

На сайте Минтруда РФ для официального обсуждения размещен **проект «Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации»**. Ниже приводится ее текст.

СТРАТЕГИЯ

долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации

Введение

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (далее - Стратегия) разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" с учетом посланий Президента Российской Федерации, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Необходимость подготовки Стратегии обуславливается экономическими и демографическими вызовами, стоящими перед отечественной системой пенсионного страхования (далее - пенсионная система).

Цель Стратегии - определение направлений и задач по обеспечению развития в Российской Федерации пенсионной системы.

Стратегия направлена на совершенствование пенсионной системы, которая должна быть адекватной современному экономическому развитию Российской Федерации и соответствовать международным стандартам.

Стратегия определяет на период до 2030 года социальные приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного страхования на отдельных этапах ее реализации.

Стратегия базируется на оценке опыта реализации пенсионных преобразований в Российской Федерации и мировых тенденций развития пенсионных систем.

Раздел I

Основные итоги функционирования пенсионной системы

В Российской Федерации в течение последних 10 лет проводились мероприятия, направленные на совершенствование пенсионной системы, по итогам которых достигнуты следующие результаты:

установление гарантированного минимального уровня материального обеспечения пенсионера не ниже величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации;

восстановление утраченных в ходе рыночных реформ пенсионных прав, приобретенных в советское время (валоризация);

создание экономических и правовых предпосылок формирования пенсионных прав будущих пенсионеров для получения трудовой пенсии исходя из международных норм;

повышение среднего размера трудовой пенсии.

Так, средний размер трудовой пенсии по старости в Российской Федерации в 2012 году составил 9706 рублей. С 2002 года он увеличился в 6,5 раз в номинальном размере и более чем в 2,8 раза в реальном.

Отношение трудовой пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера постоянно увеличивалось и составило в 2002 году - 108,4%, в 2007 году - 110,4% и в 2012 году - 179,8%.

Отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к среднему размеру заработной платы по экономике в 2002 году составляло 34%, к 2007 г. оно снизилось до 25% ввиду вызванного объективными причинами отставания темпов индексации трудовой пенсии от темпов роста заработной платы, а к 2012 году увеличилось до 36,8% в результате роста базовой части трудовой пенсии в 2008 - 2009 годах и проведения в 2010 году валоризации пенсионных прав за советский период.

Таким образом, проводимая пенсионная политика была направлена на обеспечение социально приемлемого уровня пенсий.

Вместе с тем в рамках пенсионной системы не достигнуты долгосрочная финансовая устойчивость и сбалансированность бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Инерционный сценарий развития пенсионной системы (сохранение существующей модели) в условиях действующего пенсионного законодательства неизбежно приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

невозможность поддержания размера пенсий на социально приемлемом уровне и увеличение численности низкодоходных групп среди пенсионеров. Так, повышение уровня жизни пенсионеров затормозится, и к 2030 году средний размер трудовой пенсии по старости может не достигнуть минимального целевого уровня в 2,5 прожиточного минимума пенсионера, и отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к среднему размеру заработной платы по экономике будет снижаться;

обострение проблемы обеспечения приемлемого уровня пенсионных прав для средне - и высокодоходных категорий граждан;

нарастание рисков, связанных с недостаточной финансовой устойчивостью негосударственных пенсионных фондов;

отсутствие источника и механизма обеспечения сохранности пенсионных накоплений, в том числе с учетом их возрастающих объемов;

трансферт из федерального бюджета в пенсионную систему на период до 2030 года может увеличиться до 3% валового внутреннего продукта.

Причинами сложившейся ситуации являются внешние по отношению к пенсионной системе экономические и демографические факторы:

макроэкономические параметры, структура занятости, показатели производительности труда, инфляция и размер заработной платы;

большой объем теневой занятости и скрытой заработной платы;

рост демографической нагрузки и высокий уровень смертности в трудоспособном возрасте.

Кроме того, в пенсионной системе сохраняются значительные внутренние негативные факторы:

остаётся нерешенной проблема досрочных пенсий;

не установлен сбалансированный тариф страховых взносов для самозанятых граждан;

пенсия в значительной мере утратила функцию страхования потери заработка в связи с достижением пенсионного возраста;

несоответствие тарифов страховых взносов и обязательств по выплате трудовой пенсии.

Накопительная составляющая пенсионной системы требует существенной модернизации, в том числе в части, касающейся обеспечения финансовой устойчивости негосударственных пенсионных фондов и гарантий исполнения ими в полном объеме обязательств по выплате пенсий, создания эффективной системы контроля за инвестированием, а также расширения перечня финансовых институтов и инструментов.

Раздел II

Основные цели и задачи развития пенсионной системы

Основными целями развития пенсионной системы являются:

гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения;

обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы.

Задачами развития пенсионной системы являются:

обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;

достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;

обеспечение совокупного минимального дохода пенсионера на уровне не ниже величины прожиточного минимума пенсионера, а также среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера;

поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;

обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансирования;

развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне - и высокодоходных категорий - с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение);

повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

Параметры пенсионной системы должны быть увязаны с базовыми макроэкономическими и демографическими показателями.

Для достижения этих целей должна быть осуществлена модернизация основных институтов действующей пенсионной системы. При этом необходимо обеспечивать преемственность и сохранить социально-страховой принцип функционирования данной системы, согласно которому трудовая пенсия представляет собой компенсацию части заработной платы работника в случаях достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, а также в связи со смертью кормильца (применительно к нетрудоспособным членам семьи умершего работника).

Пенсионная система должна базироваться на трехуровневой модели:

1-й уровень - трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

2-й уровень - корпоративная пенсия, формируемая работодателем при возможном участии работника на основании индивидуального трудового и (или) коллективного договоров либо отраслевого тарифного соглашения;

3-й уровень - частная пенсия, формируемая работником (физическим лицом).

Раздел III

Направления реализации Стратегии

Основными направлениями реализации Стратегии являются:

- совершенствование тарифно-бюджетной политики;
- реформирование института досрочных пенсий;
- реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы;
- развитие корпоративного пенсионного обеспечения;
- совершенствование системы формирования пенсионных прав;
- совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием;
- развитие международного сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения.

Совершенствование тарифно-бюджетной политики

Основным принципом тарифно-бюджетной политики является обязательность уплаты страховых взносов, а также установление единых тарифов страховых взносов в отношении всех категорий работодателей.

В соответствии с действующим законодательством тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование для плательщиков, уплачивающих взносы за наемных работников в 2012 - 2013 годах, установлен в размере 22% + 10% с сумм, превышающих величину базы начисления страховых взносов.

В целях дальнейшего развития пенсионной системы предлагается:

- поддержание тарифа страховых взносов на приемлемом для субъектов экономической деятельности уровне страховой нагрузки;

- повышение уровня облагаемого заработка с учетом темпов роста средней заработной платы в Российской Федерации - эти мероприятия целесообразно синхронизировать с мероприятиями по параметрическим изменениям пенсионной системы;

- повышение собираемости обязательных платежей и расширение охвата работающих обязательным пенсионным страхованием;

- поэтапное приведение размера страхового взноса, уплачиваемого самозанятыми категориями граждан, в соответствие с уровнем пенсионных выплат;

- установление дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда.

В среднесрочной перспективе предлагается содействовать формированию достойных пенсий средне- и высокодоходным категориям граждан в рамках формирования полноценной системы добровольного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения.

Будет изменен механизм преференций по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации отдельными категориями страхователей с тем, чтобы после окончания срока действия таких преференций (при необходимости

поддержки отдельных секторов экономики) предоставлялись меры государственной поддержки, не затрагивающие систему обязательного пенсионного страхования.

Отдельного внимания требует вопрос совершенствования тарифной политики в отношении самозанятых граждан.

Изменение тарифной политики для самозанятых граждан обусловлено недостатками существующей системы формирования их пенсионных прав. В настоящее время они не могут сформировать пенсионные права в объеме, соответствующем объему прав граждан, занятых по найму. При этом расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на финансирование пенсионных выплат самозанятым гражданам значительно превышают их страховые платежи на обязательное пенсионное страхование. В этой связи данные расходы финансируются за счет перераспределения страховых взносов наемных работников и трансфертов из федерального бюджета.

Для создания в отношении самозанятых граждан объективных условий формирования пенсионных прав, соотносимых с правами наемных работников, предлагается поэтапное приведение размера уплачиваемых самозанятыми гражданами страховых платежей в соответствие с уровнем пенсионных выплат (не менее величины прожиточного минимума пенсионера).

На первом этапе в целях адаптации самозанятых граждан к изменению страховой нагрузки фиксированный страховой взнос будет рассчитан исходя из двукратного минимального размера оплаты труда в 2013 году, двух с половиной - в 2014 году и трехкратного - в 2015 году (в настоящее время - это один минимальный размер оплаты труда) при применении тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Это, с одной стороны, позволит повысить пенсионные права самозанятых граждан, а с другой, обеспечит поступление дополнительных взносов для текущих пенсионных выплат.

Кроме того, для данной категории граждан в долгосрочной перспективе предусматривается возможность формирования пенсионных прав исходя из уровня пенсионного обеспечения для наемных работников при уплате ими соответствующего тарифа страховых взносов.

Реформирование системы досрочных пенсий

Основными принципами преобразования системы досрочных пенсий являются сохранение системы социальных гарантий работникам, занятым на производствах с особыми условиями труда, поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, недопустимость внесения произвольных изменений в действующее законодательство, а также установление переходного периода в целях создания условий для постепенной адаптации граждан к новым условиям пенсионного обеспечения.

Действующая в настоящее время система досрочного пенсионного обеспечения, созданная в период существования Союза ССР, принципиально не соответствует современным условиям рыночной экономики, и при этом социально несправедлива.

Финансирование выплат лицам, которым назначена досрочная трудовая пенсия осуществляется за счет общих доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, а не дополнительных страховых взносов работодателей.

Льготные пенсии, по существу, компенсируют неблагоприятные условия труда, ответственность за которые должен нести работодатель, а также позволяют работодателям решать проблему привлечения рабочей силы на производстве с вредными и опасными условиями труда.

Сложившаяся ситуация не способствует заинтересованности работодателя в улучшении условий труда работников и повышении его безопасности, а также в развитии системы профилактики несчастных случаев и профессиональных заболеваний на производстве.

Право на получение этих пенсий предоставляется безотносительно к фактическим условиям труда, показателям здоровья и трудоспособности работников.

Отдельного источника финансирования досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда и за выслугу лет не существует, эти пенсии устанавливаются в рамках уплачиваемых работодателями страховых взносов. Это снижает возможность к повышению уровня пенсионного обеспечения остальных категорий получателей пенсий (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца).

В результате те издержки, которые должен нести работодатель в целях обеспечения прав на досрочную пенсию, по сути, несут пенсионеры.

Реформирование досрочного пенсионного обеспечения является многогранной и комплексной задачей, в рамках выполнения которой требуется также предпринять меры по улучшению условий труда и стимулированию работодателя к модернизации рабочих мест. Следует предпринять меры по сокращению уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по обеспечению экономической мотивации улучшения работодателями условий труда.

Вместе с реформированием досрочных пенсий необходимо также совершенствовать систему обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В целях развития форм социальных гарантий работников, адекватных современным условиям рыночной экономики, предлагается поэтапная трансформация института досрочных пенсий, а также предоставление работникам в соответствии с их интересами соответствующих гарантий и компенсаций в рамках норм трудовых отношений и коллективных договоров.

В целях стимулирования работодателей, имеющих рабочие места, включенные в Списки № 1 и № 2 и "малые списки" (далее - Списки), к улучшению условий труда и оптимизации таких рабочих мест, а также в целях реализации принципов справедливости и сбалансированности пенсионной системы предлагается установление дополнительного тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Для адаптации страхователей к изменению страховой нагрузки предусматривается следующий комплекс мер.

Дополнительный тариф страховых взносов для страхователей в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 1, на 2013 год - 4%, на 2014 год - 6%, на 2015 год - 9%, а в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 2 и в "малые списки", на 2013 год - 2%, на 2014 год - 4%, на 2015 год - 6%.

В последующие годы размер дополнительного тарифа страховых взносов предлагается определять исходя из требования обеспеченности страховыми взносами пенсионных прав застрахованных лиц в течение всего досрочного периода получения трудовой пенсии.

С учетом различий в приобретенных правах на досрочную трудовую пенсию предлагается выделить три категории лиц, в отношении которых следует использовать следующие подходы к реформированию досрочных пенсий.

Сохраняется право на назначение и выплату досрочных трудовых пенсий в рамках обязательного пенсионного страхования для лиц, имеющих "полный" для назначения трудовой пенсии по старости ранее достижения общеустановленного возраста стаж на соответствующих видах работ (далее - специальный стаж).

Лица, имеющие "неполный" специальный стаж и не сформировавшие права на досрочную трудовую пенсию, приобретают право на включение в специальный стаж периодов работы при уплате за них страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере, при этом они сохраняют право на назначение досрочных трудовых пенсий.

Предлагается на основе положений, зафиксированных в коллективных договорах либо трудовых договорах и в утвержденных локальных нормативных актах, создать систему социальных гарантий в части, касающейся добровольного пенсионного страхования или негосударственного пенсионного обеспечения, в целях формирования дополнительных пенсионных прав работников либо установления надбавок компенсационного характера к заработной плате, либо предоставления иных видов социальных гарантий и компенсаций. При реализации этого подхода работодатели будут освобождаться от уплаты страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере. При этом в

состав страховщиков в рамках системы обязательного социального страхования профессиональных рисков будут включены страховые организации.

Основные параметры и условия предоставления указанных дополнительных социальных гарантий и компенсаций будут установлены с учетом позиции Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

В отношении лиц, не имеющих специального стажа, работодатели в рамках процедур социального партнерства могут предоставлять определенные социальные гарантии - право на корпоративную пенсию ("досрочную" и (или) дополнительную) или иные гарантии и компенсации, включая страхование на случай утраты заработка вследствие досрочной потери профессиональной трудоспособности в связи с длительной занятостью работников в условиях с опасными и вредными производственными факторами.

В качестве дополнительной гарантии для работников, занятых на рабочих местах, включенных в Списки, предлагается продлить программу государственного софинансирования добровольных пенсионных накоплений.

Указанные меры позволят повысить ответственность и стимулы работодателей к улучшению условий труда, а также предоставить работникам возможность получения соответствующих их интересам гибких форм гарантий и компенсаций за работу в условиях, отличающихся от нормальных.

В условиях перехода на "эффективный контракт" в отношении педагогических, медицинских и творческих работников предлагается изменить механизм досрочного выхода на пенсию через постепенное увеличение требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии.

Для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, совершенствование пенсионного обеспечения должно быть соотнесено с основными положениями государственной политики по развитию Крайнего Севера.

Реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы

Десятилетний опыт формирования пенсионных накоплений показал ряд проблем накопительной составляющей пенсионной системы, основными из которых являются:

снижение пенсионных прав граждан, принудительно включенных в обязательную накопительную систему, по сравнению с правами, формирующимися в распределительной системе;

изъятие из распределительной системы 6% накопительного тарифа, что усилило ее общую несбалансированность и снизило возможность формирования пенсионных прав основной массы пенсионеров;

недостаточная финансовая устойчивость негосударственных пенсионных фондов и возрастающие по мере увеличения объемов пенсионных накоплений риски, связанные с обеспечением пенсионных выплат;

отсутствие эффективных механизмов гарантий сохранности и возвратности пенсионных накоплений;

издержки администрирования накопительной составляющей пенсионной системы, уменьшающие ее доходность.

Исходя из анализа проблем, проявившихся в процессе функционирования накопительной составляющей пенсионной системы, предлагается комплекс мер, направленных на ее поэтапную трансформацию.

В целях восстановления пенсионных прав застрахованных лиц и снижения рисков накопительной составляющей пенсионной системы в среднесрочной перспективе предлагается рассмотреть вопрос:

об оптимизации до 2% тарифа страховых взносов на накопительную составляющую пенсионной системы и направлении 4% в солидарную часть пенсии;

о предоставлении в последующем застрахованным лицам права самостоятельного выбора в отношении 2% тарифа страховых взносов: остаться в государственной пенсионной системе солидарного характера или формировать свои пенсионные права в рамках накопительной системы;

о поэтапном переводе накопительной составляющей из системы обязательного пенсионного страхования в систему добровольного пенсионного страхования и (или) негосударственного пенсионного обеспечения;

о стимулировании работников к уплате дополнительных страховых взносов из их заработной платы в накопительную составляющую с учетом уровня их дохода и возраста.

При этом все ранее сформированные в рамках накопительной системы пенсионные права сохраняются и продолжают реализовываться в установленном порядке.

Предложенная на среднесрочную перспективу мера по определению оптимального тарифа страховых взносов на накопительную составляющую позволит, с одной стороны, сохранять реальный размер трудовой пенсии и, с другой, обеспечивать сбалансированность пенсионной системы.

Для восстановления пенсионных прав застрахованных лиц в процессе реализации Стратегии могут быть предусмотрены и другие варианты реформирования обязательной накопительной составляющей пенсионной системы.

Повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы требует совершенствования финансовых институтов, участвующих в формировании и инвестировании пенсионных накоплений.

В этих целях предусматривается:

повышение требований к минимальному размеру собственных средств и качеству составляющих их активов финансовых институтов, а также многоуровневой системе гарантий сохранности;

повышение транспарентности институтов, участвующих в формировании пенсионных накоплений (совершенствование порядка раскрытия информации);

создание эффективной системы контроля за инвестированием пенсионных накоплений за счет внедрения качественных характеристик деятельности и стандартов "разумного поведения" при ее осуществлении;

целевое стимулирование добровольного формирования пенсионных накоплений;

регламентация механизма формирования пенсионных прав в накопительной составляющей обязательного пенсионного страхования и негосударственном пенсионном обеспечении;

совершенствование организационно-правовой формы негосударственных пенсионных фондов;

расширение перечня инструментов инвестирования пенсионных накоплений;

расширение состава финансовых институтов, допускаемых к участию в формировании пенсионных накоплений, за счет включения страховых компаний и кредитных организаций;

содействие развитию добровольных (корпоративных и частных) пенсионных систем;

повышение финансовой грамотности граждан.

Развитие корпоративного пенсионного обеспечения

В целях построения полномасштабной системы пенсионного обеспечения в рамках трехуровневой модели необходимо создание и развитие корпоративного пенсионного обеспечения.

Корпоративное пенсионное обеспечение должно способствовать решению следующих вопросов:

формирование уровня пенсий, обеспечивающих приемлемый коэффициент замещения для лиц, с уровнем заработной платы выше среднего;

реформирование института досрочных пенсий;

развитие инструментов управления персоналом в целях повышения его мотивации и закрепления лучших работников.

Необходимо установить организационные, правовые и финансовые основы создания и функционирования корпоративных пенсионных систем, а также определить необходимые условия для осуществления работодателями корпоративного пенсионного обеспечения работников и основные принципы государственного контроля за деятельностью в данной сфере.

Будет закреплено, что корпоративное пенсионное обеспечение работников является дополнительным негосударственным пенсионным обеспечением, осуществляемым работодателем, страховыми организациями, негосударственными пенсионными фондами, кредитными организациями на основании договора о корпоративной пенсионной программе (пенсионном продукте) и пенсионных правил.

Для реализации корпоративных пенсионных систем предусматривается установление требований по стандартизации финансовых пенсионных продуктов, контролю и надзору за ними, а также налоговых льгот для финансирования пенсионных выплат.

Условия и порядок формирования средств для финансирования пенсионных выплат и (или) осуществления пенсионных выплат необходимо определить в пенсионных правилах корпоративной пенсионной программы, соответствующих требованиям основных параметров корпоративного пенсионного обеспечения, которые будут установлены с учетом позиции Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Корпоративное пенсионное обеспечение будет осуществляться на основании договора о корпоративной пенсионной программе (пенсионном продукте).

Основными участниками правоотношений по корпоративному пенсионному обеспечению должны являться негосударственные пенсионные фонды, страховые организации, кредитные организации, работодатели, **работники и их представители**, уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Совершенствование системы формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы

Основным принципом совершенствования системы формирования пенсионных прав является предоставление гражданам дифференцированного пенсионного обеспечения с учетом личного участия в государственной пенсионной системе солидарного характера.

Действующий порядок исчисления размера трудовых пенсий приводит к неэквивалентности пенсионных прав и обязательств.

В частности, порядок (формула) расчета страховой части трудовой пенсии формирует пенсионные обязательства, выраженные в абсолютных суммах, не обеспечиваемых соответствующими финансовыми ресурсами. Особенно острой проблема дисбаланса между обязательствами и источниками их покрытия в действующей формуле становится в условиях негативного демографического тренда.

Должны быть решены следующие задачи по совершенствованию действующей пенсионной системы:

поддержание приемлемого соотношения между средним уровнем пенсий и заработных плат;

регулирование индексации пенсий;

учет продолжительности страхового (трудового) стажа, необходимого для назначения пенсии, и формирование размера пенсии с учетом трудового вклада работника;

обеспечение более длительного периода уплаты страховых взносов для формирования пенсионных прав;

формирование обязательств со стороны государства по объему выплат пенсий в будущем, обеспеченных страховыми взносами.

В связи с этим назрела необходимость изменения действующей системы формирования пенсионных прав с тем, чтобы она позволяла адекватно регулировать все основные элементы пенсионного обеспечения граждан и решить обозначенные проблемы.

Предполагается, что обязательства пенсионной системы должны постоянно балансироваться с ее текущими доходами.

Целесообразно усилить зависимость приобретаемых гражданами пенсионных прав от их участия в распределительной составляющей пенсионной системы и стажа работы.

В рамках новой системы должен обеспечиваться коэффициент замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате.

При этом для среднего класса будут созданы условия для достижения приемлемого уровня пенсий за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах.

Предлагается на переходный период производить расчет трудовой пенсии исходя из нормативного стажа. В долгосрочной перспективе с учетом изменений демографической ситуации предусмотрено доведение нормативной продолжительности трудового стажа до уровня, обеспечивающего сбалансированность прав и обязательств (в современных демографических параметрах при 40 годах нормативного стажа уплаты страховых взносов).

В целях стимулирования более продолжительной трудовой деятельности для граждан, принявших решение работать после достижения пенсионного возраста и отсрочить назначение пенсии, предусмотреть ее установление в более высоком размере за счет введения льготного порядка перерасчета пенсионных прав.

Кроме того, предлагается **привести в соответствие показатели ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости с фактической (статистической) продолжительностью жизни соответствующих возрастов.**

Предусматривается постепенное увеличение ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости, применяемого для расчета страховой части трудовой пенсии по старости, с 19 лет (228 месяцев) в 2013 году до 21 года (252 месяца) в 2015 году исходя из увеличения средней продолжительности жизни

получателя трудовой пенсии по старости. При этом, начиная с 2016 года предлагается устанавливать продолжительность ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии исходя из статистической продолжительности жизни.

В долгосрочной перспективе с учетом роста заработной платы и сохранения способности граждан к трудовой деятельности будет создан механизм по осуществлению выплаты пенсии работающим пенсионерам исходя из уровня оплаты труда.

Реализация мероприятий по совершенствованию системы формирования пенсионных прав позволит в долгосрочной перспективе осуществить переход к новой системе формирования пенсионных прав исходя из требования сбалансированности пенсионных прав и обязательств.

Совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием

Насущной необходимостью является повышение эффективности управления системой обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации. Для этого предстоит разработать меры, направленные на:

полную реализацию принципа трипартизма и оптимизацию механизма взаимодействия социальных партнеров при принятии решений по развитию пенсионного законодательства;

функционирование обязательного пенсионного страхования и иных видов обязательного социального страхования на базе единых принципов с использованием общей правовой и информационной основы;

синхронизацию обязательного пенсионного страхования с другими видами обязательного социального страхования в части соответствия страховых рисков и форм страхового обеспечения;

совершенствование законодательства, регулирующего деятельность и правовой статус Пенсионного фонда Российской Федерации.

Кроме того, в целях повышения адресности предоставления социальных гарантий и легализации рынка труда необходимо совершенствование системы персонифицированного учета граждан, **введение трудовой и социальной документации граждан в электронном виде.**

Развитие международного сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения

В современных условиях, когда нарастает процесс глобализации, происходит интернационализация экономики, развивается региональная интеграция, создается международный рынок труда, открываются границы и, следовательно, усиливается

межгосударственная миграция, полноценная возможность реализации гражданами пенсионных прав, приобретенных в какой-либо стране вне зависимости от места проживания, имеет огромное значение. Учитывая неодинаковые условия приобретения права на пенсию в разных странах, человек, переселившийся на жительство в другую страну, без принятия государствами мер, направленных на сохранение пенсионных прав при переселении, не может реализовать право на пенсионное обеспечение в полном объеме, что влечет снижение уровня его жизни.

Международное сотрудничество является основной формой создания эффективного механизма сохранения пенсионных прав граждан при их переселении на место жительство в другое государство. Предлагается активизировать работу по заключению международных договоров в области пенсионного обеспечения, основанных на принципе пропорциональности, принимая во внимание необходимость соблюдения пенсионных прав граждан и интересы Российской Федерации.

В среднесрочной перспективе особое внимание следует уделить созданию общего пенсионного пространства в отношении с государствами, имеющими с Российской Федерацией интеграционные проекты.

Раздел IV

Этапы реализации Стратегии

Стратегию предполагается реализовать в 3 этапа, а также выделить ряд мер, осуществляемых на постоянной основе и (или), при необходимости, с учетом анализа развития экономической ситуации.

В рамках первого этапа (2013 - 2015 годы) предлагается:

установление дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда;

комплексное преобразование системы досрочных пенсий с установлением нового механизма формирования и реализации социальных прав застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда;

изменение тарифной политики для самозанятого населения в целях более полного обеспечения им пенсионных выплат;

совершенствование системы формирования пенсионных прав граждан в распределительной составляющей пенсионной системы;

приведение показателей ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости в соответствие с фактической (статистической) продолжительностью жизни;

восстановление пенсионных прав застрахованных лиц за счет перераспределения 4% тарифа страховых взносов с накопительной части в распределительную составляющую;

предоставление застрахованным лицам права самостоятельного выбора между распределительной и накопительной составляющей пенсионной системы в размере 2% тарифа;

реализация комплекса мер, гарантирующих сохранность средств пенсионных накоплений и обеспечивающих доходность от их инвестирования;

повышение требований к минимальному размеру собственных средств и качеству составляющих их активов финансовых институтов, осуществляющих формирование и инвестирование пенсионных накоплений;

установление порядка формирования и учета прав застрахованных лиц в накопительном компоненте обязательного пенсионного страхования и пенсионных прав участников в системе негосударственного пенсионного и добровольного пенсионного страхования, а также установление обязательств перед указанными застрахованными лицами и участниками, подлежащих исполнению страховщиками по обязательному пенсионному страхованию и организациями, осуществляющими негосударственное пенсионное обеспечение и добровольное пенсионное страхование;

расширение перечня финансовых инструментов инвестирования пенсионных накоплений;

установление правовых основ создания и функционирования корпоративных пенсионных систем;

совершенствование законодательства, регулирующего деятельность и правовой статус Пенсионного фонда Российской Федерации;

расширение состава финансовых институтов, допускаемых к участию в формировании пенсионных накоплений;

совершенствование организационно-правовой формы негосударственных пенсионных фондов и установление для них обязанности участия в саморегулируемой организации.

В рамках второго этапа (2016 - 2020 годы) предлагается:

доведение дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда, до обоснованного размера исходя из требований обеспеченности накопленных пенсионных прав застрахованных лиц;

введение нового механизма формирования и реализации социальных прав застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда;

стимулирование платежа из заработной платы работников в пенсионную систему с учетом уровня их доходов.

В рамках третьего этапа (2021 - 2030 годы) предлагается:

уточнение параметрических условий пенсионной системы в целях формирования и реализации пенсионных прав граждан;

предоставление самозанятым гражданам права выбора варианта уплаты страховых платежей для формирования пенсионных прав;

расширение охвата населения корпоративным пенсионным обеспечением.

На постоянной основе предлагается:

повышение уровня облагаемого заработка с учетом темпов роста средней заработной платы в Российской Федерации;

поэтапное приведение размера страхового взноса, уплачиваемого самозанятыми категориями граждан, в соответствие с уровнем пенсионных выплат;

оптимизация механизма преференций по уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации отдельными категориями страхователей;

повышение транспарентности институтов, участвующих в формировании пенсионных накоплений (совершенствование порядка раскрытия информации);

совершенствование системы государственного контроля за формированием средств пенсионных накоплений.

Раздел V

Ожидаемые результаты

Реализация предлагаемых мер позволит обеспечить достойный уровень пенсий гражданам на основе принципа социальной справедливости. Будет создана понятная и прозрачная пенсионная система, позволяющая гражданам выбирать наиболее приемлемую для них пенсионную стратегию.

При этом предусматривается:

достижение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;

достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;

обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости на уровне 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера;

достижение максимально возможной сбалансированности пенсионной системы.

СПРАВКА

о Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации

С целью дальнейшего общественного обсуждения Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации последняя редакция документа (от 29.09.2012 г.) размещена на сайте Минтруда России.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации

разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597.

Стратегия разрабатывалась Минтрудом России и Пенсионным фондом Российской Федерации совместно с заинтересованными ведомствами в рамках рабочей группы при Минтруде России, в которую вошли председатели комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по социальной политике, представители профсоюзов, Российского союза промышленников и предпринимателей, негосударственных пенсионных фондов, Всероссийского союза страховщиков, страховых компаний, а также представители экспертного и научного сообщества.

Положения проекта Стратегии широко обсуждались в средствах массовой информации, на заседаниях Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Российском союзе промышленников и предпринимателей.

Стратегия определяет направления и задачи по обеспечению развития в Российской Федерации пенсионной системы, которая будет адекватна экономическому развитию Российской Федерации, при этом соответствовать международным стандартам.

Основными целями развития пенсионной системы являются гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения и долгосрочная финансовая устойчивость пенсионной системы.

Задачами развития пенсионной системы являются:

- обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате, совокупного минимального дохода пенсионера на уровне не ниже величины прожиточного минимума пенсионера, а также среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5 - 3 прожиточных минимумов пенсионера, достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;

- поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки работодателей с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;

- обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансирования;

- повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

Для достижения этих целей будет осуществлена модернизация действующей пенсионной системы, которая, как и сегодня, будет основываться на социально - страховых принципах, согласно которым трудовая пенсия представляет собой компенсацию части заработной платы на социально приемлемом уровне всем работникам в случаях достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности, а также в связи со смертью кормильца.

Пенсионная система будет базироваться на трехуровневой модели:

1-й уровень - трудовая пенсия (государственная пенсия) в рамках государственной (публичной) системы обязательного пенсионного страхования, формируемая за счет страховых взносов и межбюджетных трансфертов из

федерального бюджета, в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

2-й уровень - корпоративная пенсия, формируемая работодателем при возможном участии работника на основании индивидуального трудового и (или) коллективного договоров либо отраслевого тарифного соглашения;

3-й уровень - частная пенсия, формируемая работником (физическим лицом).

Стратегия не содержит предложений по повышению общеустановленного пенсионного возраста - 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин.

Основными направлениями реализации Стратегии определены:

- совершенствование тарифно-бюджетной политики;
- реформирование института досрочных пенсий;
- реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы;
- развитие корпоративного пенсионного обеспечения;
- совершенствование системы формирования пенсионных прав;
- совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием;
- развитие международного сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения.

Основным принципом тарифно-бюджетной политики является обязательность уплаты страховых взносов, а также установление единых тарифов страховых взносов в отношении всех категорий работодателей на приемлемом уровне страховой нагрузки. В связи с этим предлагается **поэтапное приведение размера страхового взноса, уплачиваемого самозанятыми категориями граждан, в соответствие с уровнем пенсионных выплат**. Сегодня их платеж в ПФР рассчитывается исходя из одного минимального размера труда и составляет 14,3 тыс. руб., тогда как размер страхового взноса наемного работника достигает 112 тыс. в год, при этом пенсии обеих категорий граждан являются соразмерными.

Также для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда, предлагается установление **дополнительного тарифа страховых взносов**. В настоящее время финансирование выплат лицам, которым назначена досрочная трудовая пенсия, осуществляется за счет общих доходов бюджета ПФР, а не дополнительных страховых взносов работодателей. К тому же, при существующей модели работодатель не заинтересован в сокращении рабочих мест с особыми условиями труда. Кроме того, право на досрочную пенсию получают и те граждане, вред здоровью которых за время работы не нанесен, но их профессия включена в Списки № 1 и № 2, «малые списки».

Предлагаемая модель позволит экономически стимулировать работодателя к улучшению условий труда работников, а также изменить ситуацию, когда право на получение досрочных пенсий предоставляется безотносительно к фактическим условиям труда, показателям здоровья и трудоспособности работников и когда издержки по обеспечению прав на досрочную пенсию, по сути, несут пенсионеры.

Дополнительный тариф страховых взносов для страхователей в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 1, на 2013 год - 4%, на 2014 год - 6%, на 2015 год - 9%, а в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 2 и в «малые списки», на 2013 год - 2%, на 2014 год - 4%, на 2015 год - 6%.

При этом для работников, занятых на производствах с особыми условиями труда, сохраняются льготы и компенсации

С учетом различий в приобретенных правах на досрочную трудовую пенсию предлагается выделить три категории лиц, в отношении которых следует использовать следующие подходы к реформированию досрочных пенсий.

Сохраняется право на назначение и выплату досрочных трудовых пенсий в рамках обязательного пенсионного страхования для лиц, имеющих "полный" для назначения трудовой пенсии по старости ранее достижения общеустановленного возраста стаж на соответствующих видах работ (далее - специальный стаж).

Лица, имеющие "неполный" специальный стаж и не сформировавшие права на досрочную трудовую пенсию, приобретают право на включение в специальный стаж периодов работы при уплате за них страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере, при этом они сохраняют право на назначение досрочных трудовых пенсий.

Предлагается также на основе положений, зафиксированных в коллективных договорах либо трудовых договорах и в утвержденных локальных нормативных актах, создать систему социальных гарантий в части, касающейся добровольного пенсионного страхования или негосударственного пенсионного обеспечения, в целях формирования дополнительных пенсионных прав указанной категории работников либо установления им надбавок компенсационного характера к заработной плате, либо предоставления иных видов социальных гарантий и компенсаций. При реализации этого подхода работодатели будут освобождаться от уплаты страховых взносов в увеличенном на дополнительный тариф размере.

В отношении лиц, не имеющих специального стажа, работодатели в рамках процедур социального партнерства могут предоставлять определенные социальные гарантии - право на корпоративную пенсию ("досрочную" и (или) дополнительную) или иные гарантии и компенсации, включая страхование на случай утраты заработка вследствие досрочной потери профессиональной трудоспособности в связи с длительной занятостью работников в условиях с опасными и вредными производственными факторами.

В качестве дополнительной гарантии для работников, занятых на рабочих местах, включенных в Списки, предлагается продлить программу государственного софинансирования добровольных пенсионных накоплений.

В условиях перехода на "эффективный контракт" в отношении **педагогических, медицинских и творческих работников предлагается изменить механизм досрочного выхода на пенсию через постепенное увеличение требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии.**

Проект Стратегии также предполагает **реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы.**

Десятилетний опыт формирования пенсионных накоплений показал ряд проблем накопительной составляющей пенсионной системы, основными из которых являются:

- снижение пенсионных прав граждан, принудительно включенных в обязательную накопительную систему, по сравнению с правами, формирующимися в распределительной системе;
- изъятие из распределительной системы 6% накопительного тарифа, что усилило

ее общую несбалансированность и снизило возможность формирования пенсионных прав основной массы пенсионеров;

- недостаточная финансовая устойчивость негосударственных пенсионных фондов и возрастающие по мере увеличения объемов пенсионных накоплений риски, связанные с обеспечением пенсионных выплат;

- отсутствие эффективных механизмов гарантий сохранности и возвратности пенсионных накоплений и др.

В целях восстановления пенсионных прав застрахованных лиц и снижения рисков накопительной составляющей пенсионной системы в среднесрочной перспективе предлагается рассмотреть вопрос:

- об оптимизации до 2% тарифа страховых взносов на накопительную составляющую пенсионной системы и направлении 4% в солидарную часть пенсии;

- о предоставлении в последующем застрахованным лицам права самостоятельного выбора в отношении 2% тарифа страховых взносов: остаться в государственной пенсионной системе солидарного характера или формировать свои пенсионные права в рамках накопительной системы;

- о поэтапном переводе накопительной составляющей из системы обязательного пенсионного страхования в систему добровольного пенсионного страхования и (или) негосударственного пенсионного обеспечения;

- о стимулировании работников к уплате дополнительных страховых взносов из их заработной платы в накопительную составляющую с учетом уровня их дохода и возраста.

При этом **все ранее сформированные в рамках накопительной системы пенсионные права сохраняются** и продолжают реализовываться в установленном порядке, а накопленные средства не изымаются.

В целях построения полномасштабной системы пенсионного обеспечения в рамках трехуровневой модели необходимо **создание и развитие корпоративного пенсионного обеспечения**.

Корпоративное пенсионное обеспечение должно способствовать решению следующих вопросов:

- формирование уровня пенсий, обеспечивающих приемлемый коэффициент замещения для лиц, с уровнем заработной платы выше среднего;

- реформирование института досрочных пенсий;

- развитие инструментов управления персоналом в целях повышения его мотивации и закрепления лучших работников.

Предлагается закрепить, что корпоративное пенсионное обеспечение работников является дополнительным негосударственным пенсионным обеспечением, осуществляемым работодателем, страховыми организациями, негосударственными пенсионными фондами, кредитными организациями на основании договора о корпоративной пенсионной программе (пенсионном продукте) и пенсионных правил.

Для реализации корпоративных пенсионных систем предусматривается установление требований по стандартизации финансовых пенсионных продуктов, контролю и надзору за ними, а также налоговых льгот для финансирования пенсионных выплат.

Условия и порядок формирования средств для финансирования пенсионных

выплат и (или) осуществления пенсионных выплат необходимо определить в пенсионных правилах корпоративной пенсионной программы, соответствующих требованиям основных параметров корпоративного пенсионного обеспечения, которые будут установлены с учетом позиции Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Корпоративное пенсионное обеспечение будет осуществляться на основании договора о корпоративной пенсионной программе (пенсионном продукте).

Проект стратегии включает положения, направленные на **совершенствование системы формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы.**

Основным принципом совершенствования системы формирования пенсионных прав является предоставление гражданам дифференцированного пенсионного обеспечения с учетом личного участия в государственной пенсионной системе солидарного характера, то есть размер пенсии будет зависеть от участия граждан в распределительной составляющей пенсионной системы и стажа работы.

В рамках новой системы должен обеспечиваться коэффициент замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка **до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате.**

При этом для среднего класса будут созданы условия для достижения приемлемого уровня пенсий за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах.

Предлагается на переходный период производить расчет трудовой пенсии исходя **из нормативного стажа.** В долгосрочной перспективе с учетом изменений демографической ситуации **предусмотрено доведение нормативной продолжительности трудового стажа до уровня, обеспечивающего сбалансированность прав и обязательств (в современных демографических параметрах при 40 годах нормативного стажа уплаты страховых взносов).**

В целях стимулирования более продолжительной трудовой деятельности для граждан, принявших решение работать после достижения пенсионного возраста и отсрочить назначение пенсии, предусмотреть ее установление в более высоком размере за счет введения льготного порядка перерасчета пенсионных прав.

В долгосрочной перспективе с учетом роста заработной платы и сохранения способности граждан к трудовой деятельности будет создан механизм по осуществлению выплаты пенсии работающим пенсионерам исходя из уровня оплаты труда.

Стратегию предполагается реализовать в 3 этапа, а также выделить ряд мер, осуществляемых на постоянной основе и (или), при необходимости, с учетом анализа развития экономической ситуации. Первый этап - 2013-15 гг., второй этап - 2016-20 гг., третий - до 2030 года. Календарные сроки в увязке с предлагаемыми изменениями представлены в Стратегии.

Основные количественные параметры Стратегии представлены в презентации к данной справке.

Реализация Стратегии позволит обеспечить достойный уровень пенсий гражданам на основе принципа социальной справедливости. Будет создана понятная и прозрачная пенсионная система, позволяющая гражданам выбирать наиболее приемлемую для них пенсионную стратегию.