Харлашин, Федор Олегович. Совершенствование финансового механизма пенсионной системы в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Харлашин Федор Олегович; [Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ].- Москва, 2010.- 199 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/118

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 12

1.1. Содержание финансового механизма пенсионной системы России 12

1.2. История развития финансового механизма пенсионной системы России 26

1.3. Организационно-правовые аспекты финансового механизма пенсионной системы в Российской Федерации 37

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

СОВРЕМЕННОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ 57

2.1. Характеристика видов и форм организации финансовых отношений в пенсионной системе Российской Федерации 57

2.2. Анализ методов формирования и использования финансовых ресурсов пенсионной системы Российской Федерации 80

2.3. Оценка финансовой сбалансированности российской пенсионной системы 88

2.4. Изучение мирового опыта функционирования финансового механизма пенсионных систем 107

ГЛАВА 3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ПЕНСИОННОЙ

СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 116

3.1. Оптимизация источников финансовых ресурсов пенсионной системы Российской Федерации 116

3.2. Совершенствование направлений использования финансовых ресурсов

в пенсионной системе России в условиях пенсионной реформы 135

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 148

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 162

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность исследования. Пенсионная система каждого государства направлена на выполнение социально значимых функций, важнейшими из которых являются сглаживание процесса потребления во времени и снижение уровня бедности. Указанные функции пенсионной системы в первую очередь связаны с материальной' поддержкой групп граждан, которые ввиду социальных рисков лишены постоянных источников дохода. К подобным категориям населения относятся прежде всего люди, утратившие трудоспособность вследствие особого социального риска — наступления старости, то есть достижения установленного законодательством пенсионного возраста. В рамках пенсионной системы концентрируется значительный объем финансовых ресурсов, управление которыми рассчитано на долгосрочную перспективу. Использование этих средств в качестве инвестиционных ресурсов способствует устойчивому экономическому развитию страны в течение длительного периода времени.

Российская Федерация - социальное государство, оно предоставляет гарантии социальной защиты нуждающимся в ней гражданам1. Однако динамика основных показателей пенсионного обеспечения в России свидетельствует о том, что без радикальных преобразований пенсионной системы ее субъекты в среднесрочной перспективе не смогут выполнить свои обязательства перед пенсионерами по финансированию выплат в полном объеме. Частичный переход к принципу индивидуальной возмездное платежей на цели пенсионного обеспечения,в рамках пенсионной реформы сопровождается разбалансировкой источников формирования и направлений использования финансовых ресурсов в российской пенсионной системе, что приводит к нехватке средств страховых взносов на выплату трудовых пенсий. Более того, по оценкам специалистов, в настоящее время в Российской Федерации происходит быстрое увеличение количества людей старших возрастных групп. По отношению числа пенсионеров к работающим гражданам Россия приближается к ведущим постиндустриальным странам, что означает усиление рисков нарастания дефицита ресурсов пенсионной системы и последующего существенного ухудшения материального положения граждан, лишенных основных источников дохода вследствие наступления социальных рисков.

Сложившаяся в Российской Федерации нормативно-правовая база в сфере пенсионного обеспечения населения не позволяет организовать финансово сбалансиро-

Ст. 7 Конституции Российской Федерации.

4 ванную систему формирования и расходования средств, направляемых на выплату пенсий. Наличие множества' норм, которые не всегда согласуются между собой, отсутствие единой трактовки понятий, используемых в соответствующих правовых актах, требует корректировки и унификации законодательства, а также уточнения форм и видов финансовых отношений, присущих национальной системе пенсионного обеспечения.

Исторически государство являлось важнейшим субъектом пенсионной системы России. Поэтому основной объем финансовых ресурсов системы пенсионного обеспечения сконцентрирован в бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации (далее - ПФР). Формирование и использование значительной части средств бюджета ПФР происходит с нарушением базовых принципов социального страхования, что обусловлено в том числе сложностью и практической неподготовленностью пенсионной реформы в начале XXI века. Доля страховых взносов в доходной части бюджета имеет тенденцию к снижению, а темпы их роста существенно отстают от темпов увеличения расходов, финансируемых за счет взносов. Следовательно, возникает необходимость в дополнительных поступлениях из федерального бюджета, направляемых на компенсацию недостающих средств страховых взносов.

Экономический кризис 2008 года выявил недостатки и в системе негосударственного пенсионного обеспечения России, призванной заместить гражданам часть утраченного заработка. Ухудшение рыночной\* конъюнктуры привело к достаточно сильному сокращению пенсионных активов негосударственных пенсионных фондов и управляющих компаний и, как следствие, неспособности отдельных субъектов рынка полностью выполнить свои обязательства перед пенсионерами.

В связи с этим изучение финансового механизма пенсионной системы Российской Федерации и поиск путей его совершенствования представляются важными и необходимыми шагами в целях выработки действенных мер для поддержания финансовой сбалансированности пенсионной системы в долгосрочном периоде.

Степень разработанности проблемы. Исследование финансовых отношений, возникающих в процессе формирования и использования ресурсов пенсионной системы, осуществляется на протяжении достаточно продолжительного периода времени, поскольку проблема ухудшения демографических условий и усиление внимания к вопросу повышения социальной ответственности государства заставили ряд развитых стран во второй половине XX века искать новые источники средств в целях сохранения либо увеличения размеров пенсий.

5 Так, некоторые общие проблемы, связанные с функционированием различных частей финансового механизма пенсионной системы России, поднимались в трудах таких ученых и экономистов, как B.C. Андреев, В.А. Ачаркан, Н.Ю. Борисенко, Е.Ш. Гонтмахер, Г.П. Дегтярев, А.О. Недосекин, А.С. Нешитой, А.А. Новиков, О.А. Полякова, В.Д. Роик, М.Л. Седова, А.К. Соловьев, Е.Г. Сорокина, З.Р. Теттенборг, Л.П. Якушев. Особенности построения финансового механизма национальных пенсионных систем рассматриваются также в исследованиях зарубежных авторов, в том числе Н. Барра, Г. Импавидо, М. Рашида, И. Тауэра, Э. Уайтхауса, Р. Хинца, Р. Хольцмана, А. Шварц, Р. Шиллера.

Существенный вклад в исследование собственно теоретического понятия «финансовый механизм» внесли Д.А. Аллахвердян, Б.Г. Базарова, Л.А. Дробозина, В.П. Иваницкий, А.Ю. Казак, Е.И. Мельникова, М.А. Пессель, В.М. Родионова, В.К. Сенчагов, А.Д. Шеремет.

Важно заметить, что наряду с довольно глубокой проработанностью вопросов функционирования отдельных элементов российской пенсионной системы в настоящее время! отсутствуют труды, посвященные финансовому механизму пенсионной системы в целом. В связи с этим остается недостаточно разработанным понятийный аппарат в сфере финансирования пенсий, не исследована структура финансового механизма пенсионной системы России; отражающая взаимосвязь всех его частей. Между тем без комплексного изучения^ финансовых отношений, возникающих в процессе пенсионного обеспечения населения, невозможен полноценный анализ финансовой сбалансированности пенсионной системы.

Недостаточная научная разработанность вопросов функционирования финансового механизма российской пенсионной системы определила выбор темы диссертации и общую направленность исследования.

Цель и задачи исследования. Цель диссертации заключается в решении научной задачи по совершенствованию финансового механизма пенсионной системы Российской Федерации.

Для реализации обозначенной цели в процессе выполнения работы были поставлены следующие задачи:

Расширить понятийный аппарат в сфере финансового механизма пенсионной системы.

Раскрыть структуру финансового механизма пенсионной системы Российской Федерации во взаимосвязи всех его частей и детализировать виды, формы и ме- тоды организации соответствующих финансовых отношений, а также способы их количественной оценки.

Исследовать процессы становления и развития финансового механизма российской пенсионной системы, показать их влияние на действующие принципы функционирования финансовых отношений в сфере пенсионного обеспечения.

Оценить степень соответствия финансового механизма современной пенсионной системы России критериям, изначально выдвинутым при подготовке к ее модернизации, а также общим принципам, установленным мировой практикой.

Выявить причины нехватки средств, обеспечивающих расходы на социальное страхование населения, путем анализа динамики формирования и использования финансовых ресурсов в рамках пенсионной системы России.

Обобщить международный опыт организации финансового механизма пенсионных систем и обосновать возможности его использования при совершенствовании российской системы пенсионного обеспечения.

Выработать предложения по корректировке действующего законодательства в сфере пенсионного обеспечения России на базе исследования правовых основ финансового механизма национальной пенсионной системы, а также организационных мероприятий, проводимых в условиях реформирования пенсионной системы.

8'. Разработать практические рекомендации,по оптимизации источников финансовых ресурсов пенсионной системы России и совершенствованию направлений их использования в условиях пенсионной реформы.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования является пенсионная система Российской Федерации как часть системы социального обеспечения населения. В качестве предмета исследования' выступают финансовые отношения в сфере материального обеспечения пенсионеров.

Методологическая, теоретическая и эмпирическая база исследования.

Методологической основой работы являются общие методы научного познания: эмпирическое исследование, в частности наблюдение, сбор и изучение данных; синтез теоретической и практической информации. Анализ фактического материала представлен в виде диаграмм и таблиц.

Теоретической базой работы служат результаты фундаментальных и прикладных исследований ведущих отечественных и зарубежных ученых, экономистов, практиков в области социального обеспечения, занимавшихся изучением отдельных вопросов функционирования финансового механизма национальных пенсионных систем, анализом теоретических и практических аспектов пенсионного страхования. Для

7 обоснования предложений по совершенствованию финансового механизма пенсионной системы России использовались положения современной экономической теории, содержащиеся в работах зарубежных и отечественных ученых и специалистов, посвященных различным принципам функционирования финансовых отношений при организации системы социального обеспечения населения.

Эмпирическую базу исследования составляют нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, Минфина России, Минздравсоцразвития России, Минэкономразвития России, информация Росстата, ФНС России, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, статистические данные Пенсионного фонда Российской Федерации, научные публикации по теме работы, материалы периодической печати и интернет-ресурсы. Кроме того, в процессе исследования использовались результаты научной деятельности международных организаций в области изучения финансового механизма современных пенсионных систем экономически развитых стран.

Область исследования. Содержание диссертации соответствует Паспорту специальности 08.00.10 — Финансы, денежное обращение и кредит.

Научная новизна результатов исследования заключается в разработке комплекса теоретико-методологических положений в области совершенствования финансового механизма пенсионной системы России. Новыми являются следующие положения диссертации:

Определено содержание понятия «финансовый механизм пенсионной'системы Российской Федерации», представленного в работе как комплекс видов, форм и методов организации финансовых отношений в пенсионной системе России. При этом понятие «пенсионная система» трактуется как совокупность правовых и экономических отношений, а также организационных мероприятий, целью которых является материальная компенсация различным категориям населения части утраченного дохода и снижение уровня бедности вследствие реализации таких социальных рисков, как наступление старости или инвалидности, потеря кормильца, и других рисков.

Раскрыта структура финансового механизма пенсионной системы Российской Федерации, охарактеризованы отдельные его части в соответствии со спецификой функционирования конкретных финансовых отношений, возникающих в сфере пенсионного обеспечения России, а именно: (а) финансовый механизм обязательного пенсионного страхования; (б) финансовый механизм государственного пенсионного обеспечения; (в) финансовый механизм добровольного дополнительного пенсионного страхования; (г) финансовый механизм обязательного профессионального пенсионно-

8 го страхования; (д) финансовый механизм негосударственного пенсионного обеспечения. Теоретически обоснованы виды и формы организации финансовых отношений в национальной пенсионной системе, методы формирования и использования ресурсов в процессе организации финансирования пенсий.

Предложена и обоснована трактовка понятия «финансовая сбалансированность пенсионной системы Российской Федерации», под которой понимается способность субъектов пенсионной системы России выполнять материальные обязательства, связанные с осуществлением социальных выплат пенсионерам. Предполагается, что те группы финансовых отношений, которые свойственны для программ социального страхования населения и накопительного финансирования пенсий, должны удовлетворять принципу автономности, то есть функционировать за счет ресурсов, формируемых и используемых исключительно в рамках таких программ. В работе показано, что критерию финансовой сбалансированности должны отвечать прежде всего те части финансового механизма пенсионной системы России, которые ориентированы на социальное страхование граждан.

Дана характеристика элементов пенсионной модели, разработанной с учетом рекомендаций специалистов международных организаций в результате обобщения мирового опыта функционирования пенсионных систем, в частности: (а) нестраховая составляющая; (б) страховая составляющая, представленная\* в виде модели с установленными выплатами; (в) накопительный элемент, предусматривающий модель с установленными взносами; (г) индивидуальные и профессиональные добровольные программы; (д) неофициальные внутрисемейные или межпоколенческие источники материальной поддержки пенсионеров. Доказана возможность использования критериев построения такой модели (достаточность, приемлемость с точки зрения расходов, устойчивость и надежность) при модернизации финансового механизма обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость работы.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что основные положения и выводы диссертации развивают методологическую базу функционирования финансовых отношений, в результате которых происходит формирование и использование ресурсов пенсионной системы Российской Федерации.

Практическую значимость исследования составляют авторские рекомендации по совершенствованию финансового механизма пенсионной системы Российской Федерации, относящиеся к процессам аккумулирования и использования финансовых ресурсов, направляемых на пенсионное обеспечение граждан, с учетом соблюдения

9 критерия финансовой сбалансированности системы в долгосрочной перспективе. Полученные в ходе исследования результаты предусматривают качественные структурные преобразования всех частей' финансового механизма пенсионной системы России, в том числе:

Определен комплекс мер, которые способствуют укреплению финансовой базы обязательного пенсионного страхования и обеспечивают функционирование системы с соблюдением страховых критериев. В частности, в целях увеличения доходов системы предлагается повысить необходимый для назначения трудовой пенсии страховой стаж, составляющий в настоящее время 5 лет, по меньшей мере в 2 раза, а для усиления страховых принципов ее работы целесообразно ликвидировать фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии и направить высвободившиеся ресурсы на профессиональное пенсионное страхование.

Обоснованы предложения по корректировке системы социальной помощи населению, нацеленной на снижение бедности пенсионеров. Так, предлагается упростить схему предоставления социальной помощи: целесообразно организовать ее финансирование исключительно посредством федеральных и региональных социальных доплат пенсионерам, ограничив возможность предоставления социальной помощи через системы обязательного пенсионного страхования и государственного пенсионного обеспечения.

3: Разработаны рекомендации' по повышению заинтересованности граждан в> участии в программе добровольного дополнительного пенсионного страхования. В частности, рекомендуется регламентировать согласующуюся с мировым опытом процедуру автоматического вступления в систему работников и перечисления работодателем страховых платежей, источником которых является заработок человека. При этом целесообразно предоставить гражданам возможность отказа от участия в такой программе.

4. Обоснована совокупность мероприятий по планомерному внедрению профессиональных пенсионных систем с учетом условий, сложившихся в России к настоящему моменту, в том числе доказана возможность и необходимость функционирования программ профессионального страхования путем доработки подготовленного в 2002 году, но до сих пор находящегося на стадии рассмотрения в Государственной Думе проекта Федерального закона «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации». В указанном документе целесообразно предусмотреть гибкую шкалу условий для участия работников в системе, а также огра-

10 ничить возможность единовременного перечисления средств пенсионных накоплений в пользу застрахованных лиц.

5. Выработаны предложения по поддержанию финансовой сбалансированности негосударственного пенсионного обеспечения в условиях экономической нестабильности, включающие, в частности, отказ от необходимости формирования финансового результата страховщиков в рамках краткосрочного периода.

Апробация и внедрение результатов исследования.

Основные положения и результаты исследования, обобщенные в диссертации, докладывались на межрегиональной научно-практической конференции молодых ученых и студентов на тему «Современные проблемы и тенденции развития финансово-кредитных отношений» (г. Ростов-на-Дону, Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 25 апреля 2006 г.), в рамках III тура Всероссийской студенческой олимпиады по специальности «Финансы и кредит» (г. Хабаровск, Хабаровская государственная академия экономики и права, 2007 г.), на X Международной научно-практической конференции «Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика» (г. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский государственный политехнический университет, 21-23 апреля 2009 г.).

Диссертационная работа связана с исследованиями, проводимыми в федеральном государственном образовательном бюджетном учреждении высшего профессионального образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в рамках комплексной темы «Пути развития финансово-экономического сектора России» по кафедральной подтеме «Перспективы развития финансовой системы: теоретические и практические аспекты».

Содержащиеся в диссертации положения используются в практической деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации при изучении и обобщении практики применения законодательства по вопросам пенсионного обеспечения и проведении научно-исследовательской работы в области финансового механизма обязательного пенсионного страхования. В частности, в практической деятельности Пенсионного фонда Российской Федерации используются следующие предложения автора, целесообразность реализации которых обоснована в диссертации: (а) увеличение минимального страхового стажа, необходимого для назначения трудовой пенсии по старости, по меньшей мере в 2 раза; (б) ежегодная корректировка периода выплаты трудовой пенсии по старости исходя из ожидаемой продолжительности жизни в пенсионном возрасте; (в) регламентация процедуры автоматического вступления работников в программу добровольного дополнительного пенсионного страхования.

## Содержание финансового механизма пенсионной системы России

В каждой стране с конкретной формой государственного и административно-территориального устройства, со специфическим менталитетом проживающих в ней народов и различным уровнем социально-экономического развития, как правило, существует собственный комплекс мер поддержки граждан, лишенных временно либо на постоянной основе главных источников дохода. Организация государством материальной поддержки отдельных категорий граждан обосновывается объективными причинами, источником которых в первую очередь является так называемый социальный риск, постоянно сопровождающий общество в процессе его жизнедеятельности. Это говорит о необходимости разработки особых мер, способных обеспечить компенсацию гражданам доходов, не полученных в результате реализации социальных рисков.

Таким образом формируются предпосылки для внедрения системы социальной защиты населения. Термин «социальный», во-первых, подразумевает направленность на максимальный охват населения. Во-вторых, от предопределяет непосредственное участие в системе государства, ответственность, последнего за ее бесперебойное функционирование. Однако это не означает, что организации частного сектора экономики не имеют возможности самостоятельно участвовать в сфере социальной защиты людей. Чтобы отдельно взятая, программа, материальной поддержки граждан могла рассматриваться в качестве составляющей системы социальной защиты, должно выполняться, по крайней мере, одно из следующих условий:

- участие в программе является обязательным либо в соответствии с законодательством, либо по условиям договора с работодателем, заключенного с учетом норм трудового права;

- программа является коллективной и функционирует в интересах определенной группы людей, причем участвовать в ней могут только члены этой группы;

- работодатель и (или) работник производят отчисления в рамках данной программы в пользу последнего1.

Социальная защита граждан реализуется посредством социального обеспечения

- совокупности экономических отношений по поводу материальной поддержки различных категорий населения. Статья 39 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, определенных законом. Содержание этой статьи конкретизирует положение статьи 7 Конституции о том, что Российская Федерация - социальное государство и как таковое берет на себя обязательства по организации государственной поддержки нуждающимся в ней гражданам. Конституционный суд Российской Федерации в Определении от 15.02.2005 № 17-0 также выразил свою позицию: «В соответствии с конституционными целями социальной политики Российской Федерации государство обязано заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности».

Таким образом, Конституция Российской Федерации, во-первых, вводит понятие социального государства, принимающего на себя ответственность за социальное обеспечение населения, иными словами, гарантирующего исполнение соответствующих обязательств. Во-вторых, приводятся основные социальные риски, которым подвергается общество. Специфические черты различных рисков- обусловливают возможность их объединения в однородные группы, в результате чего проявилась необходимость выделения пенсионного обеспечения, главной задачей которого стала материальная поддержка граждан в случае реализации определенных социальных рисков. В соответствии с законодательством Российской Федерации к таким рискам относится потеря трудоспособности:

- при наступлении старости;

- по причине инвалидности;

- вследствие потери кормильца;

- в результате других определенных законом обстоятельств.

Можно говорить о том, что риски, охватываемые посредством пенсионного обеспечения, уникальны и предполагают специфические методы их оценки. Отметим, что в работе внимание уделяется преимущественно материальному обеспечению населения при наступлении старости, так как достижение пенсионного возраста — это наиболее распространенный вид риска. Этот факт подтверждается статистикой: в России по состоянию на 1 января 2009 года 78,8% всех пенсионеров получали трудовые пенсии по старости. На ту же дату средний размер трудовых пенсий по старости на 7,9% превышал среднюю величину назначенных пенсий в целом1, следовательно, большая часть финансовых ресурсов направляется в настоящее время именно на пенсионное обеспечение в связиі с наступлением старости.

Несмотря на важную роль, отводимую государству как основному гаранту социального обеспечения населения, современные меры материальной поддержки граждан не ограничиваются программами социальной защиты: они включают также отношения, связанные с деятельностью (в том числе коммерческой) организаций частного сектора в области страхования рассмотренных рисков в результате формирования спроса со стороны домашних хозяйств (индивидуумов) на подобные услуги. Возникновение указанных отношений объясняется объективными факторами, связанными с экономически обоснованным стремлением человека обеспечить дополнительный доход (сверх объема поддержки, предоставляемой в рамках программ социальной защиты) в случае реализации конкретного социального риска. Исходя из этого в целях настоящего исследования представляется оправданным включить в содержание термина «пенсионное обеспечение» отношения, возникающие между организациями частного сектора и физическими лицами по поводу материального обеспечения по личной инициативе и в пользу последних.

class2 . **АНАЛИЗ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

**СОВРЕМЕННОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ** class2

## Характеристика видов и форм организации финансовых отношений в пенсионной системе Российской Федерации

Реализация с 2002 года реформы в сфере пенсионного обеспечения отразилась как на количественных, так и, на структурных изменениях финансового механизма отечественной пенсионной системы. Введение единого социального налога поменяло принципы формирования финансовых потоков, что прежде всего относится к функционированию бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации как основной формы организации финансовых отношений в современной пенсионной системе.

Почти весь объем«ресурсов, аккумулируемых в рамках финансовогомеханизма системы пенсионного обеспечения России, в настоящее время концентрируются именно в бюджете ПФР. Исключение составляют лишь.средства, формируемые в системе негосударственного пенсионного обеспечения. В связи с этим следует рассмотреть структуру доходной и расходной частей бюджета ПФР (рис. 6-9). Для аналитических целей исследуются финансовые ресурсы, не связанные с формированием пенсионных накоплений, поскольку на данный момент расходование последних практически не осуществляется. Изучаемые доходную и расходную части бюджета ПФР целесообразно обозначить как «распределительная составляющая бюджета ПФР», так как соответствующие средства не закреплены за конкретным застрахованным лицом и подлежат перечислению всем пенсионерам с учетом их прав в пенсионной системе.

Как отражено на диаграмме, доходы бюджета ПФР характеризуются широким разнообразием источников финансовых ресурсов. Для страховщика, каковым номинально является ПФР, доля средств федерального бюджета в доходах представляется чрезвычайно большой: она составляет 62,1% от всей доходной части бюджета ПФР по распределительной составляющей без учета прочих доходов (рис. 6). Причем 13,6% указанной доходной части бюджета ПФР образуют дотации, предоставляемые на покрытие его дефицита. Заметим в связи с этим, что в условиях критической нехватки финансовых ресурсов, направляемых на выплату трудовых пенсий, осуществление ПФР отдельных полномочий, напрямую не относящихся к его компетенции (так как они закреплены за органами государственной власти) представляется необоснованным, поскольку происходит сосредоточение усилий сотрудников ПФР на выполнении несвойственных для страховщика задач. Удельный вес средств, посту 1 На основании проекта федерального закона «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2009 год», направленный Мннздравсоцразвития России в Правительство Российской Федерации письмом от 24.05.2010 № 11-2/10/1-2206. пивших на цели социального страхования, равен всего 33,8% от распределительной составляющей бюджета.

Для того, чтобы оценить степень вовлеченности ПФР в деятельность, не связанную с социальным страхованием, покажем динамику структуры доходов бюджета ПФР по распределительной составляющей за период 2002-2009 гг. с учетом их экономического содержания (рис. 7). Для целей исследования в состав доходов, направляемых на цели страхования, включены:

1. Страховые взносы на выплату страховой части трудовой пенсии.

2. Страховые взносы по дополнительному тарифу для работодателей-организаций, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации.

3. Средства минимального налога.

4. Недоимка, пени и штрафы по взносам в ПФР (кроме средств, использованных на оказание социальной помощи и мероприятия в области социальной политики).

5. Доходы от размещения временно свободных средств бюджета ПФР (кроме ресурсов, формирующих пенсионные накопления).

6. Штрафы, санкции, возмещение ущерба.

В категорию доходов, формирующих средства для осуществления нестраховых выплат, включаются следующие ресурсы:

1. Безвозмездные поступления от бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (кроме поступлений, связанных с формированием пенсионных накоплений).

2. Средства недоимки, пеней и штрафов по взносам в ПФР, использованные на оказание социальной помощи и мероприятия в области социальной политики.

3. Прочие доходы бюджета ПФР (кроме доходов, связанных с формированием пенсионных накоплений). Рисунок 7 Структура доходов бюджета ПФР за ряд лет, экономический аспект (в части, не связанной с формированием пенсионных накоплений)1

Рисунок отражает возрастающую роль в доходах бюджета ПФР по распределительной составляющей средств, необходимых для осуществления различных выплат, которые не связаны с социальным страхованием населения. То есть с момента начала пенсионной реформы, нацеленной на внедрение принципа солидарности поколений, эффективного механизма страхования социальных рисков на базе бюджета ПФР построить не удалось. Заметим, что представленная на диаграмме тенденция приводит к тому, что бюджет ПФР постепенно приобретает черты, непосредственно связывающие его с функциями федерального бюджета, которые выполняются в процессе реализации социальной политики государства.

Бюджет ПФР, являющийся составной частью бюджетной системы Российской Федерации, обязан удовлетворять принципу сбалансированности, то есть объем предусмотренных им расходов должен соответствовать суммарному объему доходов и поступлений источников финансирования дефицита2. Так как законодательством предусмотрен раздельный учет средств пенсионных накоплений, то упомянутое выше положение должно быть в полной мере актуальным для распределительной состав Рассчитано на основании данных федеральных законов и проектов федеральных законов о бюджете ПФР и об исполнении бюджета ПФР за соответствующий год, пояснительных записок к ним, заключений Счетной палаты Российской Федерации на проекты указанных федеральных законов. 2 Бюджетный кодекс Российской Федерации, ст. 33. ляющей бюджета ПФР. Так, расходы бюджета за 2009 год, не связанные с формированием пенсионных накоплений, равны соответствующей сумме доходов и положительной разнице остатков средств бюджета на начало и конец финансового года. Поскольку указанная разница составила всего 36,8 млрд. руб., или 1,3% от расходов бюджета ПФР по распределительной составляющей, то в рамках последней становится возможным сравнительный анализ структуры бюджета по доходам и расходам. Представленная ниже диаграмма (рис. 8) показывает, что 46,9% всех расходов бюджета ПФР за 2009 год по распределительной составляющей направлено на финансирование страховой части трудовой пенсии, при том что в доходной части бюджета удельный вес соответствующих взносов равен только 33,7%. То есть даже с учетом приблизительных вычислений представляется возможным оценить, что около 13% ( 46,9%) - 33,7%) расходов бюджета ПФР, имеющих целевой характер и отвечающих критериям социального страхования, не обеспечены необходимыми ресурсами. Более того, второй и третьей по объему средств формами расходов бюджета ПФР в 2009 году (в совокупности 39,4%) по распределительной составляющей являлись финансирование базовой части трудовой пенсии и ежемесячных денежных выплат инвалидам, осуществляемое исключительно в рамках социальной помощи населению (рис. 8).

class3 **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ПЕНСИОННОЙ**

**СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** class3

## Оптимизация источников финансовых ресурсов пенсионной системы Российской Федерации

Обеспеченность современной пенсионной системы финансовыми ресурсами зависит от множества факторов, и одним из них является соответствие конструкции ее финансового механизма условиям, в которых происходит развитие системы. Поэтому особое значение приобретают меры по актуализации и совершенствованию различных параметров финансового механизма пенсионного обеспечения в целях оптимального распределения средств, концентрируемых в его рамках. Основная задача, которая ставится перед теми, кто осуществляет преобразования, заключается в поддержании минимально необходимого уровня благосостояния нетрудоспособных граждан в краткосрочном периоде и доведение их материального обеспечения-до норм международных стандартов в более долгосрочной перспективе. Когда охват населения пенсионной системой достаточно широкий и функционирует комплекс разнообразных форм поддержки граждан, отдельное внимание должно быть уделено разграничению сфер действия социальной помощи и социального страхования в силу отличий в их экономической сущности. В то время как первая нацелена на текущее удержание доходов населения на уровне не ниже минимально допустимого, второе предполагает участие гражданина в долгосрочном процессе формирования собственного капитала, направляемого на компенсацию индивидуального заработка в будущем. Экономическая трактовка этих понятий такова: социальная помощь стимулирует одномоментное потребление, тогда как страхование обеспечивает накопление инвестиционных ресурсов, способствующих экономическому росту, что тождественно отложенному (отсроченному) потреблению в будущем. Именно поэтому совершенствование финансового механизма пенсионной системы должно сопровождаться разделением функций социальной помощи и страхования при формировании и использовании соответствующих средств.

Проведенное исследование показало, что оптимизация» источников финансовых ресурсов пенсионного обеспечения России предполагает прежде всего постепенное устранение дефицита средств как в целом по пенсионной системе, так и в рамках отдельных частей ее финансового механизма. Финансовая сбалансированность системы пенсионного обеспечения может быть достигнута за счет следующих мероприятий:

1. Корректировка структурных и количественных параметров финансового механизма пенсионной системы.

2. Мобилизация дополнительных источников финансовых ресурсов.

3. Развитие различных форм добровольного пенсионного обеспечения.

Современная отечественная пенсионная система характеризуется перманентным дефицитом ресурсов. Для его финансирования используются преимущественно источники средств, которые по своей экономической сущности не связаны с пенсионным обеспечением. Прежде всего подобная ситуация актуальна для обязательного пенсионного страхования, с помощью которого осуществляются выплаты подавляющему большинству нетрудоспособных граждан. В настоящее время более половины необходимых средств в системе ОПС перечисляется из федерального бюджета, заме \ щая страховой принцип функционирования ОПС бюджетным. В связи с этим предла f гается комплекс мер по оптимизации источников ресурсов в ОПС, которые способны укрепить финансовую базу системы.

Во-первых, целесообразно вывести фиксированную величину страховой части трудовой пенсии из модели ОПС. Функция указанного элемента трудовой пенсии со i стоит исключительно в снижении уровня бедности нетрудоспособного населения, что

означает на практике оказание социальной помощи тем гражданам, которые не имеют иных источников дохода. Такое преобразование: (а) позволит более эффективно применять страховой метод организации финансовых отношений в рамках ОПС; (б) высвободит существенный объем средств в целях их использования на выплату страховой части трудовой пенсии.

Во-вторых, рекомендуется увеличить минимальный страховой стаж, составляющий на настоящий момент 5 лет, по меньшей мере в 2 раза. Эта мера должна быть реализована только в отношении страховой части трудовой пенсии, которая финансируется по условно-накопительному принципу, учитывающему фактор солидарности поколений. Пенсионные накопления таким признаком не характеризуйте поэтому на них не могут накладываться какие-либо ограничения по стажу застрахованного лица. Например, в Италии и Польше, которые также внедрили условно « накопительные системы пенсионного обеспечения, граждане имеют право на досроч ные социальные выплаты только при наличии не менее 40 и 20-25 лет страхового стажа соответственно1. Конвенцией 102 Международной организации труда предусматривается обязательный 30-летний стаж уплаты взносов» для получения полной трудовой пенсии. В случае более низкого показателя стажа осуществляются уже сокращенные выплаты2. Следовательно, предложенное выше условие: