



Пенсионная система: перманентная реформа

А.П. Колесник, д.э.н., к.т.н. (Москва, Россия)

anatoly@kolesnik.ru

Аннотация. В статье системно рассматривается законопроект, определяющий объединение Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации. Позиции рассмотрены следующие: существующие условия для объединения; цель объединения; функциональные и структурные аспекты объединения; изменения, вносимые в систему управления социальным страхованием; сопутствующие объединению процессы. По результатам рассмотрения формируются выводы.

Ключевые слова: социальная защита, пенсионное страхование, социальное страхование, пенсионное законодательство, безусловный базовый доход, коэффициент замещения, цифровой рубль.

Pension system: Continuous reform

A.P. Kolesnik, dr. sci. (econ.), cand. sci. (tech.) (Moscow, Russia)

anatoly@kolesnik.ru

Abstract. In the article, the author analyses systemically a draft law aimed at merge of the Russian Pension Fund and the Russian Social Insurance Fund. The following aspects are considered: current conditions for the merge; purpose of the merge; functional and structural aspects of the merge; changes to be made in the management system of the social insurance; processes contributing to the merge. Upon the analysis, the author formulated conclusions of seven paragraphs.

Keywords: social security, pension insurance, social insurance, pension law, unconditional basic income, replacement ratio, digital rouble.

Пенсионная система Российской Федерации является самой реформируемой социальной структурой страны. Это можно заметить по количеству изменений, внесенных в пенсионное законодательство Российской Федерации за последние годы. Например, Федеральный закон от 28.12.2013 №400-ФЗ был до начала 2022 года (за 8 лет) изменен 13 раз. Изменения осуществлялись в широком диапазоне – от алгоритмических и организационных вопросов назначения и выплаты пенсий до смысловых основ, таких как введенное Федеральным законом от 03.10.2018 №350-ФЗ изменение пенсионного возраста.

На 2022 год намечены очередные организационные изменения, о которых сообщила 23 декабря 2021 года «Газета.ru»: «Члены трехсторонней комиссии по регулированию социально-экономических отношений обсудили предстоящее объединение ПФР и ФСС, которое планируется завершить к 1 января 2023 года». В материале «Газета.ru» сделана попытка объяснить смысл предстоящего объединения: «Отмечается, что данное решение поможет улучшить оптимизацию и цифровизацию процессов получения социальной поддержки до уровня одного окна. По словам проректора Финансового университета при Правительстве РФ Александра Сафонова, при слиянии двух структур получится сэкономить по меньшей мере 50 млрд рублей в год. Этого получится добиться за счет сокращения числа сотрудников, а значит, и расходов на офисы». В этом материале обращают на себя внимание три вещи.

Во-первых, пенсии отнесены к средствам социальной поддержки², что не только противоречит принятой в социальных науках и социальном законодательстве терминологии³, но и не соответствует Конституции Российской Федерации. В ст. 39 Конституции используются термины «социальное обеспечение», «пенсии» и «пособия», «социальное страхование», а в статье 75 содержится пункт 6 о пенсионной системе:

«6. В Российской Федерации формируется система пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений и поддерживается ее эффективное функционирование, а также осуществляется индексация пенсий не реже одного раза в год в порядке, установленном федеральным законом».

В Государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» приведено около 50 мероприятий социальной поддержки, и самое близкое к пенсиям – это мероприятие «ОМ.1.7. Предоставление социальной доплаты к пенсии». То есть причисление пенсий к средствам социальной поддержки не соответствует также и практике осуществления социальной поддержки.

Во-вторых, не указан социальный эффект от объединения фондов, а только бухгалтерский (50 млрд руб. ежегодно за счет сокращения персонала и уменьшения площади офисов, что составляет 0,54% общего объема расходов ПФР, утвержденных в бюджете ПФР на 2020 год⁴).

¹ URL: <https://www.gazeta.ru/business/news/2021/12/23/17055655.shtml>.

² К сожалению, подобное отнесение пенсий к средствам социальной поддержки просматривается и в пояснительной записке к законопроекту, в изложении его целей.

³ Достаточно посмотреть основные понятия пенсионных законов, приведенные на сайте ПФР. URL: https://pfr.gov.ru/grazhdanam/zakon/pens_slov-7438.

⁴ Федеральный закон №51-ФЗ от 18.03.2020.

Пенсионная система: перманентная реформа / Pension system: Continuous reform
А.П. Колесник / A.P. Kolesnik

В-третьих, цифровизация процессов в ПФР и ФСС не требует обязательного объединения фондов, тем более что единая цифровая платформа социальной сферы разрабатывается Минтрудом РФ, которому подведомственны оба фонда, и еще 5 августа 2021 года председатель правления ПФР говорил о том, что идет процесс объединения баз данных фондов⁵.

Проект Федерального закона «О государственном внебюджетном фонде «Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации»» опубликован 28 января текущего года на сайте regulation.gov, что дает возможность обсуждать не мнения корреспондентов СМИ, а официальный документ.

Рассмотрим тему объединения ПФР и ФСС в системном плане:

- 1) условия текущего момента для объединения;
- 2) цель объединения;
- 3) функциональные и структурные аспекты объединения;
- 4) изменения, вносимые в систему управления социальным страхованием;
- 5) сопутствующие объединению процессы.

1. *Условия текущего момента.* Для объединения Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ в настоящее время момент не самый подходящий. Состоявшееся в 2018 году повышение пенсионного возраста не привело к объявлявшимся тогда целям в части роста размера пенсий [1] и создало у населения и у законодательной власти настороженное отношение к изменениям пенсионного процесса.

Другой фактор, который стоит учитывать при формировании проекта объединения фондов, – это ратификация в 2018 году Российской Федерацией конвенции Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», согласно которой коэффициент замещения (отношение пенсии к заработной плате) должен быть не меньше 40%. Как видно из приведенных ниже данных Росстата, при росте среднего размера пенсий по отношению к прожиточному минимуму соотношение среднего размера пенсий и среднего размера начисленной заработной платы в 2017–2020 годах постоянно снижалось и в 2020 году составило 29,2% (табл. 1).

Таблица 1 Соотношение среднего размера назначенных пенсий (%)

Соотношение среднего размера пенсий	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
с величиной прожиточного минимума пенсионера	176,5	165,4	163,0	150,5	153,3	155,01)	157,5	157,3	161,0
со средним размером начисленной заработной платы	33,9	33,3	33,2	35,2	33,8	32,91)	30,6	29,6	29,2

Источник: URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13877>.

Кроме того, на пенсионную систему оказывают и будут оказывать серьезное влияние экономические и социальные процессы, связанные с пандемией и цифровизацией. Не касаясь в данном материале всех аспектов влияния пандемии и цифровизации на пенсионную систему, отметим только, что они снизили актуальность проблем пенсионного обеспечения для государств и для мировой элиты в связи с ожидаемым обострением проблем народонаселения вообще и проблем занятости граждан в частности [1]. Активизировалось, в том числе и в нашей стране, обсуждение возможности введения безусловного базового дохода (ББД), когда всем гражданам, независимо от возраста и занятости, ежемесячно выплачивается некая фиксированная сумма денег выше прожиточного минимума. На эту тему в июне 2021 года высказался, например, председатель Счетной палаты РФ А. Кудрин⁶: «Безусловный базовый доход, о котором теперь часто говорят, я думаю, он в перспективе случится. Когда мы, независимо от успеха, способности, положения своей семьи, все-таки выравниваем права и детей, и тех, кто будет иметь к важнейшим социальным услугам и возможностям доступ», – заявил он, выступая на ПМЭФ.

Эксперименты по ББД проводились в некоторых странах, но в прошлом году начался такой эксперимент в Германии, которая развивала и твердо придерживалась «классического» пенсионного страхования⁷.

В декабре 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект «О базовом доходе семей, имеющих детей»⁸, в котором предлагается «осуществлять ежемесячные выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого и последующих детей в отношении каждого члена семьи, в которой воспитывается ребенок (дети), являющиеся гражданами Российской Федерации». Выплачиваемая сумма равна 10 тыс. руб. с ежегодной индексацией до достижения соответствующим ребенком возраста 18 лет. Под действие закона подпадают все семьи, имеющие детей по состоянию на 1 января 2022 года. Годовые расходы для реализации закона, согласно пояснительной записке к законопроекту, составляют 7,2 трлн руб. При всем очевидном популизме законопроект создает определенные социальные ожидания.

Пенсионному фонду РФ, который согласно рассматриваемому в данной статье законопроекту объединяется с Фондом социального страхования, начиная с 1990-х годов регулярно добавлялись функции, связанные не с пенсионным обеспечением, а с социальными выплатами за счет средств федерального бюджета,

⁵ URL: <https://tass.ru/obschestvo/12067535>.

⁶ URL: <https://finance.rambler.ru/money/46555266-novaya-rol-gosudarstva-kudrin-o-razdache-deneg-rossiyanam/>.

⁷ URL: <https://ostwest.tv/news/bezuslovnyj-bazovyj-dohod-v-germanii-usloviya-eksperimenta/>.

⁸ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/42393-8>.

о чем говорится и в пояснительной записке к законопроекту. В том числе ему были законодательно поручены ежемесячные денежные выплаты (Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ, часто называемый законом о монетизации социальных льгот) и материнский капитал⁹. В 2020–2021 годах ПФР приложил значительные технологические и организационные усилия на осуществление введившихся для смягчения воздействия пандемии указами Президента РФ разовых социальных выплат гражданам, в том числе семьям, имеющим детей в возрасте до 16 лет. А с 2022 года Пенсионному фонду РФ переданы от органов социальной защиты населения 17 видов социальных выплат гражданам. Это уже выплаты, осуществляемые из региональных бюджетов. На очереди и остальные региональные социальные выплаты. Некоторые дополнительные функции были возложены и на Фонд социального страхования.

С учетом приведенных факторов (к ним стоит добавить введение цифрового рубля, создаваемого Центробанком РФ¹⁰, что может кардинально изменить всю технологию социальных выплат) целесообразно было бы рассмотреть систему социального страхования в нашей стране концептуально, ориентируясь хотя бы на среднесрочную перспективу (5–10 лет), и только после этого формировать наиболее эффективные для реализации концептуальных решений организационные структуры. Вместо этого в пояснительной записке к законопроекту дается ссылка на Стратегию долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденную Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 № 2524-р, то есть десять лет назад.

2. Цель объединения. Представляется, что в стационарном режиме существования нашего социального государства целью всех преобразований в социальной сфере должно быть улучшение условий жизни граждан как с точки зрения повышения качества их социальной обеспеченности, так и с точки зрения доступа граждан к функциям, осуществляемым ведомствами и органами социальной сферы. При этом надо руководствоваться положениями Стратегии национальной безопасности, утвержденной в 2021 году, предусматривающими «повышение качества социальных услуг и их доступности для всех граждан, формирование условий для активного участия в жизни общества лиц с ограниченными возможностями здоровья и лиц старших возрастных групп»¹¹.

В пояснительной записке к законопроекту в ее первом абзаце указаны не столько цели преобразований, сколько правовые основания для таких преобразований. В то же время говорится, что такое объединение будет способствовать «осуществлению на федеральном уровне персонифицированного учета», хотя персонифицированный учет реализован в отдельной компьютерно-коммуникационной системе, на которую объединение никак не может повлиять. Может быть, под этими словами имеется в виду, что после объединения будут эффективнее предоставляться услуги социального страхования за счет использования базы данных персонифицированного учета.

Фактически намечается механическое соединение двух организаций, в каждой из которых есть центральный аппарат и территориальные органы. Фонду социального страхования подведомственны еще и центры реабилитации. Функции этих организаций (ПФР и ФСС) никак не совпадают за исключением хозяйственных, кадровых, учетных и финансовых, которые и предполагается объединить. Если рассмотрим положение об отделении ПФР по любому региону, хранящееся в правовой системе «Гарант» или «Консультант», мы увидим перечень выполняемых им функций, включающий 48 пунктов, причем в одном из этих пунктов предусмотрены прием и обработка 16 видов документов, по которым принимаются решения о назначении пенсий и других социальных выплат. ПФР ежеквартально обрабатывает информацию персонифицированного учета от всех работодателей по каждому занятому лицу и ежемесячно – информацию работодателей о занятости (трудовой деятельности) каждого застрахованного лица. Это десятки миллионов документов.

В положении о региональном отделении ФСС из услуг (выплат), предоставляемых гражданам, указаны:

- «выплата пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, при усыновлении ребенка, женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, а также на финансирование обеспечения по страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»;
- оплата дополнительных выходных дней по уходу за ребенком-инвалидом или инвалидом с детства до достижения им возраста 18 лет;
- полная или частичная оплата стоимости путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление для работников и членов их семей;
- оплата путевок в детские загородные оздоровительные лагеря, находящиеся на территории Российской Федерации, для детей работающих граждан».

Соотношение численности ПФР и ФСС соответствует соотношению объемов работ, определяемых функциями каждого из них, и составляет примерно 6 к 1.

В связи с разницей объемов работ и количества предоставляемых населению услуг в статье 23 законопроекта указано, что при преобразованиях, приводящих к созданию единого фонда СФР, Фонд социального страхования присоединяется к ПФР.

3. Функциональные и структурные аспекты объединения. Законопроект не изменяет систему социального страхования России, сохраняет за создаваемым в ходе преобразования Социальным фондом России (СФР) статус государственного внебюджетного фонда, сохраняет субсидиарную ответственность Российской Федерации по публичным нормативным обязательствам фонда. СФР создается как некоммерческая унитарная организа-

⁹ Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительной поддержке семей, имеющих детей».

¹⁰ Концепция цифрового рубля опубликована в апреле 2021 года на сайте ЦБ: http://www.cbr.ru/content/document/file/123398/info_20210408.pdf.

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001>.

ция. Этим решается наконец вопрос с организационно-правовой формой ПФР, который согласно действующему положению, утвержденному 27 декабря 1991 года Верховным Советом РСФСР, является финансово-кредитной организацией, и такой же вопрос с ФСС, который согласно положению, утвержденному Правительством РФ в 1994 году, является «специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации». Правовой статус государственных внебюджетных фондов предлагается установить в Гражданском кодексе Российской Федерации. То есть данный законопроект ликвидирует пробелы и несовершенства в законодательстве, существующие десятки лет.

Законопроект содержит норму, закрепляющую независимость создаваемого фонда от органов власти всех уровней. Координацию деятельности СФР осуществляет Минтруд.

Центры реабилитации, которые сейчас подведомственны ФСС, становятся обособленными подразделениями СФР, не являющимися юридическими лицами.

Один из принципов деятельности СФР сформулирован не совсем корректно. В пункте 1 статьи 4 законопроекта говорится об адресности в отношении обязательного пенсионного и социального страхования, которое на самом деле является всеобщим. По отношению к гражданам, за которых уплачивались установленные законодательством страховые взносы и у которых наступил страховой случай, не может быть какой-либо адресности, то есть каких-либо дополнительных условий для установления или неустановления им страховых выплат. Другое дело, что для тех граждан, у которых пенсия меньше определенного уровня, например прожиточного минимума пенсионера, могут устанавливаться социальные доплаты, как это было определено Федеральным законом от 25.12.2009 № 341-ФЗ, которым была введена федеральная и региональная социальная доплата к пенсии. В этом же пункте не ясен смысл применения термина «социальная поддержка граждан». То ли имеется в виду только социальная поддержка, то ли в нее включено пенсионное и социальное страхование, о некорректности чего сказано выше в данной статье.

Виды деятельности и функции СФР сформулированы достаточно четко и корректно, с учетом накопленного опыта деятельности ПФР и ФСС.

В то же время в законопроекте пункт 3 статьи 6 изложен в нарушение действующего законодательства, так как предполагает обработку персональных данных без согласия субъекта персональных данных и без соблюдения законодательства, а только «с соблюдением принципов и правил, предусмотренных законодательством в области персональных данных». По сути, нарушается пункт 2 статьи 16 Федерального закона от 01.06.2005 № 152-ФЗ «О персональных данных», в которой говорится следующее:

«Решение, порождающее юридические последствия в отношении субъекта персональных данных или иным образом затрагивающее его права и законные интересы, может быть принято на основании исключительно автоматизированной обработки его персональных данных только при наличии согласия в письменной форме субъекта персональных данных или в случаях, предусмотренных федеральными законами, устанавливающими также меры по обеспечению соблюдения прав и законных интересов субъекта персональных данных». Понятно, что все решения, которые будут приниматься в информационной системе СФР, самым существенным образом определяют права граждан и материальное обеспечение их жизни. Поэтому согласие граждан представляется необходимым. В статье 6 законопроекта ничего не говорится даже о защите персональных данных в информационной системе СФР и об ответственности должностных лиц за нарушение законодательства о персональных данных. Отметим, что ПФР содержит информацию обо всех занятых гражданах Российской Федерации, и утечка такой информации может быть использована не только мошенниками, но и нашими противниками в ведущейся против нас информационной войне. Отметим также, что принятие решений, влияющих на жизнь и деятельность граждан, без учета их волеизъявления, в том числе так называемые проактивные действия, с одной стороны, упрощают их жизнь, но с другой – есть угроза превращения людей из субъектов социальной жизни в объекты, которыми манипулирует компьютерная система и мнение которых не имеет значения.

В отношении бюджета объединенного фонда в статье 8 законопроекта сохранены все действующие правила для государственных внебюджетных фондов, в том числе автономность бюджета: «Средства бюджета фонда являются федеральной собственностью, не входят в состав других бюджетов и изъятию не подлежат».

Бюджет фонда является консолидированным, и предусмотрено структурирование исполнения бюджета по видам страхования: «финансовое обеспечение расходов по конкретному виду обязательного социального страхования осуществляется *исключительно* за счет доходов по этому конкретному виду обязательного социального страхования» и других средств, относящихся к этому виду социального страхования. «Средства конкретного вида обязательного социального страхования не могут являться источником финансирования дефицита (нехватки) средств бюджета по другому виду обязательного социального страхования».

4. С точки зрения управления социальным страхованием сохраняется система территориальных органов, объединяемых фондов, то есть предоставление услуг населению не ухудшится, причем у территориального органа могут образовываться филиалы, что утверждается на федеральном уровне СФР. Привлекают внимание нормы законопроекта о наблюдательном совете СФР (статья 11), в котором должны быть представители правительства, Совета Федерации, Государственной Думы, профсоюзов и работодателей. Такое представительство, без сомнения, полезно и позволяет наиболее эффективно организовывать деятельность фонда и формировать вектор развития социального страхования в стране. Возможно, при наблюдательном совете будет создана и экспертная группа, которая расширит состав рассматриваемых им тенденций и проблем.

Учитывая, что в наблюдательном совете представлены органы государственной власти страны, целесообразно включить в статью 11 норму о том, что наблюдательный совет действует в рамках законодательства Российской Федерации и в необходимых случаях вносит предложения по изменению тех или иных законов. Без такой нормы пункт 4 статьи 12 (компетенция наблюдательного совета фонда), согласно которому наблюдательный со-

вет рассматривает вопрос о размерах тарифов страховых взносов, может трактоваться так, что это рассмотрение может иметь результатом утверждение значений этих тарифов, в то время как они утверждаются законом.

На региональном уровне в территориальных органах СФР по аналогии с федеральным уровнем создаются координационные советы, «являющиеся коллегиальными совещательными органами».

В пункте 8 статьи 17 говорится: «В составе координационных советов территориальных органов фонда должны быть на паритетной основе представлены представители территориальных объединений (ассоциаций) организаций профсоюзов и территориальных объединений работодателей (по одному представителю)».

В целом с образованием СФР повышается уровень управления социальным страхованием и повышается ответственность государства за это управление. В то же время, видимо, признано нецелесообразным перейти на финансирование из федерального бюджета тех выплат, которые пока осуществляют ПФР и ФСС, хотя соответствующие страховые платежи собирает Федеральная налоговая служба.

5. *Сопутствующими процессами* можно назвать процессы, порождаемые законопроектом в кадровом обеспечении социального страхования и в непрерывности социальных процессов. В этом плане в законопроект включены нормы, обеспечивающие преемственность правовой основы обязательного пенсионного и социального страхования и преемственность СФР по отношению к ПФР и ФСС. Сотрудникам фондов гарантируется возможность продолжения ими своей деятельности. Согласно пояснительной записке к законопроекту, «работники реорганизуемых Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и их территориальных органов со дня создания Социального фонда Российской Федерации и его территориальных органов продолжают осуществлять трудовую деятельность в Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации и его территориальных органах без испытательного срока и аттестации». В связи с этим маловероятно, что объединение приведет к экономии расходов на содержание (в пояснительной записке данный вопрос не рассматривается).

Важно, что в законопроекте решается застарелый вопрос о пенсионном обеспечении сотрудников фондов. До настоящего времени их работа и по содержанию, и по форме, и по напряженности соответствует требованиям к госслужбе, и они подчиняются всем ограничениям, которые существуют для госслужащих. В то же время пенсия им назначается не как госслужащим, а по закону «О страховых пенсиях» от 28.12.2013 №400-ФЗ. Законопроект в пункте 2 статьи 20 фиксирует, что пенсии сотрудникам СФР назначаются «в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей».

В заключение можно сделать следующие выводы.

1. Объединение Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации и соответствующий законопроект не изменяют существующую систему социального страхования. В законопроект включены нормы, обеспечивающие непрерывность соответствующих процессов в ходе объединительных преобразований.
2. Законопроект гармонизирует соответствующее законодательство, устраняя давно известные его проблемы и недостатки.
3. В управлении социальным страхованием формируется некоторый баланс исполнительной, законодательной власти, работодателей и работников (профсоюзов).
4. В законопроекте принимаются определенные гарантии в отношении работников создаваемого Социального фонда России.
5. Условия предоставления услуг гражданам после объединительных преобразований не ухудшаются.
6. Подтверждены все ранее отработанные решения, касающиеся бюджетов видов социального страхования.
7. В законопроекте существуют шероховатости в некоторых формулировках. Некорректно сформулированы нормы, касающиеся информационной безопасности.

После рассмотрения законопроекта создается ощущение, что он подготовлен не только для «оптимизации структуры Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации», как сказано в пояснительной записке, и других перечисленных в ней целей, но и для создания организационной основы последующих изменений в пенсионном и социальном страховании и обеспечении.

Использованные источники

1. Колесник А.П. Пенсионная система в условиях глобальных перемен // Стратегии бизнеса. 2020. Т. 8. <https://www.strategybusiness.ru/jour/article/view/631/535>.
2. Колесник А.П. Сбережение народа России и развитие пенсионной системы страны // Социальное и пенсионное право. 2021. № 4.