

# О СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Сергей Анатольевич Агапцов

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 на основе автономности их финансовой системы.

Социальное страхование – это мощный механизм достижения социального согласия, а степень его развития свидетельствует об уровне социальной защиты трудящихся. О высокой значимости этого института свидетельствует опыт функционирования социального страхования в промышленно развитых странах, где на него приходится 75–80% всех затрат систем социальной защиты населения.

Исполнительные и законодательные органы нашей страны в последние 15 лет разработали законодательную базу социального страхования, регламентирующую деятельность основных субъектов правоотношений в данной сфере. Принятые меры позволили создать значительную по объемам ресурсную базу для целей социальной защиты работников и членов их семей.

Сформированные финансовые инструменты и механизмы социального страхования, пусть и весьма несовершенные, позволили осуществить приемлемое в этих условиях социальное обеспечение пенсионеров, привлечь значительные финансовые ресурсы для медицинской помощи.

Однако в целом действующая система социального страхования не обеспечивает реализацию целей, обусловленных ее назначением. К сожалению, от многого положительного в последние годы отказались. Жизнь показала, что неоправданными шагами явились отказ от

страхования в связи с безработицей, перевод системы страховых взносов на принципы налогообложения, который, в свою очередь, ведет к ликвидации страховых механизмов, разрыву связей страховых платежей и выплат заработной платы работников.

В итоге сложилась тенденция нарастающего, долгосрочного и крупномасштабного дефицита бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также утраты ими свойств, необходимых для функционирования в рыночной экономике, таких как финансовая устойчивость и достаточность собственных финансовых ресурсов.

Совокупная составляющая ресурсов государственных внебюджетных фондов в Российской Федерации составляет всего 7,5% ВВП, что в два-три раза меньше требуемых объемов для обеспечения даже простого воспроизводства населения. В странах Европейского союза средняя величина выделяемых финансовых ресурсов на эти цели составляет 18,5% ВВП, а в Германии, Франции и Италии на социальное страхование выделяется четвертая часть ВВП.

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

В соответствии со статьей 4 указанного федерального закона основными принципами осуществления обязательного социального страхования являются устойчивость и автономность финансовой системы обязательного социального страхования. Устойчивость и независимость, в свою очередь, базируются на эквивалентности страхового обеспечения средствами 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.

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 не обоснованных ставок ЕСН на базовую часть трудовой пенсии, тарифов на страховую часть трудовой пенсии, регрессивной шкалы платежей привело к финансовой нестабильности бюджета ПФР.

В целях достижения сбалансированности бюджета ПФР и в соответствии со статьей 16 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» погашение дефицита обеспечивается за счет дополнительных перечислений из федерального бюджета.

Так, недостаток средств Пенсионного фонда Российской Федерации в 2005 году составит 213,4 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 48,9 млрд. рублей будет обеспечена за счет средств резерва бюджета фонда на начало года.

Потребность ПФР в средствах федерального бюджета на осуществление ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) в соответствии с исполнением Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ составит 116,8 млрд. рублей (против 99,8 млрд. рублей, предусмотренных бюджетом ПФР на 2005 год).

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.



При этом объем задолженности по уплате страховых взносов на обязательное пенсионное страхование на 1 января 2005 года 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.

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», предусматривающие, 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 потребуются средств из федерального бюджета для возмещения выпадающих доходов с целью своевременной и в полном объеме 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.

Существенное влияние на поступление страховых взносов оказывают объем и тенденции формирования фонда оплаты труда. Как известно, в основе формирования ФОТ лежит уровень заработной платы. 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%. 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 процентного пункта (в 2010 году – на 1,86 процентного пункта, в 2015 году – на 2,7 процентного 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, заня-



тых у сельскохозяйственных товаропроизводителей, значительно ниже и составляет 10,3%. Для самозанятых категорий застрахованных лиц отчисления на формирование страховой части пенсии производятся в виде фиксированного платежа, размер которого на протяжении четырех лет не менялся – он 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%, то есть 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. Таким образом, отмена регрессивной шкалы выравнивает права застрахованных лиц.

В последнее время работа по поиску путей выхода из сложившегося положения очень активно ведется членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, аппаратами Счетной палаты Российской Федерации, рядом министерств, государственными внебюджетными фондами и негосударственными пенсионными фондами, учеными ведущих профильных научно-исследовательских институтов.

Результатом предпринятых совместных усилий явилась разработка проекта Концепции совершенствования системы социального страхования в Российской Федерации, положения которого горячо обсуждались на «круглых столах», проведенных Государственной Думой 8 февраля 2005 года, Комитетом Совета Федерации по социальной политике 29 марта 2005 года на тему «Среднесрочная перспектива финансовой обеспеченности государственных внебюджетных фондов» и 15 июня 2005 года на тему «Проблемы реформирования обязательного социального страхования» в рамках девятого Петербургского международного экономического форума, а также Пенсионным фондом Российской Федерации 19 сентября 2005 года.

Общий вывод участников «круглых столов» созвучен с выводом, изложенным в проекте Концепции: существующая система обязательного социального страхования требует существенной модернизации, вектор ее развития – это формирование полноценных институтов социального страхования, привлечения к большему участию в функционировании страховых механизмов основных ее субъектов: работодателей, работников и государства.

По мнению специалистов Счетной палаты Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов, в рамках реформирования системы обязательного социального страхования необходимо решить ряд крупных задач национального масштаба:

- завершить формирование законодательной базы;
- оптимизировать соотношение уровня обязательств и финансовых ресурсов;
- повысить эффективность администрирования расходов в системе обязательного социального страхования;



– создать условия для долговременного баланса доходов и расходов государственных социальных внебюджетных фондов.

В целях повышения эффективности системы социального страхования в ближайшей перспективе необходима в законодательной сфере реализация следующих предложений:

1. Внести изменения в статью 855 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающие 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.

2. Закрепить 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)»:

– ответственность 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;

– законодательное устранение расщепления функций администрирования страховых взносов и возложение в полном объеме функций администратора указанных взносов на ФНС России либо на страховщика – ПФР.

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».

Для дальнейшего совершенствования социального страхования Российской Федерации, помимо законодательной сферы, предлагается:

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. 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.