

СТРАХОВЫЕ ПРИНЦИПЫ В ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ

Николаев И. А., д. э. н., директор департамента стратегического анализа компании ФБК

Усиливающаяся дефицитность Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР) является одной из важнейших проблем социально-экономического развития России на современном этапе. Острота этой проблемы не является столь явной только потому, что возможности федерального бюджета ввиду благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры на основные сырьевые товары российского экспорта сегодня настолько велики, что позволяют покрывать дефицит Пенсионного фонда без затруднений. Однако очевидно, что сама по себе ситуация явно ненормальная, и необходимо искать пути выхода из нее.

Для поиска наиболее эффективного механизма разрешения проблемы следует обратить внимание на то, что нарастающая дефицитность ПФР — это системная проблема. Следовательно, и путь разрешения ее может быть только системным, комплексным.

Одной из главных отличительных черт современной системы пенсионного обеспечения в России является попытка ее организации на страховых принципах. Но встает закономерный вопрос: насколько вообще страховые принципы применимы в организации системы пенсионного обеспечения?

Проведенный анализ показывает, что такие принципы, как необходимость перераспределения рисков по большой совокупности застрахованных, случайность страхового события, гарантии полного страхового покрытия с самого начала действия договора и др., в современной системе пенсионного обеспечения, связанной с формированием страховой части трудовой пенсии, не работают.

Действующую систему можно называть, скорее, условно-накопительной, или квазистраховой. Она внутренне противоречива, и именно это является генератором хронической дефицитности ПФР. Такой вывод является доводом в пользу отказа от страховой части пенсии. Очевидно, что это никоим образом не говорит об уменьшении размера пенсий. Речь идет об изменении системы пенсионного обеспечения.

Новая (модернизированная) система должна состоять из трех уровней: социальная пенсия, обязательная накопительная пенсия и добровольная накопительная пенсия. Социальная пенсия — это, скорее, нынешняя базовая часть, но не фиксированная, а гарантированная государством и дифференцируемая в зависимости от трудового стажа. Фактически первоначально размер социальной пенсии будет складываться из сегодняшних базовой и страховой частей пенсий. Опыт реализации подобных схем (в частности, Казахстана) свидетельствует об их перспективности.

Одной из важнейших проблем социально-экономического развития России на современном этапе является усиливающаяся дефицитность Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР). Доля средств федерального бюджета в общих расходах ПФР в 2007 г. превысила 50%. В 2008 г. непосредственно на покрытие дефицита бюджета ПФР из федерального бюджета будет выделено 171,8 млрд рублей, в 2010 г. ПФР должен получить из федерального бюджета уже 227,4 млрд рублей.

Важно учитывать и то, что возрастающая дефицитность ПФР не сопровождается одновременным увеличением коэффициента замещения. Напротив, величина данного показателя уже опустилась ниже 25%, и тенденция такого снижения, по всем прогнозам, продолжится и в ближайшие годы.

Тем не менее острота проблемы не очевидна. Объясняется это достаточно просто: в условиях высоких темпов экономического роста, значительных бюджетных возможностей проблемы с дефицитностью средств не столь явные. Однако в экономике принципиально важно учитывать тенденции и их возможные результаты в случае изменения условий. И если с этих позиций попытаться оценить состояние современной пенсионной системы, картина получается далеко не благополучная. И вышеприведенные цифры свидетельствуют об этом со всей очевидностью.

Нельзя сказать, что государственные органы совсем не видят тех проблем, которые сегодня нарастают в пенсионном обеспечении граждан. Во всяком случае, самая заметная «пенсионная» инициатива последнего времени — софинансирование со стороны государства добровольных пенсионных накоплений — говорит как раз об обеспокоенности по поводу состояния дел в данной сфере.

Экспертное сообщество тоже ищет пути разрешения проблемы нарастающей дефицитности ПФР. Но главным образом все эти предположения сводятся к попытке ответить на вопрос: где дополнительно взять деньги? Отсюда и предлагаемые варианты: использовать средства от приватизации крупных предприятий, выгодно разместить с целью соответствующего использования в будущем средства Фонда национального благосостояния и т. п.

Все эти варианты вполне можно рассматривать в качестве возможных путей разрешения проблемы возрастающей дефицитности ПФР, если бы мы были уверены, что проблема состоит только в том, чтобы найти недостающие средства в разовом, условно говоря, порядке. Но ведь это не так. Сложность разрешения проблемы дефицитности как раз и состоит в том, что это хроническая дефицитность и с течением времени она только увеличивается. Следовательно, нахождение денег, пусть и очень значительных, достаточных на беспрепятственное существование в течение нескольких лет, не является удовлетворительным решением. Это только временная передышка.

Иными словами, требуется искать другие пути выхода из складывающейся ситуации. И здесь, следуя формальной логике, мы должны признать: если дефицитность ПФР увеличивается, то корень проблемы кроется в самой системе пенсионного обеспечения. Растущая дефицитность — проблема системная, и разрешение ее в таком случае возможно только на комплексной, системной основе. А системная основа — это оценка и возможная ревизия основ действующей системы пенсионного обеспечения в России.

ПОРОК СИСТЕМЫ

Невозможно, да и неправильно в рамках одной статьи пытаться проанализировать всю систему пенсионного обеспечения в Российской Федерации, поэтому ограничимся только процессом формирования трудовой пенсии по старости.

С начала 2000-х гг. в соответствии с новым пенсионным законодательством трудовая пенсия по старости может состоять из **базовой, страховой и накопительной** частей.

И сразу возникает вопрос: насколько оправдано подобное разделение? Логично деление на две части: одна часть не зависит от уровня заработной платы и стажа и, соответственно, от величины выплат в пенсионную систему, другая учитывает все перечисленное. Накопительные принципы позволяют

формировать вторую часть, а в качестве первой вполне может выступать предусмотренная действующим законодательством базовая часть.

Тогда встает вопрос о правомерности существования страховой части. Возможное замечание о том, что нынешняя страховая часть представляет собой скорее условно-накопительную часть, не снимает вопроса об обоснованности ее существования.

Сегодня в качестве рецепта преодоления кризисных явлений в пенсионном обеспечении нередко можно услышать тезис о необходимости развития страховых принципов. Насколько он верен? Возможно, попытка реализации страховых механизмов в пенсионном обеспечении и является той самой системной ошибкой, устранив которую, можно сделать систему бездефицитной и работоспособной.

Организационные, правовые и финансовые основы обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации были установлены Федеральным законом № 167-ФЗ от 15 декабря 2001 г. «Об обязательном пенсионном страховании». Именно этот закон устанавливает основы государственного регулирования обязательного пенсионного страхования, регулирует правоотношения в системе обязательного пенсионного страхования, а также определяет правовое положение субъектов обязательного пенсионного страхования, основания возникновения и порядок осуществления их прав и обязанностей, а также их ответственность. Поэтому анализ целесообразности и перспектив использования страховых механизмов в пенсионном обеспечении необходимо соотносить с нормами данного законодательного акта.

СООТВЕТСТВИЕ ПРИНЦИПАМ СТРАХОВАНИЯ

1. Покрытие затрат, связанных со страхованием, за счет взносов страхователей

Нормально работающая страховая система является таковой только при условии, что затраты, связанные со страхованием, покрываются за счет соответствующих взносов страхователей. В пенсионном страховании к такого рода затратам относятся пенсионные выплаты в пользу застрахованных и непосредственные затраты на обеспечение деятельности страховщика.

Страховщиком по обязательному пенсионному страхованию выступает ПФР. Также страховщиками могут являться и негосударственные пенсионные фонды.

Страхователями по обязательному пенсионному страхованию являются прежде всего лица, производящие выплаты физическим лицам (организации, индивидуальные предприниматели, физические лица и т. д.).

Наконец, застрахованные — это лица, на которые распространяется обязательное пенсионное страхование в соответствии с Федеральным законом № 167-ФЗ.

Очевидно, что принцип покрытия затрат современная система пенсионного страхования не выдерживает. Если бы не возможности федерального бюджета, страховщик (ПФР) был бы не в состоянии выполнять свои обязанности по выплате пенсий.

2. Перераспределение рисков по большой совокупности застрахованных

Любая страховая система может успешно функционировать только в том случае, если страховые взносы платят все, а страховой случай (и следовательно, необходимость страховых выплат) наступает далеко не для каждого. Но в нынешней страховой пенсионной системе ничего подобного не происходит. В такой системе, условно говоря, страховой случай, коим является достижение пенсионного возраста, наступает для каждого. Понятно, что

кто-то и не доживает до возраста выхода на пенсию. Но существа дела это не меняет. Принципиально страховой случай предусматривается практически для каждого застрахованного (для большинства).

Следовательно, и страховой риск, коим признается утрата застрахованным лицом заработка в связи с наступлением страхового случая (выходом на пенсию), существует для каждого. Но в таком случае невозможно перераспределить риски по большей совокупности застрахованных. Иначе говоря, один из основополагающих принципов страхования реально не работает.

3. Гарантии полного страхового покрытия с начала действия договора

Этот принцип означает, что после первого же страхового взноса застрахованный получает право на страховую защиту в полном объеме, предусмотренном в договоре.

Давайте оценим, насколько данный принцип выдерживается при назначении трудовых пенсий. Во-первых, право на трудовую пенсию по старости мужчины получают при достижении ими возраста 60, а женщины — 55 лет. Во-вторых, такая пенсия назначается при наличии не менее 5 лет страхового стажа. Это означает, что право на страховую защиту (получение пенсий) у застрахованных в системе обязательного пенсионного страхования появляется при выдерживании вполне определенных условий.

Понятно, почему действуют такие условия. Но невзирая ни на какие объяснения, можно констатировать, что и данный принцип страхования применительно к пенсионному страхованию не выдерживается.

4. Страховое событие должно быть случайным.

Если проанализировать, что и в каких случаях страхуется (домашнее имущество — в случае пожара, кражи, наводнения и т. п.; транспорт — в случае аварии или угона; здоровье — в случае заболевания или несчастного случая и т. п.), то с самого начала неизвестно, произойдет ли вообще это событие: оно может произойти, а может и не произойти.

Есть, впрочем, при страховании событие, по которому совершенно ясно, что оно произойдет — смерть застрахованного (при страховании жизни). Но когда она наступит совершенно не ясно. И в этом смысле такое событие тоже является случайным.

Именно в силу того, что страховое событие является случайным, и действует система страхования.

Теперь представим, что в отношении страхового события было бы совершенно точно известно, что оно наступит и, более того, когда оно наступит.

Стал бы страховщик страховать подобный риск? Ни при каких обстоятельствах. Стремился бы застраховаться тот, кому, к примеру, точно известно, что у него такого-то числа угонят автомобиль. Он, наверное, и хочет, да какой же страховщик пойдет на это. Никакой.

В то же время, если человек знает, что вероятность того или иного риска для него равняется нулю, он бы ни при каких условиях не станет страховаться.

Таким образом, страховое событие действительно должно носить случайный характер. Только в этом случае страхование как институт имеет смысл и способно работать.

Теперь давайте посмотрим, что происходит при пенсионном страховании. Во-первых, известно, что страховое событие — достижение пенсионного возраста — произойдет. Вероятность не дожить до этого возраста принципиально ничего не меняет. Во-вторых, известно, когда это произойдет. Следовательно, такое событие никак не назовешь случайным.

Но если достижение пенсионного возраста не является случайным, то компенсация утраты заработка может производиться путем соответствующих накоплений. Во всяком случае реализация накопительных принципов здесь вполне логична и уместна.

ВОЗМОЖНОСТЬ ПЕРЕСТРАХОВАНИЯ

Перестрахование — давно устоявшийся институт в страховой деятельности. И хотя, как отмечалось выше в качестве одного из основополагающих принципов, затраты, связанные со страхованием, должны покрываться за счет соответствующих взносов страхователей, подобное выдержать удастся не всегда. Таким образом, существуют риски того, что страховщик по тем или иным обстоятельствам может оказаться в затруднительном положении по страховым выплатам вследствие ошибочности в актуарных расчетах или того, что именно случайный характер страхового события может привести к значительно большему ущербу, или еще по каким-то причинам.

Такие риски страховщиков тоже страхуются.

Практически во всех видах страхования риски первичных страховщиков перестраховываются, причем принципиально они мало чем отличаются от разного рода других рисков. Поэтому неудивительно, что перестраховочная деятельность достаточно активно развивается.

В обязательном пенсионном страховании перестрахование не может получить свое развитие вследствие того, что пенсионное страхование даже условно назвать страхованием было бы неправильно. Основные принципы страхования в нем не выдерживаются.

Отсутствие нормальной перестраховочной деятельности является еще одним доводом в пользу того, что страховые принципы в пенсионном обеспечении не работают.

В реальности своего рода перестраховщиком по отношению к ПФР сегодня выступает федеральный бюджет, из которого выделяются трансферты для покрытия дефицита ПФР. Дефицит этот, приобретающий устойчивый ежегодный характер, вряд ли можно назвать страховым случаем. Тем не менее деньги выделяются. Получается квазиперестрахование, лишний раз подтверждающее невозможность эффективной реализации страховых принципов в пенсионном обеспечении.

ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПЕНСИОННОЕ СТРАХОВАНИЕ КАК ОСОБЫЙ ВИД СТРАХОВАНИЯ

Предыдущий анализ дает достаточно веские основания для того, чтобы поставить под сомнение как обоснованность применения страховых механизмов в пенсионном обеспечении, так и правомерность утверждения о том, что применяемые механизмы действительно можно называть страховыми.

Наличие страховщиков, страхователей и застрахованных лиц еще не дает основания признать действующую систему именно страхованием. Точно также недостаточно и определений того, что является страховым риском, а что страховым случаем.

Гораздо важнее, что не выдерживаются основополагающие принципы страхования. Именно они в конце концов определяют, существует ли обязательное пенсионное страхование именно как страхование или нет. Но если не выдерживаются основополагающие принципы, следует признать, что страхованием данный вид деятельности признать нельзя. Прежде чем заявить

об этом в столь категоричной форме, вспомним еще раз о том, чем конституирован данный вид страхования.

Статья 970 Гражданского кодекса Российской Федерации относит страхование пенсий к специальным видам страхования и допускает, что законами об этом виде страхования могут быть установлены правила, отличающиеся от общих правил о страховании. Значит ли это, что при этом могут не выдерживаться основополагающие принципы страхования? Совсем нет.

Законодательства других стран тоже, заметим, допускают существование специальных видов страхования. В частности, в ФРГ социальное пенсионное страхование существует как особый вид¹. Авторы указывают, что социальному страхованию присущ ряд черт, чуждых страхованию как виду предпринимательской деятельности. В частности, используются государственные дотации.

Но даже не на это следует обратить внимание в первую очередь. В социальном пенсионном страховании в ФРГ реализуется принцип коллективной солидарности поколений. Это означает, что между поколениями осуществляются денежные трансферты. Работающее население фактически оплачивает пенсии неработающему поколению. И когда придет время выхода на пенсию для сегодняшнего поколения работающих, и они смогут надеяться, что у них не будет проблем с пенсионным обеспечением, потому что более молодое поколение будет исправно платить страховые взносы.

Эта система хорошо нам знакома: она была в Российской Федерации до пенсионной реформы образца начала 2000-х гг. И именно от нее мы попытались уйти, реализуя реформу. Однако фактически принцип коллективной солидарности поколений в российской пенсионной системе по-прежнему действует. И базовая, и страховая части пенсии формируются фактически на такой основе. И если в отношении базовой части пенсии это вполне допустимо, то выплата страховой части, по меньшей мере в теории, вряд ли допускает это.

Именно исходя из принципа солидарности поколений определяется и законодательно закрепляется ставка, по которой формируются отчисления на страховую часть. В обычном (не социального характера) страховании, напротив, расчет страховых взносов осуществляется по принципу эквивалентности, когда страховые выплаты и затраты на страхование должны соответствовать сумме страховых взносов.

Итак, анализ обязательного пенсионного страхования как особого вида страхования ставит принципиальный вопрос о том, насколько правомерно подобную систему пенсионного обеспечения относить к страховой. Если не соблюдаются основополагающие принципы страхования, то система, организованная подобным образом, не может считаться таковой.

Это во многом прежняя система, основанная на принципе коллективной солидарности поколений, в которую включены лишь отдельные элементы классической страховой системы. Мы так и не создали и не могли, заметим, создать, нормально работающую страховую систему, которая позволила бы обеспечить устойчивость пенсионного обеспечения. Провозгласив уход от системы, основанной на принципе коллективной солидарности поколений, мы от нее никуда не ушли. Но если во многом все осталось по-прежнему, закономерен вопрос о целесообразности сохранения страховой части пенсии.

И в этом смысле интересен опыт Казахстана, где с 1 января 1998 г. пенсионное обеспечение состоит из двух частей: солидарной системы, в соответствии с которой пенсионные выплаты осуществляются из Государственного

¹ См. Страхование дело / Под ред. О. И. Крюгер. — М.: Экономист, 2004.

центра по выплате пенсий, и накопительной пенсионной системы, где соответствующие выплаты идут из накопительных пенсионных фондов.

В Казахстане отсутствует страховая часть пенсий. Это не означает, заметим, что института страхования в системе пенсионного обеспечения Казахстана вообще нет. Лица, получающие выплаты из Государственного центра по выплате пенсий, вправе заключить договор пенсионного аннуитета со страховой организацией об осуществлении страховых выплат пожизненно, с использованием пенсионных накоплений, сформированных за счет обязательных пенсионных взносов. Установлено, что ежемесячная страховая выплата из страховой организации не может быть ниже размера минимальной пенсии, установленного законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, на дату заключения договора пенсионного аннуитета.

Договор пенсионного аннуитета заключается между страхователем (получателем пенсионных выплат) и страховой организацией. Причем заключающий такой договор абсолютно свободен в выборе страховой организации. Как только накопительный пенсионный фонд перечисляет пенсионные накопления страховой организации, договор пенсионного аннуитета вступает в силу и становится обязательным для обеих сторон.

Однако существуют ограничения по расторжению договора: лицо, заключившее договор пенсионного аннуитета, не вправе его расторгнуть в течение двух лет с момента его заключения. Досрочное прекращение договора пенсионного аннуитета возможно только при условии заключения аналогичного договора с другой страховой организацией.

Предусматриваются и санкции на несвоевременные страховые выплаты. За каждый день просрочки страховая организация должна уплатить страхователю пеню в размере 1,5% от неоплаченной суммы.

Расчет страховых премии и выплаты осуществляется страховой организацией либо независимым экспертом в соответствии с методикой, установленной уполномоченным органом. Точно также регламентируется и допустимый уровень расходов страховой организации на ведение дела по заключаемым договорам пенсионного аннуитета.

Таким образом, институт страхования присутствует в действующей системе пенсионного обеспечения в Казахстане во вполне определенном и весьма ограниченном формате. Он скорее дополняет основную систему, делая более удобными и экономически более выгодными пенсионные выплаты из сформировавшихся пенсионных накоплений. И с такой функцией институт страхования в Казахстане вполне справляется.

Встает закономерный вопрос: могли бы другие институты выполнять функции выплаты пенсий из сформировавшихся пенсионных накоплений? Почему это не делают фонды пенсионных накоплений? Удовлетворительного объяснения тому, что данную функцию могут выполнять именно страховые организации, не найдено.

Анализ опыта других стран СНГ (Украины, Белоруссии, Таджикистана) свидетельствует о том, что обязательное пенсионное страхование как особый вид страхования в этих странах не представлено. Пенсионное обеспечение граждан в них по-прежнему реализуется по принципу коллективной солидарности поколений.

ОТКАЗ ОТ СТРАХОВОЙ ЧАСТИ

Вышеизложенный анализ перспектив реализации страховых принципов в пенсионном обеспечении, а также опыт других стран свидетельствуют о невозможности эффективной организации пенсионной системы на таких принципах.

Следует заметить, что доводов в пользу столь категоричного вывода можно было привести и больше. Во всяком случае расчет страховой части в нынешней отечественной системе при назначении трудовых пенсий — процедура, не понятная широкому кругу пенсионеров. И это тоже недостаток системы.

Резонное замечание о том, что эта система скорее не страховая, а условно-накопительная, не опровергает сделанный выше вывод, а, напротив, подтверждает его.

Каким же образом может быть устроена система пенсионного обеспечения?

Во-первых, пенсия людей, достигших пенсионного возраста, должна включать так называемую **социальную пенсию**. Но не в том смысле, в каком она сегодня присутствует в российском пенсионном законодательстве, а в том, что понимается под базовой частью трудовой пенсии. Это не должна быть сегодняшняя фиксированная минимальная гарантированная сумма, сильно не дотягивающая до прожиточного минимума. Таковой, но соответствующей прожиточному минимуму, она может быть для тех, кто вообще не имеет трудового стажа. Для других социальная пенсия должна варьироваться в зависимости от стажа работы.

В переходный период социальная пенсия должна финансироваться за счет части единого социального налога, направляемого в федеральный бюджет. В случае недостаточности средств дефицит покрывается напрямую из федерального бюджета.

Возможен вариант, во всяком случае в будущем, что социальная пенсия будет выплачиваться напрямую из федерального бюджета. И в этом есть своя логика. Россия, согласно Конституции РФ, является социальным государством.

Таким образом, распределительный принцип (принцип коллективной солидарности поколений) сохраняется, но ограничивается потребностями в выплате социальной пенсии. Фактически первоначальный размер социальной пенсии будет складываться из нынешних базовой и страховой частей пенсии.

Вторая важнейшая часть пенсии — **обязательная накопительная**. Она должна финансироваться из единого социального налога от заработной платы. Половину отчислений передает работодатель, половину — работник. Уплачиваемые взносы должны освобождаться от подоходного налога. Как уже предусмотрено в действующем законодательстве, взносы по заявлению работника могут передаваться либо в государственный, либо в негосударственный пенсионный фонд (в том числе корпоративный фонд в крупных компаниях).

Естественно, обе части — социальная и обязательная накопительная — могут быть дополнены добровольными накопительными вложениями. Работники добровольно и в меру своих возможностей делают пенсионные накопления сверх того, что им позволяет сделать система по формированию обязательной накопительной части.

Отказ от страховой части пенсии и усиление ее накопительной компоненты повышают ответственность граждан за состояние своего пенсионного обеспечения. Сделать это достаточно трудно из-за того, что систему пенсионного обеспечения крайне нежелательно держать в состоянии перманентного реформирования. Однако лучше пойти на серьезные изменения сейчас, когда нынешняя система находится еще в стадии становления и когда состояние федерального бюджета таково, что он может обеспечить все обязательства по пенсионному обеспечению. К тому же необходимо учитывать, что отечественную пенсионную систему все равно ждут серьезные и гораздо более чувствительные изменения (к примеру, повышение пенсионного возраста). Это дает шанс исправить ранее сделанную ошибку, отказавшись от страховой части пенсии и признав, что соответствующие механизмы в пенсионном обеспечении полноценно и эффективно работать не могут.