

## В центре внимания

### Профессиональные пенсионные системы – НЕИСПОЛЬЗОВАННАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ

Реформирование российской пенсионной системы ведется с середины 90-х годов прошлого века. За это время распределительный принцип ее функционирования сменился смешанным распределительно-накопительным. В государственное пенсионное страхование введен персонифицированный учет. Развивается негосударственное пенсионное обеспечение.

Тем не менее, пенсионная система страны до настоящего времени не приобрела черт целостности и законченности. Одной из наиболее существенных проблем реформы является отсутствие какой-либо динамики в урегулировании профессиональных пенсий, представляющееся тем более странным, что необходимость решения этого вопроса очевидна.

В числе задач реформы, сформулированных в 1995 г. в «Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации», была названа задача упорядочения пенсионных льгот в связи с условиями труда. Авторы Концепции, подробно рассмотрев положение, сложившееся в области применения пенсионных льгот, отметили, что их упорядочение «позволит сократить нерациональные затраты государственного пенсионного обеспечения и обеспечить достижение большей социальной справедливости при назначении пенсий». Действительно, льготные пенсии назначались не всегда оправданно, а их применение не было подкреплено соответствующими финансовыми ресурсами. Каждая седьмая пенсия назначалась при снижении возраста на 5-10 лет по сравнению с общеустановленным пенсионным возрастом, притом, что эти льготы предоставлялись независимо от фактического состояния условий труда на производстве. По оценке, приведенной в Концепции, до 30 % работников, имеющих право на пенсионные льготы, трудились в нормальных условиях.

По мнению авторов Концепции, льготное пенсионное обеспечение должно было стать сферой деятельности дополнительных профессиональных пенсионных систем, предусматривающих компенсации за особые условия труда и устанавливающих ответственность работодателей за создание благоприятной производственной среды.

Предполагалось, что для реализации такого вида пенсионного обеспечения необходимо будет усовершенствовать методики нормирования вредных производственных факторов и трудового процесса



*Владимир Юрьевич  
Михальчук*

*Начальник отдела  
НПФ «Поддержка»*



с целью установления критериев для отнесения работ, профессий и должностей к категориям работников, которым будут предоставляться досрочные пенсии.

В документе подчеркивалась необходимость создания системы возмещения организациями дополнительных расходов на досрочные пенсии, что в конечном итоге позволило бы перевести предоставление пенсионных льгот по условиям труда в дополнительные профессиональные пенсионные системы.

Нормативным актом, разработанным на основе и в развитие Концепции и определяющим дальнейшие направления пенсионного реформирования, стала «Программа пенсионной реформы в Российской Федерации», одобренная постановлением Правительства от 20.05.1998 № 463. В этом документе в числе прочих более конкретно рассматривается вопрос создания профессиональных пенсионных систем.

Ситуация, имевшая место в сфере пенсионного обеспечения к моменту принятия Программы, настоятельно требовала перехода от распределительной пенсионной системы к смешанной, в которой важное место отводится накопительному принципу финансирования пенсий. Сложившееся к тому времени соотношение численности лиц трудоспособного возраста и пенсионеров, от которого зависит финансовая устойчивость распределительной пенсионной системы, было менее благоприятным по сравнению с аналогичным показателем большинства развитых стран. В числе причин низкого соотношения численности между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами авторы Программы назвали демографические факторы, уровень занятости в экономике, а также низкий, по сравнению с развитыми странами, возраст выхода на пенсию для женщин и распространение практики досрочного, на 1,5-2 и более лет ранее общеустановленного возраста, выхода на пенсию. Доля пенсионеров, получающих пенсию досрочно (в связи с занятостью на производствах, работах, в профессиях и на должностях, которые дают право на пенсию по старости на льготных условиях, в связи с работой на Крайнем Севере, а также по основаниям выслуги лет), оценивалась в 17-19 %. Доля работников, имеющих право на льготную пенсию, в промышленности составляла в 1992 г. 16 %, в 1995 г. – 17 %, в 1998 г. – свыше 18 %. В связи с ростом числа пенсионеров и снижением числа работающих, нагрузка на последних по покрытию расходов на пенсионное обеспечение увеличивалась. Так, если в 1992 г. на одного пенсионера приходилось два работника, занятых в экономике, то в 1995 г. этот показатель составлял уже 1,8, а в 1998 г. – 1,7.

В Программе констатировалось, что стабилизация существовавшей распределительной системы пенсионного обеспечения может быть достигнута лишь путем повышения пенсионного возраста с одновременной отменой всех имеющихся льгот. Таким образом, **внедрение накопительных принципов**

*финансирования пенсий признавалось необходимым и безотлагательным.*

Именно в этом направлении Программа предполагала трансформировать действовавший на тот момент порядок назначения пенсий по старости с уменьшением возраста в связи с особыми условиями труда. В этой части планировалось осуществление мер, направленных на перевод таких пенсий в предмет деятельности профессиональных пенсионных систем. Полагалось целесообразным рассмотреть вопрос о назначении досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда на основании применения действовавших Списков № 1 и № 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, которые дают право на пенсию по возрасту (по старости) на льготных условиях, с учетом критериев уровней профессиональных рисков. Эти критерии было сочтено необходимым применять как обязательное условие реализации прав на профессиональную пенсию, поскольку такой подход позволил бы осуществить постепенный переход от формальных оснований признания права на льготную пенсию на основе Списков № 1 и № 2 к установлению этого права в зависимости от степени фактического риска для здоровья конкретного работника отдельных видов трудовой деятельности.

Для профессий и должностей, включенных в Списки № 1 и № 2 и связанных с высокими факторами профессионального риска, страхование работников работодателями с помощью профессиональных пенсионных систем авторы Программы сочли обязательным, тогда как в случаях, когда уровень профессионального риска относительно низкий, полагалось целесообразным страхование работников в профессиональных пенсионных системах сделать добровольным.

Принцип страхования предполагал уплату работодателем страховых взносов по дополнительному тарифу за каждое застрахованное лицо, работающее в особых условиях труда. Введение дополнительного тарифа страховых взносов считалось рациональным синхронизировать с проведением налоговой реформы, направленной на снижение общего уровня налогообложения фонда оплаты труда. Признавалось необходимым установление дополнительного тарифа страховых взносов для предприятий и организаций различных отраслей таким образом, чтобы суммарный объем страховой и налоговой нагрузки на фонд оплаты труда предприятий и организаций по обоим видам государственного пенсионного страхования не превышал действовавшего на то время.

В соответствии с Программой страховые взносы по дополнительному тарифу предполагалось перечислять в уполномоченные негосударственные пенсионные фонды под контролем со стороны Пенсионного фонда Российской Федерации. Для лиц, работающих в особых условиях труда, которые не обслуживаются ни одним из уполномоченных негосударственных пенсионных фондов, страховые взносы должны были бы уплачиваться в Пенсионный фонд Российской Федерации по повышенным тарифам, с помещением этих взносов на специальный счет в рамках накопительной системы.



Предусматривалось, что приобретение новых прав по досрочному выходу на пенсию с 01.01.1999 в связи с переходом к формированию профессиональных пенсионных систем должно быть прекращено. При этом лица, которые по состоянию на 01.01.2000 имели бы минимальный стаж, необходимый для досрочного выхода на пенсию, сохранили бы право на получение пенсии из Пенсионного фонда Российской Федерации в соответствии с действовавшим законодательством. Если такие лица при этом продолжали бы работать на рабочих местах с особыми условиями труда, то дополнительные страховые взносы, уплачиваемые за этих лиц работодателями, должны были поступать в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и расходоваться на выплату досрочных пенсий. Что касается лиц, которые по состоянию на 01.01.2000 имели бы более половины требуемого стажа, то они приобретали бы право на получение пенсии на льготных условиях из Пенсионного фонда Российской Федерации, но продолжительность периода получения льготной пенсии для этих лиц сокращалась бы в зависимости от того, сколько месяцев недостает застрахованному лицу до полного минимального стажа. Дополнительные страховые взносы, уплачиваемые работодателями за указанных лиц, продолжающих работать на рабочих местах с особыми условиями труда, должны были бы поступать в соответствующие профессиональные пенсионные системы и обеспечивать формирование досрочной пенсии на накопительной основе. Выплату пенсии с момента наступления права на досрочную пенсию до наступления возраста, в котором льготная пенсия начинает выплачиваться этим лицам Пенсионным фондом Российской Федерации, предполагалось осуществлять исключительно через профессиональные пенсионные системы.

Авторы Программы считали важным, чтобы в рамках профессиональных пенсионных систем предоставлялись льготы при налогообложении инвестиционного дохода, а взносы работодателей в профессиональные пенсионные системы относились к затратам на производство продукции (работ, услуг), т. е. выводились из-под обложения налогом на прибыль предприятий и организаций.

Следует отметить, что реформировать пенсии за выслугу лет предполагалось путем их замены компенсационными надбавками, выплачиваемыми к заработной плате тем работникам, которые в соответствии с действовавшим порядком имели право на такие пенсии.

Предложения Программы по реформе существовавшей системы досрочных пенсий в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в целом аналогичны предложениям по реформированию системы досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда. Предполагалось, что за каждое застрахованное лицо, работающее в таких местностях, работодатель должен уплачивать страховые взносы по дополнительному тарифу. Однако в отличие от досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда дополнительный тариф взносов планировалось

распространить на весь фонд оплаты труда работников, занятых в соответствующих местностях. При этом дополнительный тариф страховых взносов предполагалось установить таким образом, чтобы он не вызвал общего повышения уровня налогообложения фонда оплаты труда, сложившегося до проведения налоговой реформы.

Предусматривалось, что с 01.01.2000 должно прекратиться приобретение новых прав по государственным досрочным пенсиям в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а лица, которые по состоянию на 01.01.1999 набрали минимальный стаж, необходимый для досрочного выхода на пенсию по этим основаниям, сохраняют право на получение пенсии из Пенсионного фонда Российской Федерации в соответствии с действовавшим законодательством. В случае продолжения работы указанных лиц в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях дополнительные страховые взносы, уплачиваемые за них работодателями, должны были поступать в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации и расходоваться на выплату текущих льготных пенсий. Предполагалось также, что лица, которые по состоянию на 01.01.2000 будут иметь более половины требуемого стажа, приобретают право на получение льготной пенсии из Пенсионного фонда Российской Федерации, однако период получения льготной пенсии будет сокращаться в зависимости от того, сколько месяцев недостает застрахованному лицу до полного минимального стажа. Если при этом указанные лица продолжали бы работать в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, то дополнительные страховые взносы, уплачиваемые за них работодателями, должны были поступать в уполномоченные негосударственные пенсионные фонды и обеспечивать формирование дополнительной льготной пенсии на накопительной основе. Выплата пенсии с момента наступления права на досрочную пенсию до наступления возраста, в котором льготная пенсия начинает выплачиваться этим лицам Пенсионным фондом Российской Федерации, должна была осуществляться исключительно через профессиональные пенсионные системы. ***Льготные пенсии для лиц, имеющих по состоянию на 01.01.2000 менее половины минимального стажа, необходимого для досрочного выхода на пенсию, должны были формироваться исключительно на накопительной основе через уполномоченные негосударственные пенсионные фонды.***

Таким образом, авторами Программы предлагалось решение проблемы финансового обеспечения досрочных пенсий как путем упразднения пенсий по основаниям, связанным с выслугой лет, и их замены компенсационными надбавками к заработной плате, так и путем перевода пенсий в связи с особыми условиями труда и в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях на накопительный принцип финансирования с использованием профессиональных пенсионных систем, создаваемых в уполномоченных негосударственных пенсионных фондах.

Реализовать эту логичную и обоснованную концепцию предполагалось на основании отдельных федеральных законов «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» и «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем», в связи с чем в Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» были включены положения, предусматривающие постепенный отказ от действовавшего порядка назначения досрочных пенсий по старости в связи с особыми условиями труда.

*Проекты федеральных законов «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» и «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем» были внесены в Государственную Думу Правительством Российской Федерации и 26.06.2002 приняты Думой в первом чтении.* Проект закона «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» предусматривал создание профессиональных пенсионных систем путем заключения соответствующих договоров между работодателями и Пенсионным фондом Российской Федерации или уполномоченными негосударственными пенсионными фондами с целью организации выплат обязательных профессиональных пенсий в досрочный пенсионный период работникам, занятым на рабочих местах, включенных в перечень рабочих мест с особыми условиями труда. Перечень пенсионных оснований для осуществления выплат указанным лицам из профессиональных пенсионных систем, приведенный в проекте закона, в целом повторял список оснований для досрочного назначения трудовой пенсии по старости, установленных п. 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Основания работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в этом перечне отсутствуют.

Создание профессиональных пенсионных систем вменялось в обязанность работодателю, имеющему рабочие места, соответствующие названному перечню, кроме тех случаев, когда коллективный договор предусматривает реализацию льгот в форме выплаты компенсационной надбавки к заработной плате. Проект закона оставлял за работодателем право на исключение конкретных рабочих мест из перечня рабочих мест, работа на которых дает право на выплаты из профессиональных пенсионных систем, по результатам аттестации, утвержденной коллективным договором. Аттестацию предполагалось проводить с целью оценки фактического состояния условий труда на конкретных рабочих местах.

Предметом функционирования профессиональных пенсионных систем согласно проекту закона должны были стать аккумулирование обязательных страховых взносов (пенсионных взносов) в пользу застрахованных лиц (участников профессиональной пенсионной системы), инвестирование средств



пенсионных накоплений и выплата застрахованным лицам (участникам) при наступлении пенсионных оснований обязательных профессиональных пенсий в течение досрочного пенсионного периода, либо, в оговоренных случаях, единовременных выплат.

Финансирование профессиональных пенсионных систем, созданных с участием Пенсионного фонда Российской Федерации, предполагалось обеспечивать за счет уплаты работодателем страхового взноса, зачисляемого в Пенсионный фонд Российской Федерации. Финансирование профессиональных пенсионных систем, созданных с участием уполномоченных негосударственных пенсионных фондов, предполагалось обеспечивать за счет пенсионных взносов, уплачиваемых работодателем в уполномоченный негосударственный пенсионный фонд. Порядок внесения и размеры страховых (пенсионных) взносов должен был установить федеральный закон «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем».

С момента принятия проектов законов в первом чтении процесс дальнейшего их рассмотрения в течение долгого времени оставался без движения, а единственным эпизодом, связанным с дальнейшим развитием правовой базы профессиональных пенсионных систем, стало внесение в январе 2003 г. изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах». В числе этих изменений есть новации, имеющие отношение к деятельности негосударственных пенсионных фондов по осуществлению профессиональных пенсионных систем и носящие достаточно общий характер. К сфере деятельности НПФ, помимо деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и деятельности в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, была отнесена также и «деятельность в качестве страховщика по профессиональному пенсионному страхованию в соответствии с федеральным законом и договорами о создании профессиональных пенсионных систем». ***Каких-либо конкретных положений, регламентирующих деятельность негосударственных пенсионных фондов в сфере профессиональных пенсионных систем, новации не содержали.***

Согласно действовавшей до 30.12.2008 редакции п. 3 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», лицам, проработавшим по состоянию на 01.01.2003 менее половины необходимого срока на соответствующих видах работ, дающих право на досрочное назначение трудовой пенсии, должны были устанавливаться «профессиональные пенсии, регулируемые соответствующим федеральным законом». Наличие этой правовой нормы в условиях отсутствия закона, регулирующего назначение профессиональных пенсий, привело к тому, что множество граждан не могло реализовать свои права на пенсионные льготы. По одному из таких случаев Конституционный Суд Российской Федерации принял Определение от 03.10.2006 № 471-О, в соответствии с которым до

принятия закона, регулирующего профессиональные пенсии, продолжает действовать прежний порядок досрочного назначения трудовых пенсий в соответствии с п. 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

С 31.12.2008 действует редакция п. 3 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», согласно которой изменения в существующем порядке назначения трудовых пенсий в связи с особыми условиями труда начнут применяться «после дня вступления в силу федерального закона о профессиональных пенсионных системах». При этом 05.04.2011 постановлением Государственной Думы законопроекты «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» и «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем» были сняты с рассмотрения. Отклонение законопроектов связано, в первую очередь, с тем, что не удалось решить вопрос финансирования профессиональных пенсий без увеличения налоговой нагрузки на работодателей.

***Таким образом, на сегодняшний день в области профессиональных пенсий окончательно зафиксировано отсутствие реформ.*** В результате этого выплаты пенсий в досрочные периоды финансируются за счет общей массы взносов по обязательному пенсионному страхованию, хотя подобные расходы не учтены в страховых тарифах. Досрочный выход на пенсию работников производств с особыми условиями труда оплачивается всеми работодателями, а не только собственниками таких производств. Помимо прочего, это еще и снижает у названных собственников стимул к улучшению условий труда работников. Все это свидетельствует о том, что вопрос создания профессиональных пенсионных систем не только не утратил актуальности, но в условиях нарастания дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации становится все более насущным.

*Пенсионное обеспечение, негосударственная пенсия, пенсионные льготы, досрочные льготные пенсии, профессиональные пенсионные системы*