

ФИНАНСОВАЯ, НАЛОГОВАЯ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

УДК 336.6:364(47)
ББК 65.272(2Рос)

Д.Ю. ФЕДОТОВ
*декан факультета налогов и таможенного дела
Байкальского государственного университета экономики и права,
доктор экономических наук, профессор, г. Иркутск
e-mail: fdy@inbox.ru*

ФИНАНСОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПЕНСИОННОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ

Исследованы финансовые проблемы обеспечения пенсионной защиты населения России. Проведен анализ динамики основных показателей развития российской пенсионной системы в 2001–2009 гг. Рассмотрен уровень замещения пенсией заработка в России и в отдельных зарубежных странах. Выявлена роль негосударственной пенсии в качестве инструмента дополнительной пенсионной защиты населения. Дана оценка финансовой устойчивости бюджета Пенсионного фонда России.

Ключевые слова: финансы, пенсия, федеральный бюджет, Пенсионный фонд России, пенсионное страхование, негосударственный пенсионный фонд.

D.YU. FEDOTOV
*Dean of Taxes and Customs Regulation Faculty of Baikal National University
of Economics and Law, Doctor of Economics, professor, Irkutsk
e-mail: fdy@inbox.ru*

FINANCIAL PROBLEMS OF PROVIDING PENSION PROTECTION FOR POPULATION OF RUSSIA

Some financial problems of providing pension protection for the population of Russia are studied. The analysis of dynamics of the basic parameters of the Russian pension system development in 2001–2009 is carried out. The level of replacement of earnings by pension in Russia and in some foreign countries is considered. The role of non-governmental pension as a tool of additional pension protection of the population is revealed. The estimation of the financial stability of the budget of the Pension Fund of Russia is given.

Keywords: finance, pension, federal budget, Pension Fund of Russia, retirement insurance, non-governmental pension fund.

Важнейший социальный институт современного общества — пенсионная защита — постепенно утрачивает свою роль стабилизатора социально-экономических процессов в нашей стране. Если в советский период истории России человек, достигая пенсионного возраста, не опасался выхода на пенсию по старости и спокойно передавал свои профессиональные навыки более молодому поколению, то сейчас, когда в общей численности бедного населения страны

значительную долю составляют пенсионеры, возникает нездоровая трудовая конкуренция между молодыми работниками и работниками пенсионного возраста. Низкий размер пенсии вынуждает пенсионеров искать себе работу (нередко более низкой квалификации), поэтому половина российских пенсионеров продолжает работать.

Пенсионеры нашей страны с завистью смотрят на пенсионеров стран Европы и Северной Америки, чья пенсия делает их

обеспеченными людьми и позволяет им путешествовать по миру. Не надеясь на государственную пенсионную защиту, российские граждане делают личные накопления (обычно в виде банковских вкладов, пакета ценных бумаг и т.п.), за счет которых предполагают жить после прекращения трудовой деятельности по достижении пенсионного возраста. Не доверяя национальной пенсионной системе, работники негосударственного сектора экономики нашей страны нередко уклоняются от уплаты обязательных платежей в бюджет Пенсионного фонда России: по данным фонда, легальная часть доходов населения составляет сейчас только 35,8% [4, с. 3]. Таким образом, можно констатировать низкий уровень пенсионной защиты российских граждан.

Президент России Д.А. Медведев в Бюджетном послании на 2011–2013 гг. от 29 июня 2010 г. среди основных приоритетов государственной политики обозначил повышение качества пенсионной защиты населения: «Серьезные долгосрочные проблемы стоят перед пенсионной системой. Необходимо разработать ясную программу долгосрочного развития пенсионной системы, обеспечивающую социально приемлемый уровень пенсий по сравнению с заработной платой и в то же время исключающую как дальнейшее повышение ставки социальных взносов, так и рост дефицита пенсионной системы» [8].

Традиционно качество работы национальной пенсионной системы оценивается исходя из того, насколько она позволяет решать две важнейшие социальные задачи: защитить пенсионеров от бедности; в определенной степени компенсировать утраченный заработок. В нашей стране ориентиром при оценке уровня жизни пенсионера является величина

его прожиточного минимума, который представляет собой стоимость минимального набора товаров и услуг, необходимых человеку для физического выживания. Как видно из данных табл. 1, в 2001–2009 гг. размер пенсии балансировал на грани величины прожиточного минимума, трижды (в 2001, 2005 и 2006 гг.) опускался ниже этой границы и только в последние годы несколько подрос — в 2009 г. размер пенсии превысил величину прожиточного минимума на 27%.

Как нам представляется, доведение размера пенсии до величины, немногим превышающей величину прожиточного минимума, является сомнительным достижением российской социальной политики. Балансирование пенсионера, живущего на одну трудовую пенсию, на грани физического выживания никак не свидетельствует о его защите от бедности.

Более объективным критерием оценки уровня пенсионной защиты населения является сравнение размера пенсии со сложившимся в стране средним размером заработной платы. Заработная плата как критерий оценки уровня пенсионной защиты в полной мере отвечает содержанию пенсионного механизма, так как объектом пенсионной защиты является риск утраты человеком дохода в связи с наступлением старости (и прочих пенсионных оснований). Ведь пенсия по своему экономическому содержанию должна частично заместить пенсионеру утраченный им при наступлении пенсионных оснований доход. Уровень жизни, к которому человек привык в период трудовой деятельности, снижается при утрате трудового дохода в связи с выходом на пенсию, поэтому пенсия призвана частично компенсировать предыдущий заработок пенсионера.

Таблица 1

Отдельные показатели пенсионной защиты населения России в 2001–2009 гг.*

Показатель	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Средний размер назначенных месячных пенсий, р.	1 024	1 379	1 637	1 915	2 364	2 726	3 086	4 199	5 191
Соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий с величиной прожиточного минимума пенсионера, %	89,5	100,0	102,0	106,3	97,8	99,8	101,0	115,0	127,0
Соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий со средним размером начисленной заработной платы, %	31,6	31,6	29,8	28,4	27,6	25,6	22,8	24,5	27,6

* По данным Федеральной службы статистики РФ [7].

Международная организация труда нижним пределом коэффициента замещения пенсией заработка определила 40% (ст. 67 конвенции МОТ «О минимальных нормах социального обеспечения» от 4 июня 1952 г. № 102). В большинстве развитых стран мира этот лимит выдерживается, о чем свидетельствуют данные табл. 2. В России значение данного показателя на протяжении последнего десятилетия значительно отстает от критерия, определенного Международной организацией труда. Как видно из данных табл. 1, в 2001–2007 гг. коэффициент замещения неуклонно снижался, достигнув к 2007 г. 22,8%. Рост коэффициента замещения в 2008 г. объясняется прежде всего снижением реального размера заработной платы (которая является базой для исчисления данного показателя) на 3% на фоне мирового финансового кризиса. Вместе с тем в условиях нашей страны необходим дифференцированный подход к оценке данного показателя. Особенности исчисления трудовой пенсии в России таковы, что за счет выравняющих коэффициентов разница между ее максимальным и минимальным размером невелика, поэтому сумма назначенных пенсий не особо зависит от величины предыдущего заработка, тогда как размер предыдущей заработной платы у пенсионеров значительно различается. В данной связи стоит рассмотреть отраслевые особенности коэффициента замещения пенсией заработка в нашей стране, представленные в табл. 3.

Таблица 2

Отдельные показатели пенсионной защиты населения в ряде зарубежных стран мира*

Страна	Размер пенсии, дол. США	Коэффициент замещения пенсией заработка, %
Дания	833	29
Швеция	800	68
США	667	44
Великобритания	633	31
Германия	...	49
Канада	...	34
Нидерланды	...	44
Швейцария	...	37

* По данным: [2, с. 80–81; 3, с. 36].

В некоторых отраслях российской экономики у работников, вышедших на пенсию по старости, размер трудовой пенсии ничтожен относительно величины предыдущего заработка: у тех, кто занимался добычей

природного газа, трудовая пенсия в 2009 г. составила всего 6,7% предыдущего заработка, у работников финансового сектора экономики — 12,3%, тогда как пенсионерам, работавшим в низкооплачиваемых сферах, трудовая пенсия компенсировала солидную часть предыдущего заработка: работникам культуры — 61,8%, работникам сельского хозяйства — 56,6%. Однако достаточно сомнительно материальное благополучие пенсионеров, работавших в отраслях, в которых сложился высокий коэффициент замещения пенсией заработка. Бедность трудящихся в данных отраслях сохраняется и при выходе на пенсию, в то время как представители высокооплачиваемых отраслей переходят в категорию бедных в момент выхода на пенсию.

Таблица 3

Величина заработной платы и коэффициента замещения пенсией заработка в различных отраслях экономики России в 2009 г.*

Отрасль экономики	Величина средне-месячной заработной платы, р.	Отношение размера пенсии к величине заработной платы, %
Добыча природного газа	77 511	6,7
Финансовая деятельность	42 373	12,3
Научные исследования и разработки	28 167	18,4
Государственное управление	25 595	20,3
Металлургическое производство	21 031	24,7
<i>В среднем по России</i>	<i>18 795</i>	<i>27,6</i>
Здравоохранение	14 820	35,0
Образование	13 294	39,0
Лесоводство и лесозаготовки	11 538	45,0
Сельское хозяйство	9 179	56,6
Текстильное и швейное производство	9 021	57,5
Деятельность библиотек, архивов	8 404	61,8

* По данным Федеральной службы статистики РФ [7].

Уровень пенсионной защиты населения зависит прежде всего от экономических характеристик работы национальной пенсионной системы, ее финансовых возможностей. На первый взгляд, финансовые возможности российской пенсионной системы достаточно велики — на 2010 г. бюджет Пенсионного фонда России утвержден в объеме

4,7 трлн р. (в 2009 г. — 3,3 трлн р.), что составляет две трети величины федерального бюджета РФ, утвержденного на 2010 г. в размере 7,0 трлн р. При этом нужно иметь в виду, что значительная часть расходов бюджета Пенсионного фонда непосредственно не связана с пенсионным страхованием населения — органы государственной власти России используют налаженную инфраструктуру органов Пенсионного фонда для осуществления государственных социальных расходов, в том числе — ежемесячных денежных выплат населению и иных социальных пособий.

Чаще всего оценка расходов на осуществление пенсионной защиты населения страны производится с позиции доли данных расходов в совокупном объеме валового внутреннего продукта. Это вполне справедливо, так как взносы и иные платежи, осуществляемые в пенсионные фонды (неважно, в обязательной или добровольной форме), представляют собой часть создаваемого экономическими субъектами прибавочного продукта, направляемую на обеспечение пенсионной защиты наемных работников. Обычно данные платежи — это отложенная часть заработка наемного работника, которую ему недоплачивает работодатель (либо сам работник ограничивает свое потребление) с целью вернуть недоплаченные суммы дохода при наступлении пенсионных оснований. В большинстве стран мира государственные расходы на пенсионную защиту населения составляют большую долю в ВВП, о чем свидетельствуют данные табл. 4. К лидерам относятся страны Южной Азии, где доля государственных пенсионных фондов в ВВП страны достигает 16,6%.

Таблица 4

Доля государственных пенсионных фондов в ВВП стран различных регионов мира

Регион мира	Доля, %
Южная Азия	16,6
Ближний Восток и Северная Африка	12,3
Страны ОЭСР с высоким уровнем дохода	10,8
Африка к югу от Сахары	8,7
Латинская Америка	8,4
Восточная Азия	7,0

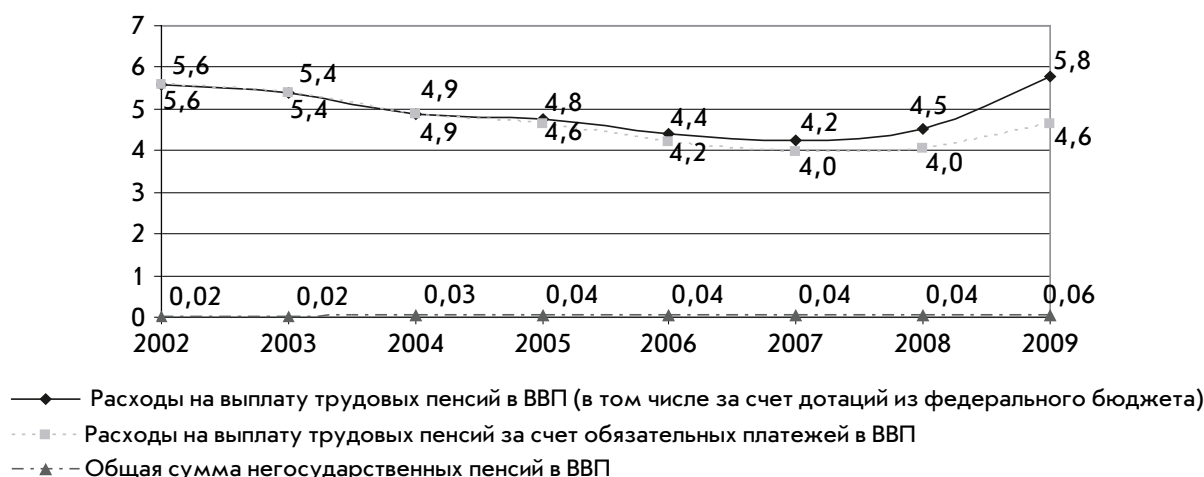
Источник: [5, с. 99].

В нашей стране государство более экономно подходит к осуществлению пенсионной защиты населения по сравнению с большинством стран мира. На протяжении 2002–2008 гг.

бюджет Пенсионного фонда России составлял 6–7% ВВП страны, и только в прошлом году его доля существенно выросла — до 8,4%, хотя этот рост объясняется экономическим спадом в нашей стране в период нарастания мирового финансового кризиса и соответствующим снижением ВВП, являющегося базой для исчисления данного показателя.

В связи со сказанным нам представляются необоснованными утверждения сторонников снижения ставки обязательных взносов в бюджет Пенсионного фонда России. В 2005 г. уже были осуществлены шаги по экономии на обязательном пенсионном страховании граждан РФ: ставка ЕСН, зачисляемая в бюджет Пенсионного фонда, была снижена с 28 до 20%. Последствия данного решения стали губительными для финансовой устойчивости отечественной пенсионной системы. Ранее низкий уровень пенсионной защиты населения объяснялся невысокой доходной базой Пенсионного фонда России в связи с низкими доходами населения в условиях перехода к рыночной экономике. Низкий уровень доходов российских граждан не позволяет достичь величины расходов на пенсионную защиту населения, сложившейся в зарубежных государствах (см. табл. 4), ведь сколько удастся собрать доходов в бюджет Пенсионного фонда России, столько распределяется между всеми пенсионерами страны. С 2005 г., после снижения величины налоговой нагрузки на фонд оплаты труда, проблема низкого уровня материального обеспечения российских пенсионеров дополнилась проблемами для государственной бюджетной системы — бюджет Пенсионного фонда России стал хронически дефицитным, в 2009 г. дотации из федерального бюджета на покрытие его дефицита достигли четвертой части всех доходов¹. Поэтому низкая

¹ Дотирование бюджета Пенсионного фонда России не являлось ощутимой проблемой для государственной бюджетной системы в условиях благоприятной экономической конъюнктуры на энергоносители. Сокращение поступлений в федеральный бюджет доходов от экспорта углеводородов с 2009 г. в связи со снижением их цены привело к значительному сокращению Фонда национального благосостояния, средства которого направляются на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда России. Это заставило органы власти искать пути повышения финансовой устойчивости отечественной финансовой системы.



Изменение доли ВВП России, направляемой на выплату трудовых и негосударственных пенсий, в 2002–2009 гг., % (по данным Федеральной службы статистики РФ и Федеральной службы по финансовым рынкам [6; 7])

величина пенсионных выплат в сочетании с несбалансированностью бюджета Пенсионного фонда России делает отечественную пенсионную систему абсолютно финансово неустойчивой: субсидиарное распределение бремени по пенсионной защите населения между бизнесом (4,6% ВВП в 2009 г.) и государством (1,2% ВВП), как это видно на рисунке, не позволяет аккумулировать финансовые ресурсы, достаточные для эффективного замещения пенсией заработка.

В данных условиях решить проблему небольшого размера пенсионных выплат в нашей стране невозможно — более высокую сумму бюджет Пенсионного фонда России обеспечить не в состоянии. В мире сложилась практика дополнения государственной пенсионной защиты системой добровольного пенсионного страхования, призванной повысить общий уровень пенсионной защиты населения в условиях ограничения государственных пенсионных расходов. Такая же роль отводится российским негосударственным пенсионным фондам, осуществляющим свою деятельность на протяжении двух последних десятилетий. Однако негосударственные пенсионные фонды России пока не стали значимыми агентами в национальной пенсионной системе. Это во многом связано с тем, что негосударственный уровень пенсионной системы до сих пор находится в стадии становления. Российским негосударственным пенсионным фондам в последние годы удалось

накопить объем активов, несопоставимый с активами добровольных пенсионных систем в развитых странах мира¹ — менее 2% ВВП. За два десятка лет работы отечественные негосударственные пенсионные фонды накопили в 4 раза меньше активов по сравнению с годовым объемом бюджета Пенсионного фонда России.

Специфика негосударственного пенсионного страхования в нашей стране проявляется в том, что такие договоры заключаются в основном в отношении работников более высокооплачиваемых отраслей экономики. Тем самым отчасти снижается острота проблемы низкого уровня замещения пенсией заработка для пенсионеров, получавших высокую заработную плату (см. табл. 3). В ОАО «Газпром» существуют специальные корпоративные пенсионные программы, дополняющие обычную трудовую пенсию: «При выходе на заслуженный отдых работнику выплачивается единовременное пособие. Его максимальный размер — 8 среднемесячных зарплат. Кроме того, существуют ежемесячные доплаты к трудовой пенсии. Это либо прямая выплата работодателем, либо выплата через отраслевой негосударственный пенсионный фонд «Газфонд». Средний размер выплат из

¹ Активы добровольных пенсионных систем составляют: в Великобритании — 73% ВВП, в Нидерландах — 76%, в США — 66%, в Швейцарии — 70% (по данным: [2, с. 82]).

НПФ — 2400 рублей, доплат от работодателя — 1100 рублей» [1, с. 18]. Если предприятия высокодоходных отраслей экономики еще в состоянии обеспечить дополнительную пенсионную защиту своих работников, то работники низкодоходных отраслей обречены на хроническую бедность. В сложившихся условиях роль негосударственной пенсии в России намного скромнее государственной: ее средний размер в 2009 г. составил 1 448 р. — в 3,6 раза меньше размера трудовой пенсии.

Рассмотренные показатели развития отечественной пенсионной системы в последние годы свидетельствуют о сложившемся в нашей стране низком уровне пенсионной защиты населения. Относительно «повезло» пенсионерам, ранее работавшим на предприятиях, осуществляющих добровольные расходы на пенсионное страхование своих работников.

Однако таких пенсионеров в нашей стране не так много: в 2009 г. при общем количестве трудовых пенсионеров в 39,1 млн чел. численность получателей негосударственных пенсий составила 1,3 млн чел. В таких условиях, когда органы власти идут на поводу у представителей бизнеса и сокращают доходную базу обязательного пенсионного страхования населения, институт пенсионной защиты населения в нашей стране будет все больше терять позиции в качестве механизма компенсации утраченного заработка пенсионера и защиты его от бедности. Увеличению широты охвата населения России негосударственной пенсионной защитой, дополняющей государственный обязательный уровень, будут способствовать государственные мероприятия по стимулированию добровольного пенсионного страхования.

Список использованной литературы

1. Викторова И. Дырявый стаж // Пенсионное обеспечение. 2005. № 2. С. 17–20.
2. Дмитриев М.Э. и др. Пенсионная реформа в России: причины, содержание, перспективы. СПб., 1998.
3. Куршаева Ф.М. Институциональные аспекты реформирования пенсионной системы Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. Нальчик, 2003.
4. О пенсионной реформе, пенсиях нынешних и будущих // Труд и право. 2002. № 5. С. 3–25.
5. Хольцман Р., Хинц Р. Обеспеченная старость в XXI веке: пенсионные системы и реформы в международной перспективе: докл. Междунар. банка реконструкции и развития. Вашингтон, 2005.
6. URL: <http://www.fcsm.ru>.
7. URL: <http://www.gks.ru>.
8. URL: <http://www.kremlin.ru>.

Bibliography (transliterated)

1. Viktorova I. Dyryavyi stazh // Pensionnoe obespechenie. 2005. № 2. S. 17–20.
2. Dmitriev M.E. i dr. Pensionnaya reforma v Rossii: prichiny, sodержanie, perspektivy. SPb., 1998.
3. Kurshaeva F.M. Institutsional'nye aspekty reformirovaniya pensionnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. ekon. nauk. Nal'chik, 2003.
4. O pensionnoi reforme, pensiyakh nyneshnikh i budushchikh // Trud i pravo. 2002. № 5. S. 3–25.
5. Khol'tsman R., Khints R. Obespechennaya starost' v XXI veke: pensionnye sistemy i reformy v mezhdunarodnoi perspektive: dokl. Mezhdunar. banka rekonstruktsii i razvitiya. Vashington, 2005.
6. URL: <http://www.fcsm.ru>.
7. URL: <http://www.gks.ru>.
8. URL: <http://www.kremlin.ru>.