

Стратегия развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года

Введение

Стратегия развития пенсионной системы Российской Федерации (далее - Стратегия) разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» с учетом посланий Президента Российской Федерации, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Необходимость подготовки Стратегии обуславливается макроэкономическими и демографическими вызовами, стоящими перед отечественной системой пенсионного обеспечения (далее - пенсионная система). Целью разработки Стратегии является подготовка предложений по созданию в Российской Федерации пенсионной системы, адекватной современному экономическому развитию Российской Федерации и соответствующей международным стандартам.

Стратегия определяет задачи долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года, социальные приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного обеспечения на отдельных этапах ее реализации.

Стратегия базируется на оценке опыта реализации пенсионных преобразований в Российской Федерации и мировых тенденций развития пенсионных систем.

Раздел I. Основные итоги функционирования пенсионной системы

В Российской Федерации в течение последних 10 лет проводились мероприятия, направленные на совершенствование пенсионной системы, по итогам которых достигнуты следующие результаты:

установление гарантированного минимального уровня материального обеспечения пенсионера не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации;

восстановление утраченных в ходе рыночных реформ пенсионных прав, приобретенных в советское время (валоризация);

создание объективных экономических и правовых предпосылок формирования пенсионных прав будущих пенсионеров для получения трудовой пенсии на уровне международных норм;

повышение среднего размера трудовой пенсии.

Так, средний размер трудовой пенсии по старости в Российской Федерации в 2012 году составил 9706 руб. С 2002 года он увеличился в 6,5 раз в номинальном размере и более чем в 2,8 раза в реальном.

Соотношение трудовой пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера постоянно увеличивалось и составило в 2002 году - 108,4%, в 2007 году - 110,4% и в 2012 году - 179,8%.

Коэффициент замещения трудовой пенсии по старости в 2002 году составлял 34%, к 2007 г. он снизился до 25% ввиду вызванного объективными причинами отставания темпов индексации трудовой пенсии от темпов роста заработной платы, а к 2012 году увеличился до 36,8% вследствие целевого роста базовой части трудовой пенсии в период 2008 - 2009 годах и проведения в 2010 году валоризации пенсионных прав за советский период.

Таким образом, проводимая пенсионная политика была направлена на обеспечение социально приемлемого материального уровня пенсионеров.

Вместе с тем в рамках пенсионной системы не достигнут требуемый международными стандартами коэффициент замещения с учетом обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости и сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Причинами сложившейся ситуации являются внешние по отношению к пенсионной системе макроэкономические и демографические факторы, которые непосредственно проявляются в следующем:

изменении макроэкономических параметров - темпов роста и объемов валового внутреннего продукта, структуры занятости, показателей производительности труда,

инфляции и размере заработной платы;

большом объеме скрытой заработной платы;

наличии значительного количества рабочих мест, предусматривающих досрочное пенсионное обеспечение;

увеличении продолжительности жизни;

высоком уровне смертности в трудоспособном возрасте.

Кроме того, в пенсионной системе сохраняются значительные внутренние негативные факторы:

остаётся нерешенной проблема досрочных пенсий;

не установлен сбалансированный тариф страховых взносов для самозанятых граждан;

действуют тарифы, не позволяющие в рамках сложившейся модели в полном объеме покрывать сформированные застрахованными лицами и гарантированные государством пенсионные обязательства перед гражданами.

Накопительная составляющая пенсионной системы требует существенной модернизации, в том числе в части, касающейся гарантий сохранности средств пенсионных накоплений и сформированных пенсионных прав, создания эффективной системы контроля за инвестированием, а также расширения перечня финансовых институтов и инструментов.

Инерционный сценарий развития пенсионной системы (сохранение существующей модели) в условиях действующего пенсионного законодательства неизбежно приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

невозможности поддержания размера пенсий на социально приемлемом уровне и увеличение численности низкодоходных групп среди пенсионеров. Так, повышение уровня жизни пенсионеров затормозится и к 2030 году средний размер трудовой пенсии по старости не достигнет 2,5 прожиточного минимума пенсионера, а коэффициент замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка будет неуклонно снижаться и составит 24,9%;

недостаточности способов и механизмов формирования приемлемого уровня пенсионных прав для средне - и высокодоходных категорий граждан;

отсутствию у работодателя мотивации к принятию мер, направленных на улучшение условий труда;

трансферт из федерального бюджета в пенсионную систему на период как минимум до 2030 года будет превышать 2% валового внутреннего продукта.

Раздел II. Основные цели и задачи развития пенсионной системы

Основными целями развития пенсионной системы являются:

гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения;
обеспечение долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Задачами пенсионной системы являются:

обеспечение адекватного коэффициента замещения утраченного заработка при необходимом страховом (трудовом) стаже;

установление размера пенсии на уровне не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в стране;

установление приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с установлением единого тарифа страховых взносов для всех категорий работодателей;

формирование гибкой и адаптивной пенсионной системы путем создания постоянно действующего механизма ее балансировки;

формирование трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне - и высокодоходных категорий - с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение при условии развития этих институтов);

повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы через развитие институтов добровольного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения.

Показатели пенсионной системы должны быть непосредственно увязаны с базовыми макроэкономическими и демографическими тенденциями в стране.

Для достижения этих целей должна быть осуществлена модернизация основных институтов действующей пенсионной системы. При этом необходимо обеспечивать преемственность и сохранить социально-страховой принцип функционирования данной системы, согласно которому трудовая пенсия представляет собой компенсацию заработной платы работника в связи с утратой им трудоспособности в случаях достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности и смерти кормильца (применительно к нетрудоспособным членам семьи умершего работника).

Раздел III. Цель стратегии

Цель Стратегии - определение направлений и задач по формированию в Российской Федерации социально-страховой пенсионной системы, обеспечивающих:

размер трудовой пенсии, адекватный среднему заработку работника, который у него сложился в рабочий период не ниже определенной продолжительности (коэффициент замещения не ниже 40%);

размер пенсионных выплат не менее 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера; приемлемый уровень страховой нагрузки, существующей в пенсионной системе, на экономику страны;

долгосрочную актуарную сбалансированность бюджета пенсионной системы.

Пенсионная система должна базироваться на трехуровневой модели:

1 уровень - трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов работодателей и работников, как в солидарную, так и в обязательную накопительную составляющую (обеспечивает коэффициент замещения не менее 40%). Для граждан, которые не выполнили условий обязательного пенсионного страхования, сохраняются социальные пенсии, финансируемые за счет средств федерального бюджета, при этом назначены они могут быть только гражданам, постоянно проживающим на территории Российской Федерации не менее 15 лет;

2 уровень - корпоративная (добровольная) пенсия, право на которую приобретается за счет дополнительных страховых взносов, уплачиваемых на основании индивидуального трудового и/или коллективного договоров либо отраслевого тарифного соглашения;

3 уровень - частная (добровольная) пенсия, формируемая за счет взносов, производимых физическим лицом в добровольном порядке в негосударственный пенсионный фонд, страховую компанию или кредитную организацию.

Прогнозируется, что трехуровневая пенсионная система должна обеспечить работнику при страховом (трудовом) стаже не менее 40 - 45 лет коэффициент замещения около 70% утраченного среднего заработка.

Раздел IV. Направления реализации Стратегии

Основными инструментами формирования, реализации и соблюдения конституционных прав граждан в области пенсионного обеспечения являются:

тарифно-бюджетная политика, в том числе изменение показателей бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации с учетом межбюджетных трансфертов федерального бюджета (регулирование объемов дефицита (профицита) бюджетов);

параметрические изменения условий пенсионного обеспечения (требования к пенсионному возрасту, размеру страхуемого заработка и продолжительности страхового (трудового) стажа; к условиям реализации пенсионных выплат, ожидаемый период выплаты пенсии и др.);

формирование накопительной составляющей пенсионной системы, соотносимой с показателями развития финансового рынка и экономики страны в целом.

В этой связи в рамках Стратегии предлагаются основные принципы совершенствования тарифно-бюджетной политики, реформирования института досрочных пенсий и накопительной составляющей пенсионной системы, развития корпоративного пенсионного обеспечения, формирования пенсионных прав, системы управления обязательным пенсионным страхованием, а также развития международного сотрудничества в пенсионной сфере.

Совершенствование тарифно-бюджетной политики

Основным принципом тарифно-бюджетной политики является обязательность уплаты страховых взносов, размер которых влияет на приобретаемые пенсионные права, а также установление единых тарифов страховых взносов в отношении всех категорий страхователей.

В соответствии с действующим законодательством тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование для плательщиков, уплачивающих взносы за наемных работников в 2012 - 2013 гг., установлен в размере 22% + 10% с сумм, превышающих величину базы начисления страховых взносов.

В целях дальнейшего развития пенсионной системы предлагается сохранить действующий тариф при условии:

поэтапного повышения уровня облагаемого заработка. Эти мероприятия целесообразно синхронизировать с мероприятиями по параметрическим изменениям пенсионной системы;

расширения охвата работающих обязательным пенсионным страхованием;

поэтапного приведения размера страхового взноса, уплачиваемого самозанятыми категориями граждан, в соответствие с уровнем пенсионных выплат;

установления дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда.

Для гарантирования социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения в долгосрочной перспективе предполагается устанавливать актуарно обоснованный тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, а также содействовать формированию достойных пенсий средне- и высокодоходным категориям граждан в рамках формирования полноценной системы добровольного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения.

Необходимо зафиксировать объем межбюджетных трансфертов федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации с учетом преференций по уплате страховых взносов и особенностей, характерных для пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан.

При этом надлежит сформировать систему управляемого дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, принимая во внимание сохранение в его бюджете на весь переходный период расходов, осуществляемых в отношении отдельных категорий пенсионеров, не обеспеченных источниками финансирования их пенсионных прав.

Будет усовершенствован механизм преференций по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации отдельными категориями страхователей с тем, чтобы после окончания срока действия таких преференций (при необходимости поддержки отдельных секторов экономики) предоставлялись меры государственной поддержки, не затрагивающие систему обязательного пенсионного страхования.

Отдельного внимания требует вопрос совершенствования тарифной политики в отношении самозанятых граждан.

Изменение тарифной политики для самозанятых граждан обусловлено недостатками существующей системы формирования их пенсионных прав. В настоящее время они не могут сформировать пенсионные права в объеме, соответствующем объему прав граждан, занятых по найму. При этом расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на финансирование пенсионных выплат самозанятым гражданам значительно превышают их страховые платежи на обязательное пенсионное страхование. В этой связи данные расходы финансируются за счет солидарного перераспределения страховых взносов наемных работников и трансфертов федерального бюджета.

Для создания в отношении самозанятых граждан объективных условий

формирования пенсионных прав, соотносимых с правами наемных работников, предлагается поэтапное приведение размера уплачиваемых самозанятыми гражданами страховых платежей в соответствие с уровнем пенсионных выплат.

На первом этапе в целях адаптации самозанятых граждан к изменению страховой нагрузки фиксированный страховой взнос будет рассчитан исходя из двукратного минимального размера оплаты труда (в настоящее время это один минимальный размер оплаты труда) при сохранении общего тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Это, с одной стороны, позволит повысить пенсионные права самозанятых лиц, а с другой - обеспечит поступление дополнительных взносов для текущих пенсионных выплат. Доходы пенсионной системы увеличатся на 0,3 % валового внутреннего продукта к 2020 году, а также повысится сумма расчётного пенсионного капитала и сумма пенсионных накоплений застрахованного лица, учитываемых при назначении пенсии.

Кроме того, для данной категории граждан в долгосрочной перспективе предусматривается формирование пенсионных прав исходя из норм коэффициента замещения, равного 40% средней зарплаты, при уплате ими соответствующего тарифа страховых взносов. Самозанятым гражданам может быть предложено право выбора варианта уплаты страховых платежей.

Преобразование системы досрочных пенсий

Основными принципами преобразования системы досрочных пенсий являются сохранение системы социальных гарантий работникам, занятым на производствах с особыми условиями труда, поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, недопустимость внесения произвольных изменений в действующее законодательство, а также установление переходного периода в целях создания условий для постепенной адаптации граждан к новым условиям пенсионного обеспечения.

Действующая в настоящее время система досрочного пенсионного обеспечения, созданная в период существования Союза ССР, принципиально не соответствует современным условиям рыночной экономики, и при этом она социально несправедлива.

Так, более 30% пенсионеров составляют лица, которым назначена досрочная трудовая пенсия в связи с особыми и специальными условиями труда. При этом финансирование выплаты им пенсий осуществляется за счет общих средств Пенсионного фонда Российской Федерации, а не страховых взносов работодателей.

Льготные пенсии, по существу, компенсируют неблагоприятные условия труда, ответственность за которые должен нести работодатель, а также позволяют работодателям решать проблему укомплектования рабочей силой производств с вредными и опасными условиями труда.

Сложившаяся ситуация не способствует заинтересованности работодателя в улучшении условий труда работников и повышении его безопасности, а также в развитии систем медицинской и социальной реабилитации пострадавших на производстве.

Право на получение этих пенсий предоставляется безотносительно к фактическим условиям труда, показателям здоровья и трудоспособности работников. Наряду с производствами, где условия труда объективно неблагоприятны, нередко встречаются и такие, где условия труда не выходят за рамки допустимых санитарно-гигиенических норм, однако работники в связи с тем, что их профессии входят в списки производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение, пользуются правом на установление досрочных пенсий.

Отдельного источника финансирования досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда и за выслугу лет не существует, эти пенсии устанавливаются в рамках уплачиваемых работодателями страховых взносов. Это приводит к снижению уровня пенсионного обеспечения остальных категорий получателей пенсий (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца).

Реформирование досрочного пенсионного обеспечения является многогранной и комплексной задачей, в рамках выполнения которой требуется также предпринять меры по улучшению условий труда и стимулированию работодателя к модернизации рабочих мест. Следует предпринять меры по сокращению уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по обеспечению экономической мотивации улучшения работодателями условий труда.

Вместе с реформированием досрочных пенсий необходимо также совершенствовать систему обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по следующим направлениям:

оптимизация тарифной политики по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с целью установления адекватных размеров страховых тарифов за счет детальной дифференциации в зависимости от уровня профессионального риска (производственного травматизма и профессиональной заболеваемости) и величины расходов по каждому виду (группировке видов) экономической деятельности;

перенос акцента в расходах Фонда социального страхования Российской Федерации с выплат гражданам, уже получившим повреждение здоровья в связи с несчастными случаями на производстве или профессиональными заболеваниями, на финансирование мероприятий по предупреждению наступления этих страховых случаев с установлением в законодательстве Российской Федерации механизма реагирования в случаях выявления признаков профессиональных заболеваний с целью предупреждения их дальнейшего развития;

совершенствование системы реабилитации граждан, пострадавших от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а именно выделение периода ранней (активной) реабилитации, в течение которого будут проводиться мероприятия, направленные на максимально возможное восстановление здоровья пострадавшего и возвращение его к трудовой деятельности.

В целях развития форм социальных гарантий работникам, адекватных современным условиям рыночной экономики, предлагается поэтапная трансформация института досрочных пенсий, а также предоставление работникам в соответствии с их интересами соответствующих гарантий и компенсаций в рамках норм трудовых отношений и коллективных договоров.

В целях стимулирования работодателей, имеющих рабочие места, включенные в Списки № 1 и № 2 и «малые списки» (далее - Списки), к улучшению условий труда и оптимизации таких рабочих мест, а также в целях реализации принципов справедливости и сбалансированности пенсионной системы предлагается установление дополнительного тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации. Размер тарифа должен определяться исходя из актуарного оценивания.

Для адаптации страхователей к изменению страховой нагрузки предусматривается следующая этапность:

дополнительный тариф страховых взносов для страхователей в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 1, на 2013 год - 4%, на 2014 год - 6%, на 2015 год - 9%, а в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 2 и в «малые списки» - на 2013 год - 2%, на 2014 год - 4%, на 2015 год - 6%.

В последующие годы размер дополнительного тарифа страховых взносов предлагается определять исходя из требования актуарной обеспеченности накопленных пенсионных прав застрахованных лиц в течение всего досрочного периода получения

трудовой пенсии (в расчете на 2013 год по Списку № 1 необходимый тариф - 15,1%, по Списку № 2 - 8,7%).

С учетом различий в приобретенных правах на досрочную трудовую пенсию предлагается выделить три категории лиц, в отношении которых использовать следующие подходы к реформированию досрочных пенсий.

Сохраняется право на назначение и выплату досрочных трудовых пенсий в рамках обязательного пенсионного страхования для лиц, имеющих «полный» для назначения трудовой пенсии по старости ранее достижения общеустановленного возраста стаж на соответствующих видах работ (далее - специальный стаж).

Лица, имеющие «неполный» специальный стаж и не сформировавшие права на досрочную трудовую пенсию, приобретают право на включение периодов работы при уплате за них страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере, при этом они сохраняют право на назначение досрочных трудовых пенсий.

Предлагается на основе положений, зафиксированных в коллективных договорах либо трудовых договорах и утвержденных в локальных нормативных актах, создать систему социальных гарантий в части, касающейся добровольного пенсионного страхования или негосударственного пенсионного обеспечения в целях формирования дополнительных пенсионных прав работников, либо установления надбавок компенсационного характера к заработной плате, либо предоставления иных социальных гарантий и компенсаций (например, добровольное медицинское страхование и или лечение работника и членов его семьи, оплату обучения работника и его детей и др.). При реализации этого подхода работодатели освобождаются от уплаты страховых взносов, в увеличенном на дополнительный тариф размере.

Основные параметры и условия предоставления указанных дополнительных социальных гарантий и компенсаций будут определяться Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально - трудовых отношений.

В отношении лиц, не имеющих специального стажа, работодатели (при определенной мотивации) в рамках процедур социального партнерства могут предоставлять определенные социальные гарантии - право на корпоративную (добровольную) пенсию (досрочную и/или дополнительную) или иные гарантии и компенсации.

В целях дополнительного стимулирования работодателей к переводу работников в системы добровольного пенсионного страхования (негосударственного пенсионного обеспечения) предлагается предоставить работодателям право при исчислении налога на прибыль уменьшать доходы на сумму взносов в рамках указанных систем в

отношении работающих на рабочих местах, включенных в Списки, а также рассмотреть возможность установления преференций для соответствующих пенсионных выплат в части страховых взносов по обязательному социальному страхованию и налогу на доходы физических лиц. При этом объем преференций должен быть дифференцирован в зависимости от объема предоставленных работникам гарантий.

Аналогичные налоговые преференции предлагается установить в отношении работодателей и работников при других формах трансформации досрочных пенсий (надбавки компенсационного характера к заработной плате, предоставление иных социальных гарантий и компенсаций).

В качестве дополнительной гарантии для работников, занятых на рабочих местах, включенных в Списки, предлагается продлить программу государственного софинансирования добровольных пенсионных накоплений.

Указанные меры позволят снизить дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на 0,1 - 0,2% валового внутреннего продукта к 2020 году, а также повысить ответственность и стимулы работодателей к улучшению условий труда, оптимизации рабочих мест, а также предоставить работникам возможность получения соответствующих их интересам гибких форм гарантий и компенсаций.

В отношении педагогических, медицинских и творческих работников предлагается сохранить право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости на существующих в настоящее время условиях для лиц, выработавшим половину и более требуемого стажа. Для иных работников указанной категории необходимо изменить механизм досрочного выхода на пенсию через постепенное увеличение требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии.

Предлагаемый экономический механизм для пенсионного обеспечения бюджетников позволяет избежать увеличения страховой нагрузки на работодателей, и к середине 2030-х годов обеспечит перевод данной категории пенсионеров на общие основания пенсионного обеспечения.

Для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, совершенствование пенсионного обеспечения должно быть соотнесено с основными положениями государственной политики по развитию Крайнего Севера.

Реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы

Основным принципом реформирования института накопительной составляющей пенсионной системы является повышение ее эффективности в целях улучшения

пенсионного обеспечения граждан за счет формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений.

Десятилетний опыт формирования пенсионных накоплений показал ряд проблем накопительной составляющей пенсионной системы, основными из которых являются:

отсутствие эффективных механизмов гарантий сохранности и возвратности пенсионных накоплений и, как следствие, незаинтересованность граждан и работодателей в управлении пенсионными ресурсами и их накоплении;

отсутствие стимулов к развитию добровольного формирования пенсионных накоплений;

несовершенство контроля и регулирования накопительной составляющей пенсионной системы, которые не соответствует объему накоплений и уровню рисков;

неэффективность управления, реальное обесценивание средств пенсионных накоплений (в среднем за период 2004 - 2011 годов около 6% годовых при среднегодовой инфляции 10,1%, при этом среднегодовая индексация трудовой пенсии составила около 15%);

возрастание рыночных рисков (по которым ответственность несет государство) по мере увеличения объемов пенсионных накоплений в условиях нехватки инструментов инвестирования (1,8 трлн. рублей в 2011 году, 2,3 трлн. рублей в 2012 году, 3,5 трлн. рублей в 2014 году);

высокие издержки администрирования накопительной составляющей пенсионной системы (комиссия управляющих компаний и негосударственных пенсионных фондов составляет 1,4% стоимости чистых активов, что значительно превышает уровень комиссии на развитых финансовых рынках (0,5 - 0,7%);

системная правовая коллизия, связанная с организационно правовой формой негосударственных пенсионных фондов (указанные отношения регулируются в публично-правовой плоскости - в рамках обязательного пенсионного страхования и не предусматривают получение прибыли, а накопительная составляющая основывается на гражданско-правовых (договорных) отношениях и формируется с целью получения инвестиционного дохода).

Исходя из анализа проблемных вопросов, проявившихся в процессе функционирования накопительной составляющей пенсионной системы предлагается комплекс мер, направленных на ее поэтапную трансформацию в систему добровольного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения в рамках гражданско-правовых (договорных) отношений. При этом предлагается предусмотреть обязательный характер платежа работодателя в систему добровольного пенсионного

страхования и негосударственного пенсионного обеспечения (по аналогии с платежом в пенсионную систему за членов летных экипажей и работников угольной отрасли), функцию по его администрированию закрепить за Пенсионным фондом Российской Федерации при участии субъектов отношений по формированию накопительной составляющей пенсионной системы.

В этой связи предусматривается:

введение системы гарантий сохранности средств пенсионных накоплений путем увеличения собственного капитала и резервов негосударственных пенсионных фондов, а также создания фондов солидарной ответственности, страховых фондов по аналогии со страхованием вкладов граждан в банковской сфере;

повышение транспарентности институтов, участвующих в формировании пенсионных накоплений, введение ежегодного раскрытия информации об их актуарной оценке;

модернизация системы государственного контроля за формированием средств пенсионных накоплений: создание эффективной системы контроля за инвестированием пенсионных накоплений с помощью внедрения качественных характеристик деятельности соответствующих стандартов их разумного поведения, сконцентрировав контроль в рамках единого контролера за деятельностью негосударственных пенсионных фондов - Федеральной службы по финансовым рынкам;

целевое налоговое стимулирование добровольного формирования пенсионных накоплений;

совершенствование порядка формирования активов и прав застрахованных лиц;

совершенствование организационно-правовой формы негосударственных пенсионных фондов в целях обеспечения реальных механизмов сохранности средств пенсионных накоплений, гарантий прозрачности деятельности негосударственных пенсионных фондов;

расширение перечня финансовых инструментов инвестирования пенсионных накоплений с включением в него российских депозитарных расписок, муниципальных облигаций, акций компаний, имеющих стратегическое значение для Российской Федерации, инфраструктурных облигаций, имеющих государственную гарантию.

В целях снижения указанных выше рисков накопительной составляющей пенсионной системы, которые могут снизить размер трудовых пенсий, а также в виду недостаточной готовности финансового рынка к значительному объему средств пенсионных накоплений, который продолжает нарастать, с учетом мер по оптимизации дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, предлагается в

ближайшие годы в качестве временной меры рассмотреть вопрос о направлении части тарифа страховых взносов с накопительной составляющей на распределительную.

Альтернативным вариантом решения вопроса оптимизации дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации может явиться сохранение объема межбюджетных трансфертов, направляемых из федерального бюджета на пенсионное обеспечение граждан.

В среднесрочной перспективе предлагается предусмотреть:

предоставление застрахованным лицам права самостоятельного выбора:

- остаться в государственной пенсионной системе солидарного характера;
- подать соответствующее заявление и формировать свои пенсионные права в рамках накопительной составляющей в добровольной пенсионной системе с уменьшением тарифа страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на величину уплаченных взносов в накопительную составляющую (в текущей ситуации в размере 6%) и при условии самостоятельной уплаты в накопительную составляющую дополнительного платежа в размере 2% от заработной платы. Переход к этой модели предлагается осуществить с 2014 года;

расширение состава финансовых институтов, допускаемых к участию в формировании пенсионных накоплений за счет включения страховых компаний и кредитных организаций;

предоставление этим институтам и застрахованным лицам, формирующим пенсионные накопления, дополнительных налоговых льгот;

содействие развитию добровольных (корпоративных и частных) пенсионных систем.

Все ранее сформированные пенсионные права сохраняются и продолжают реализовываться в ранее установленном порядке.

Предложенная на краткосрочную перспективу мера по направлению части тарифа на накопительную составляющую в распределительную составляющую позволит, с одной стороны, повысить общий размер трудовой пенсии и, с другой - снизить дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Так, например, при направлении в распределительную 2% из 6% дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации снизится на более чем на 0,21% валового внутреннего продукта в бюджетный период и на 0,25% валового внутреннего продукта к 2020 году; при перераспределении 4% - на 0,41% валового внутреннего продукта в бюджетный период и на 0,49% валового внутреннего продукта к 2020 году.

Развитие корпоративного пенсионного обеспечения

В целях построения полномасштабной системы пенсионного обеспечения в рамках трехуровневой модели необходимо создание и развитие корпоративного пенсионного страхования.

Корпоративное пенсионное страхование должно способствовать решению следующих вопросов:

формированию уровня пенсий, обеспечивающих коэффициент замещения, превышающий 40% (в том числе для лиц с уровнем заработной платы выше среднего);

реформированию института досрочных пенсий;

модернизации накопительной составляющей пенсионной системы;

развитию инструментов управления персоналом в целях повышения его мотивации и закрепления лучших работников.

Функционирование институтов, позволяющих формировать право на корпоративную пенсию для работников в сфере добровольного пенсионного страхования (негосударственного пенсионного обеспечения), будет гарантировано введением нового правового регулирования деятельности финансовых институтов (негосударственных пенсионных фондов, банков и страховых компаний), устанавливающего требования по стандартизации финансовых пенсионных продуктов, контролю и надзору за ними, а также налоговые льготы для финансирования пенсионных выплат.

Мерой по стимулированию развития систем корпоративного пенсионного обеспечения станет также изменение правового статуса пенсионных накоплений на основе перевода их из области публичного права в гражданско-правовые отношения.

Необходимо установить организационные, правовые и финансовые основы создания и функционирования корпоративных пенсионных систем, а также определить необходимые условия для осуществления работодателями корпоративного пенсионного обеспечения работников и основные принципы государственного контроля за деятельностью в данной сфере.

Будет закреплено, что корпоративное пенсионное обеспечение работников является дополнительным негосударственным пенсионным обеспечением, осуществляемым работодателем, страховыми организациями, негосударственными пенсионными фондами, кредитными организациями, на основании договора о корпоративной пенсионной программе (пенсионном продукте) и пенсионных правил.

Условия и порядок формирования средств для финансирования пенсионных

выплат и/или осуществления пенсионных выплат необходимо определить в пенсионных правилах корпоративной пенсионной программы (пенсионного продукта), соответствующих требованиям основных параметров корпоративного пенсионного обеспечения, которые будут согласовываться Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально - трудовых отношений. Корпоративное пенсионное обеспечение будет осуществляться на основании договора о корпоративной пенсионной программе (пенсионном продукте).

Основными участниками правоотношений по корпоративному пенсионному обеспечению должны являться негосударственные пенсионные фонды, страховые организации, кредитные организации, работодатели, работники и их представители, уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Совершенствование системы формирования пенсионных прав

Основным принципом совершенствования системы формирования пенсионных прав является предоставление гражданам дифференцированного пенсионного обеспечения с учетом их личного участия в государственной пенсионной системе солидарного характера.

Действующий порядок исчисления размера трудовых пенсий приводит к уравнительности их размеров (в части фиксированного базового размера) и неэквивалентности пенсионных прав и обязательств.

Должны быть решены следующие задачи, которые не надлежащим образом решаются в рамках действующей пенсионной системы:

регулирование индексации пенсий;

повышение продолжительности страхового (трудового) стажа, необходимого для назначения пенсии и формирование размера пенсии с учетом трудового вклада работника;

обеспечение устойчивого поступления в течение длительного периода в солидарную пенсионную систему страховых взносов в объеме, достаточном для текущих выплат трудовых пенсий;

формирование обеспеченных страховыми взносами обязательств со стороны государства по объему выплат пенсий в будущем;

поддержание приемлемого соотношения между средним уровнем пенсий и заработных плат (имея в виду в качестве целевого

значения 40%);

упрощение структуры пенсии (сделать ее однородной, упразднив экономически неоправданное деление на «твердые» и дифференцированные части).

В связи с этим назрела необходимость изменения действующей системы формирования пенсионных прав с тем, чтобы она позволяла адекватно регулировать все основные элементы пенсионного обеспечения граждан и решить обозначенные проблемы.

Целесообразно поставить приобретение пенсионных прав в зависимость от участия граждан в солидарной пенсионной системе, стажа работы, при этом одновременно государство должно обеспечить выполнение условий по коэффициенту замещения.

В рамках новой системы должно обеспечиваться формирование пенсии в размере 40% заработной платы при наличии нормативного стажа (30 лет).

Для стимулирования трудовой активности и выхода на пенсию в более позднем возрасте планируется предусмотреть возможность назначения трудовой пенсии в более высоком размере при наличии страхового (трудового) стажа сверх нормативного.

Предполагается, что обязательства пенсионной системы будут постоянно самобалансироваться с ее текущими доходами.

Целесообразно также сохранить право выхода на пенсию в установленном ныне пенсионном возрасте.

В этой связи в среднесрочной перспективе предлагается привести в соответствие показатели ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости с фактической (статистической) продолжительностью жизни соответствующих возрастов.

Предусматривается постепенное увеличение ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части трудовой пенсии по старости, с 19 лет (228 месяцев) в 2013 году до 21 года (252 месяца) в 2015 году, исходя из увеличения средней продолжительности жизни получателя трудовой пенсии по старости. При этом, начиная с 2016 года, предлагается устанавливать продолжительность ожидаемого периода выплаты ежегодно в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Переход на статистическую продолжительность ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии снизит дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 2014 году на 1,08 млрд. рублей, в 2015 году - 4,84 млрд. рублей.

В среднесрочной перспективе предусмотрено осуществить переход к новой системе формирования пенсионных прав, исходя из требования актуарной сбалансированности пенсионных прав и обязательств.

Дополнительно в долгосрочной перспективе представляется целесообразным (в целях формирования обеспеченных финансовыми ресурсами прав пенсионеров, нуждающихся в постоянной или временной посторонней помощи) введение специального вида обязательного социального страхования - страхования на случай ухода за нетрудоспособными гражданами.

Совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием

Насущной необходимостью является повышение эффективности управления системой обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации. Для этого предстоит разработать меры, направленные:

- на полную реализацию принципа трипартизма и оптимизацию механизма взаимодействия социальных партнеров при принятии решений по развитию пенсионного законодательства;

- на функционирование обязательного пенсионного страхования и иных видов обязательного социального страхования на базе единых принципов с использованием общей правовой и информационной основы;

- на синхронизацию обязательного пенсионного страхования с другими видами обязательного социального страхования в части соответствия страховых рисков и форм страхового обеспечения;

- на предоставление пенсионных услуг в электронном виде.

Кроме того, в целях повышения адресности предоставления социальных гарантий и легализации рынка труда необходимо совершенствование системы персонафицированного учета граждан.

Модернизация и создание единой системы персонафицированного учета граждан на основе информационных ресурсов государственных внебюджетных фондов должны обеспечить полную идентификацию граждан, учет их трудовых и социальных прав, включая меры социальной поддержки, ведение полной трудовой и социальной документации граждан в электронном виде (в частности, электронной трудовой книжки работника).

в сфере пенсионного обеспечения

В современных условиях, когда нарастает процесс глобализации, происходит интернационализация экономики, развивается региональная интеграция, создается международный рынок труда, открываются границы и, следовательно, усиливается межгосударственная миграция, полноценная возможность реализации гражданами пенсионных прав, приобретенных в какой-либо стране, независимо от места жительства имеет огромное значение. Учитывая неодинаковые условия приобретения права на пенсию в разных странах, человек, переселившийся на жительство в другую страну, без принятия государствами мер, направленных на сохранение пенсионных прав при переселении, не может реализовать право на пенсионное обеспечение в полном объеме, что влечет снижение уровня его жизни.

Международное сотрудничество является основной формой создания эффективного механизма сохранения пенсионных прав граждан при их переселении на место жительство в другое государство. Предлагается активизировать работу по заключению международных договоров в области пенсионного обеспечения, основанных на принципе пропорциональности, принимая во внимание необходимость соблюдения пенсионных прав граждан и интересы Российской Федерации. В среднесрочной перспективе особое внимание следует уделить созданию общего пенсионного пространства в отношениях с государствами, имеющими с Российской Федерацией интеграционные проекты.

Раздел V

Ожидаемые результаты

Пенсионная система, освобожденная от несвойственных ей функций по стимулированию занятости на работах с неблагоприятными условиями труда, будет более сосредоточена на проблеме обеспечения достойного уровня жизни нетрудоспособных граждан.

Переход к формированию гражданами своих пенсионных прав в рамках добровольного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения освободит пенсионную систему от решения задач, связанных с предоставлением пенсионных привилегий отдельным категориям работников за счет других категорий работников, а также позволит проводить единую пенсионную политику в отношении всех застрахованных лиц.

Реализация предлагаемых мер позволит снизить дефицит распределительного компонента к 2020 году до 1,2% валового внутреннего продукта, а к 2030 году:

оптимизировать дефицит пенсионной системы на уровне 0,9% валового внутреннего продукта;

обеспечить соотношение пенсии с прожиточным минимумом пенсионера - до 3 прожиточных минимумов пенсионера в 2030-е годы с последующим прогрессивным увеличением данного показателя;

достичь коэффициента замещения пенсией утраченного заработка до 40% для лиц, выработавших трудовой стаж не менее 30 лет с заработком не менее среднестатистического. При этом индивидуальный коэффициент замещения с учетом дополнительных корпоративных и индивидуальных форм накоплений может достигнуть 47 - 50% (при 42 -45-летнем трудовом стаже - коэффициент замещения составит 55 - 70%).

Раздел VI

Заключение

Тенденции развития пенсионной системы Российской Федерации, а также реализация предложений по ее совершенствованию находятся в тесной взаимосвязи с общей социально-экономической и, в первую очередь, макроэкономической ситуацией в нашей стране.

Одновременно с этим следует учитывать, что предусмотренные в Стратегии меры не будут эффективно реализованы, если одновременно не произойдет позитивная трансформация внешних по отношению к пенсионной системе демографических факторов и положения на рынке труда.

Главными условиями реализации предлагаемых мер являются преодоление негативных тенденций на рынке труда, которые до сих пор проявляются в сохранении скрытой зарплаты и теневой занятости, стабилизации положения в формальном секторе и легализации неформального сектора рынка труда.

В процессе макроэкономического планирования необходимо преодолеть тенденцию к усилению неравенства в распределении заработной платы по различным видам экономической деятельности при одновременном сохранении предельно низкого удельного веса фонда оплаты труда в структуре валового внутреннего продукта.

В части повышения эффективности демографической программы необходимо реализовать стратегические задачи по снижению смертности в детском и

трудоспособном возрасте, улучшить качество здравоохранения и профилактику заболеваемости.