

## **Аналитическая записка по оценке перспектив финансовой устойчивости Пенсионного фонда Российской Федерации и формирования доходной части его бюджета**

Среди стратегических задач развития российского государства на современном этапе, определенных в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации последних лет, особо выделены социально значимые цели - повышение уровня жизни граждан страны и значительный рост их благосостояния.

Важную роль в решении указанных задач играет эффективно работающая система обязательного социального страхования, опирающаяся на долгосрочную финансовую обеспеченность и устойчивость каждого вида обязательного социального страхования (в том числе пенсионного) на основе автономности финансовой системы обязательного социального страхования.

Согласно статье 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации осуществляется страховщиком (государственным учреждением) - Пенсионным фондом Российской Федерации (далее - ПФР, Фонд) и его территориальными органами, составляющими единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации.

Пенсионный фонд Российской Федерации является организацией, управляющей внебюджетным фондом финансовых средств социального назначения, призванным обеспечить реализацию одной из важнейших социальных гарантий - государственного пенсионного обеспечения, т. е. материального обеспечения граждан при наличии соответствующих социальных страховых рисков и наступлении соответствующих страховых случаев.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» страховым риском для целей обязательного пенсионного страхования признается утрата застрахованным лицом заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица) или другого дохода в связи с наступлением страхового случая - достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности или потери кормильца.

Снижение ставки единого социального налога с 1 января 2005 года привело к существенному сокращению финансового обеспечения пенсионного страхования. В ходе осуществления пенсионной реформы наметилась явная тенденция в сторону уменьшения доли страховых взносов в доходной части бюджета Фонда и возрастающей ее зависимости от поступлений из федерального бюджета. В сложившихся условиях вопрос рассмотрения оценки перспектив финансовой устойчивости пенсионной системы становится наиболее актуальным для социальной политики страны.

Финансовую устойчивость пенсионного фонда как фонда денежных средств можно определить как постоянное соответствие текущих доходов и резервов, формируемых за счет страховых взносов, бюджетных средств и прочих поступлений, расходам по выплатах пенсий, определенной величиной и структурой долгосрочного социального риска. Таким образом, проблема обеспечения финансовой устойчивости может рассматриваться как определение вероятности дефицита средств в определенный период времени.

Рациональное управление пенсионным фондом (фондом денежных средств) определяется качеством финансового менеджмента ПФР. Влияние финансового менеджмента ПФР на его финансовую устойчивость во многом определяются спецификой организационно-правового статуса ПФР, применяемыми инструментами управления и информационными технологиями.

## **Организационно-правовые вопросы деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации и их влияние на финансовую устойчивость бюджета Фонда**

Закон Российской Федерации от 20 ноября 1990 года № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» статьей 8 установил, что финансирование выплаты государственных пенсий, назначенных в соответствии с данным Законом, осуществляется ПФР за счет страховых взносов работодателей, граждан и ассигнований из федерального бюджета.

Пенсионный фонд Российской Федерации образован в соответствии с постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» для государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РСФСР.

Указанным постановлением был определен статус ПФР как самостоятельного кредитно-финансового учреждения, осуществляющего свою деятельность применительно к Закону РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» и подотчетного Верховному Совету РСФСР (в соответствии с постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 года № 958 «О передаче в ведение Совета Министров - Правительства Российской Федерации организаций и учреждений» было установлено, что ПФР находится в ведении Совета Министров - Правительства Российской Федерации и ему подотчетен).

При этом следует отметить, что ПФР кредитным учреждением никогда не был. В соответствии с Законом РСФСР «О банках и банковской деятельности в РСФСР» Фонд должен был получить лицензию на этот вид деятельности, однако до 1994 года данная лицензия получена не была, а с 1994 года в соответствии с новым законодательством Фонд уже не имел такого права.

В постановлении Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года № 442-1 также закреплялось положение о том, что денежные средства Фонда не входят в состав республиканского бюджета РСФСР, других бюджетов и фондов и изъятию не подлежат.

Таким образом, средства, предназначенные для пенсионного обеспечения, были выделены из состава государственного бюджета в самостоятельный бюджет Пенсионного фонда РСФСР (оставаясь при этом государственной собственностью). При этом устанавливался размер взносов на социальное страхование, обязательных для уплаты всеми гражданами, предприятиями и организациями независимо от форм собственности и подчиненности.

В рамках действовавшей ранее системы, когда средства, предназначенные на финансирование выплаты государственных пенсий, входили в состав государственного бюджета, было возможно заимствование этих средств на другие государственные нужды (помимо пенсионных выплат), что негативно сказывалось на финансовой устойчивости пенсионной системы, то есть способности сохранять существующий уровень платежеспособности при возможных неблагоприятных внешних и внутренних воздействиях на финансовые потоки.

С установлением автономности пенсионного бюджета доходы Фонда перестали входить в бюджеты всех уровней, был сделан шаг к страховым принципам и повышению эффективности деятельности системы государственного пенсионного обеспечения, и были заложены основы достижения долгосрочной финансовой обеспеченности этой системы.

В течение периода, длившегося с момента образования и до 1 января 1992 года, Пенсионный фонд РСФСР осуществлял свою деятельность на основании Временного положения о Пенсионном фонде РСФСР и Порядка уплаты страховых взносов предприятиями, организациями и гражданами в Пенсионный фонд РСФСР, утвержденных

постановлением Верховного Совета РСФСР от 30 января 1991 года № 556-1, в которых были закреплены положения, аналогичные положениям постановления Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года № 442-1.

С 1 января 1992 года в соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1 «Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)» были введены в действие Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) и Порядок уплаты страховых взносов работодателями и гражданами в Пенсионный фонд Российской Федерации (России).

Указанные документы также содержали положения о статусе Пенсионного фонда Российской Федерации, согласно которым ПФР являлся самостоятельным финансово-кредитным учреждением, а его денежные средства находились в государственной собственности Российской Федерации и не входили в состав бюджетов, других фондов и не подлежали изъятию.

На ПФР были возложены обязанности по обеспечению сбора и аккумуляции страховых взносов, необходимых для финансирования выплат государственных пенсий.

Для обеспечения своевременного финансирования выплаты государственных пенсий названным выше постановлением Верховного Совета Российской Федерации также предусматривалось предоставление Фонду Банком России кредита на 1992 год с условием его погашения в конце года за счет средств ПФР с учетом выплаты 5 % годовых.

Уровень финансовой обеспеченности текущих пенсионных обязательств был неустойчивым, поскольку объем поступающих доходов являлся недостаточным и не позволял покрывать расходы на выплату пенсий. В связи с этим у ПФР дважды возникала задолженность по выплате пенсий:

- в 1995 году - краткосрочная задолженность (в течение нескольких месяцев). В целях обеспечения своевременной выплаты пенсий был принят Федеральный закон от 4 ноября 1995 года № 161-ФЗ «О мерах по обеспечению своевременной выплаты пенсий в IV квартале 1995 года» (предусматривал передачу на возвратной основе Пенсионному фонду Российской Федерации средств Фонда социального страхования Российской Федерации и части свободных средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, а также предоставление Пенсионному фонду Российской Федерации Центральным банком Российской Федерации беспроцентного кредита сроком на шесть месяцев за счет продажи части валютного или золотого запасов (резервов). Кроме того, нормативные правовые акты, направленные на обеспечение выплаты пенсий, принимались в течение 1996 года: Указы Президента Российской Федерации от 8 апреля 1996 года № 493 «О мерах по обеспечению своевременной выплаты пенсий» (предусматривал оказание Правительством Российской Федерации временной финансовой помощи Пенсионному фонду Российской Федерации в виде предоставления на возвратной основе ссуды на срок до 6 месяцев) и от 9 июля 1996 года № 1023 «О неотложных мерах по обеспечению своевременной выплаты пенсий» (предусматривал направление Фонду средств за счет ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на 1996 год на государственные инвестиции);

- в 1998-1999 годах - долгосрочная задолженность, обусловленная финансовым кризисом, глубоко поразившим экономику всей страны. В целях погашения образовавшейся задолженности по выплате государственных пенсий в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 1999 года № 310 «О дополнительных мерах, направленных на погашение задолженности по выплате государственных пенсий» Фонду было разрешено привлекать в марте-сентябре 1999 года заемные средства (кредит) Сберегательного банка Российской Федерации на срок не более 4 месяцев с возвратом заемных средств не позднее 24 декабря 1999 года и уплатой за

пользование ими не более 30 % годовых. При этом погашение указанного кредита и уплата процентов за пользование им должны быть осуществлены за счет средств, выручаемых от реализации продовольствия в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1999 года № 130 «О поставках и порядке реализации сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров, поступающих в 1999 году в соответствии с соглашениями с Правительством Соединенных Штатов Америки и Европейским Союзом».

Таким образом, в течение рассматриваемого периода ресурсов ПФР для выполнения в полной мере текущих финансовых обязательств было недостаточно, в связи с чем вынужденно привлекались дополнительные источники финансирования (кредиты от государственных и коммерческих банков, краткосрочные заимствования и ссуды из федерального и местных бюджетов и др.).

Достаточное и своевременное финансирование выплаты пенсий обеспечивалось поддержкой со стороны государства с одновременным принятием мер по обеспечению полноты и своевременности внесения платежей в Фонд и укреплению платежной дисциплины по расчетам с ПФР (в том числе, установление взаимодействия органов ПФР с банками и иными кредитными организациями, налоговыми органами).

Согласно вышеупомянутым нормативным правовым актам Фонд осуществлял функции, связанные исключительно с финансовой составляющей пенсионной системы (сбор страховых взносов, их аккумуляция, контроль за поступлением и расходованием средств и др.). Пенсионный фонд Российской Федерации осуществлял финансирование выплаты пенсий, а функции по назначению и выплате пенсий выполнялись органами социальной защиты населения. В связи с этим следует упомянуть Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 1993 года № 787 «Об управлении пенсионным обеспечением в Российской Федерации», согласно которому вмешательство ПФР и его отделений в оперативную деятельность органов социальной защиты населения и передача ему функций по назначению и выплате пенсий считались недопустимыми.

Вместе с тем имела место ситуация, когда Фонд осуществлял не только финансирование, но также назначение и выплату государственных пенсий (в рамках единой пенсионной службы). Первоначально единая пенсионная служба в порядке эксперимента в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 6 июля 1992 года № 3209-1 была создана в Московской области на базе отделения ПФР по Московской области с передачей в его состав подразделений Главного управления социальной защиты населения Московской области и подведомственных ему служб в городах и районах Московской области, занимавшихся назначением (перерасчетом) и выплатой пенсий и пособий. Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 11 мая 1993 года № 4940-1 результаты эксперимента были одобрены, и решено подготовить, в том числе с участием Правительства Российской Федерации, предложения об организации в Российской Федерации единой федеральной службы пенсионного обеспечения и внести их на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации.

Ситуация изменилась с изданием Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации», в соответствии с которым за ПФР были закреплены полномочия по выплате государственных пенсий.

Данный Указ Президента Российской Федерации являлся предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации и был признан не противоречащим Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 25 июня 2001 года № 9-П по данному вопросу указал на то, что ПФР вы-

полняет, по сути, функции страховщика, осуществляющего оперативное управление средствами обязательного (государственного) пенсионного страхования, и обеспечивает назначение и своевременную выплату государственных пенсий. Следовательно, Фонд наделен публично-властными полномочиями по обеспечению конституционного права на государственную пенсию, в том числе полномочием по назначению указанных пенсий.

Издание Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 заложило основу для формирования нынешнего статуса ПФР как страховщика по обязательному пенсионному страхованию.

С 1 января 2002 года в Российской Федерации началась реализация пенсионной реформы. В этих целях был принят ряд законодательных актов, направленных на преобразование пенсионной системы. Данные документы затронули, в том числе, и вопросы статуса ПФР.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» установил, что ПФР является страховщиком по обязательному пенсионному страхованию, и определил организационно-правовую форму Фонда как юридического лица - «государственное учреждение». Согласно статье 5 указанного выше Закона ПФР и его территориальные органы составляют единую централизованную систему органов управления средствами обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, в которой нижестоящие органы подотчетны вышестоящим.

Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2122-1, действует в части, не противоречащей данному Федеральному закону.

Принятие Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» обусловлено нормами Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», который предусматривает принятие отдельных федеральных законов о конкретных видах обязательного социального страхования.

В статье 6 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» сформулировано общее понятие страховщиков - некоммерческие организации, создаваемые в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования для обеспечения прав застрахованных лиц по обязательному социальному страхованию при наступлении страховых случаев. Организационно-правовая форма страховщиков определяется федеральным законом о конкретном виде обязательного социального страхования.

Некоммерческие организации в соответствии с пунктом 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации могут создаваться, в том числе, в форме учреждений. При этом согласно пункту 3 статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами.

Таким образом, Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» закрепил за ПФР специальную правоспособность, определив его права, обязанности и полномочия в сфере обязательного пенсионного страхования как государственного учреждения.

В Федеральном законе от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» содержится и норма о статусе средств обязательного социального страхования, а именно, что они являются федеральной государственной собственностью, а страховщики осуществляют оперативное управление этими средствами. Указывается также и на обособленность бюджетов фондов конкретных видов обяза-

тельного социального страхования. Данные нормы продублированы в Федеральном законе от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» применительно к средствам обязательного пенсионного страхования и бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации.

Следует отметить, что перечисленные положения согласуются с Бюджетным кодексом Российской Федерации, который определяет государственный внебюджетный фонд как форму образования и расходования денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, они соответствуют и нормам международного права, регулирующим отношения в сфере обязательного социального страхования. В конвенциях Международной организации труда 1933 года №№ 35 и 36 установлено, что управление страхованием осуществляется либо учреждениями, основанными государственными органами и не имеющими целью получение прибыли, либо государственными страховыми фондами, а управление финансовыми средствами страховых учреждений ведется отдельно от управления государственными средствами. Несмотря на то, что данные конвенции были пересмотрены в конвенции МОТ от 7 июня 1967 года № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца», их нормы о разделении бюджетов не утратили своей актуальности. В статьях 6 и 36 конвенции МОТ от 7 июня 1967 года № 128 обозначены тенденции в усилении роли самоуправления средствами социального страхования, и закреплено положение о том, что социальное страхование контролируется государственным органом или находится в соответствии с установленными нормами под совместным руководством предпринимателей и трудящихся.

Федеральным законом от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (статья 11) предусмотрена обязанность страховщиков принимать меры по обеспечению своей финансовой устойчивости.

Устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования, наравне с государственной гарантией соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнением обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика, автономностью финансовой системы обязательного социального страхования, являются в соответствии со статьей 4 указанного Федерального закона основными принципами осуществления обязательного социального страхования.

Государственные гарантии устойчивости финансовой системы обязательного социального страхования в соответствии со статьей 24 этого же Закона состоят в возможности предоставления в случае нехватки в указанной финансовой системе денежных средств для обеспечения установленных выплат дотаций из федерального бюджета системе обязательного социального страхования в размерах, позволяющих обеспечить установленные федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования выплаты по обязательному социальному страхованию.

Все вышеизложенные положения нашли отражение и в Федеральном законе от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». В качестве гарантии государства в указанном Федеральном законе предусмотрена субсидиарная ответственность государства по обязательствам Пенсионного фонда Российской Федерации перед застрахованными лицами (эти положения согласуются и с Гражданским кодексом Российской Федерации в части субсидиарной ответственности собственника средств по обязательствам созданного им учреждения).

Кроме того, для обеспечения в среднесрочной и долгосрочной перспективах финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования в случае воз-

никновения профицита бюджета Фонда создается резерв, денежные средства которого могут направляться на покрытие дефицита бюджета ПФР.

На протяжении всей истории существования ПФР можно отметить неизменность статуса денежных средств его бюджета (они были и остаются государственной собственностью при одновременном обособлении и независимости от бюджетов всех уровней).

При этом необходимо отметить и некоторые особенности, появление которых обусловлено проводимыми в пенсионной системе преобразованиями, а именно, введением накопительного элемента. Статус средств пенсионных накоплений, которые формируются отдельно от других денежных средств, при определенных обстоятельствах может изменяться. Кроме того, несмотря на то, что эти средства являются федеральной собственностью, застрахованное лицо имеет право распоряжаться ими, выбирая управляющую компанию, в которую они будут направлены на инвестирование, либо негосударственный пенсионный фонд, который будет осуществлять полномочия страховщика по обязательному пенсионному страхованию.

Возможность участия в обязательном пенсионном страховании негосударственных пенсионных фондов в качестве страховщиков предусматривается статьей 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», а также статьей 32 указанного Закона, согласно которой застрахованное лицо вправе отказаться от получения накопительной части трудовой пенсии из ПФР и передать свои накопления, учтенные в специальной части индивидуального лицевого счета, в негосударственный пенсионный фонд. В этом случае с передачей средств пенсионных накоплений произойдет изменение права собственности на эти средства: из федеральной собственности они перейдут в собственность негосударственного пенсионного фонда. При этом застрахованное лицо также может вернуться из негосударственного пенсионного фонда в ПФР, и собственность на средства пенсионных накоплений снова станет федеральной.

Статус ПФР за время, прошедшее с момента его создания, эволюционировал от финансово-кредитного учреждения до государственного учреждения (страховщика по обязательному пенсионному страхованию).

При этом в последние годы имеет место тенденция увеличения количества выполняемых Фондом функций, которые не относятся к его полномочиям страховщика по обязательному пенсионному страхованию (ежемесячные денежные выплаты отдельным категориям граждан, дополнительное ежемесячное обеспечение отдельных категорий граждан, выплаты по обязательному медицинскому страхованию неработающих пенсионеров, ведение федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи и др.), что не может не отразиться на сбалансированности и финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования (не исключена возможность заимствования средств обязательного пенсионного страхования на цели, не связанные с финансированием выплат по обязательному пенсионному страхованию). Кроме того, расширение круга полномочий ПФР требует также соответствующего увеличения расходов на содержание всей его системы.

Введение с 1 января 2001 года вместо страховых взносов единого социального налога, предназначенного для мобилизации средств для реализации права граждан на государственное пенсионное и социальное обеспечение (страхование) и медицинскую помощь, нарушило автономность бюджета ПФР, поскольку его формирование в значительной степени стало осуществляться за счет средств, поступающих из федерального бюджета. Кроме того, финансирование выплаты пенсий за счет бюджетных трансфертов означает отступление от принципов страхования в силу различной природы налогов и страховых взносов (налог носит безвозмездный характер, а страховой взнос - возмездный).

Указанные обстоятельства, а также установление актуарно необоснованных ставок ЕСН на базовую часть трудовой пенсии, тарифов на страховую часть трудовой пенсии, регрессивной шкалы платежей привело к финансовой нестабильности бюджета ПФР.

При рассмотрении вопроса о финансовой устойчивости бюджета ПФР необходимо остановиться и на таком вопросе, как осуществление контрольных полномочий в системе обязательного пенсионного страхования при уплате и взыскании страховых взносов.

В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» контроль за уплатой страховых взносов возложен на налоговые органы, а взыскание недоимки по страховым взносам и пеней в судебном порядке - на органы ПФР.

Разделение контрольных (административных) функций усложнило формирование доходной части бюджета Фонда, о чем свидетельствует значительный рост задолженности по страховым взносам в условиях достаточно стабильного финансово-экономического состояния страны, и, соответственно, отразилось на финансовой устойчивости бюджета ПФР.

В связи с проводимой в настоящее время административной реформой изменилось, в том числе, управление государственными внебюджетными фондами. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» закрепил положение о том, что федеральное министерство осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов, а также установил перечень функций, которые осуществляет федеральный министр в отношении государственных внебюджетных фондов. Вместе с тем Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30, определил круг полномочий федерального министра, реализуемых им в отношении государственных внебюджетных фондов и их должностных лиц, которые толкуются неоднозначно. Так, подпункт «ж» пункта 4.2. Типового регламента предусматривает, что федеральный министр реализует в отношении государственных внебюджетных фондов и их должностных лиц полномочия, предусмотренные пунктом 4.1 Типового регламента, в котором перечислены функции, осуществляемые федеральным министром в целях координации и контроля деятельности федеральных служб и агентств.

### **Текущее финансовое состояние Пенсионного фонда Российской Федерации**

Федеральным законом от 28 декабря 2004 года № 184-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год» бюджет Фонда на 2005 год утвержден по доходам в сумме 1177375,0 млн. рублей, по расходам - в сумме 1176131,3 млн. рублей.

Сбалансированность бюджета Фонда предполагается обеспечить за счет переходящего остатка средств бюджета Фонда по состоянию на 1 января 2005 года, а также средств федерального бюджета, предполагаемых к перечислению в Фонд на покрытие дефицита в связи с недостатком средств на выплату базовой части трудовой пенсии. Для обеспечения сбалансированности доходной и расходной частей бюджета ПФР, в том числе планируется направить на финансирование выплаты пенсий все имеющиеся денежные средства и осуществить продажу ценных бумаг, приобретенных в 2002 году.

В текущем году складывается сложная ситуация с исполнением бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. Согласно утвержденному бюджету Фонда на 2005 год, текущий дефицит распределительной составляющей бюджета составит 157,5 млрд. рублей, в том числе: на базовую часть трудовой пенсии - 74,7 млрд. рублей и на страховую часть трудовой пенсии - 56,5 млрд. рублей.



Снижение с 1 января 2005 года ставки ЕСН, зачисляемого в федеральный бюджет и перечисляемого в ПФР, с 14 до 6 % привело к резкому сокращению поступлений доходов в бюджет Фонда и отразилось на уровне обеспеченности выплаты базовой части трудовых пенсий, который в 2005 году составит 78,1 % в соответствии с утвержденным бюджетом Фонда) против 145,0 % в 2004 году.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 14 февраля 2005 года № 3-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с установлением размеров базовых частей трудовых пенсий и порядка индексации базовой и страховой частей трудовой пенсии в 2005 году» с 1 марта 2005 года осуществлена индексация базовой части трудовой пенсии и государственного пенсионного обеспечения на 36,4 % против 5,3 %, предусмотренных бюджетом Фонда индексации с 1 апреля 2005 года, что повлечет дополнительные затраты ПФР на указанные расходы в сумме не менее 100,0 млрд. рублей.

Предполагаемые меры по повышению пенсионного обеспечения с целью доведения размера социальной пенсии до прожиточного минимума пенсионера к 2008 году приведут к опережающим темпам роста расходов на выплату пенсий над темпами роста доходов Фонда и, соответственно, к увеличивающемуся дефициту бюджета Фонда и необходимости его покрытия за счет средств федерального бюджета.

В целях достижения сбалансированности бюджета ПФР и в соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» погашение дефицита должно быть обеспечено за счет дополнительных перечислений из федерального бюджета, в связи с чем предполагается внесение соответствующих изменений в федеральный бюджет 2005 года и бюджет ПФР на 2005 год, предусматривающих выделение Фонду необходимых средств из федерального бюджета.

Принимая во внимание принятие ряда законодательных и иных нормативных правовых актов в области пенсионного обеспечения, расходы на реализацию которых не предусмотрены Федеральным законом от 28 декабря 2004 года № 184-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год», подготовлен законопроект, предусматривающий внесение изменений в указанный выше закон. Законопроектом предусмотрено уточнение ряда показателей бюджета ПФР.

Показатели расходной части бюджета ПФР на 2005 год увеличены на величину расходов на выплату трудовых пенсий в связи с установлением с 1 марта 2005 года в соответствии с нормами Федерального закона от 14 февраля 2005 года № 3-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» размера базовой части по старости в сумме 900 рублей в месяц и проведением последующей индексации пенсий с 1 августа 2005 года в размере 6 % для базовой части трудовой пенсии и пенсий по государственному пенсионному обеспечению.

Учитывая указанные мероприятия, в 2005 году затраты на выплату базовой части трудовой пенсии увеличатся на 89,8 млрд. рублей, пенсий по государственному пенсионному обеспечению, доплат к пенсиям, дополнительного материального обеспечения, пособий и компенсаций - на 16,2 млрд. рублей.

При потребности в средствах федерального бюджета на выплату базовой части трудовой пенсии в текущем году в сумме 431,0 млрд. рублей поступление ЕСН ожидается в размере 266,5 млрд. рублей. Соответственно, поступления данного налога не обеспечат в полном объеме финансирование расходов на указанные цели, и потребуются привлечение средств федерального бюджета в сумме 164,5 млрд. рублей.

В связи с реализацией Указа Президента Российской Федерации от 30 марта 2005 года № 363 «О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне

1941-1945 годов» и Федерального закона от 21 марта 2005 года № 18-ФЗ «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов на период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву» расходная часть бюджета ПФР увеличится соответственно на 11,2 млрд. рублей и 283,01 млн. рублей.

Принимая во внимание прирост численности лиц, имеющих право на получение ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, дополнительная потребность ПФР в средствах федерального бюджета на указанные цели составит 17,7 млрд. рублей, таким образом, расходы на осуществление ЕДВ составят 117,5 млрд. рублей (против 99,76 млрд. рублей предусмотренных бюджетом ПФР на 2005 год).

С учетом изложенного, основные параметры бюджета Фонда в 2005 году в части распределительной составляющей оцениваются названным законопроектом по доходам в сумме 1072,7 млрд. рублей (без учета средств федерального бюджета, поступающих на покрытие дефицита по базовой части трудовой пенсии), по расходам - в сумме 1291,2 млрд. рублей.

Расчетный недостаток средств Фонда в 2005 году составит 218,5 млрд. рублей, из которых 164,5 млрд. рублей - недостаток средств на выплату базовой части трудовой пенсии, возмещаемый за счет субвенций из федерального бюджета в соответствии с действующим законодательством. Оставшаяся часть дефицита в сумме 54,0 млрд. рублей будет обеспечена за счет средств резерва бюджета Фонда на начало года.

Соотношение трудовой пенсии по старости и прожиточного минимума пенсионера составит в 2005 году 117,8 %, а уровень коэффициента замещения - 30,1 процента.

Негативное влияние на формирование доходов ПФР в 2005 году, а также на финансовую устойчивость бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации оказывает рост задолженности по уплате ЕСН, обусловленный существующими недостатками законодательного характера в процедурах исчисления, уплаты и администрирования ЕСН (на 1 января 2005 года размер этой задолженности с учетом задолженности по уплате пеней и штрафов составил 114,4 млрд. рублей, или 33,5 % от утвержденной бюджетом ПФР величины расходов на выплату базовой части трудовой пенсии) и по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. На 1 января 2005 года объем задолженности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование достиг 44,2 млрд. рублей, а с учетом задолженности по уплате пеней и штрафных санкций - 59,1 млрд. рублей (9,6 % от утвержденной бюджетом ПФР величины расходов на выплату страховой части трудовой пенсии), и увеличился по сравнению с 2002 годом в 3 раза. Во многом это объясняется неэффективностью механизма администрирования данных платежей: отсутствие возможности взыскания этих платежей в бесспорном порядке, расщепление функций их администрирования между налоговыми органами и органами Пенсионного фонда Российской Федерации.

Взыскание недоимки по страховым взносам и пеням органы ПФР осуществляют в соответствии со статьей 25 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» только в судебном порядке и на основании данных, предоставляемых налоговыми органами, которые обязаны в соответствии с указанной выше нормой осуществлять контроль за их уплатой.

Однако до настоящего времени фактически не вступило в силу Соглашение по информационному взаимодействию между Министерством Российской Федерации по налогам и сборам и Пенсионным фондом Российской Федерации, подписанное руководителями этих ведомств 2 декабря 2003 года. Это Соглашение формально вступает в силу после подписания Протокола обмена информацией в электронном виде, который хотя и

подписан в феврале 2005 года, но не может быть использован, так как разработка программного сопровождения еще не завершена.

Необходимо также отметить, что до настоящего времени действующими нормативными правовыми актами не определен полный перечень документов, которыми должны обмениваться органы ФНС и ПФР, а также сроки их передачи. Правовая неурегулированность в вопросах информационного обмена между органами ФНС и ПФР не позволяет оперативно выявлять и своевременно взыскивать задолженность по уплате страховых взносов и пеням.

Следует отметить, что в результате роста задолженности по страховым взносам нарушаются права застрахованных лиц, так как расчетный пенсионный капитал, являющийся базой для исчисления трудовой пенсии, формируют только те суммы страховых взносов, которые поступили на счета Пенсионного фонда Российской Федерации и учтены на лицевых счетах застрахованных лиц. Таким образом, учитывая положения статьи 5 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», предусматривающих, что государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам ПФР перед застрахованными лицами, можно констатировать, что чем меньше поступит в бюджет ПФР сумм страховых взносов, тем больше потребуется средств из федерального бюджета для возмещения выпадающих доходов с целью своевременности и в полноты объема выплаты текущих пенсий. Фактически уже в настоящее время государство покрывает дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, образующийся не только в связи с сокращением ставки единого социального налога, но и в связи с задолженностью страхователей по единому социальному налогу и страховым взносам.

Повышение эффективности работы по снижению задолженности по единому социальному налогу и страховым взносам в ближайшей перспективе возможно путем внесения предложений:

- о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», предусматривающих упрощенную систему взыскания задолженности по единому социальному налогу и страховым взносам и начисленным пеням. Налоговые органы и органы ПФР принимают решение о взыскании задолженности (решение имеет силу исполнительного листа) и передают его судебному приставу для взыскания в установленном порядке. Такой законопроект разработан Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и внесен в Правительство Российской Федерации;

- о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» в части уточнения перечня передаваемой информации и сокращения сроков представления форм расчетов по авансовым платежам и деклараций, с учетом внесенных в Налоговый кодекс Российской Федерации изменений, значительно упрощающих применение регрессивных ставок по налогу и тарифов по страховым взносам. Указанные изменения позволят ускорить выявление недоимки по платежам, ее взыскание, а также быстрее приступить к сверке с данными персонифицированного учета и разослать застрахованным лицам информацию о состоянии их лицевого счета, в том числе и его специальной части, для своевременного выбора управляющей компании;

- о внесении изменений в статью 855 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающих списание денежных средств со счета страхователя во вторую очередь (в настоящее время списание производится в четвертую очередь), поскольку страховые взносы на обязательное пенсионное страхование являются основным источником

материального обеспечения граждан при достижении ими пенсионного возраста и по своей социальной значимости должны быть приравнены к средствам по оплате труда;

- о закреплении в Федеральном законе от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и Федеральном законе от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» ответственности государства по обязательствам Пенсионного фонда Российской Федерации перед застрахованными лицами в случае объявления страхователя банкротом и в случае недостаточности средств у страхователя для погашения недоимки в бюджет ПФР;

- о законодательном устранении расщепления функций администрирования страховых взносов и возложении в полном объеме функций администратора указанных взносов на ФНС России, либо на страховщика - ПФР.

Существенное влияние на поступление страховых взносов оказывают объем и тенденции формирования фонда оплаты труда. Как известно в основе формирования ФОТ лежит уровень зарплаты. Однако в период трансформации экономики России заработная плата, по существу, прекратила выполнять свою основную функцию - функцию воспроизводства рабочей силы, следствием чего явилось сужение финансовой базы формирования доходной части бюджета Фонда, формируемой за счет страховых взносов, и, соответственно, обострение проблемы поддержания его финансовой устойчивости. Кроме того, низкая доля фонда оплаты труда в ВВП Российской Федерации (в 2005 году - 25 %) обусловлена расширением «теневое» сектора экономики, и, соответственно, формированием «теневой» части фонда оплаты труда, с которой страховые взносы не взимаются. В соответствии с данными Росстата, удельный вес скрытого фонда оплаты труда в общем ФОТ в 2003 году составил 24,3 процента. Поэтому одним из необходимых условий достижения финансовой устойчивости ПФР является достижение таких целей социально-экономической политики государства как увеличение доли фонда оплаты труда в ВВП, повышение заработной платы работников, создание новых рабочих мест (в том числе за счет привлечения легальной рабочей силы из зарубежных стран).

В условиях неблагоприятного воздействия «теневой» части ФОТ на формирование доходной части бюджета ПФР (за счет недопоступления страховых взносов) особое значение приобретает взвешенная, экономически обоснованная тарифная политика, которая позволит обеспечить достаточность тарифа, с одной стороны, для финансирования текущих расходов, а с другой, для формирования пенсионных прав застрахованных лиц на перспективу. В качестве критериев эффективной тарифной политики должны выступать уровень нагрузки на страхователей и потребность пенсионной системы в средствах федерального бюджета. Высокая налоговая и тарифная нагрузка на страхователя приводит к уклонению от уплаты взносов и, соответственно, к дестабилизации финансового состояния бюджета ПФР.

По расчетам ПФР, для сбалансированности бюджета Фонда по страховой части в 2005 году было необходимо увеличить тариф страховых взносов на 1,53 процентных пункта (в 2010 - на 1,86 процентных пункта, в 2015 - на 2,7 процентных пункта).

Другим возможным направлением совершенствования тарифной политики является решение вопроса отмены льгот для различных категорий страхователей.

В настоящее время максимальный тариф страховых взносов, уплачиваемых страхователями за наемных работников, составляет 14 %. Ставка взносов за наемных работников, занятых у сельскохозяйственных товаропроизводителей, значительно ниже и составляет 10,3 процента. Для самозанятых категорий застрахованных лиц отчисления на формирование страховой части пенсии производятся в виде фиксированного платежа, размер которого на протяжении четырех лет не менялся и составляет 150 рублей (за

12,7 % застрахованных лиц взносы на обязательное пенсионное страхование уплачиваются в пониженном размере).

Таким образом, застрахованные лица изначально поставлены в неравные условия при формировании пенсии. И экономическая поддержка, например, работодателей - сельскохозяйственных товаропроизводителей путем установления пониженных тарифов страховых отчислений влечет за собой нарушение одного из важнейших принципов пенсионного страхования - равноправия застрахованных лиц. Так, например, при упрощенном подсчете за 30 лет стажа индивидуальный предприниматель при размере фиксированного платежа 100 рублей и ожидаемой продолжительности периода получения пенсии 19 лет сформирует страховую часть пенсии в размере 158 рублей (без учета индексации).

Регулировать тарифы страховых взносов (без повышения их сверх установленного максимума 14 %) можно также за счет отмены применения регрессивной шкалы размеров указанных платежей.

Введение шкалы регрессии, с одной стороны, снизило налоговую нагрузку на работодателя, но одновременно негативно отразилось на пенсионных правах застрахованных лиц. Основная нагрузка по отчислениям в пенсионную систему приходится на низкооплачиваемые категории застрахованных лиц (с годовым доходом меньше 280 тыс. рублей), которые уплачивают взносы в полном объеме, то есть в размере 14 %, тогда как за физическое лицо с годовым доходом 600 тыс. рублей уплачивается всего 9,47 %, таким образом, фактически страхованию по тарифу 14 % подлежат не все 600 тыс. рублей его дохода, а лишь 405 тыс. рублей. Следовательно, пенсия будет замещать не весь утраченный заработок, а лишь его часть, что сразу же негативно скажется на уровне жизни застрахованного лица по сравнению с допенсионным периодом. Следовательно, отмена регрессивной шкалы выравнивает права застрахованных лиц.

В целях повышения финансовой устойчивости системы обязательного пенсионного страхования необходимо также рассмотреть возможность участия в формировании указанной системы не только работодателей, государства, самозанятого населения, но и работающих граждан. В данном случае будет уместным напомнить, что разработанная в 1995 году Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 года № 790 «О мерах по реализации концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации») предусматривала поэтапное установление для работодателей и работников одинаковой нормы страховых взносов в процентах к заработку последних. Аналогичное положение о перераспределении обязательств по уплате страховых взносов содержала разработанная в 1998 году Программа пенсионной реформы в Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 1998 года № 463 «О Программе пенсионной реформы в Российской Федерации». Однако указанные подходы к формированию тарифной политики так и не нашли адекватного отражения в принимаемых впоследствии по данному вопросу законодательных актах. Более того, отмена взимания страхового тарифа в ПФР в размере 1 % с заработной платы застрахованных лиц в условиях формирования с 1 января 2001 года части бюджета ПФР за счет ЕСН фактически означала отказ от ранее провозглашенного намерения со временем распределить страховую нагрузку между работодателем и застрахованным на паритетной основе.

Анализируя пути стабилизации финансовых ресурсов ПФР, указанное выше соотношение по распределению величины страховых взносов между работодателем и работниками необходимо рассмотреть (с соответствующими актуарными расчетами) как один из путей стабилизации системы обязательного пенсионного страхования. При

этом нужно иметь в виду, что увеличение нагрузки на застрахованных лиц может быть реализовано лишь в условиях проведения реформы заработной платы, направленной на повышение ее уровня.

Бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в последние годы формируется в значительной степени за счет ассигнований из федерального бюджета, а не только за счет страховых взносов (в 2003 году доля средств федерального бюджета в общем объеме доходов Фонда составляла 41,3 %, в 2004 году - 43,2 %, по бюджету 2005 года - 43,3 %). Такое положение возникает в силу возложения государством на указанный Фонд, кроме функций страховщика в сфере обязательного социального страхования, также и функций по отдельным выплатам нестрахового характера, финансируемым за счет ассигнований из федерального бюджета. Удельный вес указанных выплат в соответствии с проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год» составит в текущем году 12,5 % (130,3 млрд. рублей) от расходов Фонда по обязательному пенсионному страхованию. Значительное участие федерального бюджета в финансировании пенсионной системы свидетельствует о ее нестраховом характере.

До настоящего времени в полном объеме не решен вопрос о финансировании административно-организационных расходов Фонда, связанных с реализацией этих новых функций. Так, если в соответствии со статьей 4 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2005 год» ФСС разрешено осуществлять финансирование административных расходов по новым функциям за счет средств, передаваемых из федерального бюджета, то по ПФР данный вопрос остается открытым, в результате чего соответствующие административные расходы финансируются за счет собственных средств Фонда.

Нельзя не отметить положительную тенденцию во взаимоотношениях федерального бюджета и бюджета ПФР в 2005 году по возмещению задолженности федерального бюджета прошлых лет. Согласно проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год», в текущем году предусмотрено погашение задолженности федерального бюджета (в соответствии с Федеральным законом от 8 апреля 2002 года № 35-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2000 год») перед бюджетом ПФР в полном объеме - 13,93 млрд. рублей.

### **Прогноз бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на период до 2020 года и ожидаемые финансовые результаты**

Изменения в налоговом законодательстве, вступившие в силу с 1 января 2005 года, ухудшат текущее финансовое положение распределительной составляющей пенсионной системы, и впоследствии негативно отразятся на состоянии бюджета ПФР в долгосрочной перспективе. Возникает опасность реанимации модели государственного пенсионного обеспечения, основанной на распределительных принципах и дотациях из федерального бюджета, а не на рыночных механизмах обязательного пенсионного страхования.

Пенсионным фондом Российской Федерации проведен актуарный расчет баланса ПФР на период до 2020 года, базирующийся на основных макроэкономических показателях Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2015 года (по рекомендованному варианту № 2) Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, представленных Минздравсоцразвития России письмом от 19 мая 2005 года № 1426-19 и прогноза бюджета ПФР на 2006-2008 годы. В связи с тем, что до настоящего времени Минэкономразвития России не осуществляет прогноз социально-экономического развития России на долгосрочную перспективу, расче-

ты по развитию пенсионной системы на период 2015-2020 годов осуществлялись ПФР на основе общепринятой методологии на основе анализа экономических и социально-трудовых тенденций и стратегии развития экономики страны, демографической политики с использованием актуарной демографической и макроэкономической моделей.

В качестве сценарных условий для формирования прогнозных параметров бюджета ПФР до 2020 года принималось следующее:

- нормы налогового законодательства, установленные по состоянию на 1 января 2005 года, остаются неизменными в течение всего прогнозного периода;
- виды, структура и объемы льгот по налогообложению сохранены с учетом динамики рынка труда и демографической ситуации;
- объемы государственных пенсионных обязательств на каждый год рассчитаны по установленной формуле с учетом демографических изменений и размера конвертированного расчетного пенсионного капитала;
- индексация границ шкалы ЕСН и страховых взносов не производится;
- величина фиксированного платежа принята равной 150 рублям и сохраняется постоянной до конца горизонта прогноза;
- формирование обязательных страховых отчислений в бюджет ПФР предусмотрено с коэффициентом собираемости, установленным бюджетными проектировками 2005 года (96 %);
- при определении объема ЕСН применен коэффициент собираемости 97 %;
- поступление средств в бюджет ПФР в результате мероприятий по погашению задолженности по уплате страховых взносов не учитываются;
- условия формирования накопительной части трудовой пенсии и исчисления ее размера приняты в пределах установленных нормами действующего законодательства.

Сроки и уровень проводимых индексаций размера трудовых пенсий предусмотрены в соответствии с требованиями статьи 17 Федерального закона № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» исходя из прогноза инфляции и роста доходов Фонда на плановый период.

В прогнозе предусмотрено также увеличение к 2008 году величины социальной пенсии до уровня прожиточного минимума пенсионера и поддержание этого уровня до конца прогнозного периода. Доля расходов на доставку пенсий сохраняется на уровне 2005 года (1,3 %), а административные расходы приняты на уровне, сложившемся в 2002-2005 годах.

Расходы на финансирование ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) и других нестраховых выплат в актуарных проектировках не учитывались, поскольку подлежат ежегодному полному возмещению из средств федерального бюджета.

Прогнозирование половозрастного распределения численности наемных работников, индивидуальных предпринимателей, адвокатов и пенсионеров, получающих трудовую пенсию, основывалось на прогнозе половозрастного распределения численности постоянного населения Российской Федерации «Разработка сценариев демографического развития России по федерации в целом до 2050 года», разработанном в соответствии со средним вариантом сценария демографического развития России, подготовленным Центром демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук (ИНП РАН).

Данный сценарий предполагает, что экономический рост и общее повышение уровня жизни будет способствовать некоторому росту уровня рождаемости с тенденцией достижения к 2020 году коэффициента суммарной рождаемости 1,59 (в 2005 году коэффициент суммарной рождаемости составит 1,35). Кроме того, в основе сценария лежит предположение о снижении смертности в России и устойчивом росте продолжи-

тельности жизни. Предполагается, что к 2020 году ожидаемая продолжительность жизни при рождении составит 61,1 года для мужчин и 74,2 года для женщин (в 2005 году ожидаемая продолжительность жизни при рождении составила 59,3 года для мужчин и 72,5 года для женщин). Предполагается также медленный подъем миграционной активности, который к 2020 году приведет к ежегодному миграционному приросту на уровне 600 тыс. человек.

В долгосрочной перспективе прогнозируется снижение численности постоянного населения России: к 2020 году она сократится на 3,25 %, или на 4,65 млн. человек, и составит 138,5 млн. человек.

При этом численность населения трудоспособного возраста сократится за указанный период на 11,8 млн. человек и составит к 2020 году 78,4 млн. человек, или 56,6 % от общей численности населения, а доля населения в возрасте старше трудоспособного возрастет к 2020 году до 25,7 % против 20,4 % в 2005 году. Удельный вес числа пенсионеров в общей численности постоянного населения Российской Федерации возрастет с 25,3 % в 2005 году до 28,5 % в 2020 году, или на 3,2 процентных пункта.

Нагрузка пенсионной системы на занятое в экономике население будет возрастать, что повлечет за собой соответствующее уменьшение коэффициента поддержки: если в 2005 году на 100 получателей пенсий приходится 135 занятых в экономике, то к 2020 году их количество сократится до 116.

Индекс потребительских цен (инфляция) в среднем за год (в разгах к предыдущему году) с 2005 года по 2010 год сократится с 1,12 раза до 1,037 раза. Далее будет происходить более плавное его снижение, и к 2020 году темп инфляции составит 1,021 раза.

Номинальная среднемесячная заработная плата будет увеличиваться на протяжении всего прогнозного периода, однако темп ее роста будет постепенно замедляться. В период с 2005 года по 2010 год темп роста среднемесячной заработной платы в разгах к предыдущему году сократится с 1,24 до 1,11, в 2020 году он составит 1,096.

На протяжении 2005-2020 годов темп роста номинальной среднемесячной заработной платы в 1,10 - 1,07 раза превысит индекс потребительских цен.

При сохранении неизменными норм пенсионного законодательства, а также ставок и границ шкалы ЕСН и страховых взносов, сложившихся к 2005 году, суммарный эффективный тариф снизится к 2020 году до 10,9 % от ФОТ против 18,96 % в 2005 году.

Доля доходов распределительной составляющей пенсионной системы в ВВП к 2020 году снизится до 2,2 % против 4,0 % в 2005 году, а доля доходов накопительной составляющей (без учета инвестиционного дохода) напротив возрастет с 0,4 % ВВП в 2005 году до 0,7 % к 2020 году, что объясняется увеличением с 2008 года тарифа страховых взносов (до 6 %) на накопительную часть трудовой пенсии для лиц 1967 года рождения и моложе.

Снижение эффективного тарифа для формирования распределительной составляющей бюджета ПФР (в связи с отвлечением средств на формирование накопительного элемента пенсионной системы) негативно отразится на темпах индексации размера страховой части пенсии. В результате средний размер трудовой пенсии в распределительной системе возрастет к 2020 году в 3,2 раза при росте средней заработной платы в экономике в 6,1 раза и инфляционном росте потребительских цен - 1,74 раза, что свидетельствует о дальнейшей тенденции снижения жизненного уровня пенсионеров.

Аналогичные тенденции прослеживаются в отношении коэффициента замещения трудовой пенсии: к 2020 году его значение снизится до уровня 14,5 % от средней заработной платы, то есть практически в 2 раза. Положительная динамика прослеживается в отношении среднего размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера, которое увеличится со 114,0 % в 2005 году до 144 % в 2020 году.



Размер накопительной составляющей трудовой пенсии в первые годы ее выплаты не превысит 0,1 % средней зарплаты и не будет оказывать заметного влияния на суммарный размер трудовой пенсии, и, соответственно, на материальное обеспечение застрахованных граждан в старости. В случае более оптимистичного уровня доходности от инвестирования пенсионных накоплений коэффициент замещения накопительной части трудовой пенсии может увеличиться, однако по-прежнему не сможет оказать существенного влияния на доходы лиц, выходящих на пенсию в период 2006-2020 годов.

В течение всего прогнозного периода в системе обязательного пенсионного страхования будет сохраняться дефицит финансовых ресурсов для обеспечения принятых государственных пенсионных обязательств, что, соответственно, потребует дополнительных дотаций федерального бюджета для покрытия указанного дефицита.

Расходы распределительной составляющей в начале прогнозного периода составят 6,4 % от ВВП, к 2020 году сократятся до 3,7 процента. Дефицит бюджета распределительной составляющей системы обязательного пенсионного страхования увеличится к 2020 году в 6,7 раза и составит 1458,2 млрд. рублей (в 2015 году - 882,05 млрд. рублей, или 1,44 % ВВП), и его удельный вес в объеме ВВП возрастет в период с 2005 года по 2020 год с 1,1 % до 1,51 % процента. Согласно прогнозу на ближайшую перспективу дефицит распределительной составляющей бюджета ПФР будет составлять в 2006 году 273,7 млрд. рублей (1,18 % от объема ВВП), в 2007 году - 321,2 млрд. рублей (1,23 %), в 2008 году - 495,1 млрд. рублей.

Дефицит каждой из составных частей пенсионной системы имеет следующие тенденции. В период 2005-2020 годов будет наблюдаться дефицит базовой части пенсионной системы, который к 2020 году достигнет 0,44 % ВВП. По сравнению с уровнем текущего года обеспеченность базовой части трудовых пенсий в ближайшем будущем будет снижаться и составит: в 2006 году - 58,6 %, в 2007 году - 58,5 %, в 2008 году - 67,7 процента. В 2005 году расходы на выплату страховой части трудовой пенсии превысят доходы в 1,1 раза, в 2020 году - в 1,8 раза, и, соответственно, дефицит страховой части распределительной составляющей бюджета ПФР составит в 2005 году 0,21 % от ВВП, а в 2020 году - 0,96 % ВВП. В течение всего прогнозного периода доходы накопительной составляющей пенсионной системы будут превышать ее расходы.

Прогноз бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на период до 2020 года в рамках системы обязательного пенсионного страхования складывается с расчетным текущим дефицитом, который в 2020 году составит 1458,2 млрд. рублей (1,51 % от ВВП).

Финансовая устойчивость ПФР в долгосрочной перспективе во многом будет определяться резервом, предназначенным для финансирования выплаты накопительной части трудовой пенсии. Учитывая данное обстоятельство, в настоящее время особую актуальность приобретают вопросы эффективности накопительной составляющей пенсионной системы в связи с обострением проблемы размещения пенсионных накоплений, заключающейся в возрастающем объеме средств, подлежащих размещению государственной управляющей компанией в государственные ценные бумаги Российской Федерации.

Указанную проблему можно решать различными путями, в том числе:

- изменив модель инвестирования средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора инвестиционного портфеля, имея в виду привлечение к управлению указанными средствами управляющих компаний, отобранных по конкурсу;
- включив в перечень активов для размещения средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора инвестиционного портфеля акций российских акционерных обществ и ценных бумаг иностранных эмитентов;

- инвестициями средств пенсионных накоплений в инфраструктурные проекты.

Учитывая снижение потребности бюджета в заемных средствах для обеспечения сбалансированности федерального бюджета и снижение доходности по государственным ценным бумагам, в целях недопущения негативных последствий при инвестировании средств пенсионных накоплений и обеспечения эффективности их размещения, необходимо в возможно короткие сроки расширить перечень активов.

Ипотечные ценные бумаги в силу своей надежности и оптимальной доходности могли бы стать наиболее привлекательным активом для размещения пенсионных накоплений.

Принимая во внимание законодательно установленные требования по инвестированию средств пенсионных накоплений, исходя из принципов надежности, ликвидности, доходности и диверсификации расширение перечня активов должно производиться за счет стимулирования выпуска новых типов долгосрочных долговых финансовых инструментов, а не за счет повышения конкуренции на уже сложившемся финансовом рынке.

Эмитентами указанных ценных бумаг должны являться: эмитенты, соответствующие жестким требованиям, утверждаемым отдельным нормативным правовым актом, и эмитенты - специализированные компании с доминирующим участием государства, деятельность которых направлена на решение важнейших народнохозяйственных задач и реализацию приоритетных долгосрочных государственных программ.

В связи с тем, что в настоящее время ни один сегмент российского финансового рынка не растет в объеме с такой скоростью как объем средств пенсионных накоплений, проблема управления средствами пенсионных накоплений не может быть решена путем увеличения количества управляющих компаний, допущенных к управлению средствами «молчунов».

Решение вопроса о расширении перечня активов для размещения средств пенсионных накоплений позволит оставить без изменений законодательно закрепленные принципы и механизмы пенсионной реформы и не допустить при этом отрицательных последствий для дальнейшего развития пенсионной системы.

Таким образом, анализ текущего финансового состояния исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и актуарный прогноз на долгосрочную перспективу показывает резкое углубление негативных тенденций в развитии пенсионной системы, обусловленных, прежде всего, угрозой потери ее самостоятельности (автономности) и финансовой устойчивости в связи с грядущим ухудшением демографической ситуации в стране, снижением ставки ЕСН и несовершенством отдельных норм действующего пенсионного законодательства.

### **Предложения по повышению финансовой устойчивости Пенсионного фонда Российской Федерации**

Проводимая с 2002 года в Российской Федерации реформа пенсионного обеспечения была призвана усилить реализацию основных принципов осуществления обязательного пенсионного страхования, однако неполная их реализация привела к тому, что в течение первых трех лет ее проведения проявился ряд негативных тенденций, существенно повлиявший на финансовую устойчивость системы обязательного пенсионного страхования, которая является одним из базовых институтов социальной защиты населения.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2006 году от 24 мая 2005 года указывается, что на современном этапе следует уделить особое внимание обеспечению устойчивого функционирования пенсионной системы.

В указанных целях полагаем целесообразным:

**1.** Обеспечить проведение взвешенной, экономически обоснованной тарифной политики, гарантирующей финансирование текущих расходов ПФР и позволяющей обеспечить достаточность тарифа для формирования пенсионных прав застрахованных лиц на перспективу, для чего:

- 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 дополнительный тариф страховых взносов (или увеличить актуарно обоснованный) для создания резерва пенсионных средств на будущие периоды в связи с ухудшающейся демографической ситуацией;

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

- ввести нормативную стоимость страхового года для оценки необходимого объема страховых взносов, обеспечивающих выплату страховой части пенсии на уровне не ниже прожиточного минимума пенсионера;

- рассмотреть вопрос (с проведением соответствующих расчетов) о возможности постепенного перераспределения обязательств по уплате страховых взносов между основными субъектами отношений по обязательному пенсионному страхованию путем снижения величины тарифа для работодателей и введения ставки взноса для застрахованных лиц, что позволит повысить мотивацию работников к сокращению случаев неуплаты страховых взносов;

- рассмотреть вопрос о реформировании базовой части трудовой пенсии, имея в виду переход на ее финансирование за счет налогов, не связанных с фондом оплаты труда (что позволит сформировать у населения страны восприятие взносов на пенсионное страхование именно как взносов, а не налогов).

**2.** Обеспечить в полной мере реализацию в пенсионной системе страховых принципов социального страхования, для чего:

- исключить из страхового стажа периоды, не обеспеченные уплатой страховых взносов (нестраховые периоды) или обеспечить в полном объеме возмещение средств на финансирование нестраховых периодов за счет федерального бюджета;

- рассмотреть вопрос о замене ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии ежегодно рассчитываемым показателем ожидаемой продолжительности жизни;

- увеличить продолжительность страхового стажа, необходимого для получения трудовой пенсии с 5 лет, как установлено нормами Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», до 20 лет для женщин и до 25 лет для мужчин.

**3.** Рассмотреть вопросы совершенствования системы управления пенсионным страхованием с учетом современного состояния и перспектив развития пенсионной системы, для чего ускорить принятие следующих нормативных правовых актов:

- федерального закона «Об управлении средствами государственного пенсионного страхования в Российской Федерации»;

- федерального закона «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации»;

- федерального закона «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем».

**4.** В целях повышения эффективности работы по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и погашению задолженности по указанным взносам:

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

- рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в действующее законодательство с целью упрощения процедуры 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.

**5.** Законодательно закрепить функции актуарного оценивания развития пенсионной системы с целью экономической оценки государственного пенсионного долга перед застрахованными лицами в течение всего страхового периода и актуарной оценки пенсионных обязательств негосударственных пенсионных фондов (в случае привлечения ими средств обязательного пенсионного страхования), а также обоснования объема расчетного пенсионного капитала, подлежащего индексации и выплате в текущем году.

Указанные выше меры необходимо реализовывать с учетом увеличения доли фонда оплаты труда в структуре ВВП, повышения заработной платы темпами, опережающими инфляцию, осуществления эффективных мер по легализации доходов населения, создания необходимых условий для увеличения рождаемости, снижения уровня смертности, сокращения уровня безработицы и создания новых рабочих мест.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. А. АГАПЦОВ**