

ББК 65.9 (2P) 272 В

## О ПРИМЕНЕНИИ ЛЬГОТ В СИСТЕМЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Чеченов А.А., Калов З.А., Куршаева Ф.М., Мазлоев Р.Б.  
*Кабардино-Балкарский государственный университет, Нальчик*

**Одной из основных задач совершенствования пенсионной системы является реформа льготного пенсионного обеспечения. Авторы исходят из того, что льготное пенсионное обеспечение в существующем виде могло функционировать только в социалистическом государстве при широко развитых общественных фондах потребления и перераспределения.**

Во всех программных документах государственных органов власти, касающихся реформирования пенсионной системы Российской Федерации, к одной из основных задач отнесена реформа льготного пенсионного обеспечения.

Современным пенсионным законодательством предусмотрен широкий круг пенсионных льгот:

- снижение возраста, дающего право получения пенсии на общих основаниях;
- снижение необходимого страхового стажа;
- включение периодов, не связанных с трудовой деятельностью, в страховой стаж;
- установление пенсии независимо от возраста и общего страхового стажа при определенной продолжительности некоторых видов профессиональной деятельности (выслуга лет);
- повышение размеров пенсии.

Пенсионный возраст при льготном пенсионном обеспечении имеет непосредственную связь со специальным трудовым стажем. Например, специальный стаж на подземных работах, на работах с вредными условиями труда и в горячих цехах предусматривает более ранний возраст выхода на пенсию, чем на работах с тяжелыми условиями труда. Для вышеперечисленных работников (Список №1 и Список №2) установлена норма, когда граждане, имеющие не менее половины специального стажа, могут уйти на пенсию с уменьшением возраста, предусмотренного при назначении пенсий на общих основаниях.

Пенсионер может иметь право как на один из видов перечисленных льгот, так и на их сочетание. Предоставление указанных льгот различается по трем основаниям: по условиям труда, по медико-биологическим признакам и по региональным факторам. Льготы могут предоставляться либо по одному из этих оснований, либо по сочетанию нескольких.

Основная функция пенсии – компенсация утраченного заработка. Пенсия является видом материального обеспечения, предоставляется в

денежной форме нетрудоспособным лицам. Старость предполагает наступление нетрудоспособности, что закреплено правом в виде общеустановленного пенсионного возраста.

Однако законодатель не связывает возникновение права на пенсию по старости с наступлением старости в ее биологическом понимании. Достижение пенсионного возраста в праве именуется старостью, хотя в действительности она наступает гораздо позже. Большинство лиц предпенсионного и пенсионного возраста, особенно в первые годы после выхода на пенсию, вполне трудоспособны. Сам по себе возраст не может служить абсолютным критерием определения временных параметров трудоспособности.

Таким образом, пенсии по старости связываются не с обеспечением лиц, ставших нетрудоспособными в связи с наступлением старости, а с обеспечением лиц, достигших определенного возраста, имеющих установленный трудовой стаж и приобретших в связи с этим право на пенсию.

Особенность льготной пенсии состоит в том, что право на нее предоставляется безотносительно к фактическому состоянию условий труда и степени утраты трудоспособности работником.

Закон также признает, что при выполнении трудовых функций в определенных неблагоприятных условиях предположительная нетрудоспособность может наступить в более раннем возрасте. Льготная пенсия призвана компенсировать утраченный заработок вследствие такой нетрудоспособности. В этом проявляется ее экономическая функция.

В экономической литературе высказывается мнение о том, что льготная пенсия выполняет еще две функции: здравоохранительную, которой должен отдаваться бесспорный приоритет, и стимулирующую. Первая, способствуя выводу из определенных сфер производства работников в более раннем возрасте, направлена на сохранение их здоровья. Вторая, в свою очередь, заключается в привлечении рабочей силы к выполне-

нию трудовых функций, сопряженных с неблагоприятными факторами. К таким факторам помимо опасных и вредных условий труда, относятся также определенные климатические условия, к примеру, работа на Крайнем Севере, в местностях, приравненных к Крайнему Северу.

Однако в настоящее время условия предоставления льготной пенсии стимулируют продолжать выполнение работы, которая может привести к возникновению профессионального заболевания. Так при работе с некоторыми веществами и инструментами необратимые изменения в организме человека, как правило, наступают через пять, а то и менее лет работы, тогда как для получения льготной пенсии необходимо иметь более продолжительный специальный трудовой стаж. В этом случае, на наш взгляд, здравоохранительная функция пенсионной льготы не активна. Там же, где условия труда не сопряжены с опасностью для здоровья, не должно быть и

льготных пенсий. Это должно стать общим правилом.

Здоровье человека носит сугубо индивидуальный характер, поэтому законодательно, на наш взгляд, не следует запрещать продолжение работы во вредных и опасных условиях труда тем лицам, которые уже имеют право на получение льготной пенсии. Однако льготную пенсию им при этом выплачивать не следует. Такого стимула к работе в неблагоприятных условиях быть не должно.

Общая численность пенсионеров - льготников достигла к 2003 году 9,4 млн. человек (табл. 1). Из них 52,1% пенсий предоставлялись в связи с особыми условиями труда, 20,2% в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, 7,4% по выслуге лет, 19,2% на льготных основаниях, 1,1% участникам ликвидации аварии на ЧАЭС. Масштабы предоставления таких льгот не имеют аналогов в мировой практике.

**Таблица 1.** Сведения о численности пенсионеров РФ (млн. человек)

Категории пенсионеров	1993 год	1998 год	2003 год
Всего пенсионеров	35,237	38,184	38,630
из них женщин	22412	24,946	24,841
Всего пенсионеров, получающих трудовые пенсии	33,921	36,751	37,033
из них по старости	28,390	28,993	28,989
в том числе			
на льготных основаниях	1,884	1,965	1,801
в связи с особыми условиями труда	3,855	4,632	4,923
- по Списку №1	1,556	1,923	2,057
- по Списку №2	2,116	2,405	2,477
- прочие работники	0,183	0,304	0,389
в связи с работой на Крайнем Севере	1,106	1,691	1,905
в связи с радиационными авариями и катастрофами	0,031	0,103	0,125
за выслугу лет	0,091	0,577	0,674

Основным видом льготных пенсий являются пенсии по старости в связи с особыми условиями труда. Характерно, что рост числа лиц, выходящих на пенсию по Списку №1, превышает рост численности пенсионеров по Списку №2. В настоящее время на рабочих местах, дающих право на эти пенсии, занят каждый пятый работник промышленности.

Число получателей льготных пенсий непрерывно растет как в абсолютном, так и в относительном выражении. За 8 лет – с 1994 по 2002 годы их численность увеличилась в общей численности пенсионеров с 20,27% до 24,62%.

Объем финансовых затрат на выплаты льготных пенсий за 2001 год составил 29,7% бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, предназначенного на финансирование выплат пенсий. Если быть более точными, то

необходимо учитывать расходы на выплату досрочных пенсий только до достижения пенсионерами общеустановленного пенсионного возраста. К сожалению, вышеприведенная статистка ведет подсчет пенсионеров по видам пенсий без учета их возраста.

Для расчетов воспользуемся данными за 2002 г. о распределении численности пенсионеров по полу и возрасту в разрезе видов пенсий в Кабардино-Балкарской Республике. Проведенные расчеты показывают, что расходы на выплату льготных пенсий до достижения общеустановленного возраста составляют 8% при среднемесячной сумме выплат 26623,66 тыс. рублей. Среди работающих пенсионеров – льготников каждый второй мужчина и каждая третья женщина моложе общеустановленного возраста выхода на пенсию. Полученные в ходе анализа

данные мониторинга состава и численности пенсионеров КБР позволили осуществить предварительную оценку фактического среднего возраста выхода на пенсию в 2002 году. Пенсии в связи с особыми условиями труда назначаются в среднем мужчинам в 53 года, женщинам в 48 лет.

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что «льготы» в пенсионном обеспечении из «исключений», предоставляемых ограниченному числу лиц, превратились в «правило» досрочного назначения пенсии. Чем больше по объему или большему числу лиц предоставляются льготы, тем более они обременительны для общества и все более утрачивают свое первоначальное значение. Льгота, превратившаяся в общую норму или правило, становится неэффективной.

Одна из основных причин, объясняющая тенденцию роста числа пенсионеров – льготников, на наш взгляд, состоит в том, что действующим законодательством не предусмотрен механизм дополнительной оплаты их пенсий. При любом количестве занятых на рабочих местах, дающих право на льготную пенсию, тариф страховых взносов один и тот же. Работодатели, используя эту ситуацию, без особых проблем решают вопросы укомплектования рабочей силой производств с тяжелыми и вредными условиями труда, не принимая мер по улучшению условий труда.

Другой причиной являются социально – демографические изменения, происходящие в нашей стране. С одной стороны, происходит старение населения, молодежь неохотно идет на тяжелые и вредные работы (в основном молодежь из производственной сферы переходит в сферу услуг). С другой стороны, в условиях падения производства и роста безработицы люди стараются сохранить свои рабочие места. Все большее количество работников вырабатывает полностью необходимый специальный стаж, дающий право на пенсионные льготы.

Льготное пенсионное обеспечение в существующем сегодня виде могло нормально функционировать только в социалистической системе при широко развитых фондах общественного потребления. В экономике стремящейся к развитым рыночным отношениям мы считаем недопустимым существующую практику установления привилегий одним категориям застрахованных за счет других.

Повысить уровень материального обеспечения большинства пенсионеров без привлечения дополнительных источников финансирования, вне рамок государственной пенсионной системы, в ближайшие годы сложно. Поэтому поиск и нормативное закрепление этих источников для отдельных категорий работников является чрез-

вычайно важным условием успешной реализации пенсионной реформы в России.

Основанием для установления льготных пенсий по условиям труда является принадлежность работника к профессии, включенной в списки, дающие право на досрочный выход на пенсию. В настоящее время насчитывается около 1700 наименований профессий и должностей, дающих право на получение льготных пенсий. Почти 60% рабочих мест приходится на металлургию, машиностроение, химическую и нефтехимическую промышленность. При этом по оценкам специалистов, примерно 30% включенных в списки рабочих мест могут иметь относительно нормальные условия труда.

Программой пенсионной реформы предусматривается трансформировать досрочные пенсии, назначаемые в связи с неблагоприятными условиями труда, в отдельную категорию пенсионного обеспечения – профессиональную пенсионную систему (ППС). Деятельность ППС строится на накопительном принципе: сколько в пользу работника сформировано пенсионных накоплений, такова и будет льготная пенсия.

Обязательная профессиональная система создается работодателем либо с участием Пенсионного Фонда РФ, либо по его выбору, с участием уполномоченного НПФ, по согласованию с работниками предприятия.

Необходимым условием успешной реализации положений Программы пенсионной реформы о переходе к обязательным профессиональным системам является анализ текущей ситуации, сложившейся на предприятиях различных отраслей. Финансово-экономическое положение большинства предприятий не дает оснований для повышения налоговой нагрузки на фонд оплаты труда без соответствующих компенсационных мероприятий. Программа в качестве компенсационных мер предусматривает синхронизацию введения дополнительных тарифов страховых взносов со снижением налоговой нагрузки на фонд оплаты труда по другим видам налогов и обязательных платежей.

Однако даже в случае реализации этих мер многие предприятия со значительным удельным весом льготников и низким уровнем оплаты труда не смогут воспользоваться налоговыми льготами для улучшения своего финансового положения, увеличения оборотных средств, снижения кредиторской задолженности, расширения инвестиционных возможностей, если при этом общая величина налоговой нагрузки на фонд оплаты труда с учетом введения дополнительных страховых взносов сохранится на прежнем уровне. Это, безусловно, повлияет на конкурентоспособность продукции таких предприятий, их положе-

ние на рынке и отрицательно скажется на динамике финансово-экономических показателей.

Многие предприятия имеют задолженность по платежам, а также по заработной плате работникам, что может стать серьезным препятствием для их участия в финансировании ППС, поскольку обязательные дополнительные расходы на уплату пенсионных взносов приведут к нарастанию задолженности.

Если снижение общей налоговой нагрузки на фонд оплаты труда окажется недостаточным для введения дополнительных страховых взносов в ППС, налоговая нагрузка на фонд заработной платы в итоге возрастет, соответственно возрастут издержки производства продукции. В ряде случаев, главным образом на предприятиях топливно-энергетического комплекса, это приведет к удорожанию продукции, прежде всего для потребителей энергии других отраслей на внутреннем рынке.

Предварительные оценки свидетельствуют о том, что большинство оборонных предприятий не смогут компенсировать увеличения затрат в связи с введением обязательных взносов в ППС в рамках сложившихся цен на свою продукцию. Рост затрат на оборонную и другие виды продукции, производимые по государственному заказу, и соответствующее повышение цен потребуют дополнительного финансирования из федерального бюджета или сокращения государственных закупок, в том числе по оборонному заказу. Увеличение цен, кроме того, вызовет дополнительный рост налоговой нагрузки по налогам, расчетной базой которых является объем реализации.

У большинства предприятий, которые будут иметь высокие издержки по финансированию обязательных ППС, произойдет дальнейшее снижение конкурентоспособности продукции, возникнут дополнительные трудности с ее сбытом, которые могут привести к спаду производства и соответствующему ухудшению показателей финансово-хозяйственной деятельности, а возможно, и к банкротству некоторых предприятий. Такое развитие событий весьма вероятно для многих предприятий химического комплекса.

Отсутствие у многих предприятий достаточных средств для модернизации производства и улучшения условий труда может привести к неконтролируемому сокращению рабочих мест с неблагоприятными условиями труда и занятых на них работников. Безусловно, будет иметь место и сокращение числа льготников за счет отмены неоправданно предоставляемых льгот и соответствующая относительная экономия расходов работодателей.

Не исключено, что переход к обязательному профессиональному пенсионному страхованию может столкнуться и с другими проблемами и сложностями как экономического, так и социального характера.

В связи с вышеизложенным, при формировании законодательной базы и проведения организационной работы по созданию ППС, при моделировании проектируемых условий и норм деятельности ППС требуется использование дифференцированных подходов для предприятий различных отраслей, имеющих соответственно различные финансово-экономические параметры.

Далее считаем логичным, рассмотреть льготы по уплате страховых взносов. Статьей 238 Налогового кодекса РФ предусмотрены льготы по единому социальному налогу, при этом в статье 10 Федерального Закона «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» сказано, что объект начисления страховых взносов такой же, как база и объект для единого социального налога. Объект налогообложения определен в статье 236 Налогового кодекса РФ. В статье 238 Налогового кодекса перечислены выплаты, которые не подлежат налогообложению. Таким образом, объект и база налогообложения определяются тремя статьями: 236, 237, 238. Льготы, предусмотренные статьей 239 Налогового кодекса РФ, не относятся ни к базе, ни к объекту налогообложения. Это область самостоятельного регулирования правовых отношений с налогоплательщиками в силу статей 17 и 52 Налогового кодекса.

В статье 239 Налогового кодекса РФ предусмотрены льготы для организаций любых организационно – правовых форм собственности, в которых работают лица, имеющие ограничение способности к трудовой деятельности 1, 2, 3 степени (инвалиды). Так, на выплаты работающих в этих организациях инвалидов не начисляется единый социальный налог. При этом сохраняется право на базовую часть трудовой пенсии, которая финансируется за счет социального налога, перечисляемого другими организациями в федеральный бюджет. Таким образом, предоставляя льготы по уплате единого социального налога, государство не лишает инвалидов, работающих в организациях любых организационно – правовых форм, права на получение базовой части трудовой пенсии, поскольку статьей 34 Закона о социальной защите инвалидов определено, что государство гарантирует им освобождение от налогов.

Аналогичная норма распространяется и на общественные организации инвалидов, которые полностью освобождены от уплаты единого со-

циального налога независимо от того, кто там работает: здоровые люди или инвалиды. Общественные организации имеют хозяйственные общества, уставный капитал которых состоит полностью из вклада общественной организации инвалидов, сеть учреждений культуры, здравоохранения. У Всероссийского общества глухих, Всероссийского общества слепых, к примеру, имеются свои школы для детей с нарушением слуха или зрения, средние технические образовательные учреждения, клубы, медицинские учреждения. Освобождение общественных организаций инвалидов от уплаты страховых взносов автоматически лишает всех работающих там граждан (не только инвалидов), страховой и накопительной частей трудовых пенсий. Поэтому на наш взгляд, будет правильным ввести уплату социального налога с выплат, получаемых в этих организациях лицами, не относящимися к категории инвалидов.

Рассмотрим другую категорию застрахованных лиц, которые в силу возникшей правовой коллизии пока не могут реализовать своего конституционного права на пенсию. Речь идет о работниках гаражно – и жилищно – строительных кооперативов, садово – огородных товариществ. Согласно статье 238 Налогового кодекса РФ на выплаты, начисленных в пользу указанных лиц, единый социальный налог не платится. При этом в статью 239 НК РФ, регламентирующую льготы по налогообложению, эти организации не включены. Но так как база по единому социальному налогу и страховым взносам одна, то эти выплаты не включаются и в базу для начисления стра-

ховых взносов в Пенсионный фонд РФ. Таким образом, у работников перечисленных организаций нет выплат, на которые начисляются страховые взносы, т.к. вся заработная плата им выплачивается из членских взносов. Кроме того, вышеперечисленные кооперативы и товарищества заключают договора гражданско – правового характера, вознаграждения по которым оплачиваются из членских взносов. С заработной платы лиц, которые работают по гражданско – правовым договорам, также не начисляется единый социальный налог.

По действующим нормам пенсионного законодательства базовая часть пенсии гарантирована всем. Для получения трудовой пенсии по старости одним из необходимых условий является наличие 5 лет страхового стажа, в течение которого гражданин осуществлял трудовую либо иную деятельность и за него уплачивались страховые взносы на обязательное пенсионное страхование. Лица, не имеющие страхового стажа и за которых не уплачивались страховые взносы, даже если они работают, будут иметь право только на получение социальной пенсии, при оставлении работы, которая равна размеру базовой части трудовой пенсии по старости и назначается на пять лет позже общеустановленного пенсионного возраста (60 и 65 лет, соответственно для женщин и мужчин). Поэтому на наш взгляд, необходимо внести изменения в действующее законодательство, исключив гаражно - и жилищно – строительные кооперативы, садово – огородные товарищества из статьи 238 НК.

#### **ABOUT APPLICATION OF PRIVILEGES IN SYSTEM OF A PROVISION OF PENSIONS OF THE POPULATION**

Chechenov A.A., Kalov Z.A., Kourshaeva F.M., Mazloev R.B.

*Kabardino-Balkaria state university, Nalchik*

One of the primary goals of perfection of pension system is reform of a preferential provision of pensions. Authors recognize that a preferential provision of pensions in an existing kind could function only in the socialist state at widely developed public funds of consumption and redistribution.