ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА: ОТ ПЕРВЫХ ИТОГОВ К НОВЫМ ЗАДАЧАМ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВЛЕНИЯ
ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Геннадий Николаевич Батанов

Возрождение России как социального государства, политика которого направлена на создание надлежащих условий для достойной жизни и свободного развития человека, объективно приводит к возрастанию роли социальных прав граждан и к необходимости их государственной защиты. Эти положения закреплены Конституцией Российской Федерации и международными правовыми актами.

Экономические изменения, происходящие в Российской Федерации и характеризующие переход к рыночным методам управления национальным хозяйством, затронули все сферы жизнедеятельности российского общества и государства. В связи с этим возникает объективная необходимость пересмотра укоренившихся представлений о системе обязательного социального страхования, деятельности социальных институтов, обеспечения их финансовыми источниками, а также рационально полученных социальной сферой средств.

Базой для этого служит Федеральный закон от 16 июля 1999 года №165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования». Им установлены правовые, экономические и организационные нормы, обеспечивающие компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и социального положения работающих граждан и иных категорий граждан вследствие наступления старости, инвалидности или потери кормильца.

Проведенное Пенсионным фондом Российской Федерации актуарное моделирование развития системы пенсионного страхования свидетельствовало, что при сохранении ранее действовавших правил исчисления пенсии, отсутствии возможностей использования финансовой поддержки федерального бюджета и мотивации у работающих граждан к уплате страховых взносов на финансирование пенсий при сохранении происходящих в стране демо-

графических процессов будет наблюдаться ежегодное увеличение дефицита пенсионных средств. В 2010 году величина этого дефицита, по прогнозам, достигнет 7% внутреннего валового продукта. Эта демографическая перспектива и ее социально-экономические последствия диктуют необходимость преобразования социальной политики.

Наиболее важным для общества направлением преобразований в социальной политике государства является реформирование пенсионной системы, затрагивающее интересы:

– пенсионеров, которые заинтересованы в повышении пенсии независимо от источников их финансирования;

– работающих граждан, которые до начала реформы находились в инертном состоянии в силу отсутствия связи между размером пенсий и платежами в ПФР;

– работодателей, которые заинтересованы в либерализации налогового режима, и в частности в снижении налоговой нагрузки, с целью увеличения у предприятий инвестиционных ресурсов.

Реформирование включает в себя создание инфраструктуры пенсионной системы, модификацию распределительной модели пенсионного обеспечения и формирование накопительной составляющей пенсионной системы.

Основной целью пенсионной реформы является повышение уровня пенсионного обеспечения населения нашей страны.

С 1 января 2002 года пенсионное обеспечение граждан осуществляется в соответствии с принятым пакетом законодательных актов по реформированию системы обязательного пенсионного страхования.

В соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» введена новая формула расчета пенсии, которая формируется из трех составляющих: базовой, страховой и накопительной.

Базовая часть в структуре трудовой пенсии выделена в качестве социальной гарантии. Ее размер одинаков для всех и поэтапно будет приближаться к прожиточному минимуму, что особенно важно для социальной защиты малообеспеченных слоев населения.

Финансирование выплаты базовой части трудовой пенсии осуществляется за счет средств единого социального налога, зачисляемого в федеральный бюджет.

Страховая и накопительная части пенсии напрямую зависят от трудового вклада застрахованных. Их финансирование осуществляется за счет страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, поступающих в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации.

Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» предусмотрена система установления дополнительных гарантий в сфере пенсионного обеспечения для отдельных социально значимых категорий граждан за счет средств федерального бюджета.

В соответствии с требованиями действующего законодательства и во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года №1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» во всех регионах России была осуществлена передача полномочий по назначению и выплате пенсий территориальным органам ПФР, в результате сформировалась единая централизованная система управления средствами обязательного пенсионного страхования.

Решение задач, предусмотренных новым пенсионным законодательством, на основе которого осуществляется пенсионная реформа, предполагает также сбор, обработку, хранение и использование значительных объемов информации. Информационной основой новой пенсионной системы является система индивидуального (персонифицированного) учета, в которой содержится систематически актуализируемая информация о пенсионных правах граждан. В ней фиксируются пенсионные права более 110 миллионов застрахованных лиц (как работающих, так и пенсионеров). Для создания столь масштабной системы персонифицированного учета в 2002 году была проведена подготовительная работа, позволившая сформировать необходимую законодательную и нормативную основу и создать с использованием современных

информационных технологий информационные базы федерального масштаба по страхователям и застрахованным лицам, в том числе пенсионерам.

К 2004 году происходящие преобразования принципиально изменили пенсионную систему Российской Федерации и непосредственно сказались на размерах пенсий граждан. Пенсии эти значительно возросли по сравнению с дореформенным периодом.

До начала пенсионной реформы свыше 7 млн. пенсионеров получали пенсии в размере 660 рублей и ниже, а с введением нового пенсионного законодательства число «минимальщиков» сократилось до 331 тыс. человек.

Уже в 2002 году трижды проводились мероприятия по повышению размеров пенсий. В результате в целом за 2002 год средний размер пенсии увеличился с 1138 рублей до 1462 рублей. Средний размер трудовой пенсии по состоянию на 1 января 2003 года составил 1482 рубля, а на 1 января 2004 года – 1774 рубля. Ныне же средняя трудовая пенсия по старости вплотную приблизилась к 2 тыс. рублей.

За годы реформы значительно увеличился размер пенсии лиц, имеющих право на получение двух пенсий. К концу 2003 года для инвалидов вследствие военной травмы суммарная пенсия составляла 4043 рубля, для участников Великой Отечественной войны – 3952 рубля, то есть почти в 2,5 раза больше прожиточного минимума пенсионера.

Уровень пенсионного обеспечения родителей погибших военнослужащих и вдов военнослужащих, погибших в Великую Отечественную войну, войну с Финляндией и Японией, превысил в 1,8–1,9 раза величину прожиточного минимума пенсионера.

С 2003 года впервые осуществлялся перерасчет страховой части трудовой пенсии лицам, со дня назначения пенсии которым прошло не менее 12 полных месяцев при условии уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование. За 2003 год такой перерасчет произведен более чем 4 млн. пенсионеров.

Кроме того, с 1 июля 2003 года была осуществлена корректировка трудовых пенсий, назначенных в 2002 году с учетом поступивших сумм страховых взносов в отношении 0,8 млн. пенсионеров.

С 2003 года в целях повышения качества медицинской помощи неработающим пенсионерам началась реализация программы оказания адресной медицинской помощи путем осуществления дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование этой категории граждан. Расходы составили 1,5 млрд. рублей. Финансирование данной программы осуществлялось из средств ПФР, а информационное обеспечение – с помощью системы персонифицированного учета. В реализации данной программы в 2003 году приняли участие 18 субъектов Российской Федерации.

27 ноября 2003 года Правительством Российской Федерации принято решение о продолжении софинансирования обязательного медицинского страхования неработающих пенсионеров в 2004 году. На эти цели бюджетом Пенсионного фонда Российской Федерации на 2004 год предусмотрены средства в объеме до 6,5 млрд. рублей.

С вступлением с 1 января 2004 года в силу Федерального закона от 29 ноября 2003 года №154-ФЗ «Об увеличении базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» размер базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, определен путем применения соответствующего районного коэффициента на весь период проживания указанных лиц в данных районах. В связи с этим осуществлен перерасчет базовой части трудовой пенсии более чем 2,5 млн. человек.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2004 года №142 «Об установлении размеров базовых частей трудовых пенсий и утверждении коэффициента дополнительного увеличения с 1 апреля 2004 года страховой части трудовой пенсии» базовая часть трудовой пенсии по старости проиндексирована с учетом темпов роста инфляции и в 1,09 раза дополнительно увеличен размер страховой части трудовой пенсии.

Индексация размеров пенсий позволила повысить уровень пенсионного обеспечения 38,2 млн. пенсионеров.

Пенсионным фондом Российской Федерации осуществляется адресная социальная помощь малоимущим пенсионерам и инвалидам, ветеранам и участникам Великой Отечественной войны. В рамках такой помощи отделения ПФР производят подписку на газету старшего поколения «Достоинство», учредителем которой является Пенсионный фонд Российской Федерации. Газета ведет целенаправленное регулярное освещение пенсионных преобразований в расчете на представителей старшего поколения.

С начала пенсионной реформы велась работа по конвертации пенсионных средств лиц, заработанных в условиях старой пенсионной реформы.

В соответствии с новым законодательством со второй половины 2003 года Пенсионный фонд Российской Федерации приступил к сбору сведений о трудовой и иной деятельности застрахованных лиц за период до их регистрации в системе персонифицированного учета. Работа по проверке этой информации и ее внесение в индивидуальные лицевые счета завершается к 1 июля 2004 года с тем, чтобы определить начальный (стартовый) пенсионный капитал и проинформировать об этом каждого гражданина.

Реформа потребовала огромной законотворческой работы. В целях реализации принято более 90 нормативных правовых актов, регулирующих различные аспекты отношений в области обязательного пенсионного страхования и государственного пенсионного обеспечения.

Следует отметить, что законодательная база новой пенсионной системы еще окончательно не сформирована и предстоит принятие новых законодательных актов.

В настоящее время были подготовлены и приняты в первом чтении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации законопроекты «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» и «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем».

Подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации законопроект «О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву». Он, наконец, позволит учесть в новой модели хотя бы часть из так называемых нестраховых периодов.

Продолжается работа над проектами постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении типового кодекса профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, и Порядка согласования кодексов профессиональной этики», «О мерах по недопущению возникновения конфликта интересов в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений».

В целях реализации Федерального закона от 24 июля 2002 года №111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» Пенсионным фондом Российской Федерации осуществлялось временное размещение сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии в разрешенные законодательством виды активов. Чистый финансовый результат, полученный от временного размещения сумм страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступивших в Пенсионный фонд Российской Федерации в течение 2002 года, составил 13,49 млрд. рублей.

Страховые взносы, поступившие в Пенсионный фонд Российской Федерации за 2003 год, составили 50,19 млрд. рублей и также полностью направлены на временное размещение в разрешенные виды активов. Сумма полученного дохода (купонов) достигла 2,15 млрд. рублей и также направлена на временное размещение.

Пенсионным фондом Российской Федерации осуществляется и временное размещение сумм страховых взносов, поступающих в 2004 году. Сумма страховых взносов, поступивших в Пенсионный фонд Российской Федерации, в 2004 году составила 14,98 млрд. рублей и направлена на временное размещение в разрешенные виды активов.

В 2003 году органами ПФР была впервые проведена работа по организации приема и обработке заявлений застрахованных лиц. Была сформирована нормативная база, регулирующая порядок приема и обработки органами ПФР заявлений о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании).

До сведения населения доведена информация о местах и времени приема заявлений. Во всех органах Пенсионного фонда Российской Федерации и организациях, заключивших соглашения о взаимном удостоверении подписей, были оформлены специальные стенды, содержащие информацию, необходимую застрахованному лицу.

В срок до 31 марта 2004 года суммы страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, поступившие в Пенсионный фонд Российской Федерации в течение 2002 года, и чистый финансовый результат, полученный от их временного размещения, в полном объеме были переданы в выбранные застрахованными лицами управляющие компании и государственную управляющую компанию.

В рамках реализации пакета федеральных законов по пенсионной реформе Пенсионный фонд Российской Федерации с 2003 года осуществляет информирование застрахованных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в системе персонифицированного учета.

В 2003 году на основе данных персонифицированного учета и созданного технологического комплекса печати и рассылки информации изготовлено и доставлено населению более 41 млн. извещений о состоянии специальной (накопительной) части их индивидуальных лицевых счетов.

Для обеспечения достоверности указанных сведений в 2002 году был разработан и реализован механизм сверки данных персонифицированного учета и бухгалтерского учета. Конечная цель сверки этих данных заключалась в подтверждении того, что каждый рубль страховых взносов уплачен каждым страхователем за конкретное застрахованное лицо и войдет в его пенсионные права.

Информирование Пенсионным фондом Российской Федерации застрахованных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов направлено на получение ими возможности проконтролировать правильность уплаты страховых взносов работодателями.

На расширенном заседании Правления Пенсионного фонда Российской Федерации были определены приоритетные направления развития индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, одним из главных направлений которого является организация системной работы с «нулевыми» индивидуальными лицевыми счетами работающих застрахованных лиц – счетами, на которые не поступило от работодателей ни рубля.

С января 2004 года производятся изготовление и рассылка извещений застрахованным лицам, не имеющим специальной части индивидуального лицевого счета, в том числе работающим пенсионерам, за которых в 2002 году страхователями уплачивались взносы только на страховую часть трудовой пенсии. Общее количество извещений направлено 13 млн. человек.

Наряду с ощутимыми результатами в проведении пенсионной реформы возникают и проблемные вопросы, требующие незамедлительного решения. А именно: необходимость скорейшего принятия законодательных актов, регулирующих:

– вопросы создания и функционирования обязательных профессиональных пенсионных систем;

– применения регрессивной шкалы по уплате страховых взносов, расчет которой должен осуществляться в отношении каждого работника, а не в целом по организации;

– вопросы пенсионных накоплений (о государственной управляющей компании, о порядке выплаты средств пенсионных накоплений правопреемникам застрахованных лиц Пенсионным фондом Российской Федерации);

– об определении ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета накопительной части трудовой пенсии.

Кроме того, в настоящее время имеются проблемы, связанные с реализацией Соглашения о гарантиях прав граждан государств – участников Содружества Независимых Государств в области

пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года, основанного на принципе территориальности. Аналогичные соглашения заключены Российской Федерацией с Молдовой и Грузией.

Проведение социальных реформ Правительства нацелено на обеспечение достойного уровня жизни россиян. Прежде всего это касается реализации пенсионной и налоговой реформ. В ближайшие три года Правительство ставит задачу вдвое снизить уровень бедности. Решение данной проблемы Правительство видит в снижении ставки единого социального налога до 26%, что должно стимулировать повышение размера начисленных зарплат. Но при этом перед пенсионной системой встает задача компенсировать ее выпадающие доходы. Источником для этого станут средства федерального бюджета. А вот текущий дефицит средств направлен в значительной степени за счет собственных резервов ПФР.