов при действующем уровне страхового тарифа уже в ближайшее время будет недостаточно для покрытия расходов на пенсионное обеспечение. В настоящее время данный прогноз подтверждается, зависимость бюджета ПФР от средств федерального бюджета постоянно растет.

В Концепции 1995 года предусмотрены этапы и сроки реализации ее положений.

Так, на первом этапе (1995 год) предполагалось осуществление неотложных мер, обеспечивающих защиту уровня жизни пенсионеров в условиях инфляции и роста цен на товары и услуги путем расширения базы для уплаты взносов на пенсионное обеспечение и усиления ответственности за их неуплату, а также путем совершенствования порядка исчисления пенсий, «осовременивания» прошлых заработков и индексации пенсий.

На втором этапе (1996-1997 годы) должна была быть осуществлена подготовка проекта федерального закона о пенсионном обеспечении, в котором предполагалось конкретизировать основные положения Концепции и определить сроки их введения в действие. В эти же сроки предусматривалось осуществление практической работы по персонифицированному учету плательщиков страховых взносов и созданию банка данных приобретенных пенсионных прав.

На третьем этапе (начиная с 1998 года) планировались завершение реализации целей и принципов реформы системы пенсионного обеспечения, а также окончательный переход на современные методы прогнозирования и информационные технологии, позволяющие обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы на долгосрочную перспективу и высокую эффективность ее функционирования в интересах пенсионеров.

В заключение анализа положений Концепции 1995 года следует сказать, что большинство из ее положений фактически реализовано не было, более того, практическое воплощение ряда поставленных в ней целей даже не начиналось, хотя многие имеющиеся в данном документе предложения до настоящего времени сохраняют свою актуальность. В рамках выполнения Концепции велась только подготовительная работа, связанная, например, с законодательным закреплением и началом введения системы персонифицированного учета.

Кроме того, предлагаемые в Концепции меры носили декларативный и корректирующий характер и не предполагали назревшей перестройки всей пенсионной системы путем, например, введения накопительной составляющей.

20 мая 1998 года постановлением Правительства Российской Федерации № 463 была утверждена Программа пенсионной реформы в Российской Федерации (далее - Программа 1998 года), в которой констатируется, что за период, прошедший после одобрения Концепции 1995 года, был разработан и принят ряд нормативных актов, направленных на реализацию ее положений, в результате чего:

- создана основа новой инфраструктуры пенсионной системы, обеспечивающая информационную базу для мотивации уплаты страховых взносов всеми работающими (Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования»);

- введен порядок установления трудового стажа и определения среднемесячного заработка при назначении пенсий и их перерасчете на основе данных индивидуальных лицевых счетов (изменения в Закон Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации»);

- предусмотрен переход на принципиально новый механизм исчисления и увеличения государственных пенсий, основанный на определении индивидуального коэффициента для каждого пенсионера (Федеральный закон «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий»);

- закреплен один из важнейших страховых принципов пенсионной системы - исчисление пенсии из того дохода, который был использован при формировании финансовой базы этой системы, то есть из тех видов денежных выплат, на которые начисляются страховые взносы (Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в статью 100 Закона Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации»).

В то же время авторы Программы 1998 года признают, что, несмотря на наличие некоторых позитивных сдвигов, в целом период, прошедший после одобрения Правительством Российской Федерации Концепции 1995 года, характеризовался углублением финансового кризиса в системе пенсионного обеспечения, который выразился, в частности, в быстром нарастании задолженности по выплате пенсий в 1995-1997 годах.

Основной причиной сложившейся ситуации в Программе 1998 года называется несоответствие пенсионной системы изменившимся социально-экономическим условиям в стране, а именно, наличие многочисленных льгот, предусматривающих снижение возраста выхода на пенсию. Доля пенсионеров, получающих пенсию досрочно, как утверждается в Программе 1998 года, составляет 17-19 % от их общей численности.

При этом стабилизации существующей распределительной системы пенсионного обеспечения, по мнению авторов Программы 1998 года, можно достичь лишь через поэтапное повышение пенсионного возраста с одновременной отменой всех имеющихся льгот, а предотвратить углубление кризиса пенсионной системы и создать предпосылки для экономического роста можно только через поэтапный переход от всеобщей распределительной системы к смешанной системе пенсионного обеспечения, в которой значительную роль играют накопительные механизмы финансирования пенсий.

В долгосрочной перспективе в качестве альтернативы действующей распределительной системе Программой 1998 года предлагается смешанная система пенсионного обеспечения, которая включает в себя:

- государственное пенсионное страхование - ведущий элемент системы, по которому выплата пенсий осуществляется в зависимости от страхового (трудового) стажа, суммы уплаченных взносов в бюджет государственного пенсионного страхования и финансируется как за счет текущих поступлений в ПФР, так и за счет средств, полученных от направления части обязательных страховых взносов на накопление, и за счет инвестиционного дохода от их размещения;

- государственное пенсионное обеспечение для отдельных категорий граждан, а также для лиц, которые не приобрели права на пенсию по государственному пенсионному страхованию, - за счет средств федерального бюджета;

- дополнительное пенсионное страхование (обеспечение), осуществляемое за счет добровольных взносов работодателей и работников, а в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, - обязательных страховых взносов.

В Программе 1998 года указывается, что развитие ситуации с пенсионным обеспечением за время, прошедшее с момента одобрения Концепции 1995 года, привело к необходимости корректировки отдельных направлений пенсионной реформы:

- в целях повышения долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы предлагается поэтапное, в полном соответствии с организационными и финансовыми возможностями государства и существующей пенсионной системы, введение накопительных механизмов в систему государственного пенсионного страхования;

- нуждается в уточнении порядок исчисления размера пенсии с применением индивидуального коэффициента пенсионера. Индексация пенсий должна осуществляться с учетом финансовых возможностей общества и не должна привести к дальнейшей финансовой дестабилизации пенсионной системы;

- необходимы изменения нормативных правовых актов по вопросам индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в системе государственного пенсионного страхования. Система персонифицированного учета должна соответствовать требованиям, связанным с введением условно-накопительных и именных накопительных счетов граждан в механизм финансирования пенсий;

- требуется конкретизировать подходы к реформированию льготных пенсий с использованием накопительных механизмов;

- следует предусмотреть формирование гибкой системы эффективных стимулов для добровольного более позднего выхода на пенсию, в том числе с использованием условно-накопительных и именных накопительных счетов граждан, при которых более продолжительная работа, и, соответственно, сокращение ожидаемого срока пребывания на пенсии позволяют существенно увеличивать для получателя ее ежемесячный размер;

- целесообразно осуществить в переходный период централизацию функций учета государственного пенсионного страхования, включая его накопительный элемент, и создаваемых профессиональных пенсионных систем в рамках ПФР;

- необходимо более четко определить правовой статус ПФР путем формирования Федеральной службы государственного пенсионного страхования, что позволило бы более эффективно выполнять функции государственного пенсионного обеспечения;

- следует предусмотреть комплекс мер по дальнейшему развитию дополнительного пенсионного страхования (обеспечения), включая стимулирование пенсионных накоплений через налоговые льготы и повышение действенности гарантий их сохранности;

- необходимо создать условия для проведения гибкой государственной политики пенсионного обеспечения в отношении отдельных категорий граждан. В этой связи необходимо принять федеральный закон о дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед Российской Федерацией.

Основными факторами, обеспечивающими стабилизацию финансового положения пенсионной системы в переходный период, являются:

- реформирование механизмов досрочного выхода на пенсию путем их перевода в профессиональные пенсионные системы;

- определение размера пенсионных выплат в зависимости от величины поступлений в ПФР;

- учет прогнозируемой (ожидаемой) продолжительности жизни пенсионера при назначении пенсии и стимулирование более позднего выхода на пенсию через применение условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов;
- обеспечение разграничения обязательств по финансированию страховых пенсий и других пенсионных выплат между ПФР и другими источниками, включая федеральный бюджет и государственные социальные внебюджетные фонды;
- законодательное закрепление перечня нестраховых периодов, подлежащих включению в страховой стаж по государственному пенсионному страхованию, а также определение принципов и размеров финансирования возникающих в связи с этим обязательств за счет средств федерального бюджета;
- повышение собираемости страховых взносов в результате введения условно-накопительных и именных накопительных пенсионных счетов;
- частичное финансирование с 2005 года вновь назначаемых трудовых пенсий на накопительной основе.

В Программе 1998 года утверждается, что в долгосрочной перспективе трудовая пенсия по государственному пенсионному страхованию должна будет формироваться по распределительному и накопительному принципам в равной пропорции.

Тарифная политика в государственном пенсионном страховании должна ориентироваться на постепенное снижение тарифа отчислений за работников, работающих в нормальных технологических и природно-климатических условиях.

С начала реализации Программы 1998 года (2000 год) предлагается установить:

- суммарный тариф отчислений страховых взносов в ПФР в размере 27 % (от работодателя и работника). На начальном этапе часть страховых взносов в размере 1 % от заработной платы (дохода) работника должна зачисляться на именные пенсионные счета;
- предельную величину годового дохода работника, на которую начисляются страховые взносы;
- дополнительный тариф страховых взносов в профессиональные пенсионные системы, начисляемых на фонд оплаты труда работников, пользующихся правом досрочного выхода на пенсию.

При этом, учитывая введение в государственное пенсионное страхование накопительных элементов и создание дополнительных стимулов для уплаты страховых взносов, необходимо рассмотреть в перспективе вопрос о перераспределении обязательств по уплате страховых взносов путем перехода к их уплате работодателем и работником на паритетной основе. При этом должен быть разработан механизм, обеспечивающий увеличение заработной платы в соответствии с повышением ставки взносов, приходящейся на работника.

Анализируемая Программа 1998 года, что отмечается и некоторыми исследователями¹, имела ряд существенных недостатков, среди которых:

- отсутствие количественных оценок предлагаемых мер по реформированию пенсионной системы, в частности, издержек перехода к новой системе;
- сохранение монополизма ПФР как государственного финансового субъекта, контролирующего состояние всей национальной пенсионной системы;
- непроработанность организационно-финансового механизма накопительных элементов;
- декларативность положений, касающихся развития добровольного пенсионного обеспечения.

Следует отметить, что в результате кризиса 1998 года Программа 1998 года, также как и Концепция 1995 года, фактически реализована не была.

¹ Например, Т. М. Малева, О. В. Сиянская. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад. - Москва, 2005 год.

В апреле 2001 года Правительством Российской Федерации и Национальным Советом по пенсионной реформе при Президенте Российской Федерации была рассмотрена и одобрена новая Программа пенсионной реформы (далее - Программа), которая вновь существенно отличалась от предыдущих нормативных документов и представляла собой краткое изложение законодательных актов, в ускоренном порядке принятых затем в течение 2001 года и ряда последующих лет.

Следует отметить, что в отличие от Концепции 1995 года и Программы 1998 года, данный документ был одобрен Правительством Российской Федерации без издания соответствующего постановления или распоряжения.

В Программе зафиксировано, что принимаемые меры по реформированию пенсионной системы обеспечили лишь устойчивость системы на текущий период, но не устранили принципиальные ее недостатки, связанные с несоответствием размера пенсии результатам труда и объемам поступивших платежей. Проблемы пенсионного обеспечения обусловлены, в основном, низкими размерами заработной платы у большинства работающих, которая служит базой для начисления единого социального налога. Значительный объем финансовых ресурсов пенсионной системы используется для перераспределения с целью поддержания минимального уровня доходов малообеспеченных групп пенсионеров. В итоге функции существующей распределительной системы пенсионного обеспечения, в которой размер пенсии слабо зависит от объема уплаченных страховых платежей и не отвечает страховым принципам, по сути, сводятся к выравниванию доходов пенсионеров.

На основании данных долгосрочного демографического прогноза в Программе утверждается о неизбежности обострения кризиса пенсионной системы, основанной на существующих распределительных принципах, после 2007 года, что может привести к неплатежеспособности ПФР.

В связи с этим делается вывод о необходимости перехода к новой модели отношений субъектов пенсионной системы, основанной на механизмах и технологиях реального страхования, что позволит повысить уровень пенсионного обеспечения граждан на основе повышения финансовой устойчивости пенсионной системы.

Основными направлениями реформы в Программе обозначены такие положения, как:

1) введение новой формулы расчета трудовой пенсии и формирование ее из трех составляющих:

- базовой - фиксированной части, устанавливаемой в твердой сумме;
- страховой - дифференцированной части, зависящей от результатов труда конкретного человека, отражаемых на его индивидуальном счете в форме расчетного пенсионного капитала, под которым понимается объем приобретенных гражданином пенсионных прав в связи с уплатой за него страховых платежей в течение всей трудовой деятельности с учетом индексации;
- накопительной - части, выплачиваемой в пределах сумм, отраженных в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц;

2) сумма заработка (дохода), учитываемого при определении размера трудовой пенсии, не ограничивается, а при исчислении данного заработка будет приниматься во внимание весь период трудовой деятельности. При этом суммарный размер базовой и страховой частей пенсии не должен превышать определенного уровня заработка застрахованного лица;

3) пенсионные права нынешних пенсионеров во избежание конфликта поколений конвертируются в расчетный пенсионный капитал, обеспечивающий получение пенсии в установленном размере в течение всего периода ее выплаты;

4) в целях обеспечения равных возможностей для разных возрастных когорт ныне работающих при формировании расчетного пенсионного капитала конвертации подлежат их пенсионные права, гарантированные действующим пенсионным законодательством;

5) индексация пенсий, а также расчетного пенсионного капитала граждан осуществляется с учетом показателей роста средней заработной платы в стране, уровня инвестиционного дохода и темпов инфляции;

6) следует предусмотреть комплекс мер по дальнейшему развитию дополнительно пенсионного страхования (обеспечения) путем стимулирования образования пенсионных накоплений и усиления гарантий их сохранности, в том числе государственных. Необходимо также создать условия для развития отраслевых и региональных пенсионных систем, формирующихся за счет дополнительных добровольных отчислений работодателей в соответствующие негосударственные пенсионные фонды.

По результатам проведенной реформы Программой предусмотрена следующая структура пенсионной системы:

- государственное пенсионное обеспечение - часть пенсионной системы, обеспечивающая за счет сумм единого социального налога предоставление базовой части трудовых пенсий, базовой части пенсий инвалидам и иждивенцам умершего кормильца, за счет ассигнований из федерального бюджета - социальных пенсий нетрудоспособным гражданам;

- обязательное пенсионное страхование - часть пенсионной системы, обеспечивающая за счет обязательных страховых взносов предоставление страховой и накопительной частей трудовых пенсий наемным и самозанятым работникам, а также страховой части пенсий инвалидам и иждивенцам умершего кормильца;

- дополнительное пенсионное страхование и обеспечение - часть пенсионной системы, обеспечивающая в дополнение к государственному пенсионному обеспечению и обязательному пенсионному страхованию предоставление пенсий за счет накопленных добровольных взносов работодателей и застрахованных лиц.

Также Программой закреплены следующие важные положения, требовавшие своей реализации в ходе проведения пенсионной реформы:

- базовая часть трудовой пенсии устанавливается в фиксированном размере, не зависящем от продолжительности страхового стажа и величины заработка, определяемом федеральным законом, с поэтапным приближением этого размера к величине прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации;

- пенсии по инвалидности вследствие несчастного случая на производстве и профессионального заболевания должны быть переведены из системы обязательного пенсионного страхования в систему обязательного страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- пенсия, состоящая из базовой и страховой частей, не должна превышать 50 % среднего заработка застрахованного лица, который определяется обратным счетом, исходя из расчетного пенсионного капитала и предельной продолжительности трудовой деятельности, учитываемой в настоящее время при исчислении государственных пенсий;

- работающим пенсионерам будет выплачиваться базовая часть пенсии в полном размере, а также страховая и накопительная части пенсии в уменьшенном размере в целях получения пенсии в большем размере после оставления работы.

Следует отметить, что ни одно из вышеназванных положений, часть из которых носит весьма спорный характер, до настоящего времени не реализовано.

В Программе достаточно подробно освещаются вопросы построения системы обязательного профессионального пенсионного страхования, формирования финансовых ресурсов пенсионной системы, инвестирования пенсионных накоплений, развития системы индивидуального (персонифицированного) учета и добровольного дополнитель-

ного пенсионного обеспечения и страхования, многие из которых впоследствии нашли свое отражение в нормативных правовых актах, в то время как часть предложений до настоящего времени не реализована.

Среди наиболее интересных положений Программы можно отметить следующие:

- о создании в ПФР за счет части платежей и части доходов от размещения временно свободных средств накопительного (не персонифицированного) резерва с целью обеспечения безусловного выполнения обязательств государства перед застрахованными лицами при изменениях демографических и макроэкономических условий функционирования социально-экономической системы, который формируется при возникновении профицита бюджета ПФР. Учитывая хронический дефицит бюджета ПФР, сложившийся в последние годы, речь о формировании такого резерва в ПФР не ведется;

- о формировании на базе ПФР единой вертикально интегрированной федеральной системы управления пенсионным страхованием. Необходимо напомнить, что в Программе 1998 года говорилось о создании для эффективного выполнения функции государственного пенсионного обеспечения Федеральной службы государственного пенсионного страхования. Здесь же следует отметить, что в 1993 году Указом Президента Российской Федерации № 787 «Об управлении пенсионным обеспечением в Российской Федерации» уже признавалось целесообразным создание в системе органов исполнительной власти Федеральной пенсионной службы с возложением на нее функций назначения, выплаты и доставки пенсий, а также сбора и аккумуляции средств на эти цели, однако данная служба создана не была, а соответствующие положения вышеназванного Указа утратили силу в 1997 году.

Анализ трех документов, устанавливающих цели и принципы пенсионной реформы, показывает некоторую непоследовательность органов государственной власти в определении приоритетов для осуществления такого реформирования. Направления проведения пенсионной реформы, содержащиеся в этих документах, значительно различаются. Из трех концептуальных схем пенсионной реформы частично реализована только последняя, в то время как важнейшие положения, имеющиеся во всех концепциях (ликвидация льготных пенсий и создание профессиональных пенсионных систем), нормативно не закреплены до настоящего времени.

В настоящее время значительная часть нормативно-правовой базы новой пенсионной системы в России сформирована.

Контуры этой системы определены следующими федеральными законами:

- от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»;

- от 7 мая 1998 года № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»;

- от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;

- от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»;

- от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»;

- от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

Кроме того, вопросы пенсионного обеспечения государственных служащих, отвечающих за обороноспособность и безопасность государства, регулирует Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей».

Пенсионную систему России сейчас можно условно разделить на две основные части: страховое пенсионное обеспечение и государственное пенсионное обеспечение.

Основополагающими законодательными актами, регулирующими механизмы реализации права граждан на трудовую пенсию, являются федеральные законы «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Первый из этих федеральных законов можно назвать правовым фундаментом новой пенсионной системы. Он устанавливает организационные, правовые и финансовые основы обязательного пенсионного страхования в России, определяет правовое положение субъектов обязательного пенсионного страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, а также их ответственность.

Страховщиком в сфере обязательного пенсионного страхования в России является ПФР, который осуществляет свои полномочия в статусе государственного учреждения и вместе с территориальными органами составляет единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования. При этом по обязательствам ПФР перед застрахованными лицами государство несет субсидиарную ответственность.

Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» устанавливает круг страхователей, застрахованных лиц, а также определяет виды страхового обеспечения.

Существуют две категории страхователей: лица (организации, индивидуальные предприниматели, физические лица), производящие выплаты физическим лицам, и лица, самостоятельно обеспечивающие себя работой (адвокаты, индивидуальные предприниматели, частные детективы и занимающиеся частной практикой нотариусы).

Застрахованными лицами являются граждане Российской Федерации, а также проживающие на территории России иностранцы и апатриды, если они: работают по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору; самостоятельно обеспечивают себя работой; являются членами крестьянских (фермерских) хозяйств и др.

Тарифы страховых взносов в ПФР установлены в неравных процентных долях отдельно для финансирования страховой и накопительной частей пенсии. Размер процентной доли тарифа на какую-либо из указанных частей зависит от возраста лиц, за которых страхователь уплачивает страховые взносы (чем старше гражданин, тем выше тариф на страховую часть и ниже на накопительную). Страховые взносы, как и единый социальный налог, при соблюдении определенных условий начисляются с применением регрессивной (обратно пропорциональной) шкалы размеров платежей.

С 1 января 2005 года тарифы страховых взносов были несколько изменены. При этом общий размер отчислений в ПФР на обязательное пенсионное страхование сохранен на уровне 14 процентов.

С указанной даты в отношении лиц 1966 года рождения и старше, включая мужчин с 1953 по 1966 год рождения и женщин с 1957 по 1966 год рождения, за которых работодатель ранее отчислял 2 % на накопительную часть трудовой пенсии, страховые взносы в размере 14 % полностью поступают на финансирование страховой части трудовой пенсии. В отношении застрахованных лиц 1967 года рождения и моложе установлен тариф отчислений на накопительную часть трудовой пенсии в размере 4 %, который с 2008 года должен вырасти до 6 процентов.

Изменения тарифов страховых взносов были направлены на увеличение поступлений в распределительную часть бюджета ПФР с целью сохранения финансовой устойчивости пенсионной системы в условиях снижения единого социального налога.

Адвокаты, индивидуальные предприниматели, а также лица, добровольно вступившие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию, уплачивают суммы страховых взносов в виде фиксированных платежей.

Названным Федеральным законом предусматривается, что выступать в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию могут негосударственные пенсионные фонды (далее - НПФ).

В российской пенсионной системе выделяются три вида трудовой пенсии: по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Трудовая пенсия по старости назначается при наличии не менее 5 лет страхового стажа при достижении мужчинами возраста 60 лет, женщинами - 55 лет. Таким образом, общеустановленный пенсионный возраст в России остался прежним, а стажевые требования значительно понижены.

Страховой стаж определяется как учитываемая при определении права на трудовую пенсию суммарная продолжительность периодов работы и (или) иной деятельности, в течение которых уплачивались страховые взносы в ПФР, а также иных периодов, засчитываемых в страховой стаж. К иным периодам, например, относятся: военная служба, уход одного из родителей за каждым ребенком до достижения им возраста полутора лет, время получения пособий по временной нетрудоспособности и безработице и др. Зачет в страховой стаж нестраховых периодов (военной службы по призыву и ухода за ребенком) обусловлено возмещением уплаты страховых взносов за счет средств федерального бюджета.

Право на пенсию по инвалидности возникает в случае наступления инвалидности при наличии ограничения способности к трудовой деятельности III, II или I степени, определяемой по медицинским показаниям. Нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие на его иждивении, обладают правом на пенсию по случаю потери кормильца.

Принципиально, что в отличие от ранее действовавшего пенсионного законодательства Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» не устанавливает каких-либо ограничений по выплате трудовой пенсии работающим пенсионерам, хотя в Программе, на основании которой разрабатывался Закон, такие ограничения предусматривались.

Трудовая пенсия может состоять из базовой, страховой и накопительной частей. При этом каждая из частей трудовой пенсии определяется и индексируется по собственным правилам.

Базовая часть трудовой пенсии устанавливается в твердой сумме для всех пенсионеров. Она является государственной гарантией минимального пенсионного обеспечения всем гражданам, имеющим право на трудовую пенсию, независимо от продолжительности страхового стажа. Финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии осуществляется из федерального бюджета. Фактически данная часть трудовой пенсии существует вне рамок обязательного пенсионного страхования и относится к государственному пенсионному обеспечению. Путем установления базовой части трудовой пенсии в новой пенсионной системе происходит защита малоимущих граждан, не имевших на протяжении трудовой деятельности высоких заработков. В некоторых случаях может устанавливаться повышенная базовая часть трудовой пенсии (например, при наличии иждивенца).

Размер страховой части трудовой пенсии устанавливается, исходя из суммы страховых взносов, поступивших на финансирование данной части пенсии за застрахованное лицо

в течение всей его трудовой деятельности (расчетного пенсионного капитала). Данная часть трудовой пенсии носит условно-накопительный характер. Суммы страховых взносов, уплачиваемые за застрахованное лицо на финансирование страховой части трудовой пенсии, учитываются на его индивидуальном лицевом счете в виде обязательств пенсионной системы. По достижении лицом пенсионного возраста он получит сумму пенсии в размере, эквивалентном сумме страховых взносов, учтенных на его счете. Фактически страховая часть трудовой пенсии финансируется по распределительному методу.

Накопительная часть трудовой пенсии устанавливается в зависимости от суммы страховых взносов, поступивших за застрахованное лицо на финансирование данной части пенсии, и инвестиционного дохода (пенсионных накоплений). Данная составляющая пенсионной системы финансируется исключительно на накопительной основе.

Суммы страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии не расходуются на выплату пенсии нынешним пенсионерам, а инвестируются по правилам Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации».

Пенсионные взносы граждан поступают в ПФР, который ведет учет пенсионных средств на личных пенсионных счетах граждан. Раз в год, до 1 сентября, ПФР должен рассылать гражданам выписку о состоянии их пенсионных счетов, результатах инвестирования средств пенсионных накоплений и необходимые документы для выбора управляющей компании.

Гражданин, желающий, чтобы его средства были переданы в управление частной управляющей компании, должен заполнить соответствующее заявление и подать его в территориальный орган ПФР до 31 декабря.

До 31 марта ПФР должен перевести средства в выбранную управляющую компанию или дать мотивированный отказ в удовлетворении заявления. Если гражданин не подает заявления о переводе денег в частную управляющую компанию по его выбору, то его пенсионные накопления передаются в управление государственной управляющей компании (Внешэкономбанк). Если заявление подано, то ПФР будет перечислять деньги в выбранную частную управляющую компанию ежегодно до тех пор, пока гражданином не будет подано новое заявление.

Управляющие компании инвестируют пенсионные накопления в различные активы. Для частных управляющих компаний возможно инвестирование в государственные ценные бумаги Российской Федерации и ее субъектов, акции российских компаний, иностранные ценные бумаги через индексные инвестиционные фонды (с 2004 года), ипотечные ценные бумаги, депозиты в рублях, денежные средства в рублях и иностранной валюте на счетах в кредитных организациях.

Государственная управляющая компания может инвестировать только в государственные ценные бумаги, средства на счетах в рублях и иностранной валюте и в ипотечные ценные бумаги, если они гарантированы Российской Федерацией. Собственно в Законе об инвестировании установлен ряд требований к структуре инвестиционного портфеля. В частности, в нем определены ограничения по инвестированию в ценные бумаги одного эмитента, ограничения доли средств, размещенных в иностранные ценные бумаги. Максимальная доля отдельных классов активов в инвестиционном портфеле определена специальным постановлением Правительства Российской Федерации.

Все сведения о результатах инвестирования передаются управляющими компаниями в ПФР, и именно на нем лежит обязанность информирования граждан. Через ПФР будут также осуществляться пенсионные выплаты по накопительной части, порядок осуществления которых пока не определен.

В соответствии с данным Законом требовалось принять несколько других законов (в том числе закон, определяющий, как, собственно, будут осуществляться выплаты накопительной части пенсии), а также указы Президента Российской Федерации и ряд постановлений Правительства Российской Федерации. До настоящего времени некоторые необходимые нормативные правовые акты не утверждены.

Сведения о сумме расчетного пенсионного капитала и пенсионных накоплениях учитываются на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица в системе персонифицированного учета ПФР, при этом данные о движении пенсионных накоплений отражаются в специальной части названного счета.

Важную роль при исчислении размера страховой и накопительной частей трудовой пенсии играет такой показатель как ожидаемый период выплаты трудовой пенсии. От его величины напрямую зависят размеры указанных частей трудовой пенсии. Данный период, необходимый для исчисления страховой части трудовой пенсии, согласно статье 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» равен 19 годам (228 месяцам). Однако названная продолжительность данного периода вводится в действие постепенно и достигнет 19 лет только к 2013 году.

Ожидаемый период выплаты, используемый для расчета накопительной части трудовой пенсии, определяется в порядке, установленном федеральным законом, который к настоящему времени не принят.

Размер трудовой пенсии поставлен в прямую зависимость от суммы поступивших в ПФР страховых взносов за весь период трудовой деятельности работника, а не от продолжительности его трудового стажа и среднемесячного заработка, как было ранее. Не существует никаких ограничений по учету заработной платы при исчислении пенсии. В ее размере отражается фактический размер заработной платы, с которого уплачивались страховые взносы на обязательное пенсионное страхование.

Отметим, что новое пенсионное законодательство сохранило все пенсионные права граждан, приобретенные в старой пенсионной системе. В этих целях проводится так называемая оценка пенсионных прав.

Без такой оценки граждане разного возраста находились бы в неравных условиях, поскольку не все из них могли бы за оставшееся до выхода на пенсию время сформировать достаточный расчетный пенсионный капитал, а установить общую сумму страховых взносов за период до 1 января 2002 года невозможно. Базой для оценки пенсионных прав фактически являются нормы действовавшего до начала пенсионной реформы пенсионного законодательства. При определении пенсионных прав в их денежном выражении на 1 января 2002 года подсчитывается, какая пенсия полагалась бы конкретному лицу с учетом имеющегося у него трудового стажа и заработка. При этом конвертация осуществляется в отношении любого застрахованного лица независимо от продолжительности его трудового стажа по состоянию на 1 января 2002 года.

Среди основных институтов нового пенсионного законодательства, непосредственно влияющих на размер трудовой пенсии, следует выделить институт перерасчета трудовой пенсии.

Перерасчет размера базовой части трудовых пенсий по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца производится при наступлении обстоятельств, с учетом которых законодатель дифференцирует размеры данной части. К ним относятся: достижение пенсионером возраста 80 лет, изменение степени ограничения способности к трудовой деятельности, количества иждивенцев или категории получателей трудовой пенсии по случаю потери кормильца.

Перерасчет страховой части трудовой пенсии возможен по двум основаниям - в случае продолжения работы и, соответственно, поступления страховых взносов после ее ус-

тановления и в случае отказа от ее получения на срок не менее 12 месяцев. У пенсионера, осуществлявшего работу в течение не менее 12 полных месяцев со дня назначения или предыдущего перерасчета страховой части трудовой пенсии, возникает право на перерасчет данной части пенсии с учетом поступивших за этот период страховых взносов.

Кроме того, пенсионер может отказаться от получения установленной ему страховой части трудовой пенсии по старости (полностью или в определенной им части) не менее чем в течение 12 полных месяцев со дня ее назначения или предыдущего перерасчета. В таком случае по заявлению пенсионера производится перерасчет страховой части трудовой пенсии по старости. При этом не полученные пенсионером за указанный период суммы страховой части трудовой пенсии по старости подлежат зачислению на его индивидуальный лицевой счет.

Лицам, осуществлявшим трудовую деятельность после назначения накопительной части трудовой пенсии по старости, один раз в три года производится перерасчет размера указанной части трудовой пенсии с учетом дополнительных пенсионных накоплений, отраженных в специальной части индивидуального лицевого счета, за период, истекший со дня назначения названной части трудовой пенсии, либо со дня последнего перерасчета размера ее накопительной части.

Основания индексации самостоятельных частей трудовой пенсии (базовой, страховой и накопительной) отличаются друг от друга. В связи с этим индексироваться они могут в разное время.

Накопительная часть трудовой пенсии подлежит ежегодной индексации с учетом доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений и изменения ожидаемого периода выплаты пенсии.

Вопрос льготного досрочного пенсионного обеспечения в новой пенсионной системе решается следующим образом.

Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» предусматривает сохранение права отдельных категорий граждан на досрочное установление трудовых пенсий в связи с особыми условиями труда, то есть до достижения общеустановленного пенсионного возраста (60 лет - мужчины, 55 лет - женщины). Статья 27 данного Федерального закона устанавливает 15 категорий работников, имеющих указанное право. При этом право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости сохраняется только за теми, кто на 1 января 2003 года отработал не менее половины требуемого специального стажа. Лицам, которые отработали меньше этого срока, пенсии будут устанавливаться по правилам обязательной профессиональной системы, образованной согласно нормам соответствующего федерального закона.

В настоящее время заинтересованными министерствами и ведомствами проводится работа по доработке и согласованию проектов поправок к проектам федеральных законов «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» и «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем» в целях их представления в Правительство Российской Федерации для направления в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации для рассмотрения во втором чтении. Кроме того, подготовлен законопроект, предусматривающий изменение правоустанавливающей даты (1 января 2003 года), по состоянию на которую предполагается определять право на включение работника в профессиональную пенсионную систему, что позволит назначать досрочные трудовые пенсии до момента вступления в силу законодательства о профессиональных пенсионных системах.

Основным законодательным актом, регулирующим другую часть новой пенсионной системы - государственное пенсионное обеспечение, является Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Данный За-

кон определяет условия и нормы пенсионного обеспечения таких категорий граждан как: федеральные государственные гражданские служащие; лица, пострадавшие от радиационных и техногенных катастроф; граждане, проходившие военную службу; участники Великой Отечественной войны и нетрудоспособные лица.

Финансирование государственного пенсионного обеспечения производится за счет средств федерального бюджета. Пенсии по государственному пенсионному обеспечению могут быть различных видов в зависимости от категории граждан, которым они назначаются.

Законом предусматривается установление социальных пенсий. Фактически социальная пенсия представляет собой социальное пособие, основная цель которого предоставить минимальный источник к существованию гражданину, не заработавшему право на получение трудовой пенсии.

Данный Закон закрепляет право некоторых категорий граждан на получение двух пенсий. Например, такое право имеют участники Великой Отечественной войны, которым может устанавливаться пенсия по инвалидности и трудовая пенсия по старости.

Следует отметить, что Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» предусматривается разработка и принятие нового федерального закона о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» не охватывает все возможные случаи такого обеспечения. Пенсионное обеспечение отдельных категорий граждан может регулироваться другими законодательными актами.

Так, некоторые категории граждан обладают правом на дополнительное обеспечение в силу из особых заслуг перед обществом и государством (Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации; граждане, награжденные некоторыми государственными наградами; лауреаты ряда государственных премий; чемпионы Олимпийских игр и др.), а также в силу значимости для общества и государства отдельных видов общественно-полезной деятельности, которой они занимаются (военная, правоохранительная, государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации, муниципальная служба).

В этой связи нельзя не отметить Федеральный закон от 4 марта 2002 года № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией».

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 4 декабря 2003 года № 444-О «По жалобе гражданина Когана Исаака Львовича на нарушение его конституционных прав положение пункта 1 статьи 1 Федерального закона «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией», «назначение и выплата дополнительного материального обеспечения находится... в неразрывном единстве с назначением и выплатой его получателю трудовой пенсии...», установленная выплата фактически выступает в качестве способа повышения уровня пенсионного обеспечения...». Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает дополнительное материальное обеспечение по существу в качестве особого вида пенсионного обеспечения.

Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение может устанавливаться только гражданам Российской Федерации, если они: получают пенсию или ежемесячное пожизненное содержание, выплачиваемое пребывающему в отставке судье; не выполняют оплачиваемую работу и имеют выдающиеся достижения и особые заслуги пе-

ред нашей страной, которые в установленном порядке отмечены высшими государственными наградами и званиями.

К лицам, имеющим необходимые для назначения названного обеспечения награды и звания, относятся: Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, Герои Социалистического Труда, граждане, награжденные орденом Святого апостола Андрея Первозванного, граждане, награжденные орденом Ленина, чемпионы Олимпийских игр, лауреаты государственных премий и др.

При определении суммы дополнительного материального обеспечения применяется размер базовой части трудовой пенсии по старости.

Еще одним законодательным актом, устанавливающим особенности пенсионного обеспечения для военнослужащих, сотрудников различных правоохранительных органов и членов их семей, является упоминавшийся выше Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1.

Законом предусматривается возможность получения трех видов пенсий при соблюдении условий, предусмотренных в его положениях, - пенсии за выслугу лет, по инвалидности, а также по случаю потери кормильца. Пенсии назначаются и выплачиваются после увольнения со службы. Пенсии по инвалидности этим лицам и пенсии по случаю потери кормильца их семьям назначаются независимо от продолжительности службы.

Выплата пенсий обеспечивается за счет средств федерального бюджета. При этом финансирование расходов на выплату пенсий осуществляется в централизованном порядке.

Пенсионное обеспечение осуществляется соответствующими органами исполнительной власти в зависимости от последнего места службы пенсионера (соответственно, Минобороны России, МВД России, ФСБ России и т. д.). Законом также установлены условия получения права на пенсию, размеры пенсий, урегулированы другие вопросы пенсионного обеспечения вышеназванной категории граждан.

Другой формой дополнительного пенсионного обеспечения в пенсионной системе Российской Федерации выступает ежемесячная доплата к пенсии, устанавливаемая членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации в соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2001 года № 155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации».

Указанный Федеральный закон определяет условия, порядок назначения и выплаты вышеназванной ежемесячной доплаты к пенсии за счет средств, дополнительно поступающих в ПФР от работодателей, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации, в качестве дополнительной гарантии в области социального обеспечения в связи с вредными, опасными, напряженными и тяжелыми условиями труда, имеющего особый характер, а также порядок финансирования расходов на выплату указанной доплаты.

Доплата к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации назначается при наличии выслуги в должности члена летного экипажа воздушного судна гражданской авиации не менее 25 лет у мужчин и не менее 20 лет у женщин, а при оставлении летной работы по состоянию здоровья не менее 20 лет у мужчин и не менее 15 лет у женщин. Список должностей членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации и должностей, тождественных должностям, работа в которых дает право на доплату к пенсии, а также правила исчисления выслуги лет для установления доплаты к пенсии утверждаются Правительством Российской Федерации.

Ряд дополнительных выплат различным категориям пенсионеров установлен указами Президента Российской Федерации.

В целях реализации пенсионной реформы соответствующими министерствами и ведомствами принято более 100 нормативных правовых актов, регулирующих раз-

личные аспекты отношений в области обязательного пенсионного страхования и государственного пенсионного обеспечения (назначение и выплата пенсий, информирование застрахованных лиц, инвестирование пенсионных накоплений, персонифицированный учет и т. д.).

С 1 января 2004 года вступил в силу Федеральный закон от 29 ноября 2003 года № 154-ФЗ «Об увеличении базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Данный Федеральный закон направлен на дальнейшее повышение уровня пенсионного обеспечения граждан, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, путем увеличения размера базовой части их трудовой пенсии на централизованно установленный районный коэффициент к заработной плате.

21 марта 2005 года принят Федеральный закон № 18-ФЗ «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву». Данным Федеральным законом определяется порядок выделения ПФР средств федерального бюджета на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву, а также порядок расчета объема этих средств.

Таковы основные положения законодательства, характеризующие новую пенсионную систему, создаваемую в Российской Федерации.

Проведенный анализ нормативных документов, определивших направления пенсионной реформы, и действующего законодательства, принятого в целях их реализации, позволяет сделать вывод о том, что большинство из поставленных целей реформы до настоящего времени не выполнено.

Соответствие результатов пенсионной реформы ее целям представлено в таблице:

Цели ²	Оценка формальной реализации цели в законодательстве	Результаты, практически достигнутые к настоящему моменту	Оценка практической реализации цели
Обеспечение достойного уровня жизни (благополучия) пенсионеров	Реализована не в полной мере	Номинальный размер назначенной месячной пенсии в 2000-2005 годах увеличился в 3,4 раза. В реальном исчислении, то есть с поправкой на индекс потребительских цен, рост пенсии составил 2,2 раза. Однако темпы роста покупательной способности среднего размера пенсии в 2000-2005 годах существенно отстают от темпов роста покупательной способности доходов занятого населения. Это означает, что пенсионеры по сравнению с работающим населением с каждым годом живут все хуже. При этом в настоящее время система обеспечивает размер пенсии на уровне 110 % от прожиточного минимума пенсионера (в целом по стране). В то же время в различных субъектах Российской Федерации этот показатель значительно отличается. В ряде субъектов средний размер пенсии не достигает уровня прожиточного минимума. Действующим законодательством предусматривается поэтапное приближение размера базовой части трудовой пенсии к величине прожиточного минимума, однако вызывает сомнение, что показатель прожиточного минимума в существующем виде позволяет обеспечить достойный уровень благосостояния пенсионерам. При этом в среднесрочной перспективе соотношение пенсии и прожиточного минимума не удастся поднять выше 1,5 прожиточного минимума пенсионера	Не реализована

² При формулировании целей использованы материалы исследования: Т. М. Малева, О. В. Синявская. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад. - Москва, 2005 год.

Обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования	Реализована не в полной мере	Система сохраняет высокие риски дефицитности страховой составляющей при различных экономических прогнозах. Среднесрочный прогноз показывает высокую вероятность хронического увеличения дефицита бюджета ПФР в этой части в ближайшие годы. При этом действует норма о субсидиарной ответственности федерального бюджета по обязательствам ПФР в части страховой составляющей	Не реализована
Усиление страхового принципа	Реализована	Реформа в принципе создала страховые механизмы в пенсионной системе. Размер трудовой пенсии поставлен в прямую зависимость от суммы поступивших в ПФР страховых взносов за весь период трудовой деятельности работника, а не от продолжительности его трудового стажа и среднемесячного заработка, как было ранее. Не существует никаких ограничений по учету заработной платы при исчислении пенсии. В ее размере отражается фактический размер заработной платы, с которого уплачивались страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Однако после 2005 года доля страхового элемента в общей пенсии имеет тенденцию к сокращению, в то время как базовой - к росту, что означает смещение от страхового принципа к системе социального обеспечения	Реализована не в полной мере
Всеобщий охват работающего населения системой пенсионного страхования	Реализована	Согласно действующему законодательству все работающие граждане подлежат обязательному пенсионному страхованию. Однако фактически в настоящее время не обеспечивается участие больших групп населения в системе пенсионного страхования, что связано со значительной долей теневого сектора в занятости работников, в результате чего страховые взносы за них не уплачиваются либо уплачиваются в незначительном объеме	Не реализована
Снижение зависимости пенсионной системы от демографических факторов	Реализована	Страховая часть пенсионной системы по-прежнему сохраняет прямую высокую зависимость от демографических факторов, поскольку пока базируется на принципе солидарности поколений. Следует отметить, что в дальнейшем зависимость от демографических факторов в отношении пенсий, назначаемых на основании приобретаемых сейчас пенсионных прав, будет снижаться	Не реализована
Формирование внутри пенсионной системы накопительного элемента	Реализована	Накопительный элемент адресован достаточно ограниченной по численности группе населения, и в настоящее время накопительная часть пенсии не выплачивается. Кроме того, в связи со значительным дефицитом страховой составляющей бюджета ПФР, рассматриваются предложения не увеличивать с 2008 года долю тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в части накопительной составляющей, как это предусмотрено действующим законодательством. В случае реализации данного предложения одно из основных направлений реформы фактически будет свернуто. К тому же, по оценкам самого ПФР, размер накопительной составляющей трудовой пенсии в первые годы не будет оказывать сколько-нибудь заметного влияния на суммарный размер пенсии	Реализована не в полной мере
Формирование профессиональных пенсионных систем	Не реализована	Задача не получила своей реализации. Проекты соответствующих федеральных законов приняты в первом чтении несколько лет назад, однако до настоящего времени окончательный вариант не согласован и не принят	Не реализована
Легализация трудовых доходов и стимулирование сокращения неформального сектора на рынке труда	Реализована	Ожидаемого эффекта снижения налогов не принесло. Значительная часть доходов по-прежнему носит теневой и неформальный характер	Не реализована
Создание конкуренции и допуск на пенсионный рынок частного сектора	Реализована	Негосударственные управляющие компании получили в свое распоряжение лишь незначительную часть пенсионных накоплений. Основная часть этих средств находится под управлением государственной управляющей компании. Сложившаяся ситуация связана с пассивностью большинства граждан и их недоверием к частным институтам пенсионной системы при том, что правовая база для их функционирования сформирована	Не реализована

Снижение налогового бремени на работодателя	Реализована	Данная цель реализована. Вместе с тем в случае развития профессиональных пенсионных систем на работодателя будут возложены новые дополнительные расходы	Реализована
---	-------------	---	-------------

Таким образом, из десяти наиболее важных целей пенсионной реформы по состоянию на конец 2006 года, то есть через 4,5 года после фактического начала ее осуществления, реализована только одна - снижение налогового бремени на работодателя. Однако данная цель, при всей ее несомненной важности, непосредственного отношения к глобальной цели реформы - улучшению благосостояния пенсионеров - не имеет. Более того, поспешное снижение ставки ЕСН привело, как уже отмечалось, к значительным проблемам, связанным с формированием доходной части бюджета ПФР, и, как следствие, к возрастанию его зависимости от ассигнований из федерального бюджета и, соответственно, отходу от страховых принципов новой пенсионной системы, ее возврату к социальному обеспечению.

Частично реализованными можно признать две цели - построение пенсионной системы на основе страховых принципов и введение в ее структуру накопительных механизмов. В то же время, несмотря на формальное выполнение данных целей путем их нормативного закрепления в законодательстве, в последние годы наблюдаются одновременно отход от страховых принципов и сокращение возможностей населения участвовать в формировании накопительной составляющей своей пенсии.

Остальные семь важнейших целей пенсионной реформы до настоящего времени не достигнуты, несмотря на то, что формально в действующем законодательстве механизм реализации большей части из них предусмотрен.

Таким образом, очевидно, что к настоящему моменту степень достижения поставленных целей пенсионной реформы низка и требуется ускорение процесса ее проведения.

Анализ показал, что в результате сложившихся тенденций в ходе реализации пенсионной реформы обостряется проблема недостатка собственных финансовых ресурсов ПФР, которые должны обеспечить сбалансированность доходов и обязательств в части страховой составляющей бюджета ПФР. Эта проблема во многом обусловлена отсутствием обособленных источников финансового обеспечения досрочных (профессиональных) пенсий и внятной тарифной политики, а также нарастанием задолженности по уплате страховых взносов.

Согласно актуарному расчету ПФР, при сохранении нынешнего положения в пенсионной системе к 2015 году:

- недостаток средств распределительной составляющей системы обязательного пенсионного страхования возрастет в 6 раз по сравнению с бюджетом 2005 года;
- сохранится тенденция дальнейшего снижения жизненного уровня пенсионеров, получающих трудовую пенсию, которая выразится, в частности, в снижении коэффициента замещения трудовой пенсии до уровня 20,1 % от средней зарплаты, то есть практически в 1,4 раза;
- суммарный эффективный тариф снизится до 15 % от фонда заработной платы против 19 % в 2005 году.

Таким образом, сейчас не представляется возможным говорить о завершении осуществления проводимой пенсионной реформы. Ситуация в сфере пенсионного страхования и обеспечения остается сложной и требует принятия ряда безотлагательных мер.

Необходимость продолжения реформы осознается и высшими органами государственной власти Российской Федерации. Так, 19 декабря 2005 года Правительством Российской Федерации ряду министерств было поручено разработать и представить комплекс мер по дальнейшему совершенствованию пенсионной системы. Большинство подготовленных предложений нашло свое отражение в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р.

Основными направлениями проведения пенсионной реформы согласно данной Программе являются:

- повышение уровня пенсионного обеспечения с тем, чтобы в среднесрочной перспективе размеры социальных пенсий полностью обеспечивали прожиточный минимум пенсионеру, и, соответственно, были бы повышены базовые части трудовых пенсий;

- завершение формирования нормативно-правовой базы обеспечения проведения пенсионной реформы, что предполагает совершенствование законодательства Российской Федерации в части регулирования, в том числе:

 - профессиональных пенсионных систем в Российской Федерации;

 - порядка финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии и особенностей инвестирования пенсионных накоплений;

 - особенностей финансирования выплат накопительной части трудовой пенсии, сформированной в негосударственных пенсионных фондах;

 - прав застрахованных лиц на добровольное вступление в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию;

- разработка мер по развитию механизмов обязательного пенсионного страхования, дополнительного пенсионного обеспечения и добровольного пенсионного страхования, в том числе путем:

 - повышения привлекательности негосударственных организаций в сфере обязательного пенсионного страхования за счет расширения предлагаемых ими форм пенсионных продуктов;

 - уточнения правового статуса ПФР и негосударственных пенсионных фондов;

 - разработки мер по повышению эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений и предотвращения конфликта интересов в сфере формирования и инвестирования пенсионных накоплений, определения порядка инвестирования пенсионных накоплений в ценные бумаги иностранных эмитентов;

 - установления требований к раскрытию информации негосударственными пенсионными фондами;

 - развития институциональной основы актуарной деятельности.

Следует отметить, что некоторые меры, направленные на пополнение доходной части бюджета ПФР и сбалансированность страхового компонента пенсионной системы, не вошли в Программу в связи с различиями в позициях ответственных министерств. Данные предложения предполагают увеличение тарифа страховых взносов в пределах существующей ставки ЕСН с 14 до 17 %, а также сохранение ставки страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии для лиц 1967 года рождения и старше на уровне 4 % от выплат работнику вместо предусмотренного законодательством увеличения этой ставки с 2008 года до 6 процентов.

Среди конкретных мер, требующих своей реализации в ближайшее время с целью недопущения кризиса пенсионной системы, следует отметить:

1. В части закрепления страховых принципов пенсионной системы:

- решить проблему льготного пенсионного обеспечения, законодательно утвердив институт профессиональных пенсий;

- заменить ожидаемый период выплаты трудовой пенсии ежегодно рассчитываемым показателем ожидаемой продолжительности жизни.

2. В части совершенствования тарифной политики:

- ежегодно устанавливать величину тарифов страховых взносов, исходя из финансовой обеспеченности текущих пенсионных обязательств в целях сохранения пенсионных прав застрахованных лиц и долгосрочной сбалансированности государственных пенсионных обязательств;

- систематически (ежегодно) осуществлять корректировку (индексацию) границ шкалы регрессии ЕСН и страховых взносов темпами не ниже прогнозируемых темпов роста средней заработной платы;

- ввести единую ставку тарифа страховых взносов, направляемых на финансирование страховой части трудовой пенсии, для всех категорий страхователей.

3. В части повышения эффективности работы по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и погашению задолженности по указанным взносам:

- устранить разделение функций администрирования страховых взносов и возложить в полном объеме указанные функции на ФНС России либо на страховщика - ПФР;

- упростить процедуру взыскания задолженности по ЕСН и страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и начисленным пеням;

- определить порядок списания безнадежной к взысканию задолженности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Как показал проведенный в ходе мероприятия анализ, дальнейшее реформирование института пенсионного страхования и обеспечения должно осуществляться путем выработки государственной стратегии в данной сфере, сформированной с учетом демографических, экономических, социальных и других факторов. Необходимость осуществления значительных структурных изменений, учитывающих данные факторы, будет обоснована в следующих разделах настоящей аналитической записки.

2. Оценка уровня пенсионного обеспечения в Российской Федерации и благосостояния пенсионеров в соотношении с прожиточным минимумом и по сравнению с другими категориями граждан с момента начала реализации пенсионной реформы

В качестве показателей, на основании которых оценивалась динамика уровня жизни пенсионеров, использовались соотношения пенсий и иных мер социальной поддержки пенсионеров с прожиточным минимумом, заработной платой (коэффициент замещения), а также покупательная способность всех выплат. Получатели пенсий были разделены на несколько категорий (получатели пенсий по старости, инвалидности, по мере кормильца, социальной пенсии и т. д.).

Кроме того, впервые в исследовании была поставлена задача обобщения информации о мерах социальной поддержки, оказываемых пенсионерам в субъектах Российской Федерации за счет их бюджетов и бюджетов муниципальных образований.

Основными отправными точками при проведении мероприятия были позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанные им в своих решениях и касающихся вопросов, связанных с определением необходимого размера трудовых пенсий и доведением его до уровня прожиточного минимума.

Конституционный Суд Российской Федерации в данных решениях фактически обязал государство обеспечить пенсионерам определенный уровень социального обеспечения, который позволял бы им удовлетворять основные жизненные потребности, связав данный уровень с понятием «прожиточный минимум», но в то же время оставил за государством право при осуществлении социальной политики учитывать свои финансовые возможности, не допуская при этом снижения объема соответствующих социальных выплат. Так, Конституционный Суд Российской Федерации признал, что государство (законодатель) обязано:

- постепенно повышать уровень социальной защиты, прежде всего, тех пенсионеров, чьи пенсии ниже прожиточного минимума, поскольку трудовые пенсии являются для пенсионеров источником средств к существованию³;

³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 октября 1999 года № 153-О.

- установить, исходя из имеющихся экономических ресурсов, такой порядок пенсионных отношений, который создавал бы реальные условия для эффективной компенсации соответствующим лицам потерь от естественной (возрастной) утраты способности к труду и самообеспечению в объеме, гарантирующем их общую материальную обеспеченность на уровне, необходимом для удовлетворения основных жизненных потребностей⁴;

- гарантировать пенсионерам такую величину трудовой пенсии по старости, которая в совокупности с иными мерами социальной поддержки позволяла бы им удовлетворять минимальные естественные потребности, стоимостной оценкой которых - в рамках действующего правового регулирования - является прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации, где они проживают, и тем самым не ставила бы под сомнение возможность достойной жизни пенсионера, осуществления им как гражданином иных провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав и свобод личности⁵.

При этом Конституционным Судом Российской Федерации было указано, что исключение из правового регулирования пенсионных отношений категорий «минимальный размер пенсии по старости» и «прожиточный минимум», в случае отсутствия иных объективных критериев социального вспомоществования, ориентирующих на гарантирование необходимого уровня нормальной жизнедеятельности лиц, достигших пенсионного возраста, должно расцениваться как нарушение законодателем требования, вытекающего из конституционного принципа уважения и охраны человеческого достоинства, обеспечить каждому, кто в силу объективных обстоятельств утратил способность к достижению естественно обусловленного материального уровня, возможность получения минимально необходимого набора социальных благ, который в рамках действующего правового регулирования определяется нормативной категорией «прожиточный минимум в субъекте Российской Федерации»⁶.

В то же время Конституционным Судом Российской Федерации отмечено, что право на пенсионное обеспечение реализуется в пенсионных правоотношениях в порядке и на условиях, установленных законом, в том числе исходя из имеющихся у государства материально-финансовых средств и иных возможностей, поскольку Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого на социальное обеспечение, включая право на получение трудовых пенсий (статья 39, часть 1), не решает вопроса о праве гражданина на конкретный размер пенсии и определенный способ ее индексации⁷.

Исходя из этих основополагающих положений и строился проведенный анализ.

Общая характеристика макроэкономических показателей социального обеспечения, доходов населения и положения пенсионеров

В период с 1999 по 2005 год валовой внутренний продукт России увеличился на 58 % и составил 89 % от уровня 1989 года. Согласно оценкам Росстата объем произведенного в 2005 году ВВП составил 21598,0 млрд. рублей.

Из произведенного в 2005 году ВВП расходы на конечное потребление домашних хозяйств составили 10152,5 млрд. рублей, или около 71 тыс. рублей на душу населения. Доля расходов на конечное потребление домохозяйств колеблется в районе 50 % от ВВП. В 2000-2002 годах эта доля увеличилась с 45,1 % до 49,9 % ВВП, затем к 2005 году сократилась до 47,0 % ВВП⁸.

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2005 года № 17-О.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2003 года № 197-О.

⁸ Российский статистический ежегодник. 2005 /Росстат (CD-ROM), таб. 11.1-11.14; Социально-экономическое положение России. 2005 /Росстат, М.: 2006, с. 8-10.

Для оценки общего влияния ВВП на уровень жизни населения существенное значение имеет доля в нем оплаты труда наемных работников.

(млн. руб.)

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Валовой внутренний продукт в рыночных ценах	7305646	8943582	10830535	13243240	16966400	21598000
в том числе:						
оплата труда наемных работников (включая скрытую)	2937230	3848399	5065101	6223712	7757700	9342600
в % от ВВП	40	43	47	47	46	43
из них:						
скрытая оплата	810000	993500	1249000	1496400		
в % от ВВП	11	11	12	11		

По данным Росстата, доля оплаты труда наемных работников (со скрытой оплатой) в 2000-2003 годах постепенно увеличивалась с 40 % до 47 % ВВП. Затем в 2003-2005 годах она вновь сократилась до 43 %. При этом 11-12 % от ВВП составляла приблизительно оцененная скрытая заработная плата. В то же время в развитых странах - США, Франции и др. - оплата труда составляет от 60 до 75 % ВВП. Таким образом, оплата труда наемных работников в России существенно занижена по сравнению с доходами других хозяйствующих субъектов и, в частности, по сравнению с предпринимательскими доходами и доходами от собственности.

Следует отметить, что, по мнению многих специалистов, в России наблюдается не столько кризис пенсионной системы, сколько кризис политики заработной платы. В случае повышения удельного веса учитываемой заработной платы в ВВП и ее доли в доходах населения пенсионная система могла бы функционировать без особых осложнений. Более того, в случае резкого уменьшения теневой составляющей заработной платы могла бы идти речь об уменьшении страховых взносов в ПФР, которые вносят работодатели, и соответствующем введении уплаты страховых взносов работниками с получаемой заработной платы.

В то же время нельзя не отметить, что сложившаяся ситуация в сфере заработной платы в первую очередь обусловлена низким уровнем диверсификации экономики страны.

Реальные располагаемые доходы населения за период с 1992 по 2005 год в сравнении с уровнем 1991 года снизились в 1992 году на 47,5 %, то есть почти вдвое. Затем началось медленное восстановление, которое прерывалось сначала в 1995 году и потом во время «дефолта» 1998 года. Самый низкий уровень доходов наблюдался в 1999 году, когда он составлял 44,9 % от уровня 1991 года. После этого доходы стабильно росли, однако в 2005 году составляли только 83,8 % от уровня 1991 года. За 2001-2005 годы по отношению к 2000 году реальные располагаемые денежные доходы выросли на 66,4 процента.

Динамика роста доходов населения в период с 2000 по 2005 год приведена в таблице⁹.

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Среднедушевые денежные доходы, руб.	2281	3062	3947	5170	6383	7848
Реальные располагаемые доходы:						
в % к 1991 г.	50,3	54,9	60,9	70,0	77,0	83,8
в % к 2000 г.	100,0	109,0	121,0	139,1	152,9	166,4

Структура денежных доходов населения, сформировавшаяся в 1990-е годы, в 2000-2005 годах не переживала существенных изменений. Однако можно заметить, что доля оплаты труда и доля социальных выплат росли в 2000-2002 годах, после чего начали снижаться. Условно говоря, последние шесть лет, с точки зрения тенденций в сфере доходов, можно разделить на первую половину - «социальную» и вторую половину -

⁹ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2005: Статсборник / Росстат, М.: 2005, с. 124.

«предпринимательскую». Учитывая структуру социальных выплат, можно со всей очевидностью предположить, что и доля пенсий, как их составная часть, в общем объеме денежных доходов населения тоже представляет незначительную и, естественно, относительно меньшую величину, равную примерно 10 процентам.

Структура денежных доходов населения в 2000-2005 годах приведена ниже:

	(в %)					
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Денежные доходы - всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Доходы от предпринимательской деятельности	15,4	12,6	11,9	12,0	11,7	11,5
Оплата труда	62,8	64,6	65,8	63,9	64,9	64,5
Социальные выплаты	13,8	15,2	15,2	14,1	12,9	13,0
Доходы от собственности	6,8	5,7	5,2	7,8	8,3	9,0
Другие доходы	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2	2,0

Рассмотрим, как изменялись в этот период показатели дифференциации (неравенства) доходов социальных слоев населения и основные характеристики бедности в российском обществе.

Понятно, что наиболее резкий рост неравенства произошел в начале 90-х годов прошлого века, когда коэффициент фондов (соотношение доходов 10 % наиболее обеспеченных и 10 % наименее обеспеченных граждан) подскочил с 5-6 до 14-15 раз, а индекс Джини (степень отклонения фактического распределения доходов от абсолютно равного их распределения между жителями страны) увеличился до 0,4. В последующие годы наблюдались лишь незначительные колебания указанных показателей в районе средних значений.

В 2000-2004 годах в России продолжался медленный, но устойчивый рост показателей социальной дифференциации. В 2005 году, согласно оценкам Росстата, указанные коэффициенты незначительно снизились.

Следует отметить, что в странах Европейского союза индексы дифференциации значительно ниже (коэффициент фондов составляет 5-10 раз, а индекс Джини - 0,27-0,36), а в Латинской Америке - значительно выше (соответственно, 67 раз и 0,593). В США показатели примерно равны российским. В 2000 году в этой стране коэффициент фондов составил 15,7 раза и индекс Джини - 0,408.

Уровень бедности измеряется в России как доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума. С начала 1990-х годов утвержденные методики расчета минимума (и «потребительской корзины») неоднократно менялись. Тем не менее, Росстат публикует непрерывный ряд показателей, из которого следует, что после резкого повышения уровня бедности в 1992 году до 49,3 %, он снижался до 20,8 % в 1997 году, потом повышался вследствие «дефолта» до 29 % в 2000 году. После 2000 года уровень бедности непрерывно снижается. В 2005 году согласно публикациям Минэкономразвития России этот уровень снизился до 15,8 %, а число бедных составило 22,6 млн. человек. Названное Министерство прогнозирует дальнейшее снижение уровня бедности к 2008 году до 9,7 процента.

Альтернативные оценки свидетельствуют, во-первых, о том, что бедность - понятие относительное и должно оцениваться относительно средних доходов (заработной платы) в обществе, и, во-вторых, о том, что даже обновленный «прожиточный минимум» таковым не является, так как прожить на него невозможно. Так, в потребительской корзине для исчисления прожиточного минимума пенсионера отсутствуют многие виды потребностей, например, транспортные услуги, а нормы на многие продукты питания и непродовольственные товары существенно занижены (мясо, рыбу, овощи и фрукты, лекарства и т. д.)¹⁰.

¹⁰ По мнению авторов научно-исследовательской работы «Анализ проектов законодательных актов, связанных с совершенствованием пенсионного законодательства», проведенной в ходе экспертно-аналитического мероприятия по заказу Счетной палаты Российской Федерации специалистами РАГС при Президенте Российской Федерации.

В развитых странах для оценки уровня и показателей бедности используют более совершенные методы, например, в европейских странах измеряют ее относительный уровень: там бедным считается человек с доходом меньше 60 % медианного, то есть среднего дохода по стране (медианный - это уровень дохода, ниже и выше которого располагаются по 50 % населения страны). Соответственно, по европейским меркам, бедными являются примерно 25 % россиян. В США уровень бедности рассчитывается исходя из расходов на продукты питания: их доля в потребительской корзине у тех, кого относят к категории бедных, должна составлять более трети всех расходов. С точки зрения этой методики, бедных россиян в стране 28,8 процента.

Таким образом, доступные данные свидетельствуют о том, что большинство населения в настоящее время постепенно повышает свой уровень жизни и стандарты потребления, но доля населения, находящегося за чертой бедности, по-прежнему велика. В то же время в обществе сохраняется высокая степень дифференциации граждан и домашних хозяйств по доходам. Все группы населения, включая пенсионеров и бюджетников, сильно дифференцированы по уровню жизни. Дифференциация велика как между группами, так и внутри групп.

Общая численность пенсионеров в 2005 году составила 38317,1 тыс. человек, уменьшившись по сравнению с 2000 годом почти на 100 тыс. человек. При этом за 2005 год численность пенсионеров увеличилась на 132,9 тыс. человек в основном за счет роста числа пенсионеров, получающих трудовую пенсию по старости и социальные пенсии. Наиболее существенное снижение числа пенсионеров наблюдалось в 2003 году, когда их количество в сравнении с 2002 годом уменьшилось на 267,3 тыс. человек.

Основные тенденции, прослеживающиеся при анализе численности и структуры получателей пенсий, таковы:

- численность пенсионеров в России весьма значительна и в 2005 году достигла 26,8 % от численности постоянного населения страны; в то же время численность пенсионеров не только не растет в последние годы, но даже немного снижается, в том числе из-за высокой смертности;

- среди пенсионеров преобладают пенсионеры по старости, доля которых выросла с 75,0 % в 2000 году до 80,7 % в 2005 году;

- растет число и доля работающих пенсионеров: в 2000 году работали 15,9 % пенсионеров, в 2005 году - 21 процент.

Пенсионеры являются социальной группой, доходы которой в наибольшей степени зависят от государства. Выплата пенсий, основная часть которых идет из ПФР, - основа их доходов.

Номинальный размер назначенной месячной пенсии в 2000-2005 годах увеличился с 694,3 рубля до 2364,0 рубля (в 3,4 раза). В реальном исчислении, то есть с поправкой на индекс потребительских цен, рост пенсии составил 2,2 раза.

	(руб.)					
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Средний размер назначенных месячных пенсий	694,3	1023,5	1378,5	1637,0	1914,5	2364,0
Величина прожиточного минимума пенсионера	909	1144	1379	1605	1801	2170
Средний размер начисленной заработной платы	2223	3240	4360	5499	6740	8530
Соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий:						
с величиной прожиточного минимума пенсионера, %	76,4	89,5	100,0	102,0	106,3	108,9
со средним размером начисленной заработной платы, %	31,2	31,6	31,6	29,8	28,4	27,6
Реальный размер назначенных месячных пенсий, в % к предыдущему году	128,0	121,4	116,3	104,5	105,5	109,6

Отметим, что в 2003-2005 годах темпы реального роста размера пенсий были в разы ниже, чем в 2000-2002 годах.

Начиная с 2002 года, средний размер пенсии превысил прожиточный минимум и в 2005 году уже составил 108,9 % прожиточного минимума. Однако, как было указано выше, прожиточный минимум, рассчитанный по действующим методикам, крайне низок.

Более показательным является соотношение средней пенсии и средней заработной платы¹¹ - так называемый коэффициент замещения, который с начала пенсионной реформы постоянно снижался (с 31,6 % в 2002 году до 27,6 % в 2005 году) и, по оценкам специалистов, продолжит свое падение и в дальнейшем. К тому же темпы роста покупательной способности среднего размера пенсии в 2000-2005 годах существенно отстают от темпов роста покупательной способности доходов занятого населения. Это означает, что пенсионеры по сравнению с работающим населением с каждым годом живут все хуже.

Отношение темпа роста средней пенсии к темпу роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы приведено в таблице:

	(в %)					
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Темп роста средней пенсии	146,0	152,0	135,0	119,0	117,0	123,0
Темп роста среднемесячной номинальной начисленной заработной платы	146,0	145,7	134,6	126,1	122,6	126,9

Пенсионное обеспечение является не менее важной государственной функцией, чем обеспечение достойного вознаграждения за труд работникам в так называемых «бюджетных» отраслях. Однако, как показал анализ, с начала пенсионной реформы величина соотношения средней пенсии и заработной платы «бюджетников» снизилась более чем на 7 %, а с 2000 года - на 14,2 процента.

Не менее интересным представляется анализ величины коэффициента замещения заработной платы по отраслям экономики (Приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). Исследование динамики данного показателя с момента начала пенсионной реформы показало, что это соотношение, в основном, либо практически не изменяется, либо уменьшается.

Так, снижение величины коэффициента замещения наблюдается по отношению к средней заработной плате (с 0,32 в 2002 году до 0,28 в 2005 году), заработной плате в сельском хозяйстве (с 0,73 до 0,65), на обрабатывающих производствах (с 0,31 до 0,28), торговле (с 0,45 до 0,38), в сфере транспорта и связи (с 0,24 до 0,21), государственном управлении (с 0,27 до 0,22), образовании (с 0,56 в 2000 до 0,43 в 2005 году) и здравоохранении (с 0,52 до 0,4). Указанные показатели позволяют сделать вывод об опережающем росте заработной платы в этих отраслях по сравнению с размерами средней пенсии.

Следует отметить крайне низкие значения коэффициента замещения в ряде отраслей и, в особенности, в сфере добычи полезных ископаемых (0,11-0,12) и финансовой деятельности (0,1-0,13). Также обращают на себя внимание значительные различия в величине рассматриваемого коэффициента в зависимости от отрасли (более чем в 7 раз). Так, самое низкое значение этого коэффициента наблюдается в двух вышеупомянутых отраслях экономики (от 0,1 до 0,13), в то время как, например, в сельском хозяйстве данное значение достигало 0,73, что связано, прежде всего, с низким уровнем заработной платы в данной сфере экономической деятельности.

¹¹ При исчислении средней пенсии ПФР в настоящее время учитываются все виды пенсий, в том числе социальная, поэтому, принимая во внимание различные методики расчета, используемый в записке коэффициент замещения не может быть сопоставлен с величиной аналогичного коэффициента, предусмотренного положениями Конвенции Международной организации труда 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения.

Также следует отметить, что к 2006 году по сравнению с 2002 годом доля расходов на выплату трудовой пенсии в ВВП снизилась на 0,86 % (с 5,65 до 4,79 %). Такой показатель является явно заниженным и недостаточным (по крайней мере, в 2,0-2,5 раза). Опыт промышленно развитых стран свидетельствует о том, что на пенсионное обеспечение они расходуют 10-20 % ВВП. Например, уже сегодня расходы на государственные пенсии составляют: в Германии - 16,8 % ВВП; во Франции - 17 %; в Австрии - 18 %; в Италии - 20 процентов.

Согласно прогнозным оценкам экспертов расходы на пенсии в ближайшие 10-15 лет увеличатся в 1,5-1,8 раза и составят к 2020 году: в Германии - 21,6 % ВВП; во Франции - 21,6 %; в Австрии - 23,7 %; в Италии - 25,6 процента.

Прожиточный минимум пенсионера и покупательная способность пенсий в целом по Российской Федерации

Для оценки уровня жизни пенсионера немаловажное значение имеет определение его жизненных потребностей и расходов, определяемых с помощью потребительской корзины, то есть набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья и обеспечения жизнедеятельности пенсионера. Стоимостную оценку потребительской корзины пенсионера выражает показатель прожиточного минимума (далее - ПМ) пенсионера.

Характеристика прожиточного минимума, как одного из показателей уровня жизни пенсионеров, наиболее полно раскрывается при сравнении его величины с уровнем прожиточного минимума других социально-демографических групп населения.

	(в %)					
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
ПМ пенсионеров по отношению к ПМ трудоспособного населения	68,9	70,2	70,1	69,7	69,2	68,7
ПМ пенсионеров по отношению к ПМ детей	75,2	76,3	76,3	76,8	77,4	77,5
ПМ пенсионеров по отношению к ПМ на душу населения	75,1	76,3	76,3	76,0	75,8	75,5

Как показывает динамика приведенных в таблице показателей, размер ПМ пенсионеров стабильно составляет примерно 3/4 от уровня ПМ на душу населения. Сложившееся соотношение обусловлено спецификой и различием в количестве потребляемых продуктов питания и непродовольственных товаров и, кроме того, отсутствием в наборе услуг потребительской корзины пенсионеров транспортных услуг. Поскольку в ПМ пенсионеров отсутствуют также и расходы по обязательным платежам и сборам, то это обстоятельство также влияет на уменьшение размера ПМ, который, таким образом, равен стоимостной величине потребительской корзины пенсионеров.

По отношению к ПМ трудоспособного населения ПМ пенсионеров составляет около 70 %, а по отношению к ПМ детей он несколько выше по сравнению с ПМ на душу населения в целом.

В структуре ПМ (стоимости потребительской корзины) пенсионеров в настоящее время примерно половину занимают продукты питания, несколько менее 1/4 приходится на непродовольственные товары, и несколько более 1/4 занимают услуги.

Наряду с анализом состава и структуры ПМ пенсионеров, следует отметить региональную дифференциацию ПМ пенсионеров в разрезе отдельных субъектов Российской Федерации. Так, в 2005 году 53 % субъектов имели ПМ пенсионеров ниже среднего уровня по России в целом, а в 47 % субъектов наблюдалось превышение данного уровня. При этом коэффициент дифференциации ПМ пенсионеров, определяемый отношением максимального ПМ среди субъектов к минимальному, составлял 3,5 раза.

Для более основательной оценки жизненного уровня пенсионеров важное значение приобретает сопоставление среднего размера назначенной пенсии с величиной их прожиточного минимума, который пенсионеры потенциально могли бы приобрести на свою пенсию.

Результатом такого сопоставления является показатель покупательной способности (далее - ПС) пенсий.

Количественное значение ПС в определенной мере характеризует и качественную сторону жизненного уровня пенсионеров. Если ПС равняется 1, то это свидетельствует о том, что жизненный уровень пенсионеров находится на уровне их прожиточного минимума. При величине ПС, превышающей 1, жизненный уровень пенсионеров характеризуется состоянием выше прожиточного минимума. При негативной ситуации, когда ПС ниже 1, жизненный уровень пенсионеров не обеспечивает им даже физического выживания.

При характеристике ПС пенсий существенное значение имеет сравнительная оценка ее уровня с другими видами доходов населения.

(в количестве наборов ПМ)

Виды покупательной способности	2000 г.	2001г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
ПС среднедушевых денежных доходов	1,89	2,04	2,18	2,45	2,67	2,85
в том числе:						
ПС среднемесячной заработной платы	1,72	2,04	2,26	2,44	2,64	2,83
ПС среднемесячной пенсии	0,76	0,89	1,00	1,02	1,06	1,14

Как показывают данные таблицы, ПС пенсий на протяжении 2000-2005 года была в 2 с лишним раза ниже ПС среднедушевых денежных доходов и ПС среднемесячной заработной платы. Это обусловлено различиями в уровнях соответствующих доходов и прожиточных минимумов. Вместе с тем в динамике наблюдается увеличение ПС всех видов доходов, свидетельствующее о том, что данные доходы росли быстрее, чем соответствующие прожиточные минимумы, хотя и разными темпами.

При анализе покупательной способности пенсий следует иметь в виду, что в разных субъектах Российской Федерации сформировались различные по величине уровни данного показателя, как в целом, так и по отдельным категориям получателей.

Прожиточный минимум пенсионера и покупательная способность пенсий в субъектах Российской Федерации

Показатель прожиточного минимума пенсионера, установленный в регионах, существенно отличался, что, соответственно, отражается и на уровне жизни пенсионеров в субъектах Российской Федерации.

При величине прожиточного минимума по России в целом в 2002 году 1379 рублей, самый низкий показатель был в Тамбовской области (1060 рублей), а самый высокий - в Корякском автономном округе (3549 рублей), разница между ними составляла почти 3,5 раза. В 2005 году дифференциация размеров ПМ пенсионера подверглась изменению незначительно: самый низкий ПМ (в Северной Осетии - Алании) составлял 1626 рублей, а самый высокий (в Эвенкийском автономном округе) - 4598 рублей, разница - практически в 3 раза при среднероссийском показателе 2430 рублей.

Покупательная способность пенсий в регионах также значительно различалась.

Так, в 2002 году разница между самым высоким уровнем покупательной способности средней пенсии, который имел место во Владимирской области (1,32), и самым низким в Корякском автономном округе (0,52) составила более 2,5 раза. В 2005 году эта разница несколько сократилась и составляла чуть более 2 раз (Алтайский край - 1,44 и Эвенкийский автономный округ - 0,7).

Следует отметить, что, несмотря на некоторое повышение пороговых значений покупательной способности за время проведения пенсионной реформы, общий уровень

покупательной способности средней пенсии по стране не только не вырос, но даже чуть снизился с 1,06 до 1,05.

Практически не изменилось количество регионов, в которых покупательная способность пенсий ниже единицы. В 2002 году их было 15 (информация имела только по 66 субъектам Российской Федерации), в 2005 году - 16.

В 2002 году наименьшие показатели покупательной способности были в Корякском и Ненецком автономных округах, Камчатской и Сахалинской областях, а в 2005 году - в Эвенкийском, Чукотском, Корякском и Таймырском автономных округах, а также в Приморском крае и Сахалинской области.

Наибольшие показатели наблюдались в 2002 году во Владимирской и Тульской областях, Алтайском крае и Северной Осетии - Алании, а в 2005 году - опять же в двух последних регионах, а также в Липецкой и Псковской областях.

При этом существенным фактором является низкая величина прожиточного минимума, а не высокий уровень благосостояния пенсионеров в указанных регионах.

Если рассматривать покупательную способность наиболее высоких из трудовых пенсий, а именно пенсий по старости, получатели которых составляют более 80 % от общего числа получателей трудовых пенсий, то необходимо отметить следующее. Уровень покупательной способности этого вида пенсий выгодно отличается от трудовых пенсий по инвалидности, по случаю потери кормильца, а также от пенсий по государственному пенсионному обеспечению (если последние рассматривать в целом, а не по отдельным категориям пенсионеров).

На конец 2005 года только в 8 субъектах на трудовую пенсию по старости можно было приобрести менее одного набора ПМ пенсионера. При этом все субъекты с низким уровнем покупательной способности относятся к северным регионам, причем пять из них расположены на Дальнем Востоке. Наименьшая покупательная способность трудовых пенсий по старости по-прежнему сохраняется в Чукотском автономном округе - 0,91 набора прожиточного минимума, что на 0,46 ниже, чем по Российской Федерации. Наиболее высокое значение этого показателя в Алтайском крае - 1,56, что может быть объяснено низким уровнем величины прожиточного минимума пенсионеров (всего 70 % от прожиточного минимума по Российской Федерации). В г. Москве по сравнению с 2002 года покупательная способность трудовых пенсий по старости повысилась на 0,06 и составила 1,01 набора.

Покупательная способность социальных пенсий остается на низком уровне как в целом по Российской Федерации, так и на уровне субъектов. В конце 2005 года, как и в 2002 году, в подавляющем большинстве субъектов данный показатель составлял менее одного набора регионального прожиточного минимума пенсионера. Только в 10 регионах данный показатель выше единицы. С другой стороны, относительно высокое значение этого показателя в Кемеровской области и Республике Дагестан (1,1, что почти на треть выше среднероссийского уровня) объясняется, прежде всего, невысоким уровнем прожиточного минимума пенсионеров в этих регионах (1850 рублей и 1659 рублей, соответственно).

При этом покупательная способность пенсий граждан, получающих социальные пенсии по возрасту, во всех регионах не достигает прожиточного минимума пенсионера.

Крайне низкой остается и покупательная способность пенсий по инвалидности и по потере кормильца, уровень которой в половине субъектов составляет 0,9-1,1 от величины прожиточного минимума.

Высокая покупательная способность пенсии наблюдается у таких категорий получателей как пенсионеры - участники Великой Отечественной войны и государственные

служащие, которая в 80 % субъектов Российской Федерации в 2005 году превышала уровень 1,5 прожиточного минимума пенсионера.

Следует сказать, что различия между получателями пенсий являются естественными и обусловлены величиной трудового вклада и заслугами или важностью деятельности нынешних пенсионеров для государства в прошлом.

Наиболее наглядно проиллюстрировать различия в положении пенсионеров в различных субъектах Российской Федерации и выявить тенденции изменения их уровня жизни и благосостояния можно на примере двух регионов, в которых в ходе проведения мероприятия непосредственно проводился соответствующий анализ.

Экспертно-аналитическим мероприятием были охвачены два субъекта Российской Федерации - Алтайский край и Амурская область. Общая численность пенсионеров в данных регионах составляет 905,2 тыс. человек (690,0 и 215,2 тыс. человек, соответственно).

Проведенный анализ уровня позволил сделать следующие выводы.

1. Уровень жизни и благосостояние пенсионеров в указанных регионах значительно различаются, причем в некоторых случаях тенденции, характеризующие положение пенсионеров за годы реформ, прямо противоположны.

1.1. Прожиточный минимум пенсионера в Алтайском крае на протяжении всего анализируемого периода был ниже среднероссийского (от 63,5 % до 86,5 %), а в Амурской области - выше общероссийского (от 120,9 % до 139,6 процента).

Средний размер пенсии в Алтайском крае в течение всего анализируемого периода был сопоставим с общероссийским и составлял 95,9-105,0 % от величины последнего, а в Амурской области этот размер был незначительно ниже общероссийского (98,1-99,9 процента).

В результате, такой важнейший показатель уровня жизни пенсионера как соотношение среднего размера пенсии и величины прожиточного минимума пенсионера в Алтайском крае был существенно выше, а в Амурской области - ниже среднероссийского.

Так, если по Российской Федерации данное соотношение в 2000-2005 годах неизменно росло в пределах от 91 до 124 %, то в Алтайском крае самый низкий показатель составлял 121 % (2001 год), а самые высокие - 138 % (2005 год) и 141 % (2000 год), а в Амурской области этот показатель был выше 100 % только в 2000 году, а затем колебался в пределах от 77,8 % (2001 год) до 89,1 % (2005 год).

Динамика среднего размера пенсии по Алтайскому краю и Амурской области приведена в таблице:

	(руб.)					
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Алтайский край	816,15	1116,80	1403,05	1683,40	1947,02	2436,31
Амурская область	817,70	1119,20	1435,32	1719,46	2016,29	2537,92

1.2. В Алтайском крае размеры трех видов пенсий в течение 2000-2005 годов преимущественно не достигали величины прожиточного минимума пенсионера, а размеры трех, одной из которых является занимающая наибольшую долю среди всех видов пенсий трудовая пенсия по старости, в основном существенно превышали эту величину, при этом доля пенсионеров, получающих виды пенсий, средний размер которых не достигает прожиточного минимума, в Алтайском крае постоянно снижалась.

В 2005 году доля пенсионеров, получающих виды пенсий, средний размер которых более чем в 1,25 раза превышает величину прожиточного минимума, достигла 82,04 % от общей численности пенсионеров, хотя в 2002-2004 годах этот показатель снижался. В целом доля пенсионеров, получающих пенсии, средние размеры которых ниже либо незначительно выше величины прожиточного минимума, снизилась со 100 % в 2001 году до 18 % в 2005 году.

В Амурской области в рассматриваемом периоде ни один из средних размеров трудовых пенсий не достиг величины прожиточного минимума пенсионера, причем средние размеры только трех видов пенсий были сравнимы с величиной прожиточного минимума пенсионера, а средние размеры остальных видов пенсий являлись крайне низкими и были значительно ниже прожиточного минимума (пенсии по инвалидности, по случаю потери кормильца и социальная пенсия), и не достигали даже 75 % от его величины.

Учитывая позицию Конституционного Суда Российской Федерации об обязанности государства обеспечить размер пенсии в совокупности с иными мерами социальной поддержки не ниже прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации, проведенный анализ показал, что в Алтайском крае данная обязанность в основном выполняется, в то время как в Амурской области - не выполняется.

1.3. В то же время, принимая во внимание, что прожиточный минимум, как отмечается Конституционным Судом Российской Федерации, является лишь стоимостной оценкой минимальных естественных потребностей пенсионера, дальнейший анализ соотношения средних размеров различных видов пенсий со среднедушевым прожиточным минимумом (далее - СПМ), устанавливаемым в регионах, показал, что в этом случае ситуация с улучшением благосостояния пенсионеров в последние годы в Алтайском крае не является оптимистичной, а в Амурской области ее можно оценить как катастрофическую.

Так, в 2001 году все пенсионеры Алтайского края получали пенсию ниже СПМ. В 2002 году данный показатель существенно упал, составив 22,65 % от общей численности пенсионеров, но в то же время пенсионеры, которые получали пенсию, средний размер которой превышал величину СПМ в 1,25 и более раза, составляли лишь 0,03 % (пенсионеры - госслужащие). В дальнейшем такая ситуация сохранилась, наблюдается она и в 2005 году. При этом доля пенсионеров, получающих пенсии, средние размеры которых ниже СПМ, даже увеличилась (24,54 % - в 2002 году, 25,27 % - в 2003 году, 24,69 % - в 2005 году).

В Амурской области в 2001 и 2002 году все пенсионеры получали пенсию ниже СПМ. Начиная с 2003 года и до настоящего времени, величину СПМ превышает только средний размер пенсий государственных служащих. При этом в анализируемом периоде ни один из средних размеров других видов пенсий не составлял более 75 % от СПМ.

Следует также отметить, что доля пенсионеров, относящихся к категориям получателей пенсий, средние размеры которых ниже коэффициента 0,5 СПМ, существенно снизившись в 2002 году, затем в период до 2004 года включительно повышалась с 9,67 до 16,72 % и вновь упала только в 2005 году, не достигнув, однако, уровня 2002 года.

1.4. За годы проведения пенсионной реформы в обоих регионах значимость пенсии в общей структуре денежных доходов населения постепенно снижалась.

1.5. Начиная с 2002 года, и в Алтайском крае, и в Амурской области четко обозначилась тенденция ухудшения соотношения размера средней пенсии с уровнем среднедушевого денежного дохода. К 2005 году указанное соотношение снизилось, соответственно, на 10,5 и 8,8 процентного пункта.

1.6. Коэффициент замещения в обоих регионах в анализируемый период снижался, однако в Алтайском крае он имел и имеет очень высокие значения (59,9-49,1 %), что является следствием низкого уровня среднего размера начисленной заработной платы (в 2 раза ниже общероссийского показателя), а в Амурской области - низкие (36,6-26,9 %) в связи с более медленными темпами роста среднего размера пенсии по сравнению с темпами роста среднего размера начисленной заработной платы.

Соотношение среднего размера пенсии и начисленной заработной платы (коэффициент замещения) в Алтайском крае и Амурской области за 2000-2005 годы приведено в таблице:

(в %)

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Алтайский край	59,9	59,7	54,6	53,5	49,2	49,1
Амурская область	36,6	35,6	30,6	29,0	27,4	26,9

1.7. В Алтайском крае в анализируемом периоде сложилась устойчивая тенденция опережающего превышения темпов роста среднего размера пенсии по сравнению с индексом потребительских цен, в то время как в Амурской области этот показатель снижался.

1.8. Начиная с 2002 года, в Алтайском крае отмечается повышение покупательной способности пенсий как средней, так и трудовой пенсии по старости, а в Амурской области величина покупательной способности средней пенсии по старости в рассматриваемом периоде всегда была меньше единицы и с момента осуществления пенсионной реформы практически не возрастала.

Если в Алтайском крае до 2005 года оставался крайне низким только жизненный уровень пенсионеров, получающих пенсии по государственному пенсионному обеспечению (включая социальные), то в Амурской области с момента осуществления пенсионной реформы фактически не происходило изменений в области повышения жизненного уровня пенсионеров, жизненный уровень пенсионеров отставал от жизненного уровня трудоспособного населения и не обеспечивал даже уровня физиологического выживания пенсионеров.

Уровень покупательной способности заработной платы и пенсии по старости в Алтайском крае и Амурской области в 2000-2005 годах:

(количество наборов ПМ)

	Покупательная способность средней заработной платы		Покупательная способность средней пенсии по старости	
	Алтайский край	Амурская область	Алтайский край	Амурская область
2000 г.	1,42	1,95	1,53	0,78
2001 г.	1,84	1,67	1,30	0,67
2002 г.	1,69	2,12	1,37	0,72
2003 г.	1,57	2,25	1,31	0,73
2004 г.	1,70	2,38	1,41	0,73
2005 г.	1,89	2,50	1,49	0,75

2. В то же время проведенный анализ выявил ряд тенденций, которые имеются в обоих субъектах Российской Федерации.

2.1. Наличие значительной дифференциации размеров получаемых пенсий с учетом иных выплат в зависимости от принадлежности пенсионера к той или иной категории получателей.

Так, в 2005 году в Алтайском крае наиболее высокие размеры выплат, существенно превышающие средние размеры пенсий, были у двух категорий пенсионеров: участников Великой Отечественной войны - 9188,9 рубля в месяц на человека при численности получателей 12078 человек (3,8 средней пенсии по краю) и государственных и муниципальных служащих - 4676,05 рубля на человека (1,9 средней пенсии) при численности 755 человек.

В то же время размеры выплат, которые ежемесячно получали в 2005 году пенсионеры, получавшие социальную пенсию по возрасту, составляли всего 1472,6 рубля на человека, или 60,4 % от средней пенсии. Также меньше, чем величина средней пенсии, получали в 2005 году и другие категории пенсионеров.

В Амурской области в 2005 году наиболее высокие размеры выплат, существенно превышающие средние размеры пенсий, также были у тех же двух категорий пенсионеров: участников Великой Отечественной войны - 6629,7 рубля в месяц на человека при численности получателей 2573 человека (2,6 средней пенсии по области) и госу-

дарственных служащих - 4171,8 рубля на человека (1,6 средней пенсии по области) при численности 149 человек.

В то же время размеры выплат, которые ежемесячно получали в 2005 году пенсионеры, получавшие социальную пенсию по возрасту, составляли всего 1276,5 рубля на человека, или 50,3 % от средней пенсии. В 2005 году меньше величины средней пенсии по области также получали остальные категории пенсионеров.

Таким образом, разница между категорией получателей с наиболее высокими и категорией получателей с наиболее низкими размерами пенсий составила в Алтайском крае 6,2 раза, а в Амурской области - 5,2 раза.

2.2. Продолжающийся рост доли базовой части пенсии, которая фактически представляет собой минимум, гарантируемый государством, не имеющий отношения к пенсионному страхованию, в структуре самых массовых видов пенсий, подтверждает ослабление влияния страховых механизмов на формирование трудовых пенсий.

Меры социальной поддержки пенсионеров, оказываемые за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия во все субъекты Российской Федерации были направлены запросы, в которых предлагалось предоставить информацию о мерах социальной поддержки, оказываемых пенсионерам за счет бюджета субъекта Российской Федерации с разбивкой по видам указанных мер и категориям получателей¹².

Ввиду отсутствия соответствующей отчетности не все регионы смогли предоставить необходимую информацию, в особенности в части разделения по категориям получателей мер социальной поддержки, выделения пенсионеров из общего числа граждан, имеющих право на получение льгот, и исчисления общих сумм средств, направленных на оказание данных мер.

В связи с этим анализу были подвергнуты только сопоставимые данные, содержащиеся в ответах, поступивших из субъектов Российской Федерации.

Основной общей тенденцией, проявляющейся в большинстве регионов, является постоянное и существенное увеличение объемов средств, направляемых на поддержку пенсионеров. При этом такое увеличение наблюдается как в абсолютных показателях, так и в соотношении с совокупными расходами бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, если в 2002 году доля расходов на оказание мер социальной поддержки в общем объеме расходов бюджетов в 36 регионах, информация из которых была проанализирована, составляла 3,0 %, то в 2005 году она увеличилась почти в полтора раза и составила 4,4 процента.

В абсолютном выражении сумма направляемых на указанные цели средств в 2005 году по сравнению с 2002 годом выросла в 2,6 раза и составила почти 64,5 млрд. рублей.

Необходимо отметить, что значительное увеличение объемов выделяемых средств в 2005 году связано, в основном, с вступлением в силу законодательства о монетизации льгот и передачей ряда расходных обязательств с федерального на региональный уровень.

Наибольшие показатели соотношения сумм средств, направленных на оказание мер социальной поддержки пенсионерам из бюджетов субъектов Российской Федерации и общих расходов данных бюджетов, в 2005 году наблюдаются в Тульской области, Корякском автономном округе, Сахалинской области, г. Москве и Курганской области

¹² Было выделено 8 категорий: получатели пенсий по старости, по инвалидности, по потере кормильца, пенсионеры - государственные и муниципальные служащие, пенсионеры - участники ВОВ, граждане, пострадавшие в результате радиационных и техногенных катастроф, получатели социальных пенсий по ограничению трудоспособности и по возрасту.

(от 7,89 до 6,09 %), а наименьшие - в Новгородской, Кировской, Архангельской и Магаданской областях, а также Республике Саха (Якутия) (от 1,0 до 0,09 процента).

Соотношение сумм, направленных на оказание мер социальной поддержки пенсионерам из бюджетов субъектов Российской Федерации и расходов данных бюджетов в 2002 и 2005 годах приведено в таблице:

(тыс. руб.)

Субъекты Российской Федерации	2002 г.			2005 г.		
	Меры социальной поддержки	Расходы бюджета субъекта	%	Меры социальной поддержки	Расходы бюджета субъекта	%
Тульская область	596407,8	12562070,0	4,75	1617729,4	20495639,3	7,89
Корякский автономный округ	17554,2	1764415,0	0,99	237594,9	3020947,4	7,86
Сахалинская область	61198,3	9471915,0	0,65	1184220,5	17231991,7	6,87
г. Москва	12436620,0	304173667,0	4,09	31366236,8	503760235,5	6,23
Курганская область	7869,5	6981961,0	0,11	674916,1	11090848,8	6,09
Хабаровский край	1586416,0	21436098,0	7,40	2049905,1	35066352,8	5,85
Тверская область	348430,0	10466693,0	3,33	1100413,0	18903646,4	5,82
Новосибирская область	63585,2	22382505,0	0,28	2377969,4	41699555,6	5,70
Брянская область	431086,8	8403688,0	5,13	709333,2	14105780,6	5,03
Свердловская область	1514942,0	35825741,0	4,23	3177531,0	64740455,8	4,91
Рязанская область	26643,9	9466593,0	0,28	724477,3	14825147,5	4,89
Калининградская область	488019,2	7917344,0	6,16	739995,4	15164460,9	4,88
Республика Марий Эл	182485,9	4805383,0	3,80	394193,6	8196654,2	4,81
Краснодарский край	74178,8	39188324,0	0,19	2854744,2	60033968,9	4,76
Курская область	76211,9	7279133,0	1,05	686949,6	14744715,5	4,66
Омская область	854698,9	14872761,0	5,75	1764300,1	41645692,5	4,24
Ненецкий автономный округ	12200,0	2448087,0	0,50	224873,5	5343940,4	4,21
Приморский край	17736,3	20528977,0	0,09	1180535,7	32986260,4	3,58
Волгоградская область	47317,1	16423460,0	0,29	1064857,9	30048951,6	3,54
Иркутская область	725042,0	23171929,0	3,13	1495144,8	43249094,1	3,46
Республика Башкортостан	1101788,0	38018701,0	2,90	1708305,0	55848313,1	3,06
Алтайский край	57672,4	17112342,0	0,34	831898,2	28300274,1	2,94
Амурская область	10774,7	10148344,0	0,11	466230,0	17993820,2	2,59
Республика Татарстан	1455211,9	55439593,0	2,62	2267236,3	87824525,9	2,58
Республика Хакасия	101430,1	4513363,0	2,25	179139,9	7145969,8	2,51
Тюменская область	1243144,0	22901253,0	5,43	1821465,0	98674394,9	1,85
Кабардино-Балкарская Республика	17099,9	6386658,0	0,27	139542,1	8955848,2	1,56
Республика Калмыкия	546,9	2698409,0	0,02	62492,2	4338919,2	1,44
Чувашская Республика	157384,1	9209143,0	1,71	218773,3	15677350,5	1,40
Белгородская область	418200,6	10545704,0	3,97	301148,9	25789928,4	1,17
Магаданская область	16887,9	6695580,0	0,25	91229,6	9121610,1	1,00
Республика Саха (Якутия)	467027,5	36914164,0	1,27	608619,1	64489952,5	0,94
Архангельская область	116527,1	12654131,0	0,92	118779,9	22230910,2	0,53
Кировская область	12608,1	10192682,0	0,12	26049,5	18255783,2	0,14
Новгородская область	3973,2	4969160,0	0,08	9226,8	10581073,2	0,09
Всего	24748920,2	827969971,0	3,0	64476057,3	1471583013,2	4,4

Данные о соотношении объемов средств за 2000-2005 годы приведены в Приложении № 2 к аналитической записке.

Наиболее объективным показателем, характеризующим влияние оказываемых мер социальной поддержки на уровень жизни пенсионеров в регионе, является показатель объема средств, приходящихся в месяц в среднем на 1 пенсионера, проживающего в субъекте Российской Федерации.

Из регионов, представивших сопоставимые данные, наибольший показатель имеет Корякский автономный округ - 2828,5 рубля на человека, Ненецкий автономный округ - 1703,6 рубля и г. Москва - 1077,9 рубля. Значительная помощь также оказывается пен-

сионерам в Сахалинской области, Хабаровском крае, Новосибирской, Омской и Калининградской областях. Наименьшие показатели зафиксированы в Новгородской, Кировской и Архангельской областях.

Субъекты Российской Федерации	Меры социальной поддержки, тыс. руб.	Расходы бюджета субъекта, тыс. руб.	%	Количество пенсионеров, тыс. чел.	В среднем на 1 чел. в месяц, руб.
Корякский автономный округ	237594,9	3020947,4	7,86	7,0	2828,5
Ненецкий автономный округ	224873,5	5343940,4	4,21	11,0	1703,6
г. Москва	31366236,8	503760235,5	6,23	2425,0	1077,9
Сахалинская область	1184220,5	17231991,7	6,87	157,0	628,6
Хабаровский край	2049905,1	35066352,8	5,85	366,0	466,7
Новосибирская область	2377969,4	41699555,6	5,70	695,0	285,1
Омская область	1764300,1	41645692,5	4,24	530,0	277,4
Калининградская область	739995,4	15164460,9	4,88	223,0	276,5
Тульская область	1617729,4	20495639,3	7,89	566,0	238,2
Республика Саха (Якутия)	608619,1	64489952,5	0,94	218,0	232,7
Тюменская область	1821465,0	98674394,9	1,85	656,0	231,4
Свердловская область	3177531,0	64740455,8	4,91	1212,0	218,5
Тверская область	1100413,0	18903646,4	5,82	434,0	211,3
Курганская область	674916,1	11090848,8	6,09	279,0	201,6
Приморский край	1180535,7	32986260,4	3,58	506,0	194,4
Республика Татарстан	2267236,3	87824525,9	2,58	978,0	193,2
Иркутская область	1495144,8	43249094,1	3,46	687,0	181,4
Амурская область	466230,0	17993820,2	2,59	215,0	180,7
Республика Марий Эл	394193,6	8196654,2	4,81	185,0	177,6
Краснодарский край	2854744,2	60033968,9	4,76	1372,0	173,4
Магаданская область	91229,6	9121610,1	1,00	46,0	165,3
Рязанская область	724477,3	14825147,5	4,89	393,0	153,6
Курская область	686949,6	14744715,5	4,66	382,0	149,9
Брянская область	709333,2	14105780,6	5,03	418,0	141,4
Республика Башкортостан	1708305,0	55848313,1	3,06	1016,0	140,1
Волгоградская область	1064857,9	30048951,6	3,54	715,0	124,1
Республика Хакасия	179139,9	7145969,8	2,51	138,0	108,2
Алтайский край	831898,2	28300274,1	2,94	687,0	100,9
Республика Калмыкия	62492,2	4338919,2	1,44	66,0	78,9
Кабардино-Балкарская Республика	139542,1	8955848,2	1,56	176,0	66,1
Чувашская Республика	218773,3	15677350,5	1,40	334,0	54,6
Белгородская область	301148,9	25789928,4	1,17	462,0	54,3
Архангельская область	118779,9	22230910,2	0,53	412,0	24,0
Кировская область	26049,5	18255783,2	0,14	413,0	5,3
Новгородская область	9226,8	10581073,2	0,09	207,0	3,7

По сравнению с 2002 годом значительно увеличилось и количество мер социальной поддержки, оказываемых пенсионерам за счет бюджетов субъектов Российской Федерации (Приложение № 3).

В то же время структура льгот за данный период существенно изменилась. Если в 2002 году наиболее распространенными видами социальной поддержки, которые оказывали наибольшее количество регионов, являлись бесплатная выдача санаторно-курортных путевок, бесплатный отпуск медикаментов и зубопротезирование, то в 2005 году таковыми стали ежемесячные выплаты труженикам тыла, ветеранам, лицам, имеющим особые заслуги, и другим категориям граждан, а также ежемесячные денежные выплаты на оплату электроэнергии и на приобретение топлива.

Очевидно, что акцент в данной сфере смещается с оказания услуг и предоставления натуральной помощи на выплату денежных средств.

Как в 2002, так и в 2005 году значительное число регионов оказывает пенсионерам такие меры социальной поддержки, как предоставление скидок по оплате жи-

лично-коммунальных услуг и право бесплатного проезда на всех видах пассажирского транспорта.

Кроме общераспространенных льгот, во многих регионах оказываются специфические меры социальной поддержки, связанные с особенностями субъекта Российской Федерации, желанием отдельно поддержать пенсионеров, имеющих заслуги перед регионом и т. д.

Так, в Ростовской области выплачиваются денежные компенсации пенсионерам из числа сельских бюджетников за оплату жилья, отопления и электроэнергии, в Корякском автономном округе предусмотрена выплата дополнительной пенсии коренным жителям народностей Крайнего Севера.

В Краснодарском крае установлена ежемесячная денежная выплата лицам, награжденным медалью «Герой труда Кубани», а в Курской области - аналогичная выплата гражданам, удостоенным звания «Почетный работник Курской области».

В Калужской области в соответствии с региональным законодательством оказывается социальная помощь малоимущим по оформлению прав на земельные участки, в Республике Башкортостан осуществляется бесплатное глазопротезирование, а в Ивановской области предусмотрена мера социальной поддержки по оплате за пользование радио.

Следует отметить введение в последние годы в ряде регионов, в частности в г. Санкт-Петербурге, компенсационных выплат на возмещение расходов в связи с ростом стоимости жизни до «социальной нормы». Такие меры представляются особенно актуальными в свете проанализированных выше выводов Конституционного Суда Российской Федерации.

Проведенный анализ показал (Приложение № 4), что наиболее существенные меры социальной поддержки оказываются двум категориям пенсионеров: участникам Великой Отечественной войны и государственным (муниципальным) служащим.

Так, в 2005 году объем мер социальной поддержки, оказываемых пенсионерам - государственным служащим в месяц в среднем на одного получателя данной категории достиг в Архангельской области 5400 рублей, в Ленинградской области - 6188 рублей, а в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе он составил более 14 тыс. рублей.

В Тюменской области в 2005 году пенсионерам - участникам Великой Отечественной войны ежемесячно выплачивалось дополнительно более 15 тыс. рублей. Существенную прибавку к пенсии лица данной категории получали в Московской области, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе, Сахалинской области и других регионах.

Многие регионы оказывают существенную социальную поддержку и самой большой категории получателей пенсий - пенсионерам по старости.

Здесь лидерами среди представивших информацию регионов по среднему размеру мер социальной поддержки в денежном выражении на одного пенсионера, получающего пенсию по старости в 2005 году, являются: Чукотский автономный округ - 2188 рублей, Московская область - 1864 рубля и Тюменская область - 1468 рублей.

Среди регионов, в которых размеры доплат являются небольшими - Псковская область (57,5 рубля), Алтайский край (79,3 рубля), Брянская область (144 рубля) и Республика Карелия (160,9 рубля).

Фактически, в первой группе находятся «богатые» субъекты, а во второй - дотационные регионы, не обладающие достаточными средствами для оказания существенной помощи пенсионерам.

Наименьшая помощь оказывается субъектами Российской Федерации получателям социальной пенсии.

Влияние мер социальной поддержки на уровень жизни и благосостояние пенсионеров можно оценить на примере пенсионеров, получающих трудовую пенсию по старости, как наиболее массовой категории получателей.

(количество регионов)

Количество наборов ПМ	2001 г.		2003 г.		2005 г.	
	Пенсии	Социальные трансферты	Пенсии	Социальные трансферты	Пенсии	Социальные трансферты
0,5-0,7	2	1	1	0	0	0
0,7-0,9	9	3	2	1	1	0
0,9-1,00	4	2	6	2	4	0
1,00-1,1	7	10	3	4	4	2
1,1-1,2	9	5	8	2	5	1
1,2-1,3	5	7	7	3	5	4
1,3-1,5	1	5	10	17	17	10
1,5-2,00	0	4	0	6	1	16
Свыше 2,00	0	0	0	2	0	4

Данные таблицы, составленной на основании сопоставимых данных, представленных 37 регионами, показывают, что в 2001 году покупательная способность пенсий в 15 регионах была ниже прожиточного минимума, однако, если рассматривать все выплаты в совокупности, таких регионов остается только 6.

В 2005 году пенсии по старости, покупательная способность которых была ниже единицы, получали пенсионеры в 5 регионах, однако с учетом мер социальной поддержки уровень материального обеспечения пенсионеров в этих субъектах Российской Федерации превысил прожиточный минимум.

Только в одном регионе и только в 2005 году размер пенсий по старости находился в диапазоне 1,5-2,0 размера прожиточного минимума, в то время как в совокупности с другими социальными выплатами этот показатель был достигнут в 2002 году в 6 регионах, а в 2005 году - в 17 регионах. Более того, в 4 субъектах Российской Федерации в 2005 году общий размер выплат превысил величину в два прожиточных минимума.

Как уже отмечалось, практически во всех субъектах объемы средств, расходуемые региональными бюджетами на оказание дополнительных мер социальной поддержки, постоянно и существенно увеличиваются. В результате указанного увеличения объемы выделяемых из территориальных бюджетов средств достигли уровня соизмеримости с объемами средств, расходуемыми органами ПФР на осуществление пенсионного обеспечения, что свидетельствует о реальном вкладе органов власти субъектов в повышение благосостояния пенсионеров.

Например, в 2005 году доля средств, выделяемых субъектом на социальную поддержку пенсионеров, составила в Алтайском крае 3,7 % (в 2004 году - 0,5 %), а в Амурской области - 6,7 % от общей суммы социальных трансфертов (пенсий и иных мер в совокупности). Объемы средств, расходуемые в Алтайском крае на оказание мер социальной поддержки, в 2005 году выросли по сравнению с 2002 годом более чем в 14 раз. Аналогичная ситуация наблюдалась и в Амурской области.

Рост объемов средств, направляемых из бюджетов Алтайского края и Амурской области на оказание мер социальной поддержки пенсионерам, приведен в таблице:

	(тыс. руб.)				
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Алтайский край	12046,1	57672,4	78582,4	108184,1	831898,2
Амурская область	12716,7	10774,7	18633,1	21820,4	466230,0

В то же время, как показал проведенный анализ, во многих регионах в отношении ряда категорий получателей пенсий до настоящего времени (2005 год), даже с учетом региональной помощи, государством не выполняется обязанность по обеспечению величины объемов социальной помощи пенсионерам на уровне прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

Так, в 2005 году уровень социальной поддержки в необходимом размере не был обеспечен в отношении следующих категорий получателей:

- пенсии по случаю потери кормильца - в 9 субъектах Российской Федерации;
- пенсии по инвалидности - в 11 субъектах;
- социальной пенсии по возрасту - в 33 регионах;
- социальной пенсии по ограничению трудоспособности - в 35 субъектах Российской Федерации.

3. Исследование результативности накопительных механизмов в системе государственного пенсионного страхования

Накопительный компонент в системе обязательного пенсионного страхования является принципиально новым звеном российской пенсионной системы и призван обеспечить зависимость размера пенсии от накопленных денежных средств, которые увеличиваются за счет их инвестирования.

Формирование прав на накопительную часть пенсии у граждан России началось с 2002 года, с вступлением в силу нового пенсионного законодательства. В настоящее время основная часть обязательств реализуется через распределительные механизмы.

С 2004 года ПФР начал осуществлять передачу средств пенсионных накоплений в доверительное управление частным управляющим компаниям (далее - УК), государственной управляющей компании (далее - ГУК), функции которой были возложены Правительством Российской Федерации на Внешэкономбанк, и негосударственным пенсионным фондам.

В целях реализации Федерального закона от 24 июля 2002 года № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» ПФР осуществлялось временное размещение страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступающих в ПФР, в разрешенные законодательством виды активов.

После завершения сверки сведений о начисленных, уплаченных и поступивших страховых взносах с данными налоговых органов ПФР осуществляется ежемесячная передача средств пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям и негосударственным пенсионным фондам в соответствии с ранее поданными в ПФР заявлениями застрахованных лиц. По результатам обработки поступающих в текущем году заявлений ПФР осуществляет перераспределение ранее переданных средств управляющим компаниям и негосударственным пенсионным фондам.

	(млрд. руб.)		
	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Всего поступило в бюджет ПФР	37,86	47,53	71,90
Сумма страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, поступивших в бюджет ПФР, учтенных в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц	33,68	46,82	72,89
Сумма страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, поступивших в бюджет ПФР, не учтенных в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц	1,42	2,29	1,61
Сумма авансовых платежей по страховым взносам на финансирование накопительной части трудовой пенсии	2,75	2,60	2,59
Чистый финансовый результат	13,48	1,88	9,10

Сумма страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в ПФР за 2005 год, составила 77,21 млрд. рублей и полностью направлена на временное размещение в разрешенные законодательством виды активов.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2003 года № 266 «О конкурсах по отбору специализированного депозитария и управляющих компаний для заключения с ними Пенсионным фондом Российской Федерации договора об оказании услуг специализированного депозитария и договора доверитель-

ного управления средствами пенсионных накоплений» Минфином России в августе-сентябре 2003 года были проведены соответствующие конкурсы.

По итогам проведенных конкурсов ПФР были заключены договор со специализированным депозитарием и 62 договора доверительного управления с 55 управляющими компаниями, отобранными по результатам конкурса, 5 из которых предложили более одного инвестиционного портфеля. Кроме того, на основании решения Правительства Российской Федерации ПФР заключен договор доверительного управления средствами пенсионных накоплений с государственной управляющей компанией (Внешэкономбанком).

В 2004 и 2005 годах Федеральной службой по финансовым рынкам объявлены аналогичные конкурсы по отбору управляющих компаний, однако заявки от управляющих компаний на участие в конкурсах не поступили.

Таким образом, количество управляющих компаний, с которыми ПФР заключены договоры доверительного управления средствами пенсионных накоплений, в 2004 и 2005 годах не изменилось.

В 2004 году к деятельности по обязательному пенсионному страхованию также были допущены 100 негосударственных пенсионных фондов.

В целом по Российской Федерации в 2003 году было принято 704214 заявлений застрахованных лиц о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании).

Отделениями Пенсионного фонда Российской Федерации в 2004 году принято 375786 заявлений застрахованных лиц, из которых 31,6 % - о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) и 68,4 % - о выборе негосударственных пенсионных фондов.

В 2005 году всего по Российской Федерации принято 841326 заявлений застрахованных лиц, из которых 82,06 % составили заявления о переходе из ПФР в негосударственный пенсионный фонд, 17,81 % - о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании), 0,13 % - о переходе из негосударственного пенсионного фонда в негосударственный пенсионный фонд либо в ПФР.

Количество заявлений, поступивших в ПФР в 2005 году, составило 223,9 % от количества заявлений, поступивших в 2004 году, и 119,5 % от количества заявлений, поступивших в 2003 году.

Негосударственными пенсионными фондами в 2004 году было заключено 258865 договоров об обязательном пенсионном страховании, а в 2005 году - 697707 договоров. По сравнению с 2004 годом количество указанных договоров увеличилось в 2,7 раза.

В соответствии с заявлениями застрахованных лиц ПФР ежегодно осуществлялась передача средств пенсионных накоплений в доверительное управление управляющим компаниям.

	ГУК	УК	НПФ	(млрд. руб.) Всего
Пенсионные накопления 2002 года	45,56	1,61	-	47,17
Пенсионные накопления 2003 года	46,81	1,58	-	48,39
Возврат средств в ПФР в 2004 году	-0,84	-0,54	-	-1,38
Передача в УК и НПФ в 2004 году	-	0,24	1,14	1,38
Пенсионные накопления 2004 года	78,58	2,22	0,89	81,69
Возврат средств в ПФР в 2006 году	-	-0,48	-0,002	-5,173
	4,691			
Передача в УК и НПФ в 2006 году	0,002	0,56	4,611	5,173
Всего по состоянию на 03.04.2006	165,8 6	5,28	6,63	177,77

Таким образом, подавляющее большинство граждан проявило пассивность и не выразило желания доверить свои средства какому-либо из созданных институтов по инвестированию пенсионных накоплений, в результате чего, согласно законодательству, все эти средства были переданы государственной управляющей компании (Внешэконом-

банку). Основная часть пенсионных накоплений, составляющая 93,4 %, а без учета средств, переданных негосударственным пенсионным фондам, - 97,0 %, остается в настоящее время (октябрь 2006 года) в государственной управляющей компании.

Результаты инвестирования управляющими компаниями средств пенсионных накоплений характеризуются следующими данными:

	(млрд. руб.)	
	2004 г.	2005 г.
Доходы, всего	3,328	15,24
ГУК	3,246	14,46
необходимые расходы	0,081	0,134
вознаграждение	0,325	0,199
Управляющие компании	0,082	0,780
необходимые расходы	0,009	0,013
вознаграждение	0,007	0,073

В 2004 году в результате управления средствами пенсионных накоплений рядом управляющих компаний объем средств, переданных им ПФР, уменьшился.

Данные отчетов управляющих компаний за 2005 год показали улучшение результатов их деятельности, по сравнению с 2004 годом, что, в частности, объясняется благоприятной ситуацией на финансовом рынке страны.

В среднем средства пенсионных накоплений, переданные в доверительное управление управляющим компаниям, за 2004 год выросли на 3 %, а за 2005 год - на 9 %. Большинство управляющих компаний в 2005 году показали прирост средств пенсионных накоплений выше уровня инфляции (Приложение № 5).

Полученная управляющими компаниями доходность различается почти в 25 раз.

Наиболее негативной тенденцией следует признать невысокую доходность, полученную ГУК. Так, в 2005 году доходность Внешэкономбанка превысила индекс потребительских цен чуть более чем на 1 %, а за I полугодие 2006 года доходность вообще является удручающе низкой - 2,4 %, то есть ниже уровня инфляции.

Основной причиной сложившейся ситуации является ограниченный выбор финансовых инструментов, разрешенных ГУК для инвестирования средств пенсионных накоплений, при значительном объеме средств, находящемся под ее управлением.

По данным ПФР, из негосударственных пенсионных фондов, участвовавших в обязательном пенсионном страховании, 28 фондов получили прирост пенсионных накоплений в размере от 0 до 2 %, 18 фондов - от 2 до 4 %, 6 фондов - от 4 до 6 %, 4 фонда - до 8 %, и 1 фонд - более 10 процентов.

Закономерным следствием различных организационных условий формирования накопительного пенсионного капитала является дифференциация объемов пенсионных резервов основных категорий застрахованных лиц, которые предназначены для инвестирования.

Динамика инвестиционных ресурсов основных поколений застрахованных лиц приведена в таблице:

	(млрд. руб.)			
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Поколение 1952-1966 годов, в т. ч. поступление текущего года	15,47	20,37	21,12	-
Поколение 1967 и моложе, в т. ч. поступление текущего года	17,97	27,70	54,65	-
Поколение 1982 года и моложе, в т. ч. поступление текущего года	4,43	-	1,12	-
Итого, текущих накоплений	37,87	48,07	76,89	81,67
Всего, без учета инвестиций, дохода		85,94	162,34	244,01

Анализ дальнейших перспектив развития накопительных механизмов на основе достигнутых показателей и актуарных прогнозов, представленных в ходе проведения мероприятия ПФР, позволил прийти к следующим выводам.

1. Даже при незначительном повышении темпов роста заработной платы над темпами роста инфляции в долгосрочной перспективе (35-40 лет) размер накопле-

ний и, соответственно, накопительной части пенсий будет несоразмерно мал по отношению к заработной плате.

Так, согласно расчетам ПФР, произведенным по трем вариантам в зависимости от динамики макроэкономических показателей, коэффициент замещения будет постоянно снижаться, а в 2020 году с учетом накопительной составляющей составит, в зависимости от варианта расчета, от 17,33 до 23,62 процента.

При этом среднегодовой размер накопительной части трудовой пенсии не будет оказывать значительного влияния на ее общий размер, поскольку, как показали расчеты, в 2012-2013 годах он будет составлять от 68 до 176 рублей, то есть примерно 1,5-4,2 % от среднего размера страховой части трудовой пенсии (для целей расчета был принят среднемесячный размер заработной платы в сумме 15 тыс. рублей).

2. Индивидуальный характер накопления финансовых средств, в отличие от механизма солидарного перераспределения этих средств между застрахованными лицами, возлагает на застрахованных лиц риски неполучения приемлемых по размерам пенсионных накоплений в случаях ранних форм инвалидности работников, значительных периодов учебы, болезни и безработицы.

3. Возможность расширения перечня финансовых инструментов для целей инвестирования средств пенсионных накоплений ограничена отсутствием в России институтов перестрахования финансовых рисков, как одного из механизмов повышения надежности и сохранности долгосрочных вложений.

4. Институт пенсионных накоплений включает в свою орбиту влияния исключительно молодых работников и исключает ту часть населения, которая уже всерьез задумывается о будущей пенсии и способна платить дополнительные пенсионные взносы в рамках накопительного механизма.

Таким образом, как в настоящее время, так и в долгосрочной перспективе, действующий механизм формирования накопительной составляющей трудовой пенсии не обеспечивает реализации задачи повышения благосостояния пенсионеров. Более того, как показало исследование, покупательная способность пенсии будет снижаться, что означает ухудшение уровня жизни пенсионеров в сравнении с занятым населением.

В качестве выхода из сложившейся ситуации можно рассматривать два пути: совершенствование действующей системы и отказ от нее с переходом на другие, альтернативные варианты реформирования.

Если идти по первому пути, то первоочередной мерой, которую необходимо предпринять, является расширение перечня финансовых инструментов, предназначенных для инвестирования средств пенсионных накоплений, в том числе путем предоставления управляющим компаниям возможности вложения средств в реальный сектор экономики.

Другой путь связан с отказом от действующего механизма формирования накопительной составляющей пенсии и развитием дополнительного добровольного пенсионного страхования.

Следует отметить, что многими экспертами предлагается переложение части бремени по уплате страховых взносов на работников с одновременной компенсацией этих затрат с помощью повышения заработной платы. Полагаем, что в современных экономических условиях, учитывая большую долю «серых» форм оплаты труда и другие факторы, такое предложение вряд ли может быть реализовано на практике.

Наиболее действенной мерой в этом случае представляется разработка комплекса мер по стимулированию работников к добровольному вступлению в систему пенсионного страхования с помощью предоставления налоговых льгот, например, путем исключения сумм, направляемых на эти цели, из налогооблагаемой базы по налогу на доходы физических лиц, либо, что представляется более действенным, возврата уплаченных сумм подоходного налога, а также софинансирования соответствующих взносов государством.

4. Анализ проблем в области формирования дополнительных профессиональных пенсионных систем в рамках государственного пенсионного обеспечения

Создание профессиональных пенсионных систем и освобождение бюджета ПФР от бремени льготных пенсий в качестве одной из важнейших целей предусматривалась во всех трех проанализированных выше программных документах реформы.

Так, Концепция 1995 года предполагала исключение из пенсионной системы всех видов льготных пенсий и их замену негосударственными пенсиями, одной из форм которых должны были стать дополнительные профессиональные пенсионные системы отдельных организаций, отраслей экономики либо территорий.

В Программе 1998 года одной из важнейших задач реформы также обозначено формирование механизмов досрочного выхода на пенсию путем их перевода в профессиональные пенсионные системы.

В Программе 2001 года вновь констатируется необходимость «создания условий для развития отраслевых и региональных пенсионных систем, формирующихся за счет дополнительных добровольных отчислений работодателей в соответствующие негосударственные пенсионные фонды».

Наконец, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) снова говорится о совершенствовании законодательства Российской Федерации в части регулирования профессиональных пенсионных систем в Российской Федерации.

Следует отметить, что введение профессиональных пенсий также предусмотрено положениями пункта 3 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Основными результатами введения анализируемого института в пенсионную систему должны были стать:

- предоставление гражданам, работавшим в специфических условиях труда, полноценной компенсации утраченного здоровья и работоспособности после окончания трудовой деятельности за счет работодателей, использовавших их труд;
- улучшение финансового положения ПФР и сокращение расходов на выплату льготных пенсий.

Проекты федеральных законов «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» и «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем» были внесены Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 22 февраля 2002 года и приняты в первом чтении 26 июня 2002 года.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации», широкое распространение льготных пенсий в значительной степени связано с отсутствием отдельного источника финансирования этих дополнительных пенсионных прав и предоставлением указанных пенсий в рамках единых для всех работодателей ставок социального налога. Такой подход приводит к снижению общего уровня пенсионного обеспечения и использованию средств пенсионной системы на компенсацию неблагоприятных условий труда, ответственность за которые должен нести работодатель.

Проект предусматривает создание профессиональных пенсионных систем, в рамках которых будут формироваться пенсионные права работников, занятых на рабочих местах с неблагоприятными условиями труда. Формирование профессиональных пенсионных систем предполагается передать в сферу взаимодействия социальных партнеров. В соответствии с положениями коллективного договора профессиональная пенсионная система может быть создана с участием одного из уполномоченных негосударственных пенсионных фондов.

В случае отсутствия коллективного договора или положений в нем о реализации права на пенсию в связи с особыми условиями труда, работодатель обязан создать профессиональную пенсионную систему с участием ПФР.

Проектом федерального закона также устанавливаются правила профессиональной пенсионной системы, основания для прекращения ее функционирования, права и обязанности застрахованных и работодателей, особенности правового положения уполномоченных организаций (негосударственные пенсионные фонды, управляющие компании и специализированные депозитарии) и ответственность субъектов профессиональных пенсионных систем.

Финансирование профессиональных пенсионных систем обеспечивается за счет уплаты работодателем дополнительных обязательных страховых взносов в ПФР по тарифу, определяемому Федеральным законом «О страховом взносе на финансирование профессиональных пенсионных систем», либо за счет пенсионных взносов в уполномоченные негосударственные пенсионные фонды, исчисленных в размере тарифа обязательных страховых взносов в ПФР.

Страховой взнос на финансирование профессиональных пенсионных систем, как следует из законопроекта «О страховом взносе на финансирование профессиональных пенсионных систем», начисляется только на выплаты и вознаграждения в отношении работников, занятых на рабочих местах с особыми условиями труда. Плательщиками взноса являются только те работодатели, у которых есть такие рабочие места. Расчет базы обложения страховым взносом производится по аналогии с расчетом базы единого социального налога.

Расчетным периодом, по истечении которого должно быть произведено исчисление суммы взноса, признается календарный год. Тариф страхового взноса устанавливается без применения регрессии, но с ограничением облагаемой базы 600 тыс. рублей. Работники, за которых уплачиваются взносы, подразделяются на две категории - занятые на подземных работах, работах с вредными условиями труда и в горячих цехах, за которых согласно законопроекту уплачивается взнос в размере 14,2 % от фонда оплаты труда, и занятые на рабочих местах с особыми условиями труда, не относящихся к вышеназванным, за которых взнос уплачивается в размере 6 процентов.

Проектом названного закона предусмотрено предоставление права уменьшать сумму страхового взноса на сумму пенсионных взносов, перечисляемых на финансирование профессиональных пенсионных систем с участием негосударственных пенсионных фондов.

В качестве альтернативы созданию профессиональной пенсионной системы в отношении работников, занятых на рабочих местах с особыми условиями труда, за исключением лиц, работавших на подземных работах, работах с вредными условиями труда и в горячих цехах, проект федерального закона «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» предусматривает возможность на основе соответствующего положения коллективного договора замены обязательных взносов равной по размеру компенсационной надбавкой к заработной плате работников.

Необходимо отметить, что предоставление компенсации в период трудовой деятельности не является пенсионным обеспечением. Кроме того, получая такую компенсацию, работник при достижении возраста, дающего в настоящее время право на досрочную пенсию, фактически лишается средств к существованию до достижения установленного пенсионного возраста. Полагаем, что такой порядок не отвечает задачам внедрения профессиональных пенсионных систем, заключающимся в предоставлении компенсации работнику именно после окончания трудовой деятельности взамен утраченной работоспособности и здоровья.

Кроме того, выплата компенсации в период трудовой деятельности вместо досрочной пенсии не позволяет обеспечить выполнение государством гарантии по предостав-

лению социального обеспечения по возрасту, установленной статьей 39 Конституции Российской Федерации.

Профессиональные пенсионные системы осуществляют свою деятельность на накопительных принципах. Взносы в профессиональную пенсионную систему учитываются на специальных индивидуальных счетах работников и подлежат инвестированию. Размещение пенсионных накоплений, сформированных в рамках ПФР, должно осуществляться в том же порядке и на условиях, что и средств, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии. При этом на застрахованных в ПФР лиц не распространяется право выбора инвестиционного портфеля, установленное федеральным законом об инвестировании средств на финансирование накопительной части трудовой пенсии.

Размещение пенсионных накоплений иных профессиональных пенсионных систем осуществляют уполномоченные управляющие компании в соответствии с правилами и ограничениями, установленными соответствующими нормативными правовыми актами.

Право на выплаты из профессиональной пенсионной системы будет предоставлено работникам, занятым на рабочих местах с особыми условиями труда. Перечень профессий и должностей указанных работников устанавливается локальным нормативным актом работодателя на основании соответствующих списков, определяемых Правительством Российской Федерации.

Обязательная профессиональная пенсия выплачивается ежемесячно в течение льготного периода до достижения общеустановленного пенсионного возраста. Размер обязательной профессиональной пенсии определяется, исходя из суммы пенсионных накоплений в пользу работника и продолжительности фактического периода получения пенсии.

Проект федерального закона «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» предусматривалось ввести с 1 июля 2002 года, а статьи, регулирующие формирование доходов и обязательств профессиональных пенсионных систем, - с 1 января 2003 года. С 2003 года предполагалось введение в действие и закона «О страховом взносе на финансирование профессиональных пенсионных систем», однако до настоящего времени данные законопроекты не рассмотрены и не вступили в силу.

Следует отметить, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в постановлениях о принятии указанных законопроектов в первом чтении указала Правительству Российской Федерации и Комитету Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам на необходимость подготовки ко второму чтению проектов ряда поправок, наиболее существенными из которых являются предложения:

1) о снижении не менее чем в 2,5 раза предусматриваемой для работодателей - участников обязательных профессиональных пенсионных систем - страховой нагрузки на фонд заработной платы, в том числе за счет:

- освобождения работодателей от платежей за работников, имеющих стаж работы в особых условиях труда на дату вступления в силу рассматриваемого федерального закона вне зависимости от продолжительности этого стажа, а также за работников, которым назначены пенсия либо страховое возмещение в соответствии с пенсионным законодательством Российской Федерации;

- сохранения обязательной профессиональной пенсии в качестве единственной формы выплаты из средств обязательной профессиональной пенсионной системы;

- возможности использования пенсионных накоплений в обязательной профессиональной пенсионной системе, осуществленных в пользу застрахованных лиц, не реализовавших права на выплаты из обязательной профессиональной пенсионной системы либо получающих постоянные выплаты в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании, в целях прироста накопле-

ний остальных застрахованных лиц или уплаты страховых взносов, или корректировки ставок тарифа страховых взносов;

- установления предельной ставки тарифов страховых взносов в процентах к сумме выплат и иных вознаграждений в пользу работников, занятых на рабочих местах с особыми условиями труда, и предоставления права работодателю и фонду определять ставки страховых взносов в договоре о создании обязательной профессиональной пенсионной системы в размере, не превышающем предусмотренной законопроектом предельной ставки, с учетом правил обязательной профессиональной пенсионной системы либо установленной Правительством Российской Федерации методики актуарных расчетов;

- снижения предельного размера сумм выплат и иных вознаграждений в пользу работника, на которые начисляются страховые взносы на финансирование обязательных пенсионных систем;

- снижения ставок тарифов страховых взносов (не менее чем в 2 раза) с учетом продолжительности профессионального стажа;

2) о возможности создания обязательных профессиональных пенсионных систем с участием негосударственных пенсионных фондов вне зависимости от наличия и условий коллективного договора;

3) о возможности установления компенсационной надбавки к заработной плате взамен участия работника в обязательной профессиональной пенсионной системе вне зависимости от наличия и условий коллективного договора;

4) об обеспечении максимально равных условий участия в создании и функционировании обязательных профессиональных пенсионных систем ПФР и негосударственных пенсионных фондов;

5) об упрощенном порядке создания обязательной профессиональной пенсионной системы с участием негосударственных пенсионных фондов в течение первого года действия федерального закона «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации».

Кроме того, Правительству Российской Федерации при подготовке к рассмотрению во втором чтении законопроекта было поручено разработать и внести в установленном порядке в Государственную Думу законопроекты, основными из которых являются проекты федеральных законов:

- о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», предусматривающих сохранение прав на досрочное назначение трудовой пенсии по старости для лиц, которые по состоянию на дату вступления в силу федерального закона «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» имели стаж работы в особых условиях труда вне зависимости от его продолжительности;

- о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и другие законодательные акты, предусматривающие законодательное закрепление порядка представления работодателем сведений для подтверждения стажа работы в особых условиях труда за период до регистрации в системе обязательного пенсионного страхования, для включения в базу данных индивидуального (персонифицированного) учета в системе государственного пенсионного страхования;

- о внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» в части государственного регулирования отношений, связанных с созданием и функционированием обязательных профессиональных пенсионных систем, и определения ответственности субъектов указанных отношений.

За время согласования законопроектов в различных ведомствах их нормы претерпели существенные изменения, среди важнейших из которых в первую очередь необ-

ходимо отметить снижение тарифов страховых взносов с 14,2 и 6 % до, соответственно, 7 и 3 % в зависимости от категории застрахованного, а также введение института компенсации для лиц, имеющих менее половины профессионального стажа на момент внедрения профессиональных пенсионных систем.

Ряд норм вышеназванных законопроектов с момента их принятия в первом чтении подвергался критике как со стороны различных органов государственной власти и ПФР, так и со стороны работодателей.

Так, возражения работодателей были связаны с высокими размерами дополнительных взносов, а также с требованием об отсутствии аффилированности работодателя с негосударственным пенсионным фондом, в котором открывается профессиональная пенсионная система.

Существенные недостатки имеют законопроекты, готовившиеся ко второму чтению, и, по мнению ПФР.

Среди таких недостатков, которые, как считает ПФР, не позволят решить задач предоставления достойной пенсии соответствующим категориям пенсионеров и повышения финансовой устойчивости пенсионной системы, выделяются следующие:

- отсутствие возмещения средств на финансирование выплаты пенсий для выработавших более половины специального стажа лиц, остающихся в ПФР;

- низкие тарифы страхового взноса, которые, как показывают расчеты ПФР, недостаточны для формирования профессиональной пенсии на уровне среднего размера трудовой пенсии. Так, согласно этим расчетам, для лиц, выходящих на профессиональную пенсию в 2011 году, ее размер будет меньше среднего размера трудовой пенсии в 10,3 раза, а для тех, кто будет получать данную пенсию, исчисленную только из суммы пенсионных накоплений с тарифа 7 и 3 %, соответственно, в 3,5 и 16 раз меньше;

- незначительный размер компенсации за выработанный профессиональный стаж до внедрения профессиональных пенсионных систем, который резко и необоснованно снижает права застрахованных.

Также Фондом отмечается рамочный характер рассматриваемых законопроектов, требующий принятия большого количества нормативных правовых актов и, соответственно, увеличивающий сроки введения института профессиональных пенсионных систем, и ряд других проблем, связанных с положениями законопроектов.

В настоящее время ответственными органами государственной власти ведется подготовка анализируемых законопроектов ко второму чтению, которая на момент окончания мероприятия не завершена.

Разработанные в рамках подготовки законопроектов ко второму чтению поправки, направленные Минэкономразвития России в феврале 2006 года на согласование в заинтересованные федеральные органы, содержат значительное количество изменений и дополнений по сравнению с текстом законопроектов, принятых в первом чтении.

К наиболее существенным из них, помимо вышеназванного снижения тарифов страховых взносов и учитывая отмеченные ранее недостатки законопроектов, следует отнести положения:

- о ежемесячном возмещении бюджету ПФР расходов на выплату сумм компенсации, устанавливаемой к профессиональной пенсии за счет средств федерального бюджета;

- о формировании права на пенсию лицам из числа занятых на соответствующих работах в государственных и муниципальных учреждениях и организациях путем уплаты за них дополнительных страховых взносов работодателями за счет бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы, из которых осуществляется их финансирование;

- о дополнении числа лиц, подлежащих профессиональному пенсионному страхованию, такими категориями работников, как лица, осуществляющие: педагогическую деятельность в учреждениях для детей; лечебную и иную деятельность по охране здо-

ровья населения в учреждениях здравоохранения; творческую деятельность на сцене в театрах или театрально-зрелищных организациях.

Поправки включают в себя и ряд других существенных дополнений и изменений, касающихся: уточнения понятий, имеющих в законопроектах; более подробного изложения положений о создании, правилах, государственной регистрации и прекращении договоров о профессиональных пенсионных системах, основаниях для назначения профессиональной пенсии; прав и обязанности субъектов и участников анализируемых правоотношений, их правового положения; контроля за выполнением требований законодательства о профессиональных пенсионных системах; вопросов инвестирования пенсионных накоплений и т. д.

До настоящего времени данные поправки окончательно не согласованы, а анализируемые законопроекты во втором чтении не приняты.

Иная точка зрения на проблему ликвидации льготных пенсий и формирования профессиональных пенсионных систем содержится в Концепции развития пенсионной системы в Российской Федерации, разработанной в 2006 году Российским союзом промышленников и предпринимателей.

В названной Концепции предусматривается введение корпоративных пенсионных схем, альтернативных обязательному пенсионному страхованию.

Авторы Концепции предлагают передавать средства, направляемые на формирование накопительного компонента пенсионной системы, для организации корпоративного пенсионного страхования.

В этих целях следует разрешить страхователям, имеющим опыт организации негосударственного пенсионного обеспечения, не уплачивать всю или значительную часть страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию, направив полагающиеся средства в негосударственный пенсионный фонд на индивидуальные пенсионные счета своих работников, если корпоративная пенсионная схема обеспечивает выплату пенсий в размере, эквивалентном или выше, чем система обязательного пенсионного страхования.

По мнению авторов Концепции, в рамках таких пенсионных схем могут быть поглощены и обязательства по выплате профессиональных пенсий или досрочных трудовых пенсий в отношении работников, занятых в неблагоприятных условиях труда.

Таким образом, в настоящее время одна из важнейших целей пенсионной реформы - введение профессиональных пенсионных систем - не реализована.

Основной проблемой законодательного закрепления этого института в пенсионной системе является проблема сбалансирования интересов субъектов данных взаимоотношений, а именно:

- работодателей, интересы которых заключаются в минимизации налоговой нагрузки;
- работников, которые заинтересованы в получении достойного содержания в старости за ущерб, причиненный их здоровью в результате работы в тяжелых условиях труда;
- государства, одной из целей которого является достижение с помощью внедрения профессиональных пенсионных систем исключения льготных пенсий из системы обязательного пенсионного страхования в части его страховой составляющей и финансовой стабилизации в пенсионной сфере.

Выводы

1. Из десяти наиболее важных целей пенсионной реформы по состоянию на конец 2006 года, то есть через 4,5 года после фактического начала ее осуществления¹³, реализована только одна - снижение налогового бремени на работодателя, которая не имеет непосредственного отношения к главной задаче реформы - улучшению благосостояния пенсионеров.

¹³ В программных документах реформы не обозначен срок ее окончания.

Более того, принятые меры по реализации данной цели в форме снижения ставки ЕСН привели к значительным проблемам, связанным с формированием доходной части бюджета ПФР, и, как следствие, к возрастанию его зависимости от ассигнований из федерального бюджета, и, соответственно, отходу от страховых принципов новой пенсионной системы, ее возврату к социальному обеспечению.

Частично реализованными можно признать две цели - построение пенсионной системы на основе страховых принципов и введение в ее структуру накопительных механизмов. В то же время, несмотря на формальное выполнение данных целей путем их нормативного закрепления в законодательстве, в последние годы наблюдается одновременно отход от страховых принципов и сокращение возможностей населения участвовать в формировании накопительной составляющей своей пенсии.

Остальные семь важнейших целей пенсионной реформы до настоящего времени не достигнуты, несмотря на то, что формально в действующем законодательстве механизм реализации большей части из них предусмотрен.

Таким образом, очевидно, что к настоящему моменту степень достижения поставленных целей пенсионной реформы низка и требуется ускорение процесса ее проведения.

Анализ показал, что в результате сложившихся тенденций в ходе реализации пенсионной реформы обостряется проблема недостатка собственных финансовых ресурсов ПФР, которые должны обеспечить сбалансированность доходов и обязательств в части страховой составляющей бюджета ПФР. Эта проблема во многом обусловлена отсутствием обособленных источников финансового обеспечения досрочных (профессиональных) пенсий и внятной тарифной политики, а также нарастанием задолженности по уплате страховых взносов.

Согласно актуарному расчету ПФР при сохранении нынешнего положения в пенсионной системе к 2015 году:

- недостаток средств распределительной составляющей системы обязательного пенсионного страхования возрастет в 6 раз по сравнению с бюджетом 2005 года;
- сохранится тенденция дальнейшего снижения жизненного уровня пенсионеров, получающих трудовую пенсию, которая выразится, в частности, в снижении коэффициента замещения трудовой пенсии до уровня 20,1 % от средней заработной платы, то есть практически в 1,4 раза;
- суммарный эффективный тариф снизится до 15 % от фонда заработной платы против 19 % в 2005 году.

2. По сравнению с 2002 годом к 2006 году доля расходов на выплату трудовой пенсии в ВВП снизилась на 0,86 % и составила 4,79 %. Такой показатель является явно недостаточным и заниженным примерно в 2,0-2,5 раза.

Опыт промышленно развитых стран свидетельствует о том, что на пенсионное обеспечение они расходуют 10-20 % ВВП. Например, уже сегодня расходы на государственные пенсии составляют: в Германии - 16,8 % ВВП; во Франции - 17 %; в Австрии - 18 %; в Италии - 20 процентов.

В то же время, проведенный анализ показывает, что в России наблюдается не столько кризис пенсионной системы, сколько кризис политики заработной платы. В случае повышения удельного веса учитываемой заработной платы в ВВП и ее доли в доходах населения пенсионная система могла бы функционировать без особых осложнений. Сложившаяся ситуация в сфере заработной платы в первую очередь обусловлена низким уровнем диверсификации экономики страны.

3. Основными тенденциями, прослеживающимися при анализе численности и структуры получателей пенсий, являются следующие:

- численность пенсионеров в России весьма значительна и в 2005 году достигла 26,8 % от численности постоянного населения страны; в то же время численность пен-

сионеров не только не растет в последние годы, но даже немного снижается, в том числе из-за высокой смертности;

- среди пенсионеров преобладают пенсионеры по старости, доля которых выросла с 75,0 % в 2000 году до 80,7 % в 2005 году;

- растет число и доля работающих пенсионеров: в 2000 году работали 15,9 % пенсионеров, в 2005 году - 21 процент.

4. Номинальный размер назначенной месячной пенсии в 2000-2005 годах увеличился в 3,4 раза. В реальном исчислении, то есть с поправкой на индекс потребительских цен, рост пенсии составил 2,2 раза.

Однако темпы роста покупательной способности среднего размера пенсии в 2000-2005 годах существенно отстают от темпов роста покупательной способности доходов занятого населения. Это означает, что пенсионеры по сравнению с работающим населением с каждым годом живут все хуже.

5. Уровень жизни и благосостояние пенсионеров в субъектах Российской Федерации значительно различаются.

5.1. В 2005 году 53 % субъектов имели прожиточный минимум пенсионера ниже среднего уровня по России в целом, а в 47 % субъектов наблюдалось превышение данного уровня. При этом коэффициент дифференциации прожиточного минимума составлял в 2002 году 3,5 раза, а в 2005 году - почти 3 раза.

5.2. Разница между самым высоким и самым низким уровнем покупательной способности средней пенсии в 2002 году составляла более 2,5 раза, в 2005 году - более 2 раз.

При этом, несмотря на некоторое повышение пороговых значений покупательной способности (соотношения величины среднего размера пенсий с величиной прожиточного минимума пенсионера) за время проведения пенсионной реформы, общий уровень покупательной способности средней пенсии по стране не только не вырос, но даже чуть снизился с 1,06 до 1,05.

Практически не изменилось количество регионов, в которых покупательная способность пенсий ниже единицы: в 2002 году их было 15 (информация имелась только по 66 субъектам Российской Федерации), в 2005 году - 16.

5.3. Существенная дифференциация размеров получаемых пенсий наблюдается в зависимости от принадлежности пенсионера к той или иной категории получателей.

На конец 2005 года только в 8 субъектах на трудовую пенсию по старости, получатели которых составляют более 80 % от общего числа получателей трудовых пенсий, можно было приобрести менее одного набора прожиточного минимума пенсионера. При этом все субъекты с низким уровнем покупательной способности относятся к северным регионам, причем 5 из них расположены на Дальнем Востоке.

В то же время покупательная способность социальных пенсий остается на низком уровне как в целом по Российской Федерации, так и на уровне субъектов. В конце 2005 года, как и в 2002 году, в подавляющем большинстве субъектов данный показатель составлял менее одного набора регионального прожиточного минимума пенсионера. Только в 10 регионах данный показатель выше единицы.

При этом покупательная способность пенсий граждан, получающих социальные пенсии по возрасту, во всех регионах не достигает прожиточного минимума пенсионера.

Крайне низкой остается и покупательная способность пенсий по инвалидности и по потере кормильца, уровень которой в половине субъектов составляет 0,9-1,1 от величины прожиточного минимума.

Высокая покупательная способность пенсии наблюдается у таких категорий получателей, как пенсионеры - участники Великой Отечественной войны и государственные (муниципальные) служащие, которая в 80 % субъектов Российской Федерации в 2005 году превышала уровень 1,5 прожиточного минимума пенсионера.

6. Анализ мер социальной поддержки пенсионеров, оказываемых за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, показал следующее.

6.1. Основной общей тенденцией, проявляющейся в большинстве регионов, является постоянное и существенное увеличение объемов средств, направляемых на поддержку пенсионеров. При этом такое увеличение наблюдается как в абсолютных показателях, так и в соотношении с совокупными расходами бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, если в 2002 году доля расходов на оказание мер социальной поддержки в общем объеме расходов бюджетов регионов, информация из которых была проанализирована, составляла 3,0 %, то в 2005 году она увеличилась почти в полтора раза и составила 4,4 процента.

В абсолютном выражении сумма направляемых на указанные цели средств в 2005 году по сравнению с 2002 годом выросла в 2,6 раза и составила почти 64,5 млрд. рублей.

Необходимо отметить, что значительное увеличение объемов выделяемых средств в 2005 году связано, в основном, с вступлением в силу законодательства о монетизации льгот и передачей ряда расходных обязательств с федерального на региональный уровень.

6.2. Наибольшие показатели соотношения сумм средств, направленных на оказание мер социальной поддержки пенсионерам из бюджетов субъектов Российской Федерации, и общих расходов данных бюджетов в 2005 году наблюдаются в Тульской области, Корякском автономном округе, Сахалинской области, г. Москве и Курганской области (от 7,89 до 6,09 процента).

6.3. Наибольшие показатели объема средств, приходящихся в среднем на одного проживающего в субъекте Российской Федерации пенсионера в месяц, зафиксированы в Корякском автономном округе - 2828,5 рубля, Ненецком автономном округе - 1703,6 рубля и г. Москве - 1077,9 рубля. Значительная помощь также оказывается пенсионерам в Сахалинской области, Хабаровском крае, Новосибирской, Омской и Калининградской областях.

6.4. Количество мер социальной поддержки, оказываемых пенсионерам за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, в 2006 году по сравнению с 2002 годом значительно увеличилось.

В то же время структура льгот за данный период существенно изменилась. Если в 2002 году наиболее популярными мерами социальной поддержки, которые оказывали наибольшее количество регионов, являлись бесплатная выдача санаторно-курортных путевок, бесплатный отпуск медикаментов и зубопротезирование, то в 2005 году таковыми стали ежемесячные выплаты труженикам тыла, ветеранам, лицам, имеющим особые заслуги, и другим категориям граждан, а также ежемесячные денежные выплаты на оплату электроэнергии и на приобретение топлива.

Очевидно, что акцент в данной сфере смещается с оказания услуг и предоставления натуральной помощи на выплату денежных средств.

Как в 2002, так и в 2005 году значительное число регионов оказывает пенсионерам такие меры социальной поддержки, как предоставление скидок по оплате жилищно-коммунальных услуг и право бесплатного проезда на всех видах пассажирского транспорта.

6.5. Наиболее существенные меры социальной поддержки оказываются двум категориям пенсионеров: участникам Великой Отечественной войны и государственным (муниципальным) служащим. Многие регионы оказывают существенные меры социальной поддержки и самой большой категории получателей пенсий - пенсионерам по старости.

Наименьшая помощь оказывается субъектами Российской Федерации получателям социальной пенсии.

6.6. В ряде регионов меры социальной поддержки, осуществляемые за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, оказывают ощутимое влияние на уровень жизни и благосостояние пенсионеров.

Так, в 2005 году в 4 субъектах Российской Федерации общий размер социальных трансфертов (пенсий и иных выплат в совокупности) превысил величину в 2 прожиточных минимума.

В то же время во многих регионах в отношении ряда категорий получателей пенсий до настоящего времени, даже с учетом региональной помощи, государством не выполняется обязанность по обеспечению величины объемов социальной помощи пенсионерам на уровне прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

Так, в 2005 году из 37 регионов, информация из которых была проанализирована в ходе мероприятия, уровень социальной поддержки в необходимом размере не был обеспечен в отношении следующих категорий получателей:

- пенсии по случаю потери кормильца - в 9 субъектах Российской Федерации;
- пенсии по инвалидности - в 11 субъектах;
- социальной пенсии по возрасту - в 33 регионах;
- социальной пенсии по ограничению трудоспособности - в 35 субъектах Российской Федерации.

7. В настоящее время и в долгосрочной перспективе действующий механизм формирования накопительной составляющей трудовой пенсии не обеспечивает реализации задачи повышения благосостояния пенсионеров.

Анализ дальнейших перспектив развития накопительных механизмов на основе достигнутых показателей и актуарных прогнозов позволил прийти к следующим выводам.

7.1. Даже при незначительном повышении темпов роста заработной платы над темпами роста инфляции в долгосрочной перспективе (35-40 лет) размер накоплений и, соответственно, накопительной части пенсий будет несоразмерно мал по отношению к заработной плате.

7.2. Среднегодовой размер накопительной части трудовой пенсии в первые годы массовых выплат не будет оказывать значительного влияния на ее общий размер.

7.3. Индивидуальный характер накопления финансовых средств, в отличие от механизма солидарного перераспределения этих средств между застрахованными лицами, возлагает на застрахованных лиц риски неполучения приемлемых по размерам пенсионных накоплений в случаях ранних форм инвалидности работников, значительных периодов учебы, болезни и безработицы.

7.4. Институт пенсионных накоплений включает в свою орбиту влияния исключительно молодых работников и исключает ту часть населения, которая уже всерьез задумывается о будущей пенсии и способна платить дополнительные пенсионные взносы в рамках страхового механизма.

7.5. Ограниченный выбор финансовых инструментов, разрешенных для инвестирования государственной управляющей компанией средств пенсионных накоплений, не позволяет обеспечить высокую эффективность размещения переданных ей в управление значительного объема средств.

Так, в 2005 году доходность, показанная государственной управляющей компанией, превысила индекс потребительских цен чуть более чем на 1 %, а в I полугодии 2006 года доходность составила лишь 2,4 %, что является крайне низким показателем, и существенно ниже уровня инфляции.

7.6. Возможность расширения перечня финансовых инструментов для целей инвестирования средств пенсионных накоплений ограничена отсутствием в России инсти-

тутов перестрахования финансовых рисков, как одного из механизмов повышения надежности и сохранности долгосрочных вложений.

8. В настоящее время одна из важнейших целей пенсионной реформы - введение профессиональных пенсионных систем - не реализована.

Основной проблемой законодательного закрепления этого института в пенсионной системе является проблема сбалансирования интересов субъектов данных взаимоотношений, а именно:

- работодателей, интересы которых заключаются в минимизации налоговой нагрузки;
- работников, которые заинтересованы в получении достойного содержания в старости за ущерб, причиненный их здоровью в результате работы в тяжелых условиях труда;
- государства, одной из целей которого является достижение с помощью внедрения профессиональных пенсионных систем исключения льготных пенсий из системы обязательного пенсионного страхования в части его страховой составляющей и финансовой стабилизации в пенсионной сфере.

Предложения

Проведенный в ходе мероприятия анализ показал, что дальнейшее реформирование института пенсионного обеспечения, включая его страховую составляющую, должно осуществляться путем выработки государственной стратегии в данной сфере, сформированной с учетом демографических, экономических, социальных и других факторов.

При этом, по нашему мнению, комплекс принимаемых мер по дальнейшему реформированию пенсионной системы должен быть реализован в два этапа.

Первый этап должен включать в себя ряд неотложных мер, требующих своей реализации в ближайшее время, с целью недопущения кризиса пенсионной системы.

1. В части закрепления страховых принципов пенсионной системы:

- законодательно закрепить институт профессиональных пенсионных систем с целью решения проблемы льготного пенсионного обеспечения, принять соответствующий федеральный закон и ввести его в действие;
- перевести базовую часть пенсии в систему государственного пенсионного обеспечения;
- ежегодно устанавливать величину тарифов страховых взносов, исходя из финансовой обеспеченности текущих обязательств по выплате страховой части трудовой пенсии в целях сохранения пенсионных прав застрахованных лиц;
- систематически (ежегодно) осуществлять корректировку (индексацию) границ шкалы регрессии ЕСН и страховых взносов темпами не ниже прогнозируемых темпов роста средней заработной платы;
- ввести единую ставку тарифа страховых взносов, направляемых на финансирование страховой части трудовой пенсии, для всех категорий страхователей.

2. В части повышения эффективности работы по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и погашению задолженности по указанным взносам:

- устранить разделение функций администрирования страховых взносов и возложить в полном объеме указанные функции на ФНС России либо на страховщика - ПФР;
- оптимизировать процедуры администрирования страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

3. В части повышения эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений - расширить перечень финансовых инструментов, предназначенных для инвестирования средств пенсионных накоплений, в том числе путем предоставления управляющим компаниям возможности вложения средств в реальный сектор экономики.

В то же время, как показал проведенный анализ, принятие вышеназванных мер может лишь временно улучшить сложившуюся ситуацию и стабилизировать ее в современном состоянии при отсутствии реальных перспектив достижения главной цели пенсионной реформы - значительного повышения уровня жизни и благосостояния пенсионеров, как нынешних, так и будущих.

Для осуществления данной задачи представляется необходимым принятие следующих мер, направленных на достижение устойчивого развития пенсионной системы:

- ввести экономически обоснованный минимальный уровень заработной платы, установив четкие и гарантированные условия и механизмы ее индексации с целью достижения темпов повышения заработной платы, опережающих рост потребительских цен, увеличения доли заработной платы в ВВП и сокращения уровня дифференциации ее размеров;

- определить в законодательном порядке гарантированные величины дотаций из федерального бюджета в систему пенсионного страхования для компенсации определенных видов социальных рисков, которые носят объективный характер: северные риски, риски профессионального труда;

- рассмотреть вопрос о переходе к дифференцированной по категориям застрахованных пенсионной системе, позволяющей страховать различные группы граждан (например, работающих на Крайнем Севере) от специфических видов социальных рисков;

- перераспределить ответственность основных субъектов социального страхования: работодателей, государства и работников по финансированию пенсий путем стимулирования работников к добровольному вступлению в систему пенсионного страхования с помощью предоставления налоговых льгот, например, путем исключения сумм, направляемых на эти цели, из налогооблагаемой базы по налогу на доходы физических лиц либо, что представляется более действенным, возврата уплаченных сумм подоходного налога, а также софинансирования соответствующих взносов государством;

- создать механизм реализации определения Конституционного Суда Российской Федерации, направленный на доведение общего объема государственной помощи, оказываемой каждому конкретному пенсионеру, до величины прожиточного минимума, установленного в регионе, где он проживает;

- разработать порядок стимулирования регионов, предоставляющих пенсионерам наибольший объем мер социальной поддержки в процентном отношении к сумме расходов регионального бюджета или в среднем на одного пенсионера, с учетом необходимости повышения уровня социальной защиты, прежде всего, тех пенсионеров, чьи пенсии ниже прожиточного минимума, путем выделения дополнительных трансфертов из федерального бюджета на цели, связанные с осуществлением социальной политики в регионе, либо путем определения уровня оказываемых в регионе мер поддержки пенсионерам в качестве одного из критериев предоставления трансфертов региональным бюджетам.

В то же время следует отметить, что даже в случае реализации всех предложенных в настоящей записке мер пенсионная реформа не приведет к ожидаемым результатам при отсутствии четкой государственной политики в сфере заработной платы, которая должна предусматривать решение задач по диверсификации экономики, наведению порядка в трудовых отношениях, повышению социальной ответственности работодателей и реальному участию работников в формировании своей будущей пенсии.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. А. АГАПЦОВ