

**Институт экономики переходного периода**

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5 Тел./ факс 229 6596, [www.iet.ru](http://www.iet.ru)

---

## **Государственное пенсионное обеспечение: поддержка уровня**

**Авторы:**

**С.Н. Смирнов  
М.Ю. Турунцева  
Н.Г. Леонова**

**Москва  
Май 2003 г.**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>1. ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ: УРОВЕНЬ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990-Е – НАЧАЛЕ 2000-Х ГГ..</b>	<b>3</b>
<b>2. ФИНАНСОВАЯ ЦЕНА ПРОБЛЕМЫ ПОДДЕРЖКИ УРОВНЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ.....</b>	<b>7</b>
<b>3. СУЩЕСТВУЮЩИЙ МЕХАНИЗМ ПОДДЕРЖКИ УРОВНЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ.....</b>	<b>9</b>
<b>4. ОЦЕНКА ДИНАМИКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИЙ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВУЮЩИХ МЕХАНИЗМОВ ИНДЕКСАЦИИ В 2002 Г. ....</b>	<b>11</b>
<b>5. ЗАДАЧИ ПОДДЕРЖКИ УРОВНЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НА ПЕРСПЕКТИВУ .....</b>	<b>14</b>
<b>6. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ .....</b>	<b>24</b>



## 1. Введение в проблему: уровень пенсионного обеспечение населения Российской Федерации в 1990-е – начале 2000-х гг.

С началом рыночных реформ в России в 1992 г. получатели государственных трудовых и социальных пенсий как лица с фиксированными доходами неоднократно оказывались в положении объектов политических спекуляций. В этот период возникло несколько принципиально ошибочных тезисов, которые стали своеобразными ловушками для общественного сознания, которые в той или иной мере повлияли на действия российских законодателей и правительства в области реформы пенсионной системы. Эти тезисы активно использовались в так называемой «политической» социальной политике.

*Тезис (ловушка) 1.* Уровень пенсионного обеспечения в стране крайне низок, и пенсионеры в массе своей являются бедными.

Имеющиеся данные государственной статистической отчетности (табл. 1) не подтверждают данного тезиса. Напротив, гораздо более острой социальной проблемой для страны стала повышенная вероятность попадания в состав малоимущих бедных экономически активных граждан и молодежи.

Таблица 1

Относительная бедность среди пенсионеров в Российской Федерации<sup>1</sup>

Категория населения, период наблюдений	Доля среди данной категории населения (%) :		Отношение доли малоимущих и крайне бедных среди данной категории населения к доле малоимущих и крайне бедных для населения страны в целом:	
	малоимущих*	крайне бедных**	малоимущих	крайне бедных
1	2	3	4	5
Все население				
1998	37,8	9,8	1,00	1,00
1999	50,2	16,8	1,00	1,00
2000	40,0	10,3	1,00	1,00
Получатели государственных пенсий, из них:				
1. работающие пенсионеры				
1998	15,9	2,7	0,42	0,28
1999	25,0	5,2	0,50	0,31
2000	18,2	3,1	0,46	0,30
2. неработающие пенсионеры				
1998	25,4	5,1	0,67	0,52
1999	39,5	10,1	0,79	0,60

<sup>1</sup>Здесь и ниже в тех случаях, когда это оговорено дополнительно, в качестве исходных данных для расчетов использовались материалы сборников Госкомстата России «Социальное положение и уровень жизни населения России» (официальное издание) за соответствующие годы.

2000	30,1	5,9	0,75	0,57
в т.ч.:				
2.1. пенсионеры по старости				
1998	21,7	3,9	0,57	0,40
1999	35,1	8,2	0,70	0,49
2000	25,7	4,6	0,64	0,45
2.2. пенсионеры по инвалидности				
1998	41,9	11,5	1,11	1,17
1999	53,7	18,1	1,07	1,08
2000	43,8	11,3	1,10	1,10
2.3. пенсионеры по случаю потери кормильца				
1998	48,6	12,6	1,29	1,29
1999	62,2	22,7	1,24	1,35
2000	51,0	12,7	1,28	1,23
2.4. получатели социальных пенсий				
1998	38,9	7,9	1,03	0,81
1999	45,4	14,5	0,90	0,86
2000	49,7	12,9	1,24	1,25

\*К малоимущим относится население (домашние хозяйства) со среднедушевыми доходами ниже величины прожиточного минимума.

\*\*К крайне бедным относится малоимущее население (домашние хозяйства) с уровнем располагаемых ресурсов в 2 и более раз ниже величины прожиточного минимума.

В наиболее благоприятном положении оказались, как это можно было предположить и априори, работающие пенсионеры, имеющие возможность получать, наряду с трудовыми пенсиями, заработную плату. Доля малоимущих среди них оказалась в 2000 г. почти в 2 раза ниже доли малоимущих среди населения в целом, а доля крайне бедных – почти в 3 раза ниже.

Уровень малообеспеченности и бедности среди неработающих пенсионеров естественно выше, чем среди работающих пенсионеров. Вместе с тем в целом по данной их категории он оказался ниже, чем среди населения в целом. Так, в 2000 г. доля малоимущих среди них оказалась ниже среднего показателя по стране в целом на 25%, а доля крайне бедных – соответственно на 43%. Относительно достаточным (на фоне сложившихся макроэкономических показателей) был уровень государственных трудовых пенсий у пенсионеров по старости: соответствующие доли нуждающихся и крайне бедных были ниже средних показателей по стране в целом на 36% и 45%.

Сложнее оказалась ситуация с получателями так называемых социальных (не трудовых) пенсий, в состав которых, помимо собственно «социальных пенсионеров», входят получатели пенсий по инвалидности и пенсий по случаю потери кормильца. Доля малообеспеченных и крайне бедных среди них в 2000 г. была выше, чем среди насе-

ления страны в целом. При этом следует отметить, что государству удавалось поддерживать относительно приемлемый уровень жизни инвалидов, в то время как уровень жизни получателей других категорий социальных пенсий действительно был заметно (приблизительно на  $\frac{1}{4}$ ) ниже, чем в стране в целом.

Финансово-экономический кризис 1998 г. принципиально не изменил соотношение между уровнями материального благополучия пенсионеров и населения страны в целом. После резкого роста доли малоимущих и крайне бедных в 1999 г. в 2000 г. в большинстве случаев произошло ее несколько менее резкое сокращение. В результате в 2000 г. доли обеспеченных и крайне бедных домохозяйств в стране, в т.ч. и среди пенсионеров оказались выше, чем в 1998 г.

*Тезис (ловушка) 2.* Пенсионеры в состоянии выйти из бедности (нуждаемости) только в том случае, если они будут проживать в семьях, где другие члены семей имеют относительно высокие уровни доходов.

Результаты обследования бюджетов домашних хозяйств в 1990-е гг. не подтверждали и этот тезис. Например, в декабре 1996 г. удельный вес домашних хозяйств с денежными доходами ниже прожиточного минимума среди домашних хозяйств одиноких пенсионеров составил 6%, в то время как среди домашних хозяйств без детей в целом – 15,7%.

Этот тезис опровергается также и данными табл. 1, из которых можно сделать вывод, что некоторые из категорий пенсионеров не только не являются «замыкающим» звеном, или аутсайдерами по размеру получаемых доходов в домохозяйствах, но, напротив, выступают в роли их лидеров.

*Тезис (ловушка 3).* Поскольку уровень нуждаемости (бедности) пенсионеров в России ниже уровня нуждаемости (бедности) населения страны в целом, постольку мероприятия по индексации размеров государственных пенсий не должны рассматриваться в качестве безусловного приоритета социальной политики.

Данный тезис с идеологической точки зрения является прямо противоположным тезисам 1 – 2 и в принципе имеет право на существование, если принимать во внимание сложившиеся пропорции в экономике и социальной сфере страны.

Однако, согласно данным той же государственной статистической отчетности (табл. 2, график 1), уровень жизни пенсионеров в его абсолютном измерении (как соотношение между размерами государственных пенсий и прожиточного минимума пенсионеров) в России остается низким. В 2001 г. отношение среднего размера назначенных месячных пенсий к прожиточному минимуму пенсионера оказалось меньше 1 и не

вышло на докризисный уровень, когда его значение стабильно превышало 1.

Таблица 2

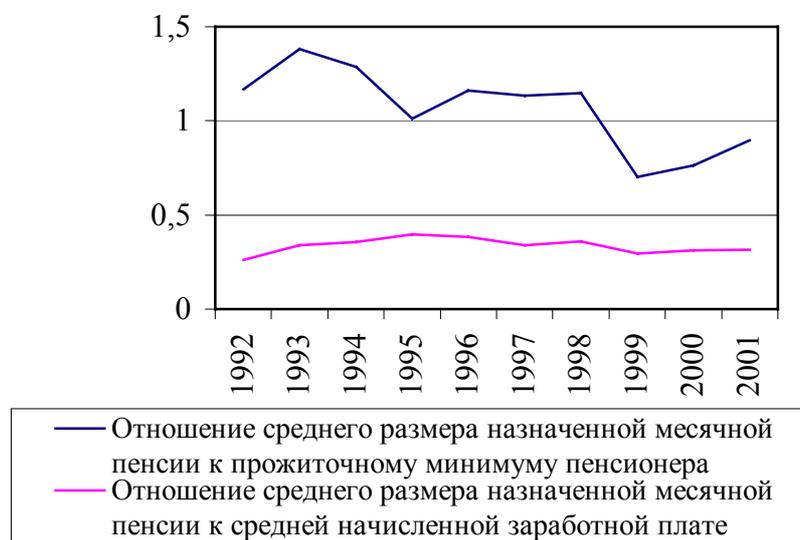
Отношение размеров государственных пенсий к прожиточному минимуму пенсионеров в Российской Федерации

Год	Отношение среднего размера назначенной месячной пенсии (с учетом компенсации) к:	
	прожиточному минимуму пенсионера	среднему размеру начисленной заработной платы
1	2	3
1992	1,169	0,260
1993	1,381	0,339
1994	1,286	0,356
1995	1,010	0,398
1996	1,160	0,382
1997	1,132	0,340
1998	1,147	0,360
1999	0,702	0,295
2000	0,764	0,312
2001	0,895	0,316
2002*	1,021	0,312

\*По данным сборника Госкомстата «Социально-экономическое положение России. Январь – февраль 2003 года». М., б/г

График 1.

Динамика относительного размера назначенной месячной пенсии в Российской Федерации



В посткризисный период также ухудшилось соотношение между средней назначенной месячной пенсией и средней начисленной заработной платой. В 1993 – 1998 гг. средняя пенсия составляла не менее 1/3 средней заработной платы, что считалось достаточно разумным показателем. В течение 3 посткризисных лет значение этого показателя после провала в 1999 г. (на 6,5 п.п.) стало постепенно повышаться, но так и не дос-

тигло упомянутой 1/3.

Таким образом, проблема поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации действительно существует.

## 2. Финансовая цена проблемы поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения

Расчет финансовой цены поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения в стране зависит в первую очередь от того, какое значение будет определено для данного уровня.

Если в качестве такого уровня будет принят прожиточный минимум пенсионера, то тогда годовой объем дополнительных средств на его поддержку может быть рассчитан по следующей формуле:

$$dB = 12 * \sum_{i=1}^n N_i * (LS - A_i), \quad (1)$$

где:  $dB$  – дополнительные средства, которые необходимы для повышения уровня государственного пенсионного обеспечения до прожиточного минимума, руб.;

$N_i$  – численность пенсионеров, получающих государственные пенсии  $i$ -го вида, чел.;

$LS$  – прожиточный минимум пенсионеров, руб./мес.;

$A_i$  – средний размер государственной пенсии  $i$ -го вида;

$i$  – индекс вида государственной пенсии ( $i=1, 2, \dots, n-1, n$ ).

Если в качестве данного уровня принимается не прожиточный минимум, а некоторая величина от него, то формула (1) записывается в виде:

$$dB = 12 * \sum_{i=1}^n N_i * (K * LS - A_i), \quad (1a)$$

где:  $K$  – коэффициент повышения прожиточного минимума (например 1,5; 2; 2,5 и т.д.).

В соответствии с данным алгоритмом проведем соответствующие расчеты на примере отдельных категорий пенсионеров, получавших государственные пенсии в Российской Федерации в 2001 г. (табл. 2). Оговоримся, что при проведении расчетов нами не учитывались работающие пенсионеры. Это объясняется тем, что механизмы поддержки уровня пенсионного обеспечения работающих пенсионеров должны отличаться от таких механизмов для пенсионеров, государственная пенсия которых является единственным источником их доходов.

Таблица 2

Величина дополнительных средств на некоторые виды государственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации в 2001 г.



1	Вид государственной пенсии 2	При установлении размера государственного пенсионного обеспечения на уровне:	
		прожиточного минимума 3	1,5 прожиточных минимумов 4
1	По старости: - численность получателей, тыс.чел. - средний размер назначенных пенсий, руб./мес. - расчетная величина затрат на выплату пенсий по старости, млрд.руб. - прожиточный минимум пенсионера, руб./мес. - дополнительные затраты на выплату пенсий, млрд.руб.	23227 1254,9 349,8 1144 0	23227 1254,9 349,8 1144 128,5
2	По инвалидности: - численность получателей, тыс.чел. - средний размер назначенных пенсий, руб./мес. - расчетная величина затрат на выплату пенсий по инвалидности, млрд.руб. - прожиточный минимум пенсионера, руб./мес. - дополнительные затраты на выплату пенсий, млрд.руб.	4031 940,4 45,5 1144 9,8	4031 940,4 45,5 1144 37,5
3	По случаю потери кормильца: - численность получателей, тыс.чел. - средний размер назначенных пенсий, руб./мес. - расчетная величина затрат на выплату пенсий по случаю потери кормильца, млрд.руб. - прожиточный минимум пенсионера, руб./мес. - дополнительные затраты на выплату пенсий, млрд.руб.	2588 668,9 20,8 1144 14,8	2588 668,9 20,8 1144 32,5
4	Социальные: - численность получателей, тыс.чел. - средний размер назначенных пенсий, руб./мес. - расчетная величина затрат на выплату социальных пенсий, млрд.руб. - прожиточный минимум пенсионера, руб./мес. - дополнительные затраты на выплату пенсий, млрд.руб.	1400 631,7 10,6 1144 8,6	1400 631,7 10,6 1144 18,2
	ИТОГО дополнительных затрат по 4-м видам государственного пенсионного обеспечения: - млрд.руб. - в % к фактической величине выплаченных пенсий - в % к ВВП	33,2 7,0 0,4	216,7 45,7 2,4

Результаты расчетов, которые приведены в табл. 2, позволяют сделать вывод о наличии вполне определенных экономически обусловленных «разумных» границ поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения. Например, доведение размеров государственных пенсий до прожиточного минимума не потребует значительного роста государственных расходов. В то же время повышение их до 1,5 прожиточного минимума повлечет увеличение этих расходов приблизительно на 50%. Обеспечение таких выплат неизбежно потребовало бы реструктуризации государственных расходов

в пользу системы государственного пенсионного обеспечения (мы не будем специально останавливаться на ее структуре). Следовательно, мы получаем дополнительное подтверждение стратегической верности выбранного направления пенсионной реформы в Российской Федерации, предусматривающей упреждающее (на страховой основе) формирование ресурсов на выплату государственных пенсий.

### **3. Существующий механизм поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения**

С принятием в декабре 2001 г. пакета из трех федеральных законов – «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» в стране началась пенсионная реформа. В уже созданной ими части законодательной базы пенсионной сферы существуют определенные регламенты поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения.

Речь идет о механизме индексации пенсий. Рассмотрим вначале механизм индексации трудовых пенсий. Так, в ст. 17 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ данный механизм определен применительно к отдельным элементам трудовой пенсии (напомним, что эта пенсия складывается из 3-х составляющих – базовой, страховой и накопительной).

Пункт 6 данной статьи установил, что: «размер *базовой части* (выделено нами – С.С., Н.И.) трудовой пенсии индексируется с учетом темпов роста инфляции в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете и бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на соответствующий финансовый год». Таким образом, здесь отсутствуют четкие критерии индексации, а она по существу является неформализованной процедурой, поскольку законодатель в том же пункте установил также, что «коэффициент индексации и ее периодичность определяются Правительством Российской Федерации».

Еще одна проблема, которую законодатель попытался решить в рассматриваемом пункте, связана с поэтапным приближением базовой части трудовой пенсии «к величине прожиточного минимума». Однако и в этом случае механизм остался неформализованным, поскольку в этом случае размеры базовых частей различных видов трудовых пенсий (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца) «могут устанавливаться отдельными федеральными законами одновременно с принятием феде-

рального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год».

Аналогичен предложенный механизм индексации *страховой части* трудовой пенсии (подпункты 1 – 3 п. 7 ст. 17 закона), однако в отличие от индексации ее базовой части предусматривается использовать элементарную модель, в качестве ограничения в которой выступает рост цен за каждый календарный квартал. В зависимости от количественного значения этого ограничения возможно использование одного из 3-х регламентов индексации:

1) при росте цен за каждый календарный квартал не менее, чем на 6% индексация проводится ежеквартально с 1-го числа второго месяца очередного квартала (1 февраля, 1 мая, 1 августа, 1 ноября);

2) при меньшем росте цен, но не менее, чем на 6% за полугодие индексация проводится 1 раз в 6 месяцев (с 1 августа и 1 февраля, если индексация в течение соответствующего полугодия не проводилась в соответствии с п. 1);

3) при меньшем росте цен индексация проводится 1 раз в год (с 1 февраля, если индексация в течение года не проводилась в соответствии с пп. 1 и 2).

Однако, как и в случае с индексацией базовой части трудовой пенсии, количественные параметры индексации страховой ее части также не определены. В подпункте 4 п. 7 ст. 17 закона установлено, что «коэффициент индексации размера страховой части трудовой пенсии определяется Правительством Российской Федерации, исходя из уровня роста цен за соответствующий период». Из этого положения не вытекает, что уровень индексации страховой части трудовой пенсии должен обязательно соответствовать росту цен: де-факто Правительство должно его только учитывать. Кроме того, введено еще одно ограничение, заключающееся в том, что этот коэффициент индексации «не может превышать коэффициент индексации размера базовой части трудовой пенсии».

Еще одна возможность индексации страховой части трудовой пенсии связана с динамикой среднемесячной заработной платы в стране (подпункт 5 п. 7 ст. 17) закона, которым установлено, что «если годовой индекс роста» последней «превысит суммарный коэффициент произведенной индексации», то «с 1 апреля следующего года производится дополнительное увеличение размера страховой части трудовой пенсии на разницу между годовым индексом роста среднемесячной заработной платы ... и указанным коэффициентом». При этом введено ограничение, что «дополнительное увеличение размера страховой части трудовой пенсии (с учетом ранее произведенной) ее индексации) «не может превышать индекс роста доходов Пенсионного фонда ... в расчете

на одного пенсионера, направляемых на выплату страховой части трудовых пенсий».

В п. 9 ст. 17 закона установлен также механизм индексации *накопительной части* трудовой пенсии, которая производится с годовой периодичностью с 1 июля года, следующего за годом ее назначения или перерасчета «с учетом доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений и изменения ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости». Однако данная проблема в настоящее время не является актуальной, поскольку первые выплаты накопительной части трудовой пенсии будут произведены в стране не ранее 2012 г.

Специальные механизмы индексации приняты в отношении пенсий, которые назначаются в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». Ст. 25 этого закона установлено, что такие пенсии индексируются следующим образом:

- федеральных государственных служащих – при увеличении их денежного содержания на индекс его увеличения (четкий количественный критерий);

- военнослужащих и членов их семей – в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семей» (отсылочная норма);

- военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, участников Великой Отечественной войны, граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, членов семей перечисленных категорий граждан, нетрудоспособных граждан – в порядке, установленном для индексации базовой части трудовых пенсий, предусмотренных Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (это означает, что коэффициент индексации и ее периодичность этих видов пенсий будут определяться Правительством Российской Федерации).

#### **4. Оценка динамики государственных пенсий в условиях действующих механизмов индексации в 2002 г.**

Используя некоторые допущения (в тех случаях, когда количественные критерии индексации законодателем не были определены), оценим возможные финансово-экономические последствия предложенного механизма индексации на примере реальных показателей 2002 г.

Результаты первого года действия механизма индексаций, которые были уста-

новлены пакетом пенсионных законов в декабре 2001 г., приведены в табл. 3.

Таблица 3

Динамика средних размеров назначенных месячных пенсий и их соотношение с индексом потребительских цен в Российской Федерации в 2002 – 2003 гг.

Индекс потребительских цен	Средний размер назначенных месячных пенсий, руб.	В % к предшествующему месяцу	Индекс роста потребительских цен	Отношение индекса среднего размера назначенных месячных пенсий к индексу роста потребительских цен (гр.3:гр.4)
1	2	3	4	5
<i>2002 г.</i>				
Январь	1241	1,085	1,031	1,052
Февраль	1323	1,066	1,012	1,053
Март	1329	1,005	1,011	0,994
<i>I квартал</i>	<i>1298</i>	<i>1,135*</i>	<i>1,054*</i>	<i>1,077</i>
Апрель	1332	1,002	1,012	0,990
Май	1334	1,002	1,017	0,985
Июнь	1337	1,002	1,005	0,997
<i>I – II квартал</i>	<i>1334</i>	<i>1,167*</i>	<i>1,090*</i>	<i>1,071</i>
Июль	1340	1,002	1,007	0,995
Август	1459	1,089	1,001	1,088
Сентябрь	1461	1,001	1,004	0,997
<i>I – III квартал</i>	<i>1420</i>	<i>1,241*</i>	<i>1,103*</i>	<i>1,125</i>
Октябрь	1461	1,000	1,011	0,989
Ноябрь	1461	1,000	1,016	0,984
Декабрь	1462	1,000	1,015	0,985
<i>I – IV квартал</i>	<i>1462</i>	<i>1,278*</i>	<i>1,151*</i>	<i>1,110</i>
<i>2003 г.</i>				
Январь	1464	1,001	1,024	0,978
Февраль	1501**	1,025	1,016	1,009
<i>Январь - февраль</i>	<i>1483</i>	<i>1,013***</i>	<i>1,040***</i>	<i>0,974</i>

Источник: «Социально-экономическое положение России». Статистические сборники Госкомстата России за различные периоды.

\*К декабрю 2001 г.

\*\*Предварительные данные.

\*\*\*К декабрю 2002 г.

Видно, что в 2002 г. индексация пенсий проводилась с 1 февраля и 1 августа, в то время как индексации с 1 мая и 1 ноября не осуществлялись. Это соответствует законодательно определенным условиям индексации, поскольку индекс потребительских цен в соответствующих кварталах (первом и третьем) был ниже 6% (5,4% и 1,2%). Тем не менее проведенных индексаций оказалось достаточно для того, чтобы повысился не только номинальный, но и реальный размер назначенных месячных пенсий. Если потребительские цены в стране в 2002 г. увеличились на 15,1%, то пенсии – на 27,8%. Таким образом, следует признать, что в результате проведенных индексаций рост среднего размера назначенных месячных пенсий оказался выше роста потребительских цен. Например, следствием проведенной индексации с 1 августа 2002 г. стало повышение

средних размеров назначенных месячных пенсий в августе по сравнению с февралем (месяцем предыдущей индексации) на 10,3%, в то время как потребительские цены в марте – августе 2002 г. увеличились на 5,4%, т.е. почти в 2 раза меньше.

Следует ли из этого, что индексации пенсий проводились с определенным опережением? Для этого необходимо проанализировать количественные параметры каждой из 2 проведенных до конца 2002 г. индексаций.

При проведении первой индексации (февраль 2002 г.) учитывалось, что потребительские цены во II полугодии 2001 г. (первый период, за который проводилась индексация в соответствии с новым законодательством) возросли на 5,3%. В результате индексации средний размер назначенных месячных пенсий в феврале 2002 г. оказался больше по сравнению с декабрем 2001 г. на 15,6%. Следовательно, эта индексация была проведена с заметным опережением.

Однако вторая индексация (август 2002 г.) была проведена уже без опережения. В этом месяце средний размер назначенных месячных пенсий, по сравнению с июнем повысился на 9,1%, в то время как потребительские цены в I полугодии 2002 г. (второй период, за который проводилась индексация) возросли также на 9,1%.

Третья индексация проводилась с 1 февраля 2003 г. и вызвала значительные расхождения между экспертами в оценке ее содержания и последствий. Действительно, потребительские цены во II полугодии 2002 г. (третий временной интервал, который должен был анализироваться в качестве возможного периода индексации) увеличились на 5,5%. В то же время средний размер назначенных месячных пенсий в феврале 2003 г. оказался больше по сравнению с декабрем 2002 г. всего на 1,3%, или на 39 руб. Однако данная ситуация не противоречит принятому в декабре 2001 г. пенсионному законодательству, согласно которому, как уже отмечалось, при росте цен, меньшем, чем на 6% за полугодие индексация проводится 1 раз в год с 1 февраля. С 1 февраля 2003 г. была проиндексирована базовая часть трудовой пенсии: если на момент вступления в силу Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (1 января 2002 г.) она составляла 450 руб. в мес., то с 1 февраля 2003 г. – 554 руб. в мес., или на 23,1% больше. В результате базовая часть трудовой пенсии оказалась недоиндексированной, поскольку, как это видно из табл. 3, потребительские цены в Российской Федерации в 2002 г. увеличились на 27,8%. При соответствии этих показателей размер базовой части трудовой пенсии должен был бы составить не 554, а 575 руб. в мес.

Оценивая действующий механизм индексации трудовых пенсий, можно сказать, что в принципе он носит, с одной стороны, достаточно предсказуемый характер с точки

зрения сроков проведения индексаций. В то же время анализ, уже проведенных индексаций свидетельствует, что сам их размер остался неформализованной величиной, что подтвердило высказывавшиеся нами ранее предположения о значительной роли субъективных факторов при осуществлении индексаций.

Обратимся теперь к уже упоминавшемуся еще одному основанию для индексации страховой части трудовой пенсии, связанному с обеспечением ее соответствия динамике среднемесячной заработной платы в стране. В 2002 г. средняя заработная плата в стране повысилась на 36,2%, в то время как средний размер назначенных месячных пенсий, определенной как совокупность всех их составных частей увеличился на 27,8%. Следовательно, основание для индексации страховой части трудовой пенсии с 1 апреля 2003 г., по-видимому, сохранялось. Предполагаемый размер ее индексации был определен в 12,6%<sup>2</sup>.

Последняя величина на самом деле связана с законодательно установленным ограничением индексации размера страховой части трудовой пенсии индексом роста доходов Пенсионного фонда в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховой части трудовых пенсий. По расчетам пенсионного фонда, в 2002 г. этот рост составил 30,7%. Однако ранее произведенные индексации обусловили принятие к зачету не этой величины, а только 12,6%.

В целом установленный порядок индексации различных составных частей государственных трудовых пенсий, как это показано на графике 2, несколько изменил динамику роста среднего размера назначенных месячных пенсий. Так, видно, что если соответствующая кривая в 2001 г. имела ступенчатый характер (на ней четко видны 3 ступени, соответствующие февралю, маю и августу), то в 2002 г. очевидны только 2 ступени, соответствующие индексациям, которые на основе положений действующего законодательства были проведены с 1 февраля и с 1 августа).

## **5. Задачи поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения на перспективу**

Оценка первых результатов действия нового пенсионного законодательства в Российской Федерации в части механизмов, связанных с поддержкой уровня государственного пенсионного обеспечения, свидетельствует, что оно не решает, как минимум, двух крупных проблем.

---

<sup>2</sup>«Российская газета», 1 апреля 2003 г., № 60 (3174), с. 1

*Первая* из этих проблем связана с тем, что созданный механизм индексации трудовых пенсий привязан прежде всего к динамике основных макроэкономических показателей. С одной стороны, такая привязка достаточно адекватна, поскольку позволяет согласовать параметры государственного пенсионного обеспечения с реальными ресурсными возможностями элементов системы финансового обеспечения выплаты государственных пенсий.

С другой стороны, с принятием пакета пенсионных законов в декабре 2001 г. оказалось так, что в качестве исходного уровня (базы) для дальнейшей эволюции параметров государственного пенсионного обеспечения в стране было принято его состояние на конец 2001 г. Однако доказательство оптимальности данного состояния для введения в действие механизмов индексации пенсий отсутствуют. Вплоть до 2001 г. отношение среднего размера назначенной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера оставалось (см. табл. 2) меньше 1, т.е. последствия снижения реального уровня государственного пенсионного обеспечения после финансово-экономического кризиса 1998 г. еще не были преодолены. Только в 2002 г. показатель среднего размера назначенной месячной пенсии несколько превысил величину прожиточного минимума пенсионера, и уровень государственного пенсионного обеспечения вышел на уровень 1995 г. (первого года после так называемого «черного вторника»).

Отсюда следует, что государство фактически не приняло на себя количественно определенные обязательства по поддержанию именно *уровня* (выделено нами – СС., Н.И.) государственного пенсионного обеспечения. Упомянувшееся выше намерение законодателя поэтапно приближать размер базовой части трудовой пенсии к величине прожиточного минимума, не меняет сути дела, поскольку носит качественный, а не количественный характер. Таким образом, обязательства (ответственность) по поддержанию уровня государственного пенсионного обеспечения были заменены иными обязательствами (ответственностью), связанными с индексацией размеров различных составных частей пенсий в зависимости от таких факторов, как рост потребительских цен, состояние бюджета Пенсионного фонда, изменение средней заработной платы в стране.



Но если для отдельных категорий пенсионеров такая ситуация может рассматриваться как допустимая (например, для работающих пенсионеров), то в отношении тех из них, для кого государственные трудовые пенсии являются единственным (или основным) источником доходов подобного рода подмена понятий носит принципиальный характер. То же относится и к получателям социальных пенсий.

По-нашему мнению, для данных категорий пенсионеров целесообразно рассмотреть возможности альтернативного механизма индексации пенсий. Суть его состоит в том, что в него должен быть встроен особый порядок такой индексации на период, когда размер базовой части трудовых пенсий индексируется не с учетом показателя инфляции, а в соответствии с долгосрочной программой повышения базовой части трудовой пенсии и социальных пенсий до прожиточного минимума. выше мы показали, что базовый размер пенсии в феврале 2003 г. (554 руб./мес.) был выше, чем в январе 2001 г. (450 руб./мес.) на 23,1%. В то же время величина прожиточного минимума пенсионеров в IV квартале 2002 г. (1432 руб./мес.) оказалась на 19,6% выше, чем в IV квартале 2001 г. (1197 руб./мес.). Приняв во внимание, что в январе 2003 г. потребительские цены в стране повысились еще на 2,4% и условно допустив, что величина прожиточного минимума пенсионера увеличилась на ту же величину<sup>3</sup>, получим, что

<sup>3</sup>В настоящее время Госкомстат сообщает данные о величине прожиточного минимума ежеквартально на основе данных, рассчитываемых самостоятельно регионами субфедерального уровня.

величина последнего к концу января 2003 г. составила уже 1466 руб./мес., или на 22,5% больше, чем в IV квартале 2001 г.

Следовательно, прогресс в приближении базовой части трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера в 2002 г. отсутствовал, что, как нам кажется, подтверждает необходимость предлагаемого особого порядка индексации базовой части трудовых пенсий и социальных пенсий на период, пока они не достигнут величины прожиточного минимума пенсионера. Можно предложить 2 основных принципа подобного механизма

*Во-первых*, регламентирование в годовом измерении количественных нормативов приближения размера базовой части государственной трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера (аналогичный порядок должен быть принят и в отношении социальных пенсий, которые назначаются в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»). Это означает, что при разработке федерального бюджета<sup>4</sup> на очередной финансовый год должны предусматриваться расходы на повышение размера базовой части трудовых пенсий и социальных пенсий. Конкретные размеры повышения логично устанавливать в определенной пропорции к приросту доходов государственного бюджета на определенный финансовый год при соблюдении следующего условия (формула 2):

$$Kbp_i : Ifb_i / Ifb_0, \quad (2)$$

где:  $Kbp_i$  - коэффициент (индекс) повышения размера базовой части трудовой пенсии (социальной пенсии) в  $i$ -м финансовом году;

$Ifb_i$  - доходы федерального бюджета в  $i$ -м финансовом году, установленные Федеральным законом «О федеральном бюджете Российской Федерации на 2... год», руб.;

$Ifb_0$  - фактические доходы федерального бюджета в базовом ( $i - 1$ ) финансовом году, руб.

*Во-вторых*, индексация базовой части трудовых пенсий на предлагаемых условиях должна производиться не всем категориям получателей трудовых пенсий, а только тем из них, для которых пенсия является единственным (или основным) источником доходов, а базовая часть пенсии, в свою очередь, является основной частью получаемой трудовой пенсии. Обоснование этой части (по нашему мнению, она не должна быть меньше 90% - 95%) и определение соответствующего принятому значению контингента пенсионеров может быть сделано при расчете параметров федерального бюджета на очередной финансовый год. При этом в результате индексации должно соблюдаться

---

<sup>4</sup>Напомним, что базовая часть государственных трудовых пенсий и социальные пенсии выпла-

достаточно очевидное условие, описываемое формулой 3:

$$BP_{n \rightarrow N} = BP_{l \rightarrow L} + IP_{l \rightarrow L} + SP_{l \rightarrow L}, \quad (3)$$

где:  $BP_{n \rightarrow N}$  - базовая часть трудовой пенсии пенсионера, имевшего право на ее индексацию по условиям приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

$BP_{l \rightarrow L}$  - базовая часть трудовой пенсии пенсионера, не имевшего право на ее индексацию по условиям приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

$IP_{l \rightarrow L}$  - страховая часть трудовой пенсии пенсионера, не имевшего право на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

$SP_{l \rightarrow L}$  - накопительная часть трудовой пенсии пенсионера, не имевшего право на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

$n$  - индекс пенсионера, имевшего право на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

$l$  - индекс пенсионера, не имевшего право на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, руб.;

$N$  - множество пенсионеров, имевших право на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, чел.;

$L$  - множество пенсионеров, не имевших право на индексацию базовой части трудовой пенсии по условиям ее приближения к прожиточному минимуму пенсионера, чел.

Что касается социальных пенсий, то здесь такое исключение не делается, а индексация производится в том случае, если размер конкретного вида социальных пенсий ниже прожиточного минимума пенсионера.

После доведения базовой части трудовой пенсии до величины прожиточного минимума пенсионера может быть восстановлен в полном объеме ныне действующий механизм ее индексации с обязательным введением законодательной поправки, что во всех случаях она должна быть не ниже этой величины.

*Вторая*, по нашему мнению, важная проблема, связанная с поддержкой уровня государственного пенсионного обеспечения в стране, является необходимость учета регионального фактора в механизмах индексаций. Генезис этой упорно не замечаемой в процессе проведения пенсионной реформы проблемы мы связываем с государственной политикой цен, которая проводилась в плановой экономике прежнего СССР, в соответствии с которой страна была разделена на 3 ценовых зоны (пояса). Было понятно, что пенсионеры, проживавшие в «дорогом» северном должны были получать повышенные пенсии по сравнению с пенсиями граждан, которые проживали, например, в централь-

---

чиваются из средств федерального бюджета.

ных районах России. Проблема северян признается и в новых условиях: в настоящее время уже имеются наработки, связанные с исчислением базовой части трудовой пенсии для пенсионеров, которые проживают на Севере, с учетом районного коэффициента<sup>5</sup>. Логично, что из рассмотрения при этом исключаются страховая и накопительная части пенсий, которые рассчитываются, исходя из размеров заработков будущего пенсионера, которые в северных регионах существенно выше.

Но с отменой планового ценообразования проблема индексации базовой части трудовой пенсии стала актуальной и для других регионов страны: различия в величине прожиточного минимума носят значимый характер и для субъектов Российской Федерации, расположенных не только в северной зоне, но и в зонах, не экстремальных по климатическим и иным параметрам. Например, значения максимального и минимального отношений базовой части трудовой пенсии, установленной с 1 февраля 2003 г., к прожиточному минимуму пенсионера в Сибирском федеральном округе (ФО) в IV квартале 2002 г. различались в 2,43 раза (от 20,6% в Таймырском автономном округе (АО) до 50% в Алтайском крае), в Дальневосточном ФО – в 2,31 раза (от 14,4% в Корякском АО до 33,2% в Амурской области), в Северо-Западном ФО – в 2,28 раза (от 20,8% в Ненецком АО до 47,4% в Псковской области), в Центральном ФО – в 1,8 раза (от 27,1% в г.Москве до 48,9% в Тамбовской области), в Уральском ФО – в 1,71 раза (от 23,9% в Ямало-Ненецком АО до 40,9% в Челябинской области), в Южном и Приволжском ФО – в 1,3 раза (соответственно от 38,1% в Республике Ингушетия до 49,6% в Республике Северная Осетия – Алания и от 37,5% в Самарской области до 48,8% в Республике Татарстан). В целом по Российской Федерации соответствующие значения различались в 3,47 раза (от 14,4% в Корякском АО до 50% в Алтайском крае) при среднем значении данной доли в стране 38,7% (табл. 4, график 3).

Таблица 4

Распределение регионов субфедерального уровня по отношению базовой части трудовой пенсии к величине прожиточного минимума пенсионера

Значение отношения, %	Число регионов	Регионы	Распределение регионов по федеральным округам
1	2	3	4
45,1 и более	17	Алтайский край (50), Республика Северная Осетия – Алания (49,6), Тамбовская область (48,9), Республики Татарстан (48,8), Адыгея, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская (по 48,3), Марий	ЦФО – 6, ПФО – 5 ЮФО – 4, СЗФО, СФО – по 1

<sup>5</sup>К началу апреля 2003 г. эти предложения на концептуальном уровне уже обсуждались в Государственной Думе, Совете Федерации и Правительстве Российской Федерации (см. М.Зурабов «Копи пенсию смолоду». Российская газета, 1 апреля 2003 г., № 60 (3174), с.3

		Эл (48,2), Липецкая (47,8), Псковская (47,4), Владимирская, Брянская (по 47,2) области, Республика Башкортостан (46,8), Тульская (46,2), Белгородская (45,7) области, Чувашская Республика (45,3), Оренбургская область (45,2)	
40,1 – 45,0	24	Республика Калмыкия (45), Коми-Пермяцкий АО (44,5), Смоленская (44), Омская (43,9), Рязанская (43,7) области, Республика Мордовия (43,6), Ростовская область, Удмуртская Республика (по 43,1), Краснодарский край, Нижегородская, Костромская (по 43), Волгоградская (42,8), Пензенская (42,5), Ульяновская (42,4) области, Ставропольский край (42,3), Воронежская область (42,2), Республика Алтай (41,6), Кировская (41,5), Астраханская (41,2), Челябинская (40,9), Новгородская (40,7), Калужская (40,5) Саратовская (40,3), Ярославская (40,2) области	ПФО – 8, ЮФО и ЦФО – по 6, СФО – 2, СЗФО и УФО – по 1
35,1 – 40,0	22	Курганская, Тверская (по 40), Вологодская (39,9) Кемеровская (39,6), Ивановская, Калининградская (по 39,5) Ленинградская (39,2) области, Красноярский край (39), Пермская область (38,9), <b>Российская Федерация (38,7)</b> , Усть-Ордынский Бурятский АО (38,6) Республики Ингушетия (38,1), Хакасия, Курская (по 38), Самарская (37,5) Томская (37,4) области, Республика Тыва (37,3), Новосибирская (36,7), Московская (36,6) области, Республика Бурятия (36,5) Иркутская (36,3), Свердловская области, Республика Карелия (по 35,5)	СФО – 9, ЦФО и СЗФО – по 4, УФО и ПФО – по 2, ЮФО – 1
35,0 и менее	18	Читинская (34,3) Амурская (33,2) области, г. Санкт-Петербург (33,1), Архангельская (33), Еврейская автономная (32,5) области, Республика Коми (31,8), Агинский Бурятский АО (31,3), Приморский край (28,1), г. Москва (27,1), Мурманская область (26,8), Ханты-Мансийский АО (25,1), Республика Саха (Якутия) (24,2), Ямало-Ненецкий АО (23,9), Сахалинская область (22,2), Ненецкий АО (20,8), Камчатская область, Таймырский (по 20,6) Корякский (14,4) АО	ДФО – 7, СЗФО – 5, СФО – 3, УФО – 2, ЦФО – 1

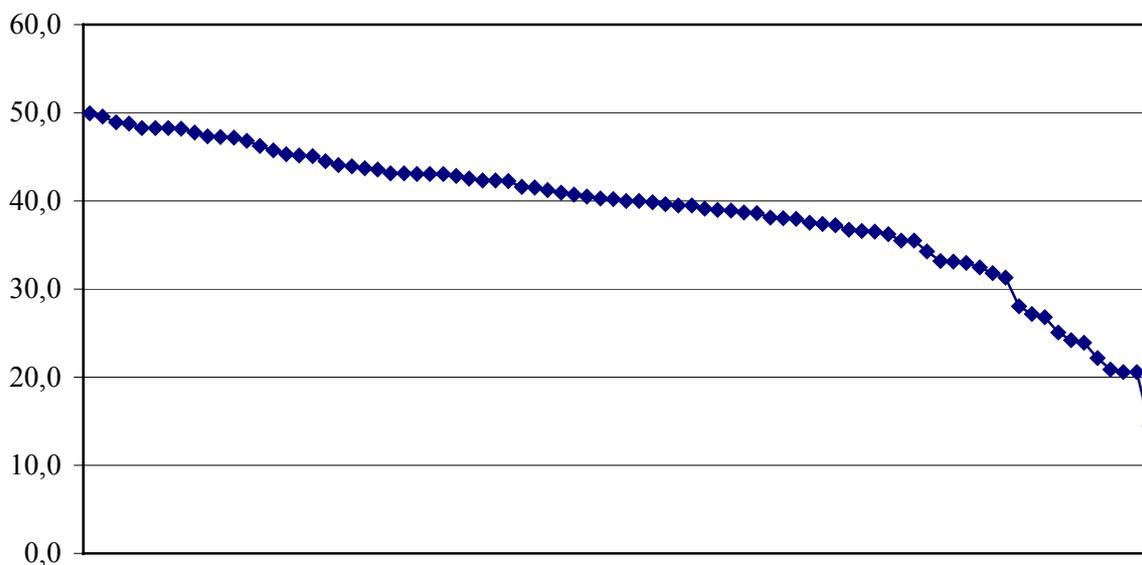
Примечания.

1. Принятые сокращения названий федеральных округов: ЦФО – Центральный, СЗФО – Северо-Западный, ЮФО – Южный, ПФО – Приволжский, УФО – Уральский, СФО – Сибирский, ДФО – Дальневосточный.
2. Большую, чем в Российской Федерации в целом роль в обеспечении прожиточного минимума пенсионеров базовая часть трудовой пенсии играли в 50 регионах, или в 61,7% их общего числа, а меньшую – в 31 регионе, или 38,3%.
3. В IV квартале 2002 г. не были рассчитаны величины прожиточного минимума пенсионеров в 8-ми субъектах Российской Федерации – Орловской области (ЦФО), Республиках Дагестан и Чеченской (ЮФО), Тюменской области (УФО), Эвенкийском АО (СФО), Хабаровском крае, Магаданской области и Чукотском АО (ДФО).

Судя по приведенным количественным показателям, проблема выравнивания условий государственного пенсионного обеспечения (в части базовой части трудовой пенсии) в Российской Федерации действительно существует. Но ее практическое реше-

ние требует от законодательной и исполнительной власти принятия некоторых принципиальных положений.

График 3. Отношение базовой части трудовой пенсии (554 руб./мес.) к величине прожиточного минимума пенсионера в IV квартале 2002 г. в регионах субфедерального уровня



Прежде всего, необходимо определить, в чем именно заключается ответственность государства, связанная с межрегиональным выравниванием социальных гарантий<sup>6</sup>. Речь идет именно о базовых социальных гарантиях, которые применительно к государственному пенсионному обеспечению заключаются в установлении размера базовой части трудовой пенсий. Рассчитанное выше значение разрыва между максимальным и минимальным отношениями базовой части трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера в регионах субфедерального уровня почти 3,5 раза свидетельствует, что у государства нет осознанного подхода к решению данной проблемы.

Что касается законодательно закрепленного намерения государства постепенно приближать размер базовой части трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера, то оно носит по сути дела абстрактный характер. Из табл. 4 видно, что повышение ее в IV квартале 2002 г. до прожиточного минимума пенсионера, рассчитанного для Российской Федерации в целом (1432 руб./мес.) не решило бы соответствующей

<sup>6</sup>Проблема установления регионально дифференцированных базовых социальных гарантий характерна не только для государственного пенсионного обеспечения, но носит общий характер (те же вопросы возникают, например, в отношении условий проводимой в стране реформы системы оплаты жилищно-коммунальных услуг, определении размеров социальных трансфертов и др.). Некоторые из этих проблем рассмотрены нами в монографии С.Н.Смирнова «Региональные аспекты социальной политики». М., «Гелиос – АРВ», 1999

проблемы, как минимум, для 31 региона субфедерального уровня, где величина прожиточного минимума пенсионера оказалась выше его среднереспубликанского значения. Условная оценка финансовых последствий такого повышения приведена в табл. 5.

Таблица 5

Оценка потребности в средствах федерального бюджета для доведения размера базовой части трудовой пенсии до прожиточного минимума пенсионера

	Размер прожиточного минимума пенсионеров в IV квартале 2002 г., руб./мес.	Численность пенсионеров в 2001 г., тыс.чел.	Величина средств, необходимых для доведения базовой части трудовой пенсии до прожиточного минимума пенсионера в регионе, млн.руб.
<b>Российская Федерация</b>	<b>1432</b>	<b>36989*</b>	<b>389616,1</b>
<b>Центральный федеральный округ</b>			
Белгородская область	1212	452	3569,0
Брянская область	1174	439	3266,2
Владимирская область	1173	468	3476,3
Воронежская область	1312	760	6913,0
Ивановская область	1402	353	3592,1
Калужская область	1367	302	2946,3
Костромская область	1288	223	1964,2
Курская область	1458	399	4328,4
Липецкая область	1160	368	2676,1
Московская область	1514	1765	20332,8
Орловская область	н/д	265	
Рязанская область	1267	408	3490,8
Смоленская область	1258	322	2720,3
Тамбовская область	1133	383	2661,1
Тверская область	1386	460	4592,6
Тульская область	1198	587	4536,3
Ярославская область	1378	416	4113,4
г.Москва	2041	2371	42308,1
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>			
Республика Карелия	1561	218	2634,3
Республика Коми	1740	277	3942,3
Архангельская область	1680	396	5350,8
Вологодская область	1389	358	3587,2
Калининградская область	1402	218	2218,4
Ленинградская область	1415	459	4742,4
Мурманская область	2067	236	4284,8
Новгородская область	1361	217	2101,4
Псковская область	1170	239	1766,7
г.Санкт-Петербург	1674	1262	16961,3
Ненецкий автономный округ	2658	10	252,5
<b>Южный федеральный округ</b>			
Республика Адыгея	1148	125	891,0
Республика Дагестан	н/д	450	
Республика Ингушетия	1453	59	636,5
Кабардино-Балкарская Республика	1148	181	1290,2
Республика Калмыкия	1230	69	559,7



Карачаево-Черкесская Республика	1148	116	826,8
Республика Северная Осетия – Алания	1117	196	1324,2
Чеченская Республика	н/д	186	
Краснодарский край	1287	1372	12068,1
Ставропольский край	1310	706	6404,8
Астраханская область	1344	236	2237,3
Волгоградская область	1293	736	6526,8
Ростовская область	1284	1280	11212,8
<b>Приволжский федеральный округ</b>			
Республика Башкортостан	1184	1030	7786,8
Республика Марий Эл	1149	189	1349,5
Республика Мордовия	1272	264	2274,6
Республика Татарстан	1136	964	6732,6
Удмуртская Республика	1285	394	3456,2
Чувашская Республика	1223	345	2769,7
Кировская область	1335	436	4086,2
Нижегородская область	1287	1061	9332,6
Оренбургская область	1227	578	4667,9
Пензенская область	1302	427	3832,8
Пермская область	1425	721	7535,9
Самарская область	1476	872	9647,8
Саратовская область	1374	718	7065,1
Ульяновская область	1308	379	3429,2
Коми-Пермьяцкий автономный округ	1246	41	340,5
<b>Уральский федеральный округ</b>			
Курганская область	1385	288	2871,9
Свердловская область	1560	1230	14848,6
Тюменская область	н/д	318	
Челябинская область	1354	958	9196,8
Ханты-Мансийский автономный округ	2210	209	4153,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	2315	71	1500,4
<b>Сибирский федеральный округ</b>			
Республика Алтай	1333	52	486,1
Республика Бурятия	1517	231	2669,4
Республика Тыва	1487	83	929,3
Республика Хакасия	1456	139	1504,5
Алтайский край	1109	697	4642,0
Красноярский край	1422	733	7634,9
Иркутская область	1528	640	7480,3
Кемеровская область	1398	811	8213,8
Новосибирская область	1508	697	7979,3
Омская область	1262	531	4511,4
Томская область	1481	252	2803,2
Читинская область	1617	256	3265,5
Агинский Бурятский автономный округ	1771	16	233,7
Таймырский автономный округ	2695	8	205,5
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	1434	34	359,0
Эвенкийский автономный округ	н/д	4	
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>			
Республика Саха (Якутия)	2292	206	4296,3
Приморский край	1975	497	8474,8
Хабаровский край	н/д	359	

Амурская область	1668	213	2847,4
Камчатская область	2690	74	1896,8
Магаданская область	н/д	46	
Сахалинская область	2500	151	3526,2
Еврейская автономная область	1706	44	608,3
Корякский автономный округ	3835	7	275,6
Чукотский автономный округ	н/д	13	
<b>Итого по регионам</b>			<b>391028,7</b>

\*Без учета Орловской области, Республик Дагестан и Чеченской, Тюменской области, Эвенкийского АО, Хабаровского края, Магаданской области и Чукотского АО, общая численность пенсионеров в которых в 2001 г. составила 1641 тыс.чел.

Очевидно, что проблема связана не с желанием сэкономить средства федерального бюджета: при повышении размера базовой части трудовой пенсии до прожиточного минимума пенсионера, который рассчитывается для Российской Федерации в целом, необходимые средства для этого по сопоставимому кругу регионов оказались меньше всего на 1,4 млрд.руб., или на 0,4% меньше, чем в случае повышения пенсий до прожиточного минимума в каждом из регионов субфедерального уровня.

К сожалению, позиция о необходимости привязки минимального стандарта государственного пенсионного обеспечения (в роли такового и выступает размер базовой части трудовой пенсии) к региональным (а не среднереспубликанскому) величинам прожиточного минимума пенсионера не находит отражения в ходе проведения пенсионной реформы в стране. Индексация ее размера происходит для Российской Федерации в целом. Исходя из приведенных данных, становится очевидным, что при этом пенсионеры в ряде регионов оказываются дискриминированными.

В качестве компромиссного решения можно рекомендовать региональную дифференциацию размеров базовой части трудовой пенсии в отношении тех пенсионеров, для которых ее доля в структуре получаемой пенсии является основной.

## 6. Основные выводы

А. Проведение пенсионной реформы в Российской Федерации и индексация государственных пенсий связаны с преодолением нескольких ошибочных тезисов (ловушек для общественного сознания). В частности, не подтверждаются статистикой тезисы, что: 1) уровень пенсионного обеспечения в стране крайне низок, и пенсионеры в массе своей являются бедными; 2) пенсионеры в состоянии выйти из бедности (нуждаемости) только в том случае, если они будут проживать в семьях, где другие члены семей имеют относительно высокие уровни доходов и 3) поскольку уровень нуждаемости (бедности) пенсионеров в России ниже уровня нуждаемости (бедности) населения

страны в целом, постольку мероприятия по индексации размеров государственных пенсий не должны рассматриваться в качестве безусловного приоритета социальной политики.

Б. Оценка финансовых последствий поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения в стране зависит от того, какое значение будет определено для данного уровня. Проведенные на примере 4-х видов государственного пенсионного обеспечения – по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, социального – расчеты свидетельствуют, что в 2001 г. повышение их размеров до величины прожиточного минимума пенсионеров потребовало бы дополнительных расходов в размере 0,4% ВВП (7% фактической величины выплаченных пенсий), а до 1,5 прожиточных минимумов пенсионера – 2,4% ВВП (соответственно 45,7%).

Необходимость обеспечения таких выплат неизбежно потребовало бы реструктуризации государственных расходов в пользу системы государственного пенсионного обеспечения. Следовательно, стратегически верными является реализуемое направление пенсионной реформы в Российской Федерации, предусматривающее упреждающее (на страховой основе) формирование ресурсов на выплату государственных пенсий.

В. В принятых в декабре 2001 г. федеральных законах «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» созданы определенные регламенты поддержки уровня государственного пенсионного обеспечения. Эти механизмы касаются всех составных частей трудовой пенсии (базовой, страховой и накопительной), а также пенсий, которые назначаются в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (в частности, федеральных государственных служащих, военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, участников Великой Отечественной войны, граждан, пострадавших в результате радиационных или техногенных катастроф, членов семей перечисленных категорий граждан, нетрудоспособных граждан).

Достоинством предложенных в законодательстве механизмов индексации является количественная и календарная определенность условий их проведения. Однако, сами размеры индексаций в большинстве случаев определяются на субъективной основе (например, отсутствует четко установленная необходимость соответствия размеров индексации базовой части трудовой пенсии росту потребительских цен, решения о размерах индексации принимает Правительство России и т.п.). Оценка полученных в 2002 г. результатов использования действующего механизма индексации на примере трудо-

вых пенсий подтвердила эти соображения. Например, недоиндексированным оказался размер базовой части трудовой пенсии. Таким образом, остаются нерешенными, как минимум, 2 крупные проблемы.

Г. Первая из этих проблем связана с тем, что созданный механизм индексации трудовых пенсий привязан прежде всего к динамике основных макроэкономических показателей. С одной стороны, такая привязка адекватна, поскольку позволяет согласовать параметры государственного пенсионного обеспечения с реальными ресурсными возможностями элементов системы финансового обеспечения выплаты государственных пенсий. С другой стороны, в качестве исходного уровня для дальнейшей эволюции параметров государственного пенсионного обеспечения было принято его состояние на конец 2001 г., которое не может рассматриваться как идеальное. Таким образом, обязательства (ответственность) государства по поддержанию уровня государственного пенсионного обеспечения были заменены иными обязательствами (ответственностью), связанными с индексацией размеров различных составных частей пенсий в зависимости от таких факторов, как рост потребительских цен, состояние бюджета Пенсионного фонда, изменение средней заработной платы в стране. Такая ситуация может рассматриваться как допустимая для работающих пенсионеров, но в отношении тех, для кого государственные трудовые пенсии и социальные пенсии являются единственным (или основным) источником доходов подмена понятий носит принципиальный характер.

Для данных категорий пенсионеров целесообразен альтернативный механизм индексации пенсий. Суть его состоит в том, что в него должен быть встроен особый порядок такой индексации на период, когда размер базовой части трудовых пенсий индексируется не с учетом показателя инфляции, а в соответствии с долгосрочной программой повышения базовой части трудовой пенсии и социальных пенсий до прожиточного минимума. Основными принципами подобного механизма являются:

- регламентирование в годовом измерении количественных нормативов приближения размера базовой части государственной трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера (аналогичный порядок должен быть принят и в отношении социальных пенсий, которые назначаются в соответствии с Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»);

- проведение индексации базовой части трудовых пенсий на предлагаемых условиях не всем категориям получателей трудовых пенсий, а только тем из них, для которых пенсия является единственным (или основным) источником доходов, а базовая

часть пенсии, в свою очередь, является основной частью получаемой трудовой пенсии.

После доведения базовой части трудовой пенсии до величины прожиточного минимума пенсионера может быть восстановлен в полном объеме ныне действующий механизм ее индексации с обязательным введением законодательной поправки, что во всех случаях она должна быть не ниже этой величины.

Д. Вторая проблема связана с необходимостью учета регионального фактора в механизмах индексации базовой части трудовой пенсии и социальных пенсий в связи с большими их различиями по отношению к прожиточному минимуму пенсионеров в различных регионах субфедерального уровня (в целом по России – почти в 3,5 раза).

К сожалению, позиция о необходимости привязки минимального стандарта государственного пенсионного обеспечения (в роли такового и выступает размер базовой части трудовой пенсии) к региональным (а не среднереспубликанскому) величинам прожиточного минимума пенсионера не находит отражения в ходе проведения пенсионной реформы в стране. Индексация ее размера происходит для Российской Федерации в целом. В качестве компромиссного решения можно рекомендовать региональную дифференциацию размеров базовой части трудовой пенсии в отношении тех пенсионеров, для которых ее доля в структуре получаемой пенсии является основной.