

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 7 августа 1995 г. N 790

**О МЕРАХ ПО РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ
ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(в ред. распоряжений Правительства РФ от 17.07.1996 N 1134-р,
от 13.08.1996 N 1239-р; Постановлений Правительства РФ
от 27.12.1996 N 1576, от 30.05.1997 N 652)

В целях усиления государственных гарантий прав граждан на пенсионное обеспечение в условиях проводимой экономической реформы и создания предпосылок для устойчивого развития пенсионной системы Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации.

2. Утратил силу. - Постановление Правительства РФ от 30.05.1997 N 652.

Председатель Правительства
Российской Федерации
В.ЧЕРНОМЫРДИН

Одобрена
Постановлением Правительства
Российской Федерации
от 7 августа 1995 г. N 790

КОНЦЕПЦИЯ
РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**I. Состояние действующей системы пенсионного обеспечения
в Российской Федерации и необходимость ее реформы**

Состояние действующей системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации (далее именуется - пенсионная система) представляет собой одну из острых социально - экономических проблем в период перехода к рыночным отношениям.

Социальная значимость пенсионного обеспечения определяется тем, что оно затрагивает жизненно важные интересы почти 37 млн. престарелых, инвалидов и членов семей, потерявших кормильца.

В настоящее время государственная пенсионная система Российской Федерации переживает кризис, который был в значительной мере спровоцирован резким скачком цен в 1992 году, не сопровождавшимся принятием действенных мер по поддержанию покупательной способности пенсии. Доходы пенсионеров хронически отстают от уровня цен. Реальное содержание среднего размера пенсии по старости (с учетом компенсации) в декабре 1994 года было почти в 2 раза ниже (в сопоставимых ценах), чем до начала либерализации цен в декабре 1991 года.

Основной проблемой пенсионного обеспечения на данном этапе развития общества является низкий уровень как абсолютных, так и относительных размеров пенсий при достаточно высоком тарифе страховых взносов, уплачиваемых на цели пенсионного обеспечения (29 процентов фонда оплаты труда). В 1994 году средний размер пенсии составил около 35 процентов средней заработной платы против соответственно 34 процентов в 1993 году и 25 процентов в 1992 году.

Ситуация с пенсионным обеспечением усугубляется еще и тем обстоятельством, что заработная плата практически не играет сколько-нибудь заметную роль при исчислении размера пенсии. Максимальный размер пенсии устанавливается всем работникам, которые имели заработки, превышающие 55 - 65 процентов средней заработной платы. Это связано с существующим искусственным ограничением размера пенсии тремя минимальными размерами пенсии, а для лиц, работавших в неблагоприятных условиях труда, - тремя с половиной минимальными размерами пенсии.

Особо остро стоит проблема минимального размера пенсии, уровень которого по отношению к прожиточному минимуму нетрудоспособного населения продолжает снижаться. Так, в 1992 году минимальный размер пенсии составлял 84,6 процента прожиточного минимума, в 1993 году - 78,5 процента, в 1994 году - 66,6 процента. При этом, если в январе 1994 года данное соотношение составляло 79 процентов, то в декабре 1994 года оно упало до 52 процентов, а в марте 1995 года - до 45 - 47 процентов.

На протяжении 1992 - 1993 годов и частично 1994 года удавалось поддерживать минимальный размер пенсии на уровне, который был приближен к величине прожиточного минимума, за счет уменьшения

дифференциации размеров других пенсий. В первой половине 1992 года пенсии выплачивались практически в одинаковом размере - 342 - 410 рублей.

Во второй половине 1992 года и в 1994 году было проведено поэтапное "осовременивание" прошлых заработков для увеличения пенсий, направленное на увеличение дифференциации их размеров. Это в значительной степени сократило финансовые возможности для принятия неотложных мер по повышению минимальных пенсий и, как следствие, привело к снижению их реального содержания.

Попытки поднять уровень пенсионного обеспечения путем периодического (раз в три месяца) увеличения минимального размера пенсии не дали желаемого результата, поскольку при существующем порядке индексации пенсий данная мера влекла за собой кратное повышение размеров всех пенсий, включая максимальные, размеры которых составляют от 3 до 6,3 минимальных размеров пенсии. Таким образом, невозможно повысить минимальный размер пенсии не увеличивая при этом на еще большую величину максимальный размер пенсии, и, следовательно, сконцентрировать финансовые ресурсы пенсионной системы на решении проблемы низкого уровня минимальных пенсий.

Принятые меры по "осовремениванию" прошлых заработков, исходя из которых исчислялись пенсии, также не привели к ожидавшимся результатам. Повышение пенсий лицам, имевшим в прошлом более высокие заработки, вызвало недовольство пенсионеров, которые имели низкие заработки, но получившие максимальные пенсии благодаря тому, что максимальный размер пенсии искусственно сдерживался в прошлом. Именно это обстоятельство явилось одной из основных причин, приведших к развитию уравнилельных тенденций в пенсионном обеспечении и необходимости проведения пенсионной реформы 1990 года.

Положение усугубляется тем обстоятельством, что в последние годы по причине все еще заниженного максимального размера пенсии растет число лиц, получающих пенсию в максимальных и близких к ним размерах.

Таким образом, идет процесс постоянного уменьшения дифференциации размеров основной массы пенсий.

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

Решить эту проблему возможно только путем либо значительного увеличения поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации, либо рационализации и оптимизации самой пенсионной системы за счет изменения ряда норм действующего законодательства, которые не представляются оправданными с социальной и экономической точки зрения.

В связи с невозможностью повышения минимального размера пенсии до социально приемлемого уровня путем линейной индексации всех пенсий в 1993 году был применен механизм выплаты компенсаций, увеличивающих все пенсии на фиксированную величину. Естественно, что использование такого механизма повышения пенсий вызывает отрицательное отношение к нему пенсионеров, получающих относительно высокие пенсии. Достаточно отрицательно относятся к такому методу и законодатели, которые, хотя и закрепили в законе возможность повышения пенсий путем выплаты компенсационных надбавок, однако регулярно пытаются провести очередное повышение пенсий путем их линейной индексации. В 1994 году линейная индексация пенсий осуществлялась 3 раза подряд (во II, III и IV кварталах).

Проведенное с февраля 1995 года повышение размера пенсий путем увеличения компенсационной выплаты, имевшее своей целью доведение минимального уровня пенсионного обеспечения до 65 процентов прожиточного минимума пенсионера, прошло с большим трудом, но в результате опережающего роста цен и недостаточности выделенных средств не достигло своей цели. В конечном итоге минимальный размер пенсии в феврале 1995 года остался на том же уровне, на каком он находился в конце 1994 года (приблизительно 52 процента прожиточного минимума пенсионера). После февральского увеличения компенсационной выплаты до 39360 рублей законодатели уже дважды принимали решение о линейном повышении пенсий, причем одно из них досрочно. Кроме того, законодатели пытаются интегрировать компенсационную выплату в законодательно установленный размер минимальной пенсии. Если эта мера будет осуществлена, то при очередном линейном повышении пенсий реальный уровень минимальной пенсии еще более снизится.

Из-за недостаточности средств, позволяющих повышать размеры пенсий без ущерба для отдельных категорий пенсионеров, стало практически невозможным проводить какую-либо социально приемлемую политику в области пенсионного обеспечения.

Существующие в этой области проблемы в первую очередь вызваны сужением финансовой базы пенсионного обеспечения. Доля заработной платы, с которой взимаются взносы на финансирование пенсий, в общих доходах населения сократилась с 69,9 процента в 1992 году до 46,6 процента в 1994 году и в 1995 году по прогнозам составит 37 процентов. Одновременно повысилась доля средств, предоставляемых работникам в виде выплат социального характера. По отношению к среднемесячной заработной плате эти выплаты составляли в 1994 году в различных отраслях от 17 до 30 процентов. А взносы на пенсионное обеспечение с этих сумм не взимались. Наряду с этим постоянно уменьшается численность занятых в народном хозяйстве, которая сократилась с 1991 по 1994 год с 75,8 млн. человек до 69,4 млн. человек, и усиливается процесс уклонения от уплаты налогов. В результате всех этих негативных явлений сложилась ситуация, при которой расчетное соотношение численности плательщиков взносов на пенсионное обеспечение к численности пенсионеров составляет менее 1,4 к 1, в то время как по статистическим данным о численности занятых оно должно составлять 1,8 к 1.

В такой ситуации повышение страховых тарифов не сможет решить проблемы стабильного финансирования пенсионного обеспечения, поскольку оно ляжет на плечи законопослушных работодателей, численность которых неуклонно снижается.

Неблагоприятное соотношение численности плательщиков взносов на пенсионное обеспечение и пенсионеров обуславливается рядом особенностей российской пенсионной системы. Среди таких особенностей можно назвать: относительно низкий пенсионный возраст, высокую долю пенсионеров - льготников, возможность получения пенсии при продолжении трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста, приток пенсионеров из республик бывшего СССР. В результате этого соотношение экономически активного населения и пенсионеров составило 1,8 к 1, в то время как в странах с рыночной экономикой данное соотношение составляет 2,2 - 2,4 к 1.

Переход к рыночным отношениям все больше и больше вскрывает недостатки, свойственные самой пенсионной системе и без устранения которых невозможно ее устойчивое развитие и повышение уровня пенсионного обеспечения в будущем.

Пенсионная реформа предполагает рационализацию и оптимизацию условий и норм пенсионного обеспечения, повышение уровня трудовых пенсий за счет перераспределения имеющихся ресурсов и улучшения их использования. Оптимизация нагрузки пенсионной системы на экономику должна содействовать стабилизации и развитию экономики и, как следствие этого, привести к улучшению материального обеспечения пенсионеров.

Пенсионная реформа на первом этапе должна проводиться с учетом пропорций, сложившихся в распределении валового внутреннего продукта, соотношения среднего уровня трудовых пенсий со средней заработной платой. Это не означает, что указанные пропорции и соотношения не будут меняться. Например, в данный момент доля расходов на пенсии, выплачиваемые за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации, не превышает 5,4 процента валового внутреннего продукта. Этот показатель сформировался косвенно, через соотношение расходов на пенсии с фондом оплаты труда, которое задано тарифом страховых взносов в пенсионный фонд (29 процентов фонда оплаты труда). Таким образом, в зависимости от сохранения или изменения доли оплаты труда в валовом внутреннем продукте будет сохраняться или изменяться и доля расходов на пенсии при неизменности всех параметров пенсионного обеспечения.

При осуществлении пенсионной реформы необходимо учитывать экономические, демографические и социальные процессы, происходящие в стране. На этапе подготовки Концепции реформы пенсионной системы представляется возможным выделить лишь общие тенденции, с учетом которых должна осуществляться пенсионная реформа.

Важнейшей тенденцией такого рода является интеграция Российской Федерации в мировую систему хозяйства и переход к рыночной экономике, характеризуемой свободным перемещением товаров, услуг, рабочей силы и капитала, а также конкуренцией не только на внешнем, но и на внутреннем рынке. Все это потребует создания условий для обеспечения конкурентоспособности российских товаропроизводителей, в том числе реорганизации пенсионной системы таким образом, чтобы снизить издержки производства. С другой стороны, интеграция Российской Федерации в мировую систему хозяйства потребует сближения пенсионного законодательства Российской Федерации с пенсионным законодательством других стран и, в первую очередь европейских, которые, хотя и установили высокие стандарты в этой области, однако имеют весьма рациональные пенсионные системы, позволяющие национальным товаропроизводителям оставаться конкурентоспособными.

Другая тенденция заключается в усилении процесса старения населения. По данным микропереписи 1994 года, за последние 5 лет на 2 пункта увеличился удельный вес лиц старше трудоспособного возраста (это соответствует темпу прироста населения за 1979 - 1989 гг.). В настоящее время доля этих лиц составляет около 21 процента всего населения, а доля лиц трудоспособного возраста уменьшилась до 56 процентов. В этих условиях в целях снижения экономической нагрузки на трудоспособное население необходимо более четко определить круг лиц, нуждающихся в государственных гарантиях по пенсионному обеспечению.

Следующей важной тенденцией является снижение доли занятых вообще и занятых по найму, в частности, в общей численности трудоспособного населения, что обуславливает необходимость изменения форм пенсионного обеспечения и более тесной увязки уровня пенсий различных категорий пенсионеров с их вкладом в финансирование пенсионной системы или прошлым трудовым вкладом.

Наконец, невозможность в рамках пенсионного законодательства одновременно обеспечить повышение минимального уровня пенсионного обеспечения и социально справедливую дифференциацию пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада, требует перехода к новому порядку исчисления размеров пенсий, который позволил бы решать эти проблемы.

II. Основные цели и принципы пенсионной реформы

Основными целями пенсионной реформы являются:

- 1) реализация гарантированного Конституцией Российской Федерации права граждан на пенсионное обеспечение в старости, в случае инвалидности, при потере кормильца и в иных установленных законом случаях;
- 2) обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы и создание предпосылок для устойчивого развития пенсионного обеспечения на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования;
- 3) адаптация системы пенсионного обеспечения к развивающимся в Российской Федерации рыночным отношениям;
- 4) рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий;
- 5) повышение эффективности пенсионной системы путем совершенствования системы управления пенсионным обеспечением.

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

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

2) каждый работающий по найму подлежит обязательному государственному пенсионному страхованию;

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

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

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

Из изложенного следует необходимость в процессе реформы пересмотреть практически все основные принципы пенсионной системы.

III. Будущее построение пенсионной системы

Основные черты будущей пенсионной системы предопределены ее нынешним содержанием. Концепцией предусматривается не разрушение, а сохранение и укрепление оправдавшей себя государственной пенсионной системы с учетом необходимости развития новых форм пенсионного обеспечения. С введением в государственную систему пенсионного обеспечения так называемых социальных пенсий и провозглашением права на создание негосударственных пенсионных систем возникли предпосылки для развития трехуровневой пенсионной системы.

В настоящее время в Российской Федерации предоставляются трудовые и социальные пенсии. Сфера распространения социальных пенсий ограничивается и достаточно длительное время будет ограничиваться социально - экономическим развитием общества в прошлом, которое характеризовалось полной занятостью трудоспособного населения и правом практически каждого нетрудоспособного гражданина на трудовую пенсию за свой (или кормильца) стаж работы.

Однако по мере развития рыночной экономики контингент лиц, не имеющих трудового (страхового) стажа, будет расширяться, а роль социальных пенсий возрастать. Государство с социально ориентированной экономикой не может игнорировать проблемы материального обеспечения значительного круга нетрудоспособных, по разным причинам не охваченных социальным страхованием.

Таким образом, первым уровнем системы государственных пенсий является базовая пенсия, которая в перспективе должна заменить социальную пенсию.

Вторым уровнем является трудовая (страховая) пенсия. Роль этого типа государственной пенсии определяет всю организацию социального, и в первую очередь пенсионного, страхования. В контексте реформы она должна быть освобождена от несвойственных ей функций и соответствовать природе солидарности поколений работников наемного труда, на которой базируется социальное страхование. Из этого следует принципиальное требование к реформе трудовых пенсий: соответствие условий предоставления и размеров пенсий объему участия в социальном страховании каждого конкретного лица, зависящему от продолжительности страхования и величины взносов.

При определении права на пенсию и ее размера периоды, не связанные с уплатой страховых взносов, могут учитываться при условии возмещения соответствующих расходов за счет средств федерального бюджета (учеба, воинская служба по призыву и др.). Это означает последовательное осуществление в пенсионной системе страховых принципов, исключая какие-либо привилегии для отдельных слоев или групп застрахованных.

Третий уровень системы пенсионного обеспечения должны составлять негосударственные пенсии. Негосударственное пенсионное обеспечение в пенсионной системе рассматривается как дополнительное по отношению к государственному и может осуществляться как в форме дополнительных профессиональных пенсионных систем отдельных организаций, отраслей экономики либо территорий, так и в форме личного пенсионного страхования граждан, производящих накопление средств на свое дополнительное пенсионное обеспечение в страховых компаниях или пенсионных фондах. Обе эти формы должны развиваться. Вместе с тем становление и развитие дополнительных профессиональных пенсионных систем на современном этапе является приоритетной задачей и должно стимулироваться в первую очередь.

В связи с трудным экономическим положением создание дополнительных профессиональных пенсионных систем для работников всех организаций на современном этапе не представляется возможным. Поэтому их формирование будет осуществляться постепенно, по мере готовности отдельных организаций и их групп, отраслей хозяйства или территорий создавать у себя такие системы, а также возможности государства предоставить соответствующие льготы.

После принятия решения о создании дополнительной профессиональной пенсионной системы она становится обязательной и не может быть ликвидирована по решению ее учредителей.

Дополнительная профессиональная пенсионная система должна удовлетворять целому ряду требований. Прежде всего она обязана обеспечивать выплату пенсий, а не единовременных сумм, и координироваться с государственной пенсионной системой в отношении видов пенсий и условий их назначения.

Дополнительная профессиональная пенсионная система может быть как с установленными выплатами, так и с установленными взносами, солидарной либо накопительной или использовать одновременно оба эти принципа. Ее финансирование может осуществляться как исключительно за счет взносов работодателя, так и с участием работников. В то же время все обязательства по пенсионной системе должны иметь финансовое покрытие в форме накопленных активов и будущих поступлений взносов (актуарный баланс).

При финансировании указанных пенсионных систем исключительно за счет взносов работодателя в ней может быть предусмотрен определенный период времени, в течение которого уволившийся работник, охваченный этой системой, не приобретает пенсионных прав. Такой период не должен быть, однако, очень продолжительным. Для работников, продолжительность трудовой деятельности которых на предприятии после введения пенсионной системы превышает установленный период, необходимо предусмотреть механизм перевода приобретенных пенсионных прав в случае их увольнения из организации до приобретения права на пенсию.

В том случае, если дополнительная профессиональная пенсионная система удовлетворяет установленным требованиям, ей должны быть предоставлены определенные налоговые льготы.

В частности, для организаций, имеющих такие пенсионные системы, мог бы быть установлен предел заработка для взимания взносов на государственное пенсионное обеспечение.

Кроме того, в качестве возможного решения взносы, отчисляемые организациями на финансирование профессиональных пенсионных систем, должны исключаться из их налогооблагаемой базы. Вместе с тем в целях обеспечения справедливой распределительной политики представляется необходимым установить предел взносов на выплату пенсий, которые не учитываются при определении налогооблагаемой базы. Общий предел взносов, взимаемых на дополнительное профессиональное пенсионное обеспечение, мог бы быть установлен на уровне тарифа взносов, взимаемых на государственное пенсионное обеспечение.

Поскольку большая часть активов профессиональных пенсионных систем будет использоваться на накопление и инвестироваться в развитие экономики, то представляется целесообразным также освободить от прямого налогообложения инвестиционный доход профессиональных пенсионных фондов. Вместе с тем следовало бы ввести налогообложение пенсий, выплачиваемых по дополнительным профессиональным пенсионным системам.

Развитие негосударственных пенсионных систем должно осуществляться под государственным контролем.

Пенсионное законодательство не будет определять конкретные условия предоставления и размеры негосударственных пенсий. Решение этих вопросов необходимо оставить на рассмотрение тех структур, которые создают негосударственные пенсионные системы. Вместе с тем законодательство об этих системах должно установить определенные ограничения в отношении характера допустимой деятельности таких структур в области пенсионного обеспечения.

IV. Условия и нормы пенсионного обеспечения

Базовые пенсии

Базовые пенсии в принципе должны предоставляться всем гражданам Российской Федерации и обеспечивать материальные условия жизни человеку при наступлении инвалидности, или по достижении пенсионного возраста, или в случае потери кормильца независимо от наличия трудового стажа.

Предполагается, что базовые пенсии будут назначаться в фиксированных размерах, определяемых с учетом прожиточного минимума пенсионера и в зависимости от степени утраты трудоспособности, и не станут выплачиваться работающим гражданам. Вместе с тем на переходном этапе социальная пенсия сохранится, а базовая пенсия будет представлять собой часть трудовой пенсии.

Трудовые (страховые) пенсии

Трудовые (страховые) пенсии должны предоставляться всем лицам, работающим по найму, и другим категориям населения, охваченным обязательным государственным пенсионным страхованием.

В общей системе трудовых пенсий все ее участники должны нести одинаковые обязанности по финансированию этой системы и, соответственно, иметь одинаковые права относительно условий назначения и размеров пенсий. Какие-либо исключения или льготы при этом не допускаются. В связи с этим из пенсионной системы должны быть исключены все виды льготных пенсий. Достижение данной цели станет возможным с развитием негосударственных систем пенсионного обеспечения, которые должны взять на себя и сохранение ранее приобретенных прав на льготные пенсии.

Исходя из целей реформы трудовые (страховые) пенсии подвергнутся существенным изменениям в части условий назначения и выплаты пенсий, а также их размеров. Именно через реформу трудовых пенсий может быть оптимизирована экономическая нагрузка пенсионной системы. Решающим фактором нагрузки является пенсионный возраст, поскольку именно он определяет соотношение численности пенсионеров и лиц, занятых в народном хозяйстве.

С учетом социально - политической обстановки единовременное повышение пенсионного возраста в современных условиях представляется невозможным. Поэтому в рамках реформы могут решаться задачи ограниченного характера.

Проблему повышения пенсионного возраста можно было бы решить с учетом демографического развития в Российской Федерации, предусмотрев в законе постепенный переход на новые условия назначения пенсий, начиная со второго десятилетия следующего века. Вместе с тем уже в настоящее время

следовало бы разработать программу стимулирования перехода на пенсию по старости в более позднем возрасте, что привело бы к увеличению фактического возраста выхода на пенсию.

Пенсионные льготы как стимул для привлечения кадров, повышения рождаемости и решения других как локальных, так и общегосударственных задач должны быть заменены другими более действенными мерами (например, повышенной оплатой труда, налоговыми льготами и т.д.), соотносясь с конкретными производственными, региональными и иными условиями.

Стажевые требования для трудовых пенсий должны быть связаны исключительно с продолжительностью уплаты страховых взносов. Минимальный страховой стаж может быть установлен в перспективе в размере одного полного года работы. Соответственно трудовая пенсия будет по своему размеру пропорциональной этому стажу. При таком подходе отпадает необходимость сохранения института пенсий при неполном трудовом стаже.

Размер трудовой пенсии по старости, как и по действующим нормам, будет определяться с учетом трудового (страхового) стажа и заработка. Однако сам механизм исчисления пенсии должен быть приближен к требованиям, вытекающим из принципов социального страхования. Исходным критерием определения размера пенсии станет цена одного года страхового стажа, выраженная в процентах к заработку, из которого исчисляется пенсия.

С учетом базовой пенсии эту цену можно установить на уровне 1 процента заработка за каждый год трудового (страхового) стажа. В результате средний совокупный размер вновь назначаемых базовой и трудовой пенсий составит 55 - 60 процентов заработка работника вместо 45 - 47 процентов (фактическое соотношение средней пенсии к средней заработной плате) в настоящее время. Это существенно выше, чем в странах с высокоразвитой экономикой. В будущем этот уровень может быть перекрыт путем создания дополнительных профессиональных пенсионных систем.

Базовая пенсия будет являться минимальным размером трудовой пенсии. Определение величины максимального размера пенсии предлагается производить косвенным путем, ограничив заработок, с которого взимаются страховые взносы и на основе которого впоследствии исчисляются пенсии, полуторным размером средней заработной платы по народному хозяйству. При этом на первоначальном этапе реформы до финансовой стабилизации пенсионной системы такой предел заработка для исчисления страховых взносов может не устанавливаться вообще или устанавливаться на более высоком, чем для исчисления пенсий, уровне.

Период учета заработка для исчисления пенсии. Уже в настоящее время он может составлять 5 лет и в ближайшее время вряд ли целесообразно увеличивать его, поскольку это усложнит индексацию пенсий в условиях инфляции. По мере стабилизации экономического положения станет возможным переход к исчислению пенсии из заработка за весь период страхования.

Выплата трудовых пенсий с учетом или без учета заработков и иных доходов всегда была предметом дискуссий и неоднозначных решений в нашей стране.

Пенсия в случае продолжения оплачиваемой работы выплачиваться не должна, по крайней мере, в полном объеме. Иное решение противоречит принципам социального страхования, базирующегося прежде всего на солидарности поколений, сменяющихся на рынке труда и передающих эстафету содержания людей, состарившихся и лишившихся вследствие этого заработка. Сохранение выплаты пенсии в период работы противоречило бы не только назначению пенсионной системы, но и изменившимся условиям рынка труда.

Что касается материальных стимулов к продолжению работы для лиц, сохранивших трудоспособность, то они должны быть заложены в самих пенсионных нормах, предусматривающих опережающий рост оплаты труда по отношению к размерам пенсий. В то же время работа без получения пенсии будет вознаграждаться увеличением размера пенсии за каждый год такой работы после достижения пенсионного возраста.

Выплата пенсий работающим пенсионерам, имеющим более высокий достаток, чем неработающие пенсионеры, поглощает значительную часть средств, которые могли бы быть использованы на повышение пенсий тем, кто не может работать. Вместе с тем, учитывая интересы низкооплачиваемых пенсионеров, в новой системе можно было бы предусмотреть возможность выплаты пенсий при относительно невысоком совокупном доходе работающего пенсионера, как это практиковалось в Российской Федерации в течение длительного времени.

Пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца должны базироваться на тех же принципах, что и пенсии по старости. Предлагается в основном сохранить условия и нормы назначения этих пенсий и соотношение их размеров с размером пенсии по старости.

Пенсии в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями должны предоставляться в рамках системы страхования от несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве за счет работодателей.

Индексация пенсий является необходимым атрибутом любой пенсионной системы. Она призвана предупреждать падение реальной стоимости пенсий (особенно в условиях инфляции) и обеспечивать установленное соотношение с заработной платой по мере увеличения последней.

При проведении пенсионной реформы необходимо в законодательном порядке установить гибкий механизм индексации размеров пенсий и заработков, из которых они исчисляются, учитывающий различные уровни инфляции и экономического развития.

Индексацию в рамках системы государственных пенсий, состоящей из базовых и трудовых (страховых) пенсий, предусматривается осуществлять путем регулярного их повышения в соответствии с ростом цен. По мере стабилизации финансовой базы пенсионного обеспечения для осуществления индексации трудовых (страховых) пенсий можно будет использовать порядок, при котором для каждого пенсионера определяется индивидуальный коэффициент, равный отношению заработка, из которого ему начислена пенсия, со средней заработной платой в стране в год его получения. Путем умножения на этот коэффициент средней заработной платы на момент индексации выводится новый заработок для исчисления пенсии.

Наряду с этим при определенных условиях инфляции должна быть предусмотрена возможность принятия разовых решений об индексации пенсий.

V. Экономические, финансовые и организационные основы пенсионного обеспечения

В настоящей Концепции излагаются основные принципы формирования пенсионной системы. Конкретные механизмы, порядок и сроки их реализации будут конкретизированы при подготовке проекта нового федерального закона о пенсионном обеспечении. Наряду с федеральным законом потребуются подготовить ряд нормативных правовых актов (в частности, актов, связанных с организацией персонифицированного учета уплаты страховых взносов, и других), обеспечивающих проведение реформы.

Реформа пенсионной системы - это широкая программа, предполагающая решение как неотложных текущих задач, так и проблем стратегического порядка.

Достижение поставленных в настоящей Концепции целей возможно при реализации предусмотренных в ней мер в комплексе с улучшением механизма финансирования и организации административных структур.

В этих целях предусматривается осуществить следующие меры.

Во-первых, ввести солидарную материальную ответственность за уплату страховых взносов работодателя и работника, поэтапно установив для них одинаковую норму страховых взносов в процентах к заработку работника. При этом, чтобы работник не страдал от такого решения, заработную плату необходимо увеличить на ту часть страховых взносов, которую он будет выплачивать вместо работодателя. Сумма страховых взносов не изменится. Однако работник, зная, что размер пенсии зависит от продолжительности уплаты страховых взносов, вынужден будет включиться в механизм контроля за их своевременной уплатой. Это позволит избежать или, по крайней мере, сократить количество случаев неуплаты взносов в пенсионный фонд.

Во-вторых, ввести персонифицированный учет уплаты страховых взносов и приобретенных пенсионных прав, осуществляемый на основе применения современных средств информатики, и таким образом упорядочить весь процесс осуществления пенсионного обеспечения при переходе на новые принципы назначения пенсий в жесткой зависимости от уплаты страховых взносов. Такой учет не только укрепит дисциплину плательщиков этих взносов, но и позволит существенно упростить и облегчить процедуру назначения пенсий, избавит от необходимости сбора и представления в органы, осуществляющие пенсионное обеспечение, многочисленных документов о стаже работы (страхования) и заработке, поскольку эти органы будут располагать всеми требующимися сведениями. В результате сократятся сроки оформления пенсий и отпадет необходимость ведения трудовых книжек, с которыми в условиях перехода к рыночным отношениям связаны многочисленные злоупотребления.

В-третьих, в целях повышения эффективности управления средствами, предназначенными для выплаты пенсий, и усиления контроля за их использованием целесообразно создать наблюдательный совет, включив в него по должности министров социальной защиты населения, труда, финансов, а также представителей работодателей и застрахованных. Это позволит отслеживать состояние средств пенсионного фонда и снимать вопросы, касающиеся его деятельности. Контроль законодателей за доходами и расходами пенсионного фонда может быть обеспечен посредством ежегодного утверждения Государственной Думой Федерального Собрания бюджета пенсионного фонда и отчета о его исполнении.

Кроме того, в положении о пенсионном фонде необходимо предусмотреть создание резервного фонда. Свободные ресурсы пенсионного фонда должны использоваться не коммерческими структурами, а в общенациональных интересах путем их помещения в краткосрочные государственные ценные бумаги.

Реализация предлагаемых мер позволит обеспечить стабильность пенсионной системы и создаст необходимые предпосылки для решения накопившихся проблем пенсионного обеспечения населения.

Финансирование пенсионного обеспечения

Сложившаяся в настоящее время напряженность в области финансирования пенсионного обеспечения будет усиливаться. Потребность в обеспечении текущих выплат и мероприятий по защите пенсий от инфляции (не говоря уже о новациях в этой области) неизбежно порождает проблему изыскания финансовых ресурсов для дальнейшего развития пенсионной системы.

Этому способствует наметившаяся тенденция к снижению численности занятых в народном хозяйстве и сокращению доли заработной платы в структуре доходов населения.

Анализ различных факторов, обуславливающих необходимую величину пенсионных средств, показывает, что при отсутствии ассигнований из федерального бюджета одних страховых взносов при действующем уровне страхового тарифа уже в ближайшее время будет недостаточно для покрытия расходов на пенсионное обеспечение.

В связи с этим представляется необходимым прекратить практику нецелевого использования пенсионных средств, обеспечить возврат долга и текущие ассигнования из федерального бюджета на покрытие пенсионных расходов, которые должны осуществляться за его счет.

Кроме того, представляется необходимым уже в 1995 году принять решение о расширении финансовой базы пенсионного обеспечения за счет включения в нее выплат, производимых работникам предприятиями, на которые в настоящее время страховые взносы не начисляются.

Организация управления пенсионной системой

Сложившаяся система управления пенсионным обеспечением не отвечает интересам дальнейшего развития пенсионной системы. Отсутствие организационной структуры, которая целиком отвечала бы за

реализацию государственной политики в области пенсионного обеспечения, отрицательно сказывается на обслуживании пенсионеров, затягивает принятие решений оперативного характера, затрудняет работу по совершенствованию пенсионного законодательства.

Система управления пенсионным обеспечением должна обеспечивать повышение эффективности пенсионной системы на основе специализации деятельности пенсионной службы и ее кооперации с работой других подразделений системы социальной защиты населения на федеральном и региональном уровнях с учетом национальных традиций в организации пенсионного обслуживания.

В связи с этим представляется целесообразным сохранить комплексность обслуживания населения всеми видами социальной защиты, включая пенсионное обслуживание, и укрепить оправдавшие себя органы социальной защиты населения, занимающиеся пенсионными вопросами.

Упорядочение пенсионных льгот в связи с условиями труда

Упорядочение пенсионных льгот позволит сократить нерациональные затраты государственного пенсионного обеспечения и обеспечить достижение большей социальной справедливости при назначении пенсий.

В 1994 году каждому седьмому пенсионеру пенсия назначалась при снижении возраста на 5 - 10 лет по сравнению с общеустановленным пенсионным возрастом (без учета льготных пенсий, назначаемых лицам, работавшим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях). Доля расходов на эти цели в общих расходах на выплату пенсий по сравнению с 1991 годом возросла на 35 процентов. При этом пенсионное законодательство не связывает предоставление льгот с фактическим состоянием условий труда на производстве. По оценкам, до 30 процентов работников, имеющих право на пенсионные льготы, трудятся в нормальных условиях.

В перспективе льготное пенсионное обеспечение должно быть переведено в сферу дополнительных профессиональных пенсионных систем, предусматривающих компенсации за особые условия труда в той или иной профессии (должности) и устанавливающих ответственность работодателей за создание благоприятной производственной среды.

Поэтапный переход к такому механизму пенсионного обеспечения потребует совершенствования нормирования вредных факторов производственной среды и трудового процесса и на этой основе установления критериев для отнесения работ, профессий и должностей к категориям работников, которым будут предоставляться досрочные пенсии.

По имеющимся данным, применение критериев для оценки условий труда на конкретных производствах позволит на 30 - 35 процентов сократить предоставление пенсионных льгот и объективно определить сферу действия льготных пенсий (например, для производств, где в ближайшие 10 - 15 лет, несмотря на научно - технический прогресс, не ожидается коренного улучшения условий труда). При этом в переходный период (до формирования дополнительных профессиональных пенсионных систем) льготы по государственному пенсионному обеспечению должны распространяться на те производства, где вредные условия труда (либо опасность для здоровья человека) сохраняются вне зависимости от научно - технического прогресса.

С учетом имеющихся наработок подготовка указанных критериев может быть завершена уже в 1995 году.

Кроме того, следует восстановить систему возмещения организациями пенсионных расходов на досрочные пенсии, имея в виду создание такого экономического механизма, который в конечном итоге позволит перевести предоставление пенсионных льгот по условиям труда в дополнительные профессиональные пенсионные системы.

Этот механизм может быть использован в качестве переходной меры для тех производств, где применение объективных критериев оценки условий труда повлечет за собой необходимость прекращения назначения льготных пенсий работникам, уже имеющим необходимый трудовой стаж для досрочного выхода на пенсию, то есть он позволит решить проблему сохранения приобретенных прав.

В связи с этим одним из условий для предоставления налоговых льгот дополнительным профессиональным пенсионным системам должно быть решение ими указанной проблемы сохранения приобретенных прав на льготы по государственной пенсионной системе.

Персонификация учета страховых взносов

Индивидуальный (персонифицированный) учет страховых взносов занятого населения будет содействовать решению ряда принципиальных проблем.

Во-первых, такой учет приведет механизмы государственной пенсионной системы в соответствие с развивающимися рыночными отношениями.

Во-вторых, без персонифицированного учета страховых взносов невозможно развивать государственное пенсионное страхование в направлении установления зависимости размера пенсии от страхового стажа и уплаченных страховых взносов. Такая зависимость должна положительно повлиять на бюджет государственной пенсионной системы, поскольку она создаст заинтересованность в своевременной и полной уплате страховых взносов.

В-третьих, персонифицированный учет создаст возможность для более точного прогнозирования изменений численности занятого населения и пенсионеров в стране как в целом, так и по отдельным профессиям и, как следствие, более точной оценки необходимых расходов на выплату пенсий и расчета страхового тарифа.

Персонифицированный учет страховых взносов позволит удешевить систему административного контроля за правильностью уплаты работодателями страховых взносов на выплату пенсий, дополнив его контролем со стороны работников.

Создание необходимой базы данных персонифицированного учета страховых взносов, которая могла бы практически использоваться при назначении пенсий, требует определенного времени для накопления соответствующей информации. Полностью реализовать программу возможно, как показывает мировой опыт, в течение 5 - 7 лет.

С учетом имеющихся наработок уже в 1995 году возможно приступить к отработке пилотного проекта персонификации учета страховых взносов на одной или нескольких территориях.

Наряду с этим внедрение элементов персонифицированного учета страховых взносов с использованием его данных при назначении пенсий в ближайшие 2 - 3 года может быть осуществлено и в дополнительных профессиональных пенсионных системах. Персонификация страховых взносов может использоваться в качестве составной части механизма решения проблемы увеличения пенсий работникам ряда отраслей, имеющим достаточно высокие заработки, но не получающим адекватные им пенсии (гражданская авиация, топливно - энергетический комплекс и другие).

VI. Этапы и сроки реализации положений Концепции

Настоящая Концепция предполагает плавный переход к новым принципам пенсионного обеспечения с сохранением пенсионных прав, приобретенных по действующей пенсионной системе.

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

Кроме того, на этом этапе планируется проведение исследований и подготовка прогнозно - аналитических материалов, необходимых для отработки механизмов реализации настоящей Концепции и подготовки нового пенсионного законодательства. Предусматривается также отработка модели организации дополнительного профессионального пенсионного обеспечения.

На втором этапе (1996 - 1997 годы) предполагается осуществить подготовку проекта федерального закона о пенсионном обеспечении, в котором будут конкретизированы основные положения настоящей Концепции и определены сроки их введения в действие. Будет также развернута практическая работа по осуществлению персонифицированного учета плательщиков страховых взносов и созданию банка данных приобретенных пенсионных прав. Кроме того, продолжится работа по координации развития государственного и негосударственного пенсионного обеспечения.

Эта работа, затрагивающая интересы всего общества, будет вестись совместно с представителями всех заинтересованных сторон и обсуждаться в средствах массовой информации.

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

Работа, связанная с проведением пенсионной реформы, конкретизируется в Плане подготовки проектов федеральных законов, нормативных правовых актов и материалов по реализации Концепции.

VII. Социально - экономические последствия осуществления реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации

Последовательное осуществление реформы системы пенсионного обеспечения будет иметь целый ряд благоприятных социальных и экономических последствий как краткосрочного, так и долгосрочного характера. При этом благоприятный характер этих последствий проявится как в отношении самой пенсионной системы, так и в отношении общей социальной и экономической ситуации в стране.

Последствия для пенсионной системы

Пенсионная система, освобожденная от несвойственных ей функций по стимулированию занятости на работах с неблагоприятными условиями труда, стимулированию занятости пенсионеров и по решению других задач, выходящих за сферу ее компетенции, будет полностью сосредоточена на проблеме обеспечения достойного уровня жизни нетрудоспособных граждан.

Уже в самом начале пенсионной реформы появится реальная возможность повысить размер пенсий тем гражданам, для которых они являются единственным источником средств к существованию. При этом размеры всех пенсий будут дифференцированы в соответствии с прошлым трудовым вкладом и с учетом изменений в сфере оплаты труда, которые произошли за последние годы. В результате будет снята проблема несоответствия размеров пенсий старых и новых назначений. Осуществление регулярного перерасчета пенсий с учетом роста цен и реального повышения уровня жизни экономически активного населения позволит сохранять относительное равенство размеров всех пенсий независимо от времени их назначения.

Благоприятным последствием пенсионной реформы явится также создание банка данных о долгосрочных обязательствах пенсионной системы в отношении пенсионных прав, приобретенных по старой

и по новой системе. Это позволит осуществлять регулярные актуарные оценки финансового состояния системы на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективу и заранее предпринимать необходимые меры, обеспечивающие финансовую стабильность пенсионного обеспечения.

Создание дополнительных профессиональных пенсионных систем, системы страхования в связи с несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями, а также вывод таких пенсионных систем из общей системы обязательного пенсионного страхования освободят ее от решения задач, связанных с предоставлением пенсионных привилегий отдельным категориям работников за счет других категорий работников, позволят проводить единую пенсионную политику в отношении всех застрахованных лиц и снизят притязания отдельных профессиональных групп населения на особые условия пенсионного обеспечения.

Предусматривается значительное повышение уровня государственного пенсионного обеспечения лиц, имевших в период трудовой деятельности низкие и средние заработки. Вопрос об установлении лицам, имевшим более высокие доходы, пенсий в размерах, соответствующих уровню их заработной платы, будет решаться в рамках дополнительных профессиональных пенсионных систем и систем добровольного личного пенсионного страхования в зависимости от возможностей организаций или желания граждан участвовать в таких системах.

Общие социальные и экономические последствия

Следствием пенсионной реформы должно явиться улучшение общей социальной и экономической ситуации в стране. Снизится социальная напряженность, обусловленная нестабильным и социально несправедливым характером действующей пенсионной системы. Новая система будет понятна всем гражданам, обеспечит им равные условия пенсионного обеспечения и гарантию реализации приобретенных пенсионных прав.

Рационализация норм пенсионного обеспечения позволит высвободить часть средств для решения ряда неотложных проблем в этой сфере.

Развитие дополнительного добровольного пенсионного обеспечения негосударственного характера будет способствовать накоплению финансовых средств, их инвестированию в производство и структурной перестройке экономики.

Пенсионная реформа окажет также положительное воздействие на систему оплаты труда и соответственно на рынок труда, с которого будут высвобождены лица, достигшие пенсионного возраста, но продолжающие работать только в целях сохранения достигнутого уровня благосостояния. Высвобождение части пожилых работников откроет вакансии для молодых и более энергичных работников. Это, в свою очередь, будет также способствовать структурной перестройке экономики.

В Концепцию реформирования пенсионной системы могут вноситься изменения и дополнения по мере разработки и конкретизации ее положений.
