

Транспарентность пенсионной системы для участников – условие ее жизнеспособности



Автор статьи:

А.П. Колесник,

к.т.н., д.э.н.

E-mail: Kolesnik_AP@MMBANK.RU

Anatoly Kolesnik,

PhD, Doctor of economics

Transparency of the pension system for the participants is a condition of its feasibility

In this article the author analyzes the pension system of the Russian Federation and the information sharing process of insured persons using the theory of social systems formulated by Nicklas Luman. The author suggests certain measures aimed at modernization of the information sharing process and keeping the transparency of the pension system

and its self-reproduction as well.

Взаимодействие работающих граждан, у которых не приблизился возраст выхода на пенсию, с пенсионной системой в нашей стране было впервые определено нормативно в Федеральном законе «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» от 01.04.1996 г. № 27-ФЗ и далее развито в Федеральном законе от 24.07.2002 г. № 111-ФЗ. В первом из названных законов было зафиксировано право каждого гражданина, обратившись в ПФР, получить бесплатно один раз в год информацию о заработанных им пенсионных правах. В 111-ФЗ предусмотрено уже обязательное информирование граждан (впоследствии соответствующие изменения были внесены и в Федеральный закон № 27-ФЗ). До настоящего времени процесс информирования воспринимается как чисто технологическая процедура. Однако, если следовать современным социологическим теориям, например теории Никласа Лумана (1927-1988), информирование как акт коммуникаций играет существенную роль в самом существовании пенсионной системы. Настоящей статьей автор попытался донести до читателей эту логику. Необходимость обеспечения научной строгости изложения не позволила избежать довольно сложной терминологии упомянутой теории, однако выводы и некоторые комментарии автор стремился изложить языком профессионального работника пенсионной системы России.

Современная пенсионная система (ПС) Российской Федерации, как она была структурирована федеральным законодательством в последнем десятилетии прошлого века и первом десятилетии века нынешнего, включает в себя три вида участников: государство (федеральный уровень), застрахованных лиц и страхователей (организации, индивидуальные предприниматели и самозанятое население). Финансовые потоки ПС можно представить схемой, изображенной на рис.1 [3].

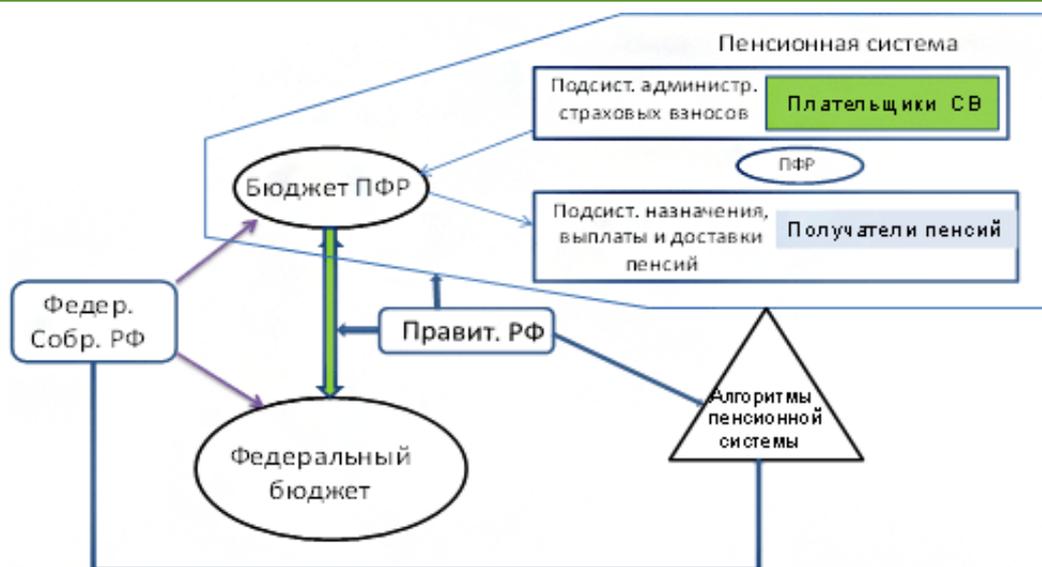


Рис. 1. Структура и некоторые каналы управления пенсионной системы Российской Федерации

Фактически, эта схема определяет и экономические отношения участников ПС¹, причем имеется институт нахождения консенсуса этих участников по вопросам, касающимся деятельности и развития ПС (Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений²). Способом реализации отношений участников ПС являются коммуникации между ними. Следуя теории Никласа Лумана, вся ПС, будучи социальной системой, и есть система коммуникаций, направленных на согласование взаимных ожиданий участников этого процесса. Под коммуникацией следует понимать «некое исторически-конкретно протекающее, зависимое от контекста событие, специфическую операцию, в ходе которой происходит перераспределение знания и незнания»³. Таким образом, коммуникация является основным инструментом развития знаний ПС. Результатом акта коммуникации является последующая (примыкающая) коммуникация. Например, в результате оповещения подразделением ПФР застрахованных лиц, у которых приближается пенсионный возраст, и приглашением их прийти и проверить полноту сведений в индивидуальном личном счете, используемых для назначения им пенсии, порождается примыкающая коммуникация, связанная с этим посещением. «... Коммуникативная система репродуцируется посредством того, что коммуникация запускает коммуникацию. При этом наблюдение играет определенную роль в зависимости от того, в какой степени коммуникация (или иное действие) считается действием, а именно относится к тому, а не иному действующему». [2, с.474].

Согласно Н.Луману, коммуникация – это единственная структурообразующая единица в социальной системе [4, с.9]. Коммуникация обладает внутренней структурой. Она имеет дело с сообщением, информацией и пониманием, сводя их воедино. В этом проявляется эмерджентность⁴ коммуникации. Коммуникационное сообщение обусловлено разворачиванием коммуникации во времени.

Под информацией у Лумана понимается не совокупность символов, бит или байт, а событие, определяющее состояние системы. События являются элементами, фиксированными во времени. Они наступают лишь единожды и в малый отрезок времени, необходимый для их появления [2, с.107]. Например, получение застрахованным лицом выписки из его индивидуального лицевого счета после акта понимания вызывает согласие этого лица или его несогласие: коммуникация ведет к постановке вопроса, будет ли сообщенная и понятая информация принята или отклонена [1, с.99]. В любом случае состояние системы изменяется:

«...коммуникация создает состояние получателя, которого без нее бы не было, но которое определяется лишь самим получателем. Поэтому принятие или отклонение, а также дальнейшая реакция не входят в понятие коммуникации» [2].

Если происходит непонимание застрахованным лицом полученной им информации, это приводит к следующему акту коммуникации, например путем посещения данным лицом подразделения ПФР или его телефонного звонка в это подразделение либо обращением к сайту ПФР (не случайно координаты подразделения и адрес сайта указываются в «письме счастья»). По Луману, информация, исчезая с ходом времени как событие, не пропадает. Она поменяла состояние системы, произвела тем самым структурный эффект, а система в таком случае реагирует и на эти измененные структуры, реагирует с их помощью [2, 107].

В этой связи хотелось бы обратить внимание на особенности информирования граждан о состоянии их индивидуальных лицевых счетов в электронной форме. Если последовательно придерживаться социологической

теории и вышеизложенных положений Н. Лумана, то при информировании в электронной форме участник коммуникации, являющийся отправителем сообщения, должен получить подтверждение факта принятия сообщения получателем⁵. Только в этом случае сообщение будет содержать информацию в социологическом смысле⁶. В противном случае хотя сообщение и будет включать некоторый текст, но оно будет информационно пустым, так как не может повлиять на состояние системы. Если идти еще дальше в этом направлении, системе следовало бы иметь подтверждение не только получения, но и понимания сообщения получателем. Пока этот вопрос решается от обратного: если получатель не обратился в орган ПФР с вопросом или заявлением, считается, что он получил и понял сообщение (извещение ПФР). Здесь проявляется «неравнодушие» пенсионного законодательства к «молчунам», хотя одной из первоначальных целей процесса информирования было как раз формирование активной позиции застрахованных лиц в отношении их пенсионных прав. *В настоящее время, когда процесс онлайн-информирования граждан о состоянии их индивидуальных лицевых счетов стал массовым, было бы целесообразно проработать технологию подтверждения застрахованным лицом – получателем соответствующей информации того факта, что она им понята.*

Таким образом, по логике Лумана, совокупность сообщения, информации и понимания обладает ценностью акта коммуникации как единого целого и порождает примыкающую коммуникацию.

В пенсионной системе можно выделить несколько тем коммуникаций, например, основываясь на структурировании самой ПС:

- тема реализации законодательства о страховых взносах на обязательное пенсионное страхование;
- тема назначения пенсий;
- тема выплаты и доставки пенсий;
- тема учета пенсионных прав и информирования застрахованных лиц (персонифицированного учета);
- тема взаимоотношений ПС с федеральным бюджетом;
- тема государственной социальной помощи и др.

Этот перечень тем включает возможности и обязанность коммуникаций в ПС со всеми юридическими лицами и всеми физическими лицами, кроме детей младше 14 лет. «...Темы служат одновременно социальными, предметными и временными структурами коммуникативного процесса, причем они функционируют как генерализации, потому что не определяют, какие выступления, когда, в какой последовательности и кем делаются. Поэтому на уровне тем можно актуализировать смысловые указания, которые вряд ли можно сделать заметными в отдельной коммуникации». [2, 217].

Теория социальных систем Лумана предполагает, что социальная система развивается совместно с сознанием людей. «Психические и социальные системы возникли в ходе ко-эволюции. Соответственно, системы одного вида есть необходимый окружающий мир систем другого вида. Обоснованием данной необходимости выступает эволюция, обеспечившая возникновение разных систем. Индивиды не могут возникать и жить без социальных систем, справедливо и обратное» [2, 97].

Акт коммуникации, содержащий в составе сообщения извещение ПФР, понятое получателем (застрахованным лицом), представляет собой наблюдение, которое, согласно принципам кибернетики и общей теории систем, оказывает влияние на саму ПС. Производимый Пенсионным фондом РФ ежегодный анализ результатов рассылки извещений ПФР о состоянии индивидуальных лицевых счетов граждан в терминологии Лумана представляет собой наблюдение за наблюдением или наблюдение второго порядка.

Необходимо отметить, что все рассматриваемые коммуникации в ПС определены федеральными нормативно-правовыми актами и могут быть в нескольких состояниях, в частности они могут быть потенциальными, актуальными (происходящими здесь и сейчас) и осуществленными. В этом и заключается смысл коммуникаций. «Смысл характеризует способ упорядочивания человеческого переживания. Он основан на различении актуальности и потенциальности. Каждая актуализация ведет к виртуализации примыкающих возможностей» [1, с.58]. «Феномен смысла появляется в форме избытка указаний на дальнейшие возможности переживания и действия. Что-то находится в центре внимания, намерения, а иное отмечается лишь маргинально, как горизонт «и-так-далее» [2, с.98]. Смысловые движения автономно конституированы в качестве функции содействия получению и переработке информации [2, с.107]. Посредством смысла из бесконечности возможностей вычленяется момент действительного. Смысл принимает на себя функцию отключения ненужного и позволяет снизить сложность (комплексность) системы, не ограничивая ее возможностей. В этой связи представляется, что для участников ПС было бы полезным при каждой коммуникации, инициируемой со стороны ПФР, раскрывать горизонт потенциальных коммуникаций, мир реальных возможностей ПС, так же как и указывать предшествующие коммуникации. Это позволило бы в большей мере наполнить смыслом соответствующие сообщения. Если сообщение содержит некоторую информацию без указания на предшествующие и последующие коммуникации, в нем как бы предполагается, что весь контекст, необходимый для понимания сообщения,

известен получателю, что в общем случае не соответствует действительности и может затруднить понимание, как третью компоненту коммуникации. Смысл должен приспосабливать многообразие внешнего мира к психической или социальной системе [1, с.106].

Смысл в теории Лумана имеет три измерения: вещественное, временное и социальное и является достижением совместной эволюции социальных и психических (основанных на сознании) систем [2, с.97]. «...Отношение всех операций к смыслу есть неизбежная необходимость как для психических, так и для социальных систем. ... Они, если можно так выразиться, выделены на смысле. Смысл является подлинной «субстанцией» этого эмерджентного уровня эволюции» [2, с.145].

Каждая коммуникация имеет основание своего осуществления. Потенциальные коммуникации ПС в качестве своего основания имеют законодательные правовые нормы. Чтобы стать актуальной, коммуникация в ПС должна иметь предшествующую коммуникацию, время и условия ее осуществления должны соответствовать правовым нормам. Например, пенсии выплачиваются ежемесячно в даты, определенные нормативными правовыми актами ПФР и доставляются организациями, выбранными волеизъявлением пенсионеров (волеизъявление – предшествующая коммуникация).

Надежные основания коммуникации определяют и надежность (устойчивость) пенсионной системы.

Но Н.Луман ставит вопрос: чем определяется успешность коммуникации? «Коммуникация предполагает живые существа, живущие сами по себе со своим окружающим миром и собственным аппаратом переработки информации. Каждое живое существо рассматривает и перерабатывает то, что оно воспринимает, само по себе. Как при таких обстоятельствах вообще возможна коммуникация, т. е. скоординированная избирательность?» [2, с.224]. Действительно, если застрахованному лицу в ходе коммуникации с ПФР следует принять некоторое решение, изменить свое состояние в плане, определяемом пенсионным законодательством, то застрахованное лицо должно быть «в курсе» своих возможностей и обязанностей в пенсионной системе, участником которой оно является согласно законодательству. По теории Лумана, необходима определенная культура участников системы, знание ими тем коммуникаций, «запас возможных тем, имеющихся наготове для быстрого и сразу же ясного начала конкретных коммуникативных процессов. Мы называем этот тематический запас культурой, а если он сохраняется специально для целей коммуникации, то — семантикой» [2, с.224]. Иными словами, коммуникации в пенсионной системе должны опираться на знание гражданами пенсионного законодательства хотя бы в минимальном объеме – в отношении прав и обязанностей застрахованных лиц. Возможно, применительно к пенсионной системе для вышеуказанных целей применим термин «информационное поле». *Для того чтобы «подтолкнуть» застрахованных лиц к получению необходимых знаний и создать необходимое для коммуникаций информационное поле, целесообразно в онлайн-овом извещении ПФР давать ссылку на перечень прав и обязанностей граждан в контексте пенсионной системы с учетом уже сформированных застрахованным лицом пенсионных прав.*

В то же время решения участников коммуникации не предопределены причинно (линейно, когда совокупность условий с неизбежностью ведет к некоторому следствию). Имеет место так называемая контингентность социальных систем, «что означает «не необходимость», «случайность» – не в смысле отсутствия закономерности в событии, а в смысле маловероятности события по сравнению с бесконечным кругом других возможностей» [1, 63]. Пенсионные права застрахованного лица контингентны, они основаны на актуализации для него некоторого состава страхователей из множества возможных и актуализации сумм страховых платежей этих страхователей. В этом смысле ПС имеет высокую внутреннюю неопределенность, что создает и поддерживает возможности ее самовоспроизводства. Если под этим углом зрения рассмотреть понимание информации сообщений (извещений ПФР) застрахованными лицами, то оно заключается в различении актуализированных ими и потенциальных пенсионных прав. Например, застрахованное лицо, получив и поняв сообщение ПФР, должно осознать, например, что им не использовано право на включение в программу государственного финансирования пенсий. В этом случае мотивационный эффект от такого понимания будет существенно выше, чем при восприятии соответствующей социальной рекламы⁷. Такое понимание призвано мотивировать застрахованное лицо к повышению своей будущей пенсии через актуализацию более эффективных в рассматриваемом ключе пенсионных прав, например мотивировать застрахованное лицо к побуждению его работодателя-страхователя уплачивать страховые взносы со всего заработка. Таким образом, коммуникация в ПС определяет социальные действия, основываясь на контингентности системы. Самое простое из этих действий – последующие акты коммуникаций с целью понимания получателем извещения содержащейся в нем информации и возможных социальных действий с его стороны. По действующей схеме это становится возможно при обращении в орган ПФР письменно, лично, по телефону, через электронную приемную ПФР и отделений ПФР. Активность подобных обращений можно проиллюстрировать следующими цифрами о процессе информирования в 2008 году:

1	Изготовлено в 2008 году извещений ПФР и отправлено через ФГУП «Почта России» в регионы	83 872 тыс.
2	Количество обращений застрахованных лиц в органы ПФР по вопросам информирования и полученного извещения, всего (письменно, лично, по телефону)	449950
3	в том числе по вопросу уточнения сведений по страховым взносам на страховую и накопительную часть трудовой пенсии	72386
4	Выдано выписок застрахованным лицам из индивидуального лицевого счета	72497
5	Дано разъяснений и консультаций застрахованным лицам по вопросам информирования	438602

То есть в 2008 году почти полмиллиона человек проявили активность в восприятии информации, направленной ПФР, стремление ее понять и инициировали следующий акт коммуникации – обратились в орган ПФР за разъяснениями или консультацией и такую консультацию получили. Тем самым повысилась «пенсионная грамотность»/пенсионная культура.

Надо отметить, что информирование застрахованных лиц о состоянии их индивидуальных лицевых счетов было инициировано федеральным законодательством с 2003 года и с тех пор осуществлялось ежегодно. Этот акт коммуникации граждан с ПФР в составе пенсионной системы эволюционировал в двух направлениях: (1) ежегодно уточнялся текст сообщения, утверждаемый на уровне Правления ПФР, и (2) внедрялось информирование граждан в электронной форме, вначале – через кредитные организации, а после создания Единого портала государственных услуг (ЕПГУ) и через этот портал, став первой из государственных услуг, предоставляемых через него. В 2003 году в ходе заседания Госсовета РФ в г.Тамбове Пенсионным фондом РФ была проведена презентация процесса электронного информирования граждан руководству страны.

В то же время концентрация на технологической стороне информирования привела к тому, что содержательное развитие процесса было ограничено только изменением текста извещений ПФР. Целью ежегодной модернизации текста извещений было размещение максимального объема сведений, в том числе поясняющих извещение, в сочетании с понятностью этих сведений для получателей извещений и его юридической строгостью. Ясно, что эти цели противоречивы, так как увеличение объема информации приводит к удорожанию затрат на изготовление каждого извещения при его направлении в виде письма или выдаче на руки застрахованному лицу. А понятность и юридическая строгость трудносовместимы в силу того, что изложение текста юридическим языком препятствует его пониманию, хотя и предотвращает неправильное толкование.

После изменения федерального пенсионного законодательства, заменившего уведомительный порядок информирования заявительным, число проинформированных застрахованных лиц, как и следовало ожидать, снизилось на порядок, что видно из размещенной ниже таблицы. В то же время число личных обращений граждан в органы ПФР превысило миллион.

Численность застрахованных лиц, проинформированных об их пенсионных правах (о состоянии индивидуальных лицевых счетов) в 2013 году

Через органы ПФР (личное обращение или письменный запрос)	1 097 169
Через ЕПГУ	1 195 446
Через кредитные организации	3 692 733

Представляется, что сохранение разрыва между восприятием застрахованными лицами извещений ПФР и их восприятием своей будущей пенсионной жизни будет и дальше сокращать численность проинформированных. По опубликованным данным фонда «Общественное мнение», в 2013 году интернетом ежедневно пользовались 50,1 миллиона россиян, или 43 процента совершеннолетних жителей страны⁸, но через Единый портал

государственных услуг за извещением ПФР обратилось менее трех процентов из них.

Чтобы снижение затрат на информирование не привело к росту отчужденности граждан от пенсионной системы, возможно, стоит кардинально изменить качество информирования.

Собственно говоря, теория Никласа Лумана определяет и требования к эволюции социальных систем: «учение Лумана об эволюции содержит в себе требование различать в эволюционном механизме три компонента: вариацию, селекцию и рестабилизацию» [1, с.80]. Применяя это требование к рассматриваемой теме, можно сказать, что вариативность процесса информирования в силу вышеуказанных причин недостаточна, а стремление совместить желательный объем информации, ее понятность и юридическую точность нереализуемо при действующей схеме информирования.

Как можно было бы модернизировать процесс информирования, исходя из применения к нему положений теории Н. Лумана о коммуникации и социальных системах?

Представляется, что перечень возможных предложений мог бы включать следующее.

1. Исследовать, для каких слоев населения (застрахованных лиц) будут доступны или приемлемы те или иные способы их информирования и исходя из этого определить спектр применяемых способов. Возможно, для расширения контингента получателей информации индивидуальных лицевых счетов целесообразно более активно использовать интернет-ресурсы работодателей-страхователей. В качестве примера (образца) можно было бы установить в клиентских службах органов ПФР автоматизированные рабочие места самообслуживания застрахованных лиц с доступом к ЕПГУ.
2. Включить в акт коммуникации, которым является информирование, возможность фиксации того, понимает ли получатель данную информацию, а также принимает ли он ее или не согласен с ней.
3. Активное формирование пенсионной культуры, необходимой частью которой является понимание пенсионного правового пространства. Выделение в этом пространстве (в пенсионном законодательстве) точек принятия решений разными категориями застрахованных лиц. Сейчас извещения ПФР ориентированы на одну точку принятия решений: выбор управляющей компании (инвестиционного портфеля) для управления накопительной частью пенсии или выбор НПФ для передачи накопительной части пенсии. Однако это не единственная точка выбора в траектории конкретного лица в правовом пенсионном пространстве, к тому же она ограничивает контингент пользователей данной услуги лицами 1967 г. рождения и моложе, у которых имеется накопительная часть пенсии⁹. Было бы полезно в процессе информирования застрахованных лиц об их пенсионных правах выявить и объяснить гражданам и другие «развилки» их движения в правовом пространстве пенсионной системы, в которых требуется принятие ими определенных решений. Кроме того, можно было бы напоминать застрахованным лицам о приближении во времени точек выбора, как это сейчас делается при приближении пенсионного возраста.
4. Акт коммуникации (информирование) «настраивать» на конкретного гражданина с учетом именно его положения в правовом пенсионном пространстве, показывая возможные именно для него примыкающие акты коммуникации и возможные социальные действия с его стороны. Учитывая, что в Минтруда РФ внедрен «пенсионный калькулятор», который позволяет застрахованному лицу получить оценку его будущей пенсии, было бы полезно показывать участнику акта коммуникации размер его будущей пенсии по старости, исходя из вариантов принимаемых им решений/социальных действий в точках «развилки». Таким образом, акт информирования в ПС становится интерактивным.

Приведенные выше предложения могут повысить вариативность в ходе эволюции подсистемы информирования как части пенсионной системы. Селекция вариантов predetermined законодательством, однако при достаточной прозрачности пенсионной системы и включении в состав актов коммуникации сведений о понимании и принятии получателями соответствующей информации будет возможным своевременно выявить отставание законодательства от мотивации и пожеланий застрахованных лиц. Это будет способствовать гармоничному самовоспроизводству пенсионной системы в социуме.

Список литературы

1. Назарчук А.В. Учение Никласа Лумана о коммуникации.- М.: Издательство «Весь Мир», 2012, стр. 99.
2. Никлас Луман. Социальные системы. Очерк общей теории. Пер. с немецкого. Санкт-Петербург, «Наука», 2007.
3. А.П.Колесник. Принципы общей теории систем, динамика и эффективность пенсионной системы Российской Федерации. <http://strategybusiness.ru/>
4. А.Ю.Антоновский. Никлас Луман – эпистемологическое введение в теорию социальных систем. – М.: ИФ-РАН, 2007.

¹ Согласно федеральному законодательству застрахованными лицами в системе обязательного пенсионного страхования является занятое население, дети старше 14 лет, безработные и пенсионеры, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие или пребывающие на территории РФ (Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ).

² <http://government.ru/department/141/about/>

³ Собственно говоря, знание о пенсионной системе, в основном является знанием о функциях, правах и обязанностях участников в расчете как на текущее их состояние, так и на значительную перспективу (40 лет и даже больше) и оно может быть в значительной мере получено гражданами из нормативно-правовых актов Российской Федерации и имеющейся отчетности. Однако современная ПС в нашей стране очень сложна, и без носителей соответствующего знания обращение граждан к нормативно-правовой базе, а тем более к отчетам в большинстве случаев малоэффективно.

⁴ Эмерджентность – свойство системы как единого целого быть чем-то большим, чем совокупность составляющих ее частей.

⁵ Кибернетический принцип обратной связи тоже требует подтверждения получения сообщения адресатом.

⁶ Некоторое время назад в Федеральном законе от 01.04.1996 г. № 27-ФЗ присутствовала норма, которая позволяла считать информирование некоторого застрахованного лица состоявшимся, если имело место подтверждение получения этим лицом извещения ПФР.

⁷ Необходимо отметить, что после принятия Федерального закона от 30 апреля 2008 г. № 56-ФЗ информация о программе государственного софинансирования пенсий печаталась Пенсионным фондом РФ для каждого застрахованного лица на обратной стороне доставлявшегося ему извещения ПФР.

⁸ <http://lenta.ru/news/2013/03/16/internet/>

⁹ Если быть точным, к этой категории пользователей относятся также лица, уплачивающие (или уплачивавшие) дополнительные страховые взносы в соответствии с Федеральным законом № 56-ФЗ.