Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. N 2524-р

Утвердить прилагаемые:

Стратегию долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации;

план-график подготовки проектов федеральных законов по реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации.

Председатель Правительства Российской Федерации	Д. Медведев

Москва,

25 декабря 2012 года

N 2524-р

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. N 2524-р)

Введение

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (далее - Стратегия) разработана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" с учетом бюджетных посланий Президента Российской Федерации от 29 июня 2010 г. "О бюджетной политике в 2011 - 2013 годах", от 29 июня 2011 г. "О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах", от 28 июня 2012 г. "О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах", послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г., Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. N 1351, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537, Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства

Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р.

Необходимость подготовки Стратегии обусловливается 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 последние 10 лет проводились мероприятия, которые направлены на совершенствование пенсионной системы и по итогам которых достигнуты следующие результаты:

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

повышение уровня пенсионного обеспечения с учетом трудового стажа, приобретенного в советское время (валоризация);

создание экономических и правовых предпосылок формирования пенсионных прав будущих получателей трудовой пенсии с учетом требований 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 раза в номинальном размере и более чем в 2,8 раза в реальном.

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

Отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к среднему размеру заработной платы по экономике в 2002 году составляло 34 процента,

к 2007 году оно снизилось до 25 процентов ввиду вызванного объективными причинами отставания темпов индексации трудовой пенсии от темпов роста заработной платы, а к 2012 году увеличилось до 36,8 процента в результате роста базовой части трудовой пенсии в 2008 и 2009 годах, а также проведения в 2010 году валоризации.

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 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 пенсионеров. К 2030 году средний размер трудовой пенсии по старости может не достигнуть минимального целевого уровня в 2,5 прожиточного минимума пенсионера, а отношение среднего размера трудовой пенсии по старости к среднему размеру заработной платы в Российской Федерации будет снижаться;

обострение проблемы обеспечения приемлемого уровня пенсионных прав для среднего класса;

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;

межбюджетные трансферты из федерального бюджета в пенсионную систему на обеспечение ее сбалансированности на период до 2030 года могут увеличиться до 3 процентов валового внутреннего продукта.

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

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

большой объем теневой занятости и скрытой заработной платы;

рост демографической нагрузки в части изменения соотношения застрахованных лиц, за которых осуществляется уплата страховых взносов, и получателей пенсий, а также высокий уровень смертности в трудоспособном возрасте.

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

остается 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 средств пенсионных накоплений, а также расширения перечня финансовых институтов, участвующих в соответствующих правоотношениях, и инструментов для инвестирования средств пенсионных накоплений.

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 до 40 процентов утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;

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

обеспечение 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 финансового обеспечения;

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 связаны с базовыми макроэкономическими и демографическими показателями.

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

Пенсионная система должна базироваться на 3-уровневой модели:

первый 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 законодательством Российской Федерации;

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

третий 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 формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы;

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 законодательством Российской Федерации тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование для плательщиков, уплачивающих страховые взносы за наемных работников, в 2012 - 2015 годах установлен в размере 22 процентов с заработной платы, являющейся базой для начисления страховых взносов, и дополнительно 10 процентов с сумм, превышающих эту базу.

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 (мероприятие целесообразно синхронизировать с мероприятиями по параметрическим изменениям пенсионной системы);

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

приведение размера страхового взноса, уплачиваемого самозанятыми гражданами, в соответствие с уровнем их пенсионных выплат;

установление дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, занятых на работах с особыми условиями труда.

В среднесрочной перспективе предлагается содействовать формированию приемлемых пенсий среднего класса в рамках формирования полноценной системы добровольного пенсионного страхования (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 (например, в случае принятия решения о государственной поддержке 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 самозанятые граждане не могут сформировать пенсионные

права в объеме, соответствующем объему прав граждан, работающих по найму. При этом расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации на финансирование пенсионных выплат самозанятым гражданам превышают их страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. В связи с этим указанные расходы финансируются за счет перераспределения страховых взносов наемных работников и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

В отношении самозанятых граждан предлагается ввести порядок уплаты ими страховых взносов в фиксированном размере исходя из двукратного минимального размера оплаты труда.

Это, с одной стороны, позволит улучшить условия формирования пенсионных прав самозанятых граждан, а с другой, - обеспечит поступление дополнительных страховых взносов для текущих пенсионных выплат.

В долгосрочной перспективе указанной категории граждан будет предоставлено право выбора:

либо уплата страховых взносов в соответствующем фиксированном размере с формированием пенсионных прав на уровне не ниже прожиточного минимума пенсионера;

либо присоединение к системе формирования пенсионных прав 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 произвольных изменений в законодательстве Российской Федерации, а также установление переходного периода в целях адаптации граждан к новым условиям пенсионного обеспечения.

Действующая в настоящее время система установления досрочных пенсий, созданная в период существования Союза ССР, не соответствует современным условиям рыночной экономики и, кроме того, социально несправедлива.

Финансирование выплат досрочных пенсий осуществляется за счет общих доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, а не за счет дополнительных страховых взносов работодателей.

По существу, льготные пенсии компенсируют работникам неблагоприятные условия труда, ответственность за которые должны нести работодатели, а также позволяют работодателям решать проблему привлечения кадров на рабочие места с вредными и опасными условиями труда.

Сложившаяся ситуация не способствует заинтересованности работодателей в улучшении условий и повышении безопасности труда, а также в развитии системы профилактики несчастных случаев на производстве и

профессиональных заболеваний.

Право на получение этих пенсий предоставляется независимо от фактических условий труда, показателей здоровья и сохранения трудоспособности работников.

Самостоятельный источник финансирования досрочных пенсий в связи с особыми условиями труда, а также занятостью на отдельных видах работ отсутствует, поэтому эти пенсии выплачиваются за счет средств, уплачиваемых работодателями в виде общеустановленных страховых взносов. Это снижает возможности для повышения пенсий остальным категориям получателей.

В результате издержки, которые обязаны нести работодатели в целях обеспечения прав своих работников на досрочную пенсию, несут, по сути, все пенсионеры.

Реформирование досрочного пенсионного обеспечения является сложной и комплексной задачей, в рамках выполнения которой необходимо принять меры по улучшению условий труда и созданию стимулов для работодателей, обеспечивающих модернизацию рабочих мест. Кроме того, нужны меры по сокращению уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по созданию условий для экономической мотивации работодателей, улучшающих условия труда.

Одновременно с реформированием досрочных пенсий необходимо усовершенствовать систему обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В целях развития новых форм социальных гарантий работникам предлагается поэтапная трансформация института досрочных пенсий, а также создание условий по предоставлению работникам гарантий и компенсаций в соответствии с их интересами в рамках трудовых и (или) коллективных договоров.

В целях стимулирования работодателей, имеющих рабочие места с особыми условиями труда, а также занятостью работников на отдельных видах работ, к улучшению условий труда и оптимизации таких рабочих мест, а также создания сбалансированной и справедливой пенсионной системы предлагается установление дополнительного тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Для адаптации страхователей к изменению страховой нагрузки предусматривается поэтапное установление дополнительного тарифа страховых взносов:

в отношении выплат лицам, работающим на работах, предусмотренных подпунктом 1 пункта 1 статьи 27 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", на 2013 год - 4 процента, на 2014 год - 6 процентов, на 2015 год - 9 процентов;

в отношении выплат лицам, работающим на работах, предусмотренных подпунктами 2 - 18 пункта 1 статьи 27 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", на 2013 год - 2 процента, на 2014 год - 4 процента, на 2015 год - 6 процентов.

В последующие годы размер дополнительного тарифа будет определяться с учетом обеспечения за счет страховых взносов финансирования выплаты назначенных застрахованным лицам пенсий в течение всего досрочного периода.

При этом предлагается по результатам специальной оценки условий труда освобождать соответствующих работодателей от уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации по дополнительным тарифам. В этом случае работники будут формировать пенсионные права на общих основаниях.

С учетом различий в приобретенных правах на досрочную трудовую пенсию предлагается выделить три категории застрахованных лиц, в отношении которых необходимо 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 право на досрочную трудовую пенсию, приобретают право на включение в специальный стаж периодов работы в особых условиях труда в случае уплаты работодателем в их пользу страховых взносов по дополнительному тарифу, при этом они сохраняют право на назначение досрочных трудовых пенсий.

Предлагается на основе положений, зафиксированных в коллективных либо трудовых договорах или в локальных нормативных актах, создание работодателем системы дополнительных социальных гарантий: добровольное пенсионное страхование (негосударственное пенсионное обеспечение), установление выплат компенсационного характера к заработной плате либо предоставление иных видов социальных гарантий и компенсаций. При реализации этого подхода работодатели будут освобождаться от уплаты страховых взносов по дополнительному тарифу, а у работников будут формироваться соответствующие права на социальные гарантии в корпоративных системах.

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

В отношении лиц, не имеющих специального стажа, соответствующие работодатели в рамках социального партнерства могут предоставлять определенные социальные гарантии - право на корпоративную пенсию (досрочную и (или) дополнительную) или иные гарантии и компенсации, включая выплаты компенсационного характера к заработной плате, дополнительное страхование на случай риска возможной утраты заработка вследствие досрочной потери профессиональной трудоспособности в связи с длительной занятостью работников на рабочих местах с опасными и вредными производственными факторами. При этом по итогам анализа и проработки этого вопроса в состав страховщиков могут быть включены страховые организации.

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 отличающихся от нормальных условиях.

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 обозначил ряд проблем накопительной составляющей пенсионной системы, основными из которых являются:

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

направление в накопительную составляющую из распределительной 6 процентов 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 доходность по результатам ее инвестирования.

Исходя из анализа проблем, проявившихся в процессе функционирования накопительной составляющей пенсионной системы, предлагается комплекс следующих мер, направленных на ее совершенствование:

перераспределение тарифа страховых взносов для застрахованных лиц, которые не осуществили выбор в пользу формирования средств пенсионных накоплений в управляющей компании или негосударственном пенсионном фонде, - направление 2 процентов указанного тарифа на накопительную составляющую и 4 процентов тарифа страховых взносов на распределительную составляющую пенсионной системы;

сохранение на прежнем уровне в размере 6 процентов тарифа страховых

взносов на накопительную составляющую для застрахованных лиц, которые осуществили выбор в пользу формирования средств пенсионных накоплений в негосударственном пенсионном фонде или управляющей компании, с предоставлением им права самостоятельного выбора варианта формирования пенсионных прав: в размере 6 процентов тарифа страховых взносов на накопительную составляющую пенсионной системы или 2 процентов тарифа страховых взносов на накопительную составляющую и 4 процентов тарифа страховых взносов на распределительную составляющую пенсионной системы;

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

В рамках подготовки комплекса мер по перераспределению тарифа страховых взносов будет рассмотрен вопрос о предоставлении застрахованным лицам права самостоятельного выбора в отношении части тарифа страховых взносов: остаться в государственной пенсионной системе или формировать свои пенсионные права в рамках накопительной составляющей в системе добровольного пенсионного страхования (негосударственного пенсионного обеспечения). При этом в рамках совершенствования накопительной составляющей может быть решен вопрос о сроке выплаты пенсии и о порядке наследования сумм средств пенсионных накоплений. Кроме того, после завершения срока действия программы государственного софинансирования добровольных пенсионных накоплений будет рассмотрена возможность продления этой программы с уточнением условий ее реализации для отдельных категорий застрахованных лиц.

Все ранее сформированные в рамках накопительной системы пенсионные права сохраняются и продолжают реализовываться в установленном порядке.

Предложенные меры по определению оптимального тарифа страховых взносов на накопительную составляющую позволят, с одной стороны, сохранить реальный размер трудовой пенсии и, с другой, - обеспечить сбалансированность пенсионной системы.

Для обеспечения 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 негосударственных пенсионных фондов и качеству составляющих их активов, а также создание многоуровневой системы гарантий сохранности, включая системы объединенных гарантийных фондов;

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 и стандартов при осуществлении указанной деятельности;

стимулирование добровольного формирования пенсионных накоплений;

введение обязательного участия негосударственных пенсионных фондов в саморегулируемых организациях;

совершенствование механизма формирования пенсионных прав в накопительной составляющей обязательного пенсионного страхования и в 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.

Дополнительно будет проработан вопрос о введении системы единого реестра счетов застрахованных лиц в добровольном пенсионном страховании (негосударственном пенсионном обеспечении).

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 к качественному исполнению трудовых обязанностей и закрепления на рабочих местах 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 этой сфере.

Будет нормативно 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 к стандартизации финансовых пенсионных продуктов, контролю и надзору за их предоставлением гражданам, а также совершенствование налоговых режимов для финансирования пенсионных выплат.

Условия и порядок формирования средств для финансирования пенсионных выплат и 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.

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

Совершенствование формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы

Основным принципом совершенствования формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы 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 застрахованных лиц и обязательств по выплате им пенсий.

В частности, порядок 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 действующем порядке расчета страховой части трудовой пенсии становится в условиях негативной демографической ситуации.

Должны быть решены следующие задачи по совершенствованию

формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы:

поддержание приемлемого соотношения между средними уровнями пенсий и заработных плат;

оптимизация регулирования индексации пенсий;

изменение порядка учета 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 государства по объему будущих пенсионных выплат, обеспеченных страховыми взносами.

В связи с этим необходимо изменить действующий порядок формирования пенсионных прав, с тем чтобы это позволило регулировать все основные элементы пенсионного обеспечения граждан и решать обозначенные проблемы.

Предполагается, что обязательства пенсионной системы будут соответствовать ее текущим доходам.

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

В этом случае размер пенсии будет поставлен в зависимость от количества отработанных гражданами лет и от их индивидуального заработка в течение всей трудовой жизни.

В связи с этим в рамках оптимизации порядка расчета пенсионных прав застрахованных лиц будет рассмотрен вопрос о возможности перехода к соответствующему порядку с установленными выплатами как наиболее стабильному и эффективному, а также о специальном порядке расчета пенсионных прав для пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца, отражающем социально значимый характер этого вида обеспечения.

В рамках новой системы должен обеспечиваться коэффициент замещения трудовой пенсией по старости до 40 процентов утраченного заработка 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 производить расчет трудовой пенсии исходя из нормативного стажа.

С учетом изменений демографической ситуации предусмотрено доведение нормативной продолжительности страхового (трудового) стажа до уровня, обеспечивающего сбалансированность прав и обязательств, - до 35 лет.

При этом предлагается увеличить требования по минимальному страховому (трудовому) стажу, необходимому для определения права на пенсию в общеустановленном возрасте.

В целях стимулирования более продолжительной трудовой деятельности для граждан, принявших решение работать после достижения пенсионного возраста и отсрочить назначение пенсии, предлагается предусмотреть ее установление в более высоком размере за счет установления специального порядка перерасчета пенсионных прав. В перспективе с учетом роста заработной платы и сохранения способности граждан к трудовой деятельности будет создан механизм по осуществлению выплаты пенсии работающим пенсионерам в зависимости от размера получаемой ими заработной платы.

При этом все пенсионные права "нестрахового" характера предлагается учитывать в рамках государственного пенсионного обеспечения с установлением механизма финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета.

Реализация предлагаемых мероприятий позволит в долгосрочной перспективе осуществить переход к новой системе формирования пенсионных прав исходя из требования сбалансированности пенсионных прав и обязательств по выплате пенсий. При этом изменение системы формирования пенсионных прав должно осуществляться при условии сопоставимости обязательств, складывающихся как в условиях действующего законодательства, так и нового законодательного регулирования.

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

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

на синхронизацию обязательного пенсионного страхования с другими видами обязательного социального страхования;

на формирование единой системы актуарного оценивания, включая стандартизацию актуарной деятельности;

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

Кроме того, в целях повышения адресности предоставления социальных гарантий и легализации теневого рынка труда необходимо совершенствование системы персонифицированного учета граждан в сфере обязательного пенсионного страхования, ведение трудовой и социальной документации граждан в электронном виде.

Развитие международного сотрудничества в сфере пенсионного обеспечения

В современных условиях, когда нарастает процесс глобализации 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 жительства в другое государство. Предлагается активизировать работу по заключению международных договоров Российской Федерации 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 отношениях с государствами, имеющими с Российской Федерацией интеграционные проекты на евразийском пространстве.

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 (по 2013 год включительно) предлагается:

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

введение специальной оценки условий труда, по результатам которой

соответствующие работодатели освобождаются от уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации по дополнительным тарифам;

изменение тарифной политики в отношении самозанятых граждан в целях более полного обеспечения их пенсионных прав;

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

законодательная регламентация (с введением с 2014 года) перераспределения тарифа страховых взносов для застрахованных лиц, которые не осуществили выбор в пользу формирования средств пенсионных накоплений в управляющей компании или негосударственном пенсионном фонде, - направление 2 процентов указанного тарифа на накопительную составляющую и 4 процентов тарифа страховых взносов на распределительную составляющую пенсионной системы с сохранением на прежнем уровне в размере 6 процентов тарифа страховых взносов на накопительную составляющую для застрахованных лиц, которые осуществили выбор в пользу формирования средств пенсионных накоплений в управляющей компании или негосударственном пенсионном фонде, и с предоставлением им права самостоятельного выбора варианта формирования пенсионных прав: в размере 6 процентов тарифа страховых взносов на накопительную составляющую пенсионной системы или 2 процентов тарифа страховых взносов на накопительную составляющую и 4 процентов тарифа страховых взносов на распределительную составляющую пенсионной системы;

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

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

создание многоуровневой системы гарантий сохранности средств накопительной составляющей, включая системы объединенных гарантийных фондов;

установление порядка формирования и учета прав застрахованных лиц в накопительном компоненте обязательного пенсионного страхования и пенсионных прав участников в системе добровольного пенсионного страхования (негосударственного пенсионного обеспечения), 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 состава финансовых институтов, допускаемых к участию в формировании пенсионных накоплений;

установление для негосударственных пенсионных фондов обязанности участия в саморегулируемой организации.

В рамках второго этапа (2014 - 2015 годы) предлагается:

совершенствование и уточнение правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации;

совершенствование системы персонифицированного учета граждан в сфере обязательного пенсионного страхования;

совершенствование организационно-правовой формы негосударственных пенсионных фондов;

формирование единой системы актуарного оценивания, включая стандартизацию актуарной деятельности;

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

установление правовых основ создания и функционирования корпоративных пенсионных систем.

В рамках третьего этапа (2016 - 2030 годы) предлагается:

предоставление самозанятым гражданам права выбора варианта формирования и реализации пенсионных прав;

определение дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда, с учетом необходимости обеспечения всего досрочного периода получения ими трудовой пенсии;

стимулирование дополнительного платежа из заработной платы в пенсионную систему для работников с учетом уровня их доходов и возраста;

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

На постоянной основе предлагается:

расширение перечня финансовых инструментов инвестирования пенсионных накоплений;

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

поэтапное приведение размера страхового взноса, уплачиваемого самозанятыми категориями граждан, в соответствие с уровнем производимых им 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);

стимулирование добровольного формирования гражданами пенсионных накоплений и содействие развитию добровольных (корпоративных и частных) пенсионных систем;

расширение охвата населения корпоративным пенсионным обеспечением;

совершенствование системы государственного контроля за формированием средств пенсионных накоплений;

принятие мер по синхронизации обязательного пенсионного страхования с другими видами обязательного социального страхования.

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 процентов 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.

Раздел VI
Заключение

Тенденции развития пенсионной системы Российской Федерации, а также реализация предложений по ее совершенствованию находятся в тесной взаимосвязи с общей социально-экономической и в первую очередь макроэкономической ситуацией в стране.

Предусмотренные в Стратегии меры будут эффективно реализованы, если одновременно произойдет позитивная трансформация внешних по отношению к пенсионной системе факторов и положения на рынке труда.

Главными условиями реализации предлагаемых мер являются преодоление негативных тенденций на рынке труда, которые до сих пор проявляются в сохранении скрытой зарплаты и теневой занятости, стабилизация положения

в формальном секторе рынка труда и легализация теневого рынка труда, а также повышение производительности труда.

В процессе макроэкономического планирования необходимо преодолеть тенденцию к усилению неравенства в распределении заработной платы по различным видам экономической деятельности при одновременном сохранении низкого удельного веса фонда оплаты труда в структуре валового внутреннего продукта.

В части повышения эффективности демографической программы необходимо реализовать стратегические задачи по снижению смертности в детском и трудоспособном возрастах, улучшить качество здравоохранения и профилактику заболеваемости.

План-график подготовки проектов федеральных законов по реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. N 2524-р)

	Содержание мероприятия, предусматривающего подготовку проекта федерального закона	Срок представления в Правительство Российской Федерации законопроекта (законопроектов)	Ответственные исполнители
I. Первый этап законопроектной работы			
1.	Создание системы гарантий сохранности средств пенсионных накоплений	представлен в Правительство Российской Федерации	Минэкономразвития России,Минфин России,Минтруд России,ФСФР России
2.	Расширение состава финансовых институтов и создание системы пенсионных программ	представлен в Правительство Российской Федерации	Минфин России,Минэкономразвития России,Минтруд России,ФСФР России

3.	Повышение требований к минимальному размеру собственных средств, транспарентности институтов, участвующих в формировании пенсионных накоплений, совершенствование системы государственного контроля за формированием средств пенсионных накоплений, создание системы объединенных гарантийных фондов и установление для негосударственных пенсионных фондов обязанности участия в саморегулируемой организации	представлен в Правительство Российской Федерации	Минфин России,Минэкономразвития России,Минтруд России,ФСФР России
4.	Совершенствование порядка формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы (новая формула определения размера пенсии), создание механизма по стимулированию граждан, выразивших намерение продолжать работать по достижении пенсионного возраста и принявших решение отсрочить назначение пенсии, а также совершенствование механизмов индексации расчетного пенсионного капитала и размеров трудовых пенсий и создание механизма по осуществлению выплаты пенсии работающим пенсионерам в зависимости от размера их заработной платы	март 2013 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,Пенсионный фонд Российской Федерации
5.	Стимулирование развития негосударственного пенсионного обеспечения	июнь 2013 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,Пенсионный фонд Российской Федерации

6.	Введение специальной оценки условий труда застрахованных лиц, по результатам которой соответствующие работодатели освобождаются от уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации по дополнительным тарифам	сентябрь 2013 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,Пенсионный фонд Российской Федерации
II. Второй этап законопроектной работы			
7.	Совершенствование и уточнение правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации и внесение соответствующих изменений в законодательствоРоссийской Федерации	март 2014 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,Пенсионный фонд Российской Федерации
8.	Совершенствование системы персонифицированногоучета граждан в системе обязательного пенсионного страхования	март 2014 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,Пенсионный фонд Российской Федерации
9.	Совершенствование организационно-правовой формы негосударственных пенсионных фондов	апрель 2015 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,ФСФР России,Пенсионный фонд Российской Федерации
10.	Комплексное преобразование системы досрочных пенсий с установлением нового механизма формированияи реализации социальныхправ застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда и на отдельных видах работ	июнь 2015 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,Пенсионный фонд Российской Федерации
11.	Установление правовых основ создания и функционирования корпоративных пенсионных систем	июнь 2015 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,ФСФР России,Пенсионный фонд Российской Федерации

III. Третий этап законопроектной работы			
12.	Предоставление самозанятым гражданам права выбора варианта формирования и реализации пенсионных прав	март 2016 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,Пенсионный фонд Российской Федерации
13.	Определение дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда и на отдельных видах работ	июль 2016 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,Пенсионный фонд Российской Федерации
14.	Стимулирование дополнительного платежа из заработной платы работников в пенсионную систему с учетом уровня их доходов и возраста	апрель 2017 г.	Минтруд России,Минфин России,Минэкономразвития России,Пенсионный фонд Российской Федерации