

УДК 336.145

© Е. С. Поротькин^{1,2}, В. К. Поротькина², 2016

^{1,2} Самарская академия государственного
и муниципального управления (САГМУ)
E-mail: evg.porotkin@mail.ru

² Самарский институт управления (СИУ), Россия
E-mail: veraporotkina@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ БАЛАНСИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются проблемы, с которыми сталкивается Правительство Российской Федерации при финансировании системы обязательного пенсионного страхования. Изучена динамика доходов и расходов Пенсионного фонда РФ. Определены проблемы существующей модели пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: Пенсионный фонд РФ, дефицит бюджета, система обязательного пенсионного страхования.

Пенсионная система является одним из важнейших механизмов финансового обеспечения решения социально-экономических проблем страны. От эффективности ее функционирования во многом зависит продолжительность и качество жизни населения. По степени внимания государства к решению пенсионных проблем можно судить о его социальном характере и степени ответственности перед старшим поколением [10, с. 26].

По состоянию на 1 января 2015 г. пенсионное обеспечение в РФ охватывало более 41 млн человек, за период 2009-2014 гг. численность пенсионеров в стране выросла на 6,1% (табл. 1).

Таблица 1

Основные показатели пенсионного обеспечения в Российской Федерации за период 2009-2014 гг.

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Численность пенсионеров – всего, тыс. чел.	39 090	39 706	40 162	40 573	41 019	41 456

в % к 2009 г.	100	101,6	102,7	103,8	104,9	106,1
в % к предыдущему году	-	101,6	101,1	101,0	101,1	101,1
Удельный вес работающих пенсионеров, %	30,0	31,2	32,4	33,7	34,9	36,0
Численность пенсионеров, приходящаяся на 1 тыс. чел. населения, чел.	273,7	277,9	280,7	283,0	285,5	287,9
Численность занятых в экономике, приходящаяся на 1 пенсионера, чел.	1,73	1,72	1,70	1,68	1,66	1,66
Средний размер назначенных пенсий, руб.	5 191,1	7 476,3	8 202,9	9 040,5	9 917,5	10786,0
в % к 2009 г.	100	144,0	158,0	174,2	191,1	207,8
в % к предыдущему году	-	144,0	109,7	110,2	109,7	108,8
Величина прожиточного минимума пенсионера, руб.	4100	4521	5032	5123	5998	6617
в % к 2009 г.	100	110,3	122,7	125,0	146,3	161,4
в % к предыдущему году	-	110,3	111,3	101,8	117,1	110,3
Соотношение среднего размера назначенных пенсий с прожиточным минимумом, %	126,6	165,4	163,0	176,5	165,4	163,0
Соотношение среднего размера назначенных пенсий со средним размером заработной платы, %	27,9	35,7	35,1	33,9	33,3	33,2

Примечание. Таблица составлена авторами по данным ПФ РФ [16].

Недостаточное пенсионное обеспечение привело к тому, что в течение рассматриваемого периода, доля работающих пенсионеров неуклонно росла с 30,0% до 36,0%. Численность занятых в экономике страны, приходящаяся на 1 пенсионера в 2014 г. составляла 1,66 чел. против 1,73 чел. в 2009 г., что предполагает возникновение еще больших сложностей в процессе балансирования бюджета Пенсионного фонда РФ в будущем.

За последние годы средний размер начисленной пенсии по России вырос более чем в 2 раза и составил по итогам 2014 г. 10786,0 руб. в месяц, что составляет 1,61 прожиточного минимума против 1,1 в 2009 г. Одновременно с этим выросло соотношение между средними размерами пенсии и заработной платы с 27,9% до 33,2%, в последние годы (начиная с 2011 г.) наблюдается устойчивая отрицательная динамика этого показателя. Необходимо отметить, что рекомендованный стандарт ЕС в отношении коэффициента замещения трудовой пенсией утраченной заработной платы составляет 40%, такой же ориентир установлен в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ [5]. В развитых странах коэффициент замещения колеблется в пределах 50-70% [6, с. 79].

Данные по итогам 2014 г. свидетельствуют, что коэффициент замещения в последнем отчетном периоде продолжил снижаться и составил 33,2% при среднем размере заработной платы по экономике 32495,4 руб. и среднему размеру назначенной пенсии 10786,0 руб.

Структура пенсионеров свидетельствует о существенном преобладании по гендерному признаку женщин (67,0%), а по территориальному признаку – проживающих в городах (72,3%).

Основную роль в пенсионном обеспечении российских граждан играет государственный внебюджетный фонд Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФ РФ) [12, с. 94], образованный в соответствии с Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 г. № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения в РСФСР [4]. В соответствии с ним Пенсионный фонд представляет собой самостоятельное кредитно-финансовое учреждение, находящееся в ведении и подотчетное Совету Министров РСФСР, денежные средства которого не входят в состав республиканского и других бюджетов и не могут быть подвергнуты изъятию. Таким образом, было узаконено выделение средств пенсионного обеспечения из состава государственного бюджета в самостоятельный бюджет государственного Пенсионного фонда. Кроме

того, Постановлением устанавливался размер взносов на социальное страхование, которые были обязательными для уплаты всеми хозяйствующими субъектами вне зависимости от формы собственности.

По итогам 2014 г. общая величина доходов бюджета ПФ РФ составила 6159,1 млрд руб., относительно 2009 г. доходная часть данного бюджета выросла в 1,9 раза (см. табл. 2). В период с 2011 г. по 2013 г. прослеживается устойчивая динамика снижения ежегодных темпов прироста доходов с 14,0% до 8,5%, а в 2014 г. объем доходов снижен относительно уровня предыдущего года на 3,6%.

Таблица 2

**Доходы бюджета Пенсионного фонда РФ
за период 2009-2014 гг., млрд руб.**

<i>Показатели</i>	<i>2009 г.</i>	<i>2010 г.</i>	<i>2011 г.</i>	<i>2012 г.</i>	<i>2013 г.</i>	<i>2014 г.</i>
Доходы	3 222,6	4 610,0	5 255,6	5 890,4	6 388,4	6 159,1
в % к 2009 г.	100	143,1	163,1	182,8	198,2	191,1
в % к предыдущему году	-	143,1	114,0	112,1	108,5	96,4
Налоги, страховые взносы	1 273,4	1 929,0	2 833,9	3 040,4	3 480,6	3 711,8
в % к 2009 г.	100	151,5	222,5	238,8	273,3	291,5
в % к предыдущему году	-	151,5	146,9	107,3	114,5	106,6
Безвозмездные поступления из федерального бюджета	1 946,7	2 648,4	2 384,2	2 823,4	2 851,5	2 413,0
в % к 2009 г.	100	136,0	122,5	145,0	146,5	124,0
в % к предыдущему году	-	136,0	90,0	118,4	101,0	84,6
Прочие доходы	2,6	32,7	37,6	26,6	56,3	34,3
в % к 2009 г.	100	12,6 раз	14,5 раз	10,2 раз	21,7 раз	13,2 раз
в % к предыдущему году	-	12,6 раз	115,0	70,7	211,7	60,9
Доходы ПФ РФ в процентах к ВВП	8,2	10,0	9,4	9,5	9,6	8,7
Доходы ПФ РФ в процентах к доходам федерального бюджета	43,9	55,5	46,2	45,8	49,1	42,5

Примечание. Таблица составлена авторами по данным ПФ РФ [23].

Величина налогов и страховых взносов, призванных служить основным источником доходов бюджета ПФ РФ, за период 2009-2014 гг. увеличилась в 2,9 раза с 1273,4 млрд руб. до 3711,8 млрд руб. Размер безвозмездных поступлений из федерального бюджета в том же периоде был подвержен значительным колебаниям – от 1946,7 млрд руб. в 2009 г. до 2851,5 млрд руб. в 2013 г. В отчетном 2014 г. объем финансовых вливаний из федерального бюджета составил 2413,0 млрд. руб., что больше уровня 2009 г. на 24,0%, но меньше показателя предыдущего года на 15,4%.

За рассматриваемый период доля доходов бюджета ПФ РФ по отношению к ВВП выросла с 8,2% до 8,7% с максимумом в 2011 г. равным 10%. Удельный вес по отношению к доходам федерального бюджета за тот же период незначительно снизился (на 1,4 процентных пункта) и составил 42,5%.

В структуре доходов бюджета ПФ РФ за период 2009-2014 гг. произошли довольно существенные изменения, которые проявились в увеличении доли собственных источников средств фонда в виде налогов и страховых взносов с 39,5% до 60,3% и в сокращении удельного веса средств, выделяемых из федерального бюджета (рис. 1).

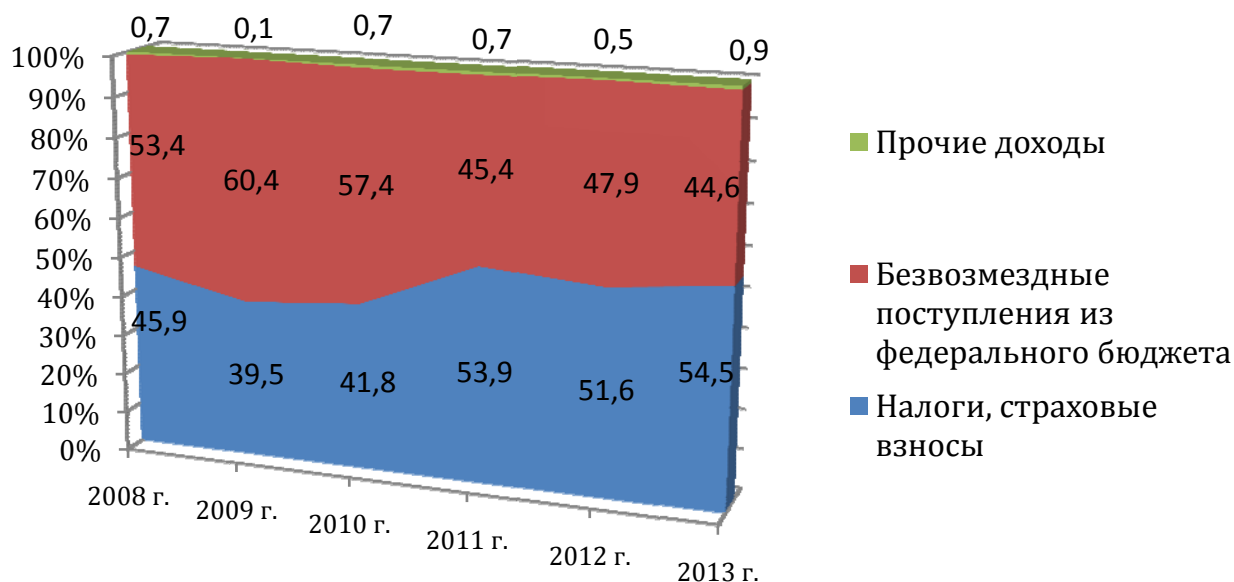


Рис. 1. Структура доходов Пенсионного фонда РФ, в %

Несмотря на увеличение объема и доли собственных доходов, средства Федерального бюджета играют ключевую роль в формировании доходной части бюджета ПФ РФ.

Расходы бюджета ПФ РФ в 2014 г. составили 6190,1 млрд руб., что более чем в 2 раза превышает уровень 2009 г., но меньше объема расходных обязательств, выполненных в предыдущем году на 3,0% (см. табл. 3).

Таблица 3

**Расходы бюджета Пенсионного фонда РФ
за период 2009-2014 гг., млрд руб.**

<i>Показатели</i>	<i>2009 г.</i>	<i>2010 г.</i>	<i>2011 г.</i>	<i>2012 г.</i>	<i>2013 г.</i>	<i>2014 г.</i>
Расходы	3 008,7	4 249,2	4 922,1	5 451,2	6 378,5	6190,1
в % к 2009 г.	100	141,2	163,6	181,2	212,0	205,7
в % к предыдущему году	-	141,2	115,8	110,7	117,0	97,0
Выплата трудовых пенсий	2 374,5	3 381,1	3 756,8	4 166,6	4 852,1	4 977,1
в % от общей величины расходов	78,9	79,6	76,3	76,4	76,1	80,4
Ежемесячные денежные выплаты ветеранам, инвалидам, гражданам, подвергшимся воздействию радиации	261,6	293,6	309,9	323,4	350,6	341,4
Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению	172,7	230,4	255,8	285,4	326,7	344,5
Предоставление материнского капитала	42,0	97,6	171,2	212,3	237,4	270,7
Расходы на содержание исполнительного органа Фонда	60,0	68,3	84,6	92,8	95,7	99,4
Компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами	25,4	32,5	37,1	39,5	59,2	59,2
Передача средств пенсионных накоплений в негосударственные пенсионные фонды	29,4	66,9	236,7	244,5	372,2	1,3

Выплаты доплат к пенсии, пособий и компенсаций	15,3	24,0	37,1	44,7	53,7	72,7
Прочие выплаты	28,0	54,9	33,0	42,0	30,8	23,8

Примечание. Таблица составлена авторами по данным ПФ РФ [23].

В структуре расходов наибольший удельный вес занимают расходы по выплате трудовых пенсий, доля которых, несмотря на некоторое сокращение в рассматриваемом периоде, занимала в 2014 г. более 80% [11, с. 89]. Таким образом, пятая часть расходов бюджета ПФ РФ связана не с пенсионным страхованием, а с финансированием государством своих социальных обязательств через данный внебюджетный фонд.

Необходимо отметить, что структура расходов бюджета ПФ РФ за рассматриваемый период претерпела изменения в связи со следующими причинами:

– с исполнением Федерального закона от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» расходы на предоставление материнского капитала в 2014 г. составили 270,7 млрд руб. (4,4% общей величины расходов бюджета фонда) [1];

– с внесением изменений в Федеральный закон от 24.07.2002 г. №111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» объем средств пенсионных накоплений, передаваемых в негосударственные пенсионные фонды, был существенно снижен (вследствие приостановки перечисления сумм страховых взносов) и составил в 2014 году 1,3 млрд руб. (0,02% от общей величины расходов ПФ РФ, тогда как в 2012-2013 гг. удельный вес составлял 4,5-5,8%) [2].

В течение всего рассматриваемого периода (за исключением 2014 года, когда дефицит составил 3,1 млрд руб.) бюджет ПФ РФ балансировался с профицитом. Сопоставление доходов и расходов бюджета за 2013-2014 гг. позволяет сделать вывод о значительных проблемах в финансовом обеспечении пенсионной системы государства. Поступление и расходование средств в части, не связанной с финансированием накопительной части пенсии, сформировано в последнем отчетном периоде с дефицитом, равным 92,5 млрд руб. (см. табл. 4).

**Дефицит (профицит) бюджета Пенсионного фонда РФ
за период 2009-2014 гг., млрд руб.**

Показатели	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Доходы	3 222,6	4 610,1	5 255,6	5 890,4	6 388,4	6 159,1
Расходы	3 008,7	4 249,2	4 922,1	5 451,2	6 378,5	6190,1
Дефицит (профицит) бюджета	213,9	360,9	333,5	439,2	9,9	-3,1
Доходы в части средств, не связанной с финансированием накопительной части пенсии	2 939,8	4 248,9	4 837,5	5 413,5	5 798,2	6075,5
Расходы в части средств, не связанной с финансированием накопительной части пенсии	2 976,5	4 179,2	4 681,6	5 195,1	5 986,9	6168,0
Дефицит (профицит) бюджета в части средств, не связанной с финансированием накопительной части пенсии	-36,7	69,7	155,9	218,4	-188,7	-92,5
Доходы в части средств, связанной с финансированием накопительной части пенсии	282,9	361,2	418,1	476,9	590,2	83,6
Расходы в части средств, связанной с финансированием накопительной части пенсии	32,1	70,0	240,5	256,1	391,7	22,1

Дефицит (профицит) бюджета в части средств, связанной с финансированием накопительной части пенсии	250,8	291,2	177,6	220,8	228,5	61,5
Чистые доходы ПФ РФ без средств бюджета	993,0	1 600,4	2 453,3	2 594,0	2 951,6	3 746,1
Чистые расходы ПФ РФ	2 976,5	4 178,6	4 680,6	5 194,0	5 985,8	6 189,0
Чистый дефицит (профицит) бюджета ПФ РФ	-1 983,5	-2 578,1	-2 227,2	-2 600,1	-3 034,2	-2 442,9

Примечание. Таблица составлена авторами по данным ПФ РФ [16].

Профицит бюджета в части, связанной с финансированием накопительной части пенсии, по итогам 2014 г. составил 61,5 млрд руб., что меньше уровня предыдущих лет в 2,9-4,7раза (это связано с объявленным мораторием на формирование накопительной части пенсии).

Чистые доходы ПФ РФ без учета межбюджетных трансфертов, полученных из федерального и региональных бюджетов, в 2014 г. составили 3746,1 млрд руб., показав за последние 5 лет прирост в 3,8 раза. Одновременно с этим величина расходов Фонда без учета межбюджетных трансфертов, переданных бюджетам субъектов РФ, в том же году достигла 6189,0 млрд руб. (прирост в 2 раза по сравнению с 2009 г.). Таким образом, величина чистого дефицита бюджета ПФ РФ по итогам 2014 г. составила 2442,9 млрд руб., увеличившись по сравнению с 2009 г. на 23,2% и снизившись относительно уровня 2013 г. на 19,5%.

Однако нужно отметить, что большая часть этого дефицита связана с финансированием социальных расходов государства через механизм Пенсионного фонда.

Современная система пенсионного обеспечения в РФ испытывает целый комплекс проблем:

1) устойчивая тенденция к быстрому старению населения [14, с. 32], что видно по динамике числа пенсионеров, приходящихся на 1 тыс. чел. населения, за период 2009-2014 гг. этот показатель вырос на 5,2% и составил 287,9 чел.;

2) льготное пенсионное обеспечение, предполагающее досрочный выход на пенсию работников, рабочие места которых законодательно отнесены к вредным, опасным и расположенным в северных регионах. При этом по оценкам экспертов 30% работников, имеющих право на досрочную трудовую пенсию, трудятся в нормальных условиях труда [15]. Нужно заметить, что по состоянию на 01.01.2014 г. доля пенсионеров, находящихся на пенсии раньше наступления пенсионного возраста составляет среди мужчин 4,4%, а среди женщин 4,7%, т.е. 1,3% мужчин и 1,4% женщин могли продолжать трудиться, чем уменьшили бы нагрузку на расходную часть Пенсионного фонда;

3) льготные режимы налогообложения, предполагающие стимулирование предпринимательской активности путем сокращения размера отчислений в Пенсионный фонд;

4) отсутствие заинтересованности застрахованных в формировании страховых средств в силу непрозрачности модели пенсионной системы [9, с. 73], что приводит к согласию работников получать неофициальную заработную плату, и перекладыванию тем самым ответственности за пенсионную защиту с работодателя на государство;

5) низкий порог пенсионного возраста;

6) выплата пенсий работающим пенсионерам.

Необходимо отметить, что в последнее время Правительством принимаются меры по сокращению расходов бюджета ПФ РФ, для чего в ряд нормативно-правовых актов, регулирующих функционирование пенсионной системы, внесены следующие изменения:

– установлены дополнительные тарифы страховых взносов для отдельных категорий страхователей, для граждан, имеющих право на досрочное назначение страховой пенсии, размер дополнительного тарифа в 2016 году составляет от 2,0 до 8,0% в зависимости от условий производства, где осуществляло свою трудовую деятельность застрахованное лицо [8]. При этом вся сумма страховых платежей направляется на солидарную часть пенсии;

– отменена индексация размера фиксированной выплаты к страховой пенсии пенсионерам, осуществляющим трудовую деятельность – с 1 января 2016 года [3].

Кроме того, ряд мер по снижению величины расходов бюджета ПФ РФ находятся в стадии рассмотрения и принятия:

– 22 апреля 2016 года Государственная Дума во втором чтении приняла закон о повышении пенсионного возраста чиновников, согласно которому мужчины-госслужащие будут выходить на пенсию в 65 лет, а женщины – в 63 года, при этом повышение будет постепенным – на шесть месяцев в год, и начнется с 1 января 2017 года [7];

– согласно проекту закона «Об особенностях выплаты пенсий работающим пенсионерам», предлагается приостановить выплату страховой пенсии пенсионерам, если их доход превышает 1 млн руб. или 83,3 тыс. руб. в месяц [13]. Такое предложение должно стимулировать пенсионеров на более поздний выход на пенсию.

Таким образом, налицо стремление Правительства решить проблему дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ исключительно за счет сокращения расходной части, не заботясь об увеличении доходной части, в том числе более эффективного размещения средств ПФ РФ.

Литература

1. Федеральный закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

2. Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

3. Федеральный закон от 29.12.2015 г. № 385-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и особенностях увеличения страховой пенсии, фиксированной выплаты к страховой пенсии и социальных пенсий» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

4. Постановление Верховного Совета РСФСР от 22.12.1990 г. № 442-1 «Об организации Пенсионного фонда РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

5. Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 г. №2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития Пенсионной системы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

6. Барулин С. В., Барулина М. С. Модернизация системы финансового обеспечения социальных внебюджетных фондов // Вестник Саратов-

ского государственного социально-экономического университета. 2014. № 4 (53). С. 78-83.

7. Госдума приняла закон о повышении пенсионного возраста чиновников. URL: <http://ria.ru/society/20160422/1417308241.html#ixzz49qrjiYFV>.

8. Дополнительные тарифы на обязательное пенсионное страхование. URL: http://www.pfrf.ru/strahovatelyam/for_employers/uplata_str_vz~406.

9. Ермак Л. А., Филимонова И. В. Предстоящая пенсионная реформа в России: проблемы // Труд и социальные отношения. 2012. № 1. С. 68-75.

10. Поротькин Е. С., Поротькина В. К. Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации: учебное пособие. Самара: САГМУ, 2015. 136 с.

11. Поротькин Е. С., Поротькина В. К. Развитие институциональной структуры накопительной системы обязательного пенсионного страхования Российской Федерации // Вестник Самарского муниципального института управления. 2015. №4. С. 86-94.

12. Поротькина В. К. Финансовое обеспечение реализации мероприятий социальной политики в Российской Федерации // Актуальные вопросы вузовской науки: сб. статей. Вып. 10. Самара, 2015. С. 92-98.

13. Предлагается приостанавливать выплату страховой пенсии работающим пенсионерам, если общая сумма выплат и иных вознаграждений равна или превысила 1 миллион рублей. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/41704.html>.

14. Роик В. Д. Государственная политика и управление современной России в сфере социальной проблематики и пенсионного обеспечения / Материалы научного семинара. Вып. 9 (56). М.: Научный эксперт, 2013. 104 с.

15. Федотов Д. Ю. Реформа пенсионной системы России: что достигнуто? // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2012. № 1. URL: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=14223>.

16. Сайт Пенсионного фонда Российской Федерации. URL: <http://www.pfrf.ru/>.

*Статья поступила в редакцию 27.05.16 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
д-ром экон. наук, доцентом О. А. Булавко*