Куршаева Фатимат Мухтаровна. Институциональные аспекты реформирования пенсионной системы Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Нальчик, 2003 167 c. РГБ ОД, 61:04-8/715-6

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Проблемы формирования государственной пенсионной системы в период реформирования

1.1. Социально - экономические предпосылки развития системы пенсионного обеспечения в России 10

1.2. Институциональные элементы государственного регулирования пенсионных обязательств 26

1.3. Финансовое обеспечение государственной пенсионной системы 43

Глава 2. Совершенствование организационно-экономических основ функционирования пенсионного обеспечения в Российской Федерации

2.1. Реализация пенсионного обеспечения на страховых принципах 60

2.2. Конвертация прав застрахованных лиц в расчетный пенсионный капитал 74

2.3. Управление накопительной частью трудовой пенсии 92

Глава 3. Стратегия развития дополнительного пенсионного обеспечения

3.1. Перспективы развития негосударственных пенсионных фондов 108

3.2. Льготы как элемент системы дополнительных пенсионных выплат 126

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 142

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ !50

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Проблемы функционирования пенсионных систем, порожденные демографическими, экономическими социальными и морально-психологическими факторами, в 80-е-90-е годы 20 столетия оказались в центре научных дискуссий и государственной политики практически во всех цивилизованных странах мира. Совокупное влияние вышеназванных факторов поставило под сомнение действенность сложившихся крупных государственных распределительных систем, породило необходимость их адаптации к меняющимся условиям. В постсоциалистических странах к общим для всех стран мира причинам реформирования пенсионных систем добавились и специфические, обусловленные особенностями переходного периода.

Пенсионное обеспечение в Российской Федерации, являясь одной из важнейших государственных социальных гарантий, напрямую затрагивает жизненные интересы почти 40 млн. человек (престарелых, инвалидов, членов семей, потерявших кормильца), а косвенно - всего населения России. Именно поэтому совершенствование отечественной системы пенсионного обеспечения, находящейся, как известно, в кризисном состоянии, относится к разряду центральных проблем проводимых в стране социально-экономических преобразований.

Кризис российской пенсионной системы обусловлен, прежде всего, макроэкономической ситуацией, в том числе политикой доходов. Экономический спад привел к существенному сокращению заработной платы, являющейся основой страховых отчислений в Пенсионный фонд, росту безработицы (особенно в скрытой форме), резкому расширению теневого рынка труда. При достаточно высоком тарифе страховых взносов широкое распространение получило уклонение от страховых отчислений. В результате резко уменьшилось число плательщиков взносов и сократились масштабы облагаемого социальными налогами фонда заработной платы.

Снижение поступлений в Пенсионный фонд РФ было связано и с имевшей место многомесячной задолженностью по зарплате со стороны государства, а также с практикой бесплатных долгосрочных заимствований государством значительных средств из указанного фонда на бюджетные нужды.

Кризис пенсионной системы усугублялся недостатками ее внутренней структуры. Она все более теряла страховой характер, размеры пенсионных выплат были слабо увязаны с размером страховых взносов. Массовыми стали досрочные пенсии на льготных условиях - за особые условия труда, работу на Севере, выслугу лет, постоянно вводились новые пенсионные льготы. В результате фактический возраст выхода на пенсию стал на 10 лет ниже законодательно установленного. К этому следует добавить неразвитость финансовых, особенно страховых, институтов.

В российском обществе наблюдается динамичный процесс старения населения в результате увеличения средней продолжительности жизни и сокращения рождаемости. В настоящее время в населении страны доля лиц старшего трудоспособного возраста составляет 21%. Согласно прогнозам Госкомстата РФ, доля этой возрастной категории достигнет к 2010 г. 22,7%, а к 7015 - 25,1% (46, с. 13).

Коэффициент поддержки, рассчитываемый как соотношение численности пенсионеров и работников, пополняющих за счет страховых взносов Пенсионный фонд, опустился ниже критического уровня, который равен 3 единицам. В настоящее время в России на одного пенсионера приходится в среднем 1,4 плательщиков пенсионных взносов (98, с. 156). По имеющимся оценкам, при сохранении существующих тенденций к 2050 г. коэффициент поддержки может составить 1,0 (130, с. 34).

О кризисном состоянии пенсионной системы России наиболее наглядно свидетельствует тот факт, что пенсия, лишь формально увязываемая с уровнем прошлого заработка и трудовым стажем, превратилась по сути в разновидность социального пособия, не обеспечивающего значительным контингентам получателей даже прожиточного минимума.

Разрешение накопленных в области пенсионного обеспечения проблем, помимо исследования макроэкономических функций государственного пенсионного фонда, требует изучения практики функционирования фондов на микроуровне, особенно деятельности негосударственных пенсионных фондов. Чрезвычайно важны такие исследования по Южному Федеральному округу, поскольку на Северном Кавказе около 5 млн. пенсионеров, что значительно больше на одного работающего, чем в среднем по России.

В разработку вопросов страхового пенсионного обеспечения большой вклад внесли зарубежные исследователи, в частности, Д. Бьюкенен, Дж. Гэл-брейт, Д. Нейл, С. Лейден, П. Самуэльсон, Л. Столерю, Р. Тимус, Э. Хансен, Р. Харрис и другие. Для отечественной экономической мысли обозначенная выше проблематика является относительно новой. Ей посвящены работы Айзиновой И.М., Верба Н.А., Вульф Л., Вьюницкого В.И., Дегтярь Л.С., Дмитриева М.Э., Зурабова М.Ю., Ланцева М.С., Павловой Н.М., Прониной Л.И., Ройка В., Соловьева А.К., Синявской О.В., Травина Д.Я., Якушева Л.П, Яременко Г.А. и других российских экономистов. Вместе с тем, теоретические и практические аспекты функционирования пенсионной системы в условиях современной России остаются недостаточно разработанными. Их социально-э'сочомическая значимость определяет актуальность темы диссертационной работы, выбор ее целей и постановку конкретных задач.

Основной целью диссертационного исследования является исследование институциональных форм функционирования пенсионной системы и разработка мер по дальнейшему совершенствованию системы пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

проанализировать организационно-правовые особенности построения и функционирования пенсионной системы России;

исследовать факторы, воздействующие на организацию институциональных форм функционирования пенсионного обеспечения и на финансовое со-

стояние и финансовую устойчивость системы государственного пенсионного обеспечения;

выявить адекватность механизма индексации пенсий принципам страхования;

изучить существующий порядок конвертации прав застрахованных лиц в расчетный пенсионный капитал;

систематизировать классификационные единицы дополнительного пенсионного обеспечения;

рассмотреть систему действующих пенсионных льгот и уточнить источники их финансирования;

исследовать роль негосударственных пенсионных фондов в новой системе пенсионного обеспечения граждан РФ и определить специфику их развития на региональном уровне.

Объектом исследования являются взаимосвязи и взаимозависимости, возникающие в процессе функционирования Пенсионного фонда как звена финансовой системы.

Предметом исследования явилась система финансово-экономических отношений, возникающих в процессе деятельности пенсионных фондов и процесс становления и развития пенсионной системы России.

Методологическую основу исследования составили диалектический способ познания; системный, логический и сравнительный анализ; наблюдение, группировка, сравнение и обобщение данных о функционировании пенсионной системы России; статистические, экономико-математические и вероятностные методы.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых и практиков по вопросам пенсионного обеспечения; законодательные и нормативные акты Российской федерации; методические и инструктивные материалы экономических органов.

Информационной базой послужили данные Госкомстата России и Комитета по государственной статистике Кабардино-Балкарской Республики; ин-

формация Пенсионного Фонда РФ и Отделения ПФР по КБР; материалы, содержащиеся в публикациях по тематике данного исследования; данные экс-пертно-аналитических центров и научно-практических конференций и семинаров.

Основные научные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

уточнение терминологической характеристики социального страхования и обоснование функций данной экономической категории;

разграничение понятий "негосударственное пенсионное обеспечение" и "дополнительное пенсионное обеспечение";

формулировка авторской характеристики сформировавшейся в Российской Федерации модели пенсионного обеспечения;

исследование институциональной основы функционирования пенсионной системы в разрезе конкретных форм организации отношений по поводу пенсионного обеспечения и конкретных форм осуществления одноименного процесса;

систематизации причин кризисного состояния действующей системы пенсионного обеспечения и недостатков организации и функционирования российской пенсионной системы;

обоснование необходимости изменения механизма индексации минимальных пенсий и повышения действенности инструмента прожиточного минимума;

выявление путей повышения финансовой устойчивости пенсионной системы;

Научная новизна исследования заключается в следующем:

уточнена сущность пенсионного обеспечения и пенсионной системы;

предложены авторские определения системы негосударственного пенсионного обеспечения и негосударственных пенсионных фондов;

усовершенствован порядок конвертации прав застрахованных лиц в расчетный пенсионный капитал;

уточнены принципы финансирования пенсионных льгот и классификационные единицы дополнительного пенсионного обеспечения;

сформулированы предложениям по совершенствованию пенсионного обеспечения в региональных отделениях ПФР;

определены основные направления создания и развития негосударственных пенсионных фондов в КБР с учетом особенностей региона;

разработаны практические рекомендации по повышению эффективности управления накопительной частью трудовой пенсии.

Теоретическая значимость диссертационной работы состоит в возможности применения полученных результатов для уточнения терминологического аппарата финансовой науки и корректировки концептуальных подходов к реформированию пенсионной системы в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных рекомендаций по совершенствованию механизма реформирования пенсионной системы. Материалы диссертационного исследования могут использоваться в работе государственных и негосударственных органов пенсионного обеспечения, а также в учебном процессе при изучении курсов "Финансы предприятий", "Управление активами инвестиционных компаний", "Негосударственные пенсионные фонды в РФ". Отдельные положения могут применяться администрациями предприятий различных форм собственности при принятии решений о целесообразности участия в деятельности негосударственных пенсионных фондов и отчислений взносов на дополнительное пенсионное обеспечение работников.

Основные положения диссертации обсуждены и получили одобрение на научных конференциях, проходивших в 2001-2003 гг. в Кабардино-Балкарском государственном университете, Кабардино-Балкарском институте бизнеса, Пензенском государственном университете, Пензенском государственном институте усовершенствования врачей, а также Санкт - Петербургском государственном университете экономики и финансов. Отдельные положения механизма преобразования системы пенсионного обеспечения обсуждены на парламент-

ских слушаниях, посвященных проблемам социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики в октябре месяце 2002 года.

По теме диссертации автором опубликовано семь работ общим объемом 1,9 п.л.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## Социально - экономические предпосылки развития системы пенсионного обеспечения в России

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину России социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законодательством. Неотъемлемой составной частью социального обеспечения является пенсионное обеспечение, четкое терминологическое определение которого отсутствует в экономической литературе и дореформенного, и современного периода. Во многом это связано, на наш взгляд, с тем, что среди экономистов нет единого мнения по вопросу содержания общих категорий - социального обеспечения и социального страхования.

Одни авторы, и мы разделяем их точку зрения, считают, что существует единое социальное обеспечение, включающее различные формы и виды обеспечения нетрудоспособных, в том числе и социальное страхование. Иными словами они полагают, что нет оснований считать социальное страхование самостоятельной категорией, существующей параллельно и независимо от социального обеспечения. Наоборот, социальное страхование относится к социальному обеспечению как частное к целому, является одной из форм осуществления социального обеспечения. Другие же, напротив, социальное обеспечение и социальное страхование считают однопорядковыми экономическими категориями. Третьи предлагают трактовку социального обеспечения "в узком смысле", относя к нему виды обеспечения, не охватываемые социальным страхованием. Наконец, некоторые экономисты рассматривают социальное обеспечение "в широком смысле", включают в него совокупность определенных социально-экономических мероприятий, связанных с обеспечением в старости и в случае нетрудоспособности, с бесплатным медицинским обслуживанием и лечением, с обеспечением матери и ребенка, с бесплатным образованием и пользованием достижениями культуры.

Для обоснования авторской позиции на сущность социального обеспечения и социального страхования проанализируем источники социальных выплат и их функции. В ВВП, как известно, выделяется стоимость необходимого и стоимость прибавочного продукта. Выплаты пособий по временной нетрудоспособности, пособий по беременности и родам, расходы на обучение и трудовое устройство инвалидов, переобучение безработных осуществляются за счет части необходимого продукта. Эти выплаты непосредственно связаны с затратами на воспроизводство рабочей силы, их назначение - предоставить необходимые жизненные блага работнику в период его временной нетрудоспособности, либо безработицы.

Пенсионные выплаты обусловлены необходимостью материального обеспечения граждан по достижению определенного возраста (пенсии по старости и за выслугу лет), в случае отсутствия или длительной утраты трудоспособности (пенсии по инвалидности) и при потере кормильца (пенсии по случаю потери кормильца). В случае, когда пенсии выплачиваются за сче і взносов работодателей и дотаций из бюджетного фонда государства (отметим также, что за счет средств последнего выплачиваются пособия на детей), источником выплат выступает часть прибавочного продукта общества. Если же сами работающие участвуют в формировании пенсионных фондов посредством обязательного или добровольного перечисления части своей заработной платы, источником выплат является часть необходимого продукта. Таким образом, источник одних социальных выплат - необходимый продукт, а других - прибавочный.

Отличаясь большим разнообразием своей конкретной направленности, социальные выплаты связаны главным образом с материальной поддержкой лиц, которые по тем или иным причинам исключены из трудовою процесса. Наряду с благотворительной - предоставление средств к существованию в результате неблагоприятных событий - рассматриваемые выплаты выполняют и воспроизводственную функцию. Прежде всего, поддерживая определенный уровень жизни, они служат одним из средств поддержания платежеспособного спроса населения и обеспечения определенной доли сбыта товаров и услуг. Накопительная часть трудовых пенсий может использоваться в качестве источника финансирования инвестиционных программ и, соответственно, воздействовать на темпы и качество экономического роста. Кроме того, пенсии и пособия "снимают" с заработной платы некоторую часть нагрузки, связанную с необходимостью содержать иждивенцев (пожилых, детей, нетрудоспособных, безработных). Отсутствие таких выплат создавало бы дополнительные трудности для процесса воспроизводства рабочей силы. Перемещая доходы от занятых в производстве - к незанятым, от сравнительно высокооплачиваемых - к низкооплачиваемым, социальные выплаты выполняют в обществе перераспределительную функцию. Это позволяет выравнивать жизненный уровень различных социальных групп населения, вовлеченных и не вовлеченных в трудовой процесс, а соответственно, поддерживать относительное социальное равенство в обществе.

Вышеизложенное дает автору основания рассматривать социальное обеспечение в качестве экономической категории, которая выражает систему экономических отношений по поводу перераспределения и потребления части ВВП для удовлетворения потребностей нетрудоспособных по различным причинам членов общества и лиц, не участвующих в трудовом процессе, и для обеспечения в определенной мере расширенного воспроизводства рабочей силы.

## Реализация пенсионного обеспечения на страховых принципах

Любая пенсионная система состоит из двух основных подсистем: одна определяет финансовую устойчивость, другая - порядок назначения пенсий. Поэтому, на наш взгляд, рассматривая необходимость реформирования пенсионной системы, следует уточнять, какая именно часть нуждается в преобразовании.

С 1 января 2002 года в стране идет реформирование пенсионного обеспечения. Однако и по настоящее время высказываются еще сомнения о правильности решения об отказе от ранее действовавшей распределительной модели. Ведь в последние годы финансовое положение Пенсионного фонда было относительно стабильно: к концу 1999г. удалось полностью ликвидировать задолженность по выплате пенсий; в 2000-2001 гг. индексация проводилась регулярно; к тому же за два минувших года созданы страховые резервы в размере около 120 млрд. руб.

Судя по этим показателям, пенсионная система, была устойчива и не требовала никаких существенных изменений. Однако это довольно поверхностное заключение имеет отношение только к первой составляющей пенсионной системы - к ее доходной части. Что касается регламентации порядка назначения пенсий (расходной части), то она требует кардинальных уточнений, поскольку схема расчета размеров пенсий крайне запутана и несовершенна. Даже специалисты в области пенсионного обеспечения испытывают зачастую затруднения при назначении пенсии.

Пенсионное законодательство не было кодифицировано, до конца 2001 года в Российской Федерации действовало одновременно два закона, в равной мере дискриминировавших работающих. Ими устанавливались ограничения на учитываемую при расчете пенсии заработную плату. Наличие этих ограничений, при достаточно высоком коэффициенте замещения утраченного при выходе на пенсию заработка, объясняется тем, что пенсионная система не имела достаточных источников доходов для выполнения всех возникающих перед ней обязательств. Соответственно, вводились поправки, отсекавшие часть обязательств и ограничивавшие права, прежде всего, лиц, получавших высокие заработки (но ведь именно с последних уплачивались высокие взносы).

Так, по Закону № 340-1, гражданин, и об этом говорилось ранее, в зависимости от продолжительности трудового стажа, мог рассчитывать на пенсию в размере от 55 до 75% среднего заработка либо за последние два года перед выходом на пенсию, либо за любые пять лет подряд из всей трудовой деятельности. Однако в законе имелось существенное ограничение: пенсия, исчисленная по этой формуле, не могла превышать трех минимальных размеров пенсии по тому же закону, а минимальный размер на 31.12.2001 г. составлял 185 руб.32 коп., таким образом, при стаже не менее 40 лет у женщин и 45 - у мужчин и высокой заработной плате максимальная пенсия была равна 767 руб. 15 коп. ((185,32 20%+185,32) 3+100).

Незначительно повысить размер пенсии в 1992-1995 г.г. позволили Указы Президента РФ, которыми вводились дополнительные компенсационные выплаты к пенсии. Пенсия после их издания стала состоять из двух частей: самой пенсии и дифференцированной компенсационной доплаты (причем размер доплаты оказывался больше у тех, у кого размер самой пенсии был меньше). В результате зачастую наблюдалась ситуация, когда пенсионер получал пенсию в размере 485 руб. 32 коп., из которых 185 руб. 32 коп. были заработаны им как пенсия, а 300 руб. являлись компенсационной доплатой за снижение покупательной способности пенсии в виду роста цен. Естественно, что такие пенсионные выплаты правомерно рассматривать в качестве социального пособия, назначаемого в связи с достижением определенного возраста.

## Перспективы развития негосударственных пенсионных фондов

Последние десять лет, начиная с конца 1992 года, в России развивается новый социально-финансовый институт — негосударственные пенсионные фонды (НПФ). Следует отметить, что в законодательных актах и экономической литературе при рассмотрении вопросов, касающихся негосударственных пенсионных фондов, часто отождествляются следующие понятия: негосударственное пенсионное обеспечение, дополнительное пенсионное обеспечение, НПФ. Поэтому прежде всего считаем необходимым провести смысловое уточнение этих понятий.

В настоящее время единственным законом, в котором упоминается система негосударственного пенсионного обеспечения (НПО), является Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»1. Данный Закон, не раскрывая понятия системы НПО, установил, что НПФ являются составной частью и действуют в этой системе. Отталкиваясь от общепринятой трактовки «системы» и рассматривая НПО как одну из форм пенсионного обеспечения, считаем возможным предложить следующее определение. Система НПО - это совокупность правовых, организационных норм и институтов, действия которых направлены на реализацию задач по предоставлению населению негосударственных пенсий. Организационно-структурными единицами системы негосударственного пенсионного обеспечения являются НПФ.

Понятие «негосударственное пенсионное обеспечение» тесно связано с понятием «дополнительное пенсионное обеспечение». Вполне логично, с нашей точки зрения, под дополнительным пенсионным обеспечением понимать обеспечение населения выплатами, предоставляемыми в дополнение к получаемым трудовым пенсиям. Отсюда вытекает, что дополнительными пенсиями являются не только пенсии, выплачиваемые из НПФ, но и пенсии, выплачиваемые на основе локальных нормативных актов органов местного самоуправления. Следовательно, НПО - это часть дополнительного пенсионного обеспечения граждан РФ.

В современной России формируются новые правовые, экономические и социальные отношения между субъектами системы (НПО), представленными на схеме 2. На развитие негосударственных пенсионных фондов в настоящее время в значительной степени влияют позитивные тенденции, наметившиеся в экономике России.