

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
№ 489161–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона № 489161–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» (далее – законопроект).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам состоявшегося 9 июля 2018 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, привлеченных к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно–консультативного совета при Общественной палате.

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации 16 июня 2018 года. Ссылка на карточку документа в Системе обеспечения законодательной деятельности: [http://sozd.parliament.gov.ru/bill/489161–7](http://sozd.parliament.gov.ru/bill/489161-7).

В законопроекте (статья 4) предусматривается поэтапное повышение возраста, по достижении которого в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 400–ФЗ «О страховых пенсиях» назначается страховая пенсия по старости. Общий пенсионный возраст предлагается закрепить на уровне 65 лет для мужчин (в настоящее время – 60 лет) и 63 года для женщин (в настоящее время – 55 лет). Предусматривается переходный период с 2019 по 2034 год с ежегодным увеличением пенсионного возраста на 1 год.

Кроме того, в законопроекте (статья 2) предусматривается повышение возраста, по достижении которого в соответствии с Федеральным законом от 15

декабря 2001 года № 166–ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» граждане признаются нетрудоспособными и им назначается социальная пенсия.

Также в законопроекте предлагается установить особенности назначения и выплаты страховой пенсии по старости и социальной пенсии нетрудоспособным гражданам отдельных категорий.

По итогам состоявшегося обсуждения участники общественной экспертизы отметили необходимость совершенствования пенсионной системы, вследствие которого должно быть обеспечено достижение приоритетных стратегических задач, стоящих перед социальным государством. В первую очередь – достойный уровень жизни лиц старшего поколения, имеющих в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации право на пенсионное обеспечение, а также гарантии формирования пенсионных прав граждан трудоспособного возраста – будущих получателей страховых пенсий.

Кроме того, разрабатываемые государственные решения в социальной сфере должны быть ориентированы на обеспечение достижения до 2024 года национальных целей развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации в Указе от 7 мая 2018 года № 204, а именно: повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет); обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции; снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации.

Участники общественной экспертизы обратили особое внимание на то, что при разработке законопроекта не реализованы процедуры, которые должны предшествовать разработке и принятию социально значимых решений и обеспечивать государственно-общественный диалог: общественное и экспертное обсуждение концепции пенсионной реформы, ее параметров и механизмов реализации, предусматривающее рассмотрение различных моделей

решения существующей социально–экономической проблемы и изыскание наиболее оптимального решения, а также широкая информационно–разъяснительная кампания среди населения.

Невнимание к указанным вопросам может создать риск повышения социальной напряженности и отразиться на доверии граждан к органам государственного управления и проводимым реформам, результативность и эффективность которых во многом зависит от уровня поддержки их населением.

Признавая необходимость обеспечения соответствия пенсионной системы современному экономическому развитию Российской Федерации, участники общественной экспертизы указали на то, что риски, связанные с недостаточной финансовой устойчивостью негосударственных пенсионных фондов и задачи по обеспечению бюджетной сбалансированности, стоящие перед Правительством Российской Федерации, не должны определять необходимость предлагаемых в законопроекте изменений, затрагивающих пенсионные права и оказывающих влияние на социальное положение граждан, и их концепцию. При разработке и принятии таких социально значимых решений должны быть обеспечены учет всех системных взаимосвязанных факторов и оценка рисков и последствий их реализации.

Пояснительная записка содержит ряд утверждений, которые представлены в качестве оснований для разработки законопроекта (неэквивалентность пенсионных прав застрахованных лиц и обязательств по выплате им пенсий, значительное увеличение продолжительности жизни россиян, растущий дефицит на рынке труда и проч.), а также прогнозы позитивных изменений в социально–экономической сфере в случае реализации предлагаемых в законопроекте мер (создание условий для повышения уровня пенсионного обеспечения граждан, а также для ежегодной индексации пенсий выше уровня инфляции при сбалансированности и долгосрочной финансовой

устойчивости пенсионной системы Российской Федерации в целом). Однако пояснительная записка и иные материалы, прилагаемые к законопроекту, не содержат должного обоснования.

В связи с этим представляется необходимым приведение Правительством Российской Федерации четких обоснований указанным в пояснительной записке утверждениям и соответствующим расчетам, статистическим данным, подтверждающих их реальность и исполнимость.

Кроме того, при обосновании необходимости реформирования пенсионной системы не проведена (не представлена) оценка эффективности использования средств Пенсионного фонда Российской Федерации и управления средствами пенсионных накоплений граждан Российской Федерации. Не предложены иные способы увеличения доходности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, которые могли бы послужить альтернативным предлагаемому в законопроекте повышению пенсионного возраста способом решения социально-экономической проблемы либо явиться элементом предлагаемой реформы, реализуемым наряду с предусмотренными в законопроекте мерами.

Информация, распространяемая в публичном пространстве, в том числе транслируемая официальными лицами, не содержит профессиональных экспертных выводов, расчетов и исследований, что способствует непринятию населением и экспертными группами предлагаемых решений и подвергает сомнению возможность достижения сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы Российской Федерации. При этом проведение широкой информационно-разъяснительной кампании среди населения, позволяющей донести основные положения пенсионной реформы без искажения и служить опровержением недостоверным сведениям и толкованиям, на должном уровне не осуществляется.

Очевидными недостатками законопроекта и прилагаемых к нему материалов являются отсутствие механизмов реализации предлагаемых мер и невнимание к рискам, которым могут быть подвержены смежные отрасли социально–экономической сферы в случае реализации законопроекта. Общественная палата по итогам состоявшегося обсуждения обращает внимание на наиболее значимые из них:

1. Содержащееся в пояснительной записке утверждение о значительном увеличении продолжительности жизни россиян в целом и проектируемые в законопроекте границы пенсионного возраста не учитывают региональные особенности и существующие различия в продолжительности жизни населения в зависимости от субъектов Российской Федерации и территорий проживания.

Приводимые в пояснительной записке утверждения требуют обоснования и комплексного анализа с учетом отмеченных особенностей.

2. Пояснительная записка и иные материалы, прилагаемые к законопроекту, не содержат сведений об оценке реальной трудоспособности и заболеваемости населения. При проектировании границ пенсионного возраста необходимо учитывать состояние указанных показателей.

В связи с этим требуется проведение оценки реальной трудоспособности и заболеваемости населения и представление ее итогов.

3. По экспертным оценкам, наблюдается рост заболеваемости населения, в том числе рост болезней системы кровообращения, органов дыхания, пищеварения и др. Следовательно, каждое поколение при приближении пенсионного возраста имеет ряд заболеваний, которые существенно ограничивают его дальнейшую трудовую активность.

Низкое качество и недоступность медицинских услуг и профилактических мероприятий, лекарственных средств, серьезные экологические проблемы (качество воды, воздуха, продуктов питания, рост неизлечимых болезней и проч.), условия труда и недостатки системы

социальных гарантий работникам не способствуют сохранению здоровья и увеличению продолжительности жизни. Повышение пенсионного возраста увеличит долю нетрудоспособных по состоянию здоровья граждан, будет способствовать инвалидизации населения, что потребует дополнительных затрат бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для обеспечения социальных обязательств государства.

4. Лица старшего возраста в настоящее время сталкиваются с возрастной дискриминацией на рынке труда как при поиске работы, так и при сохранении рабочего места в предпенсионный период.

Правовые меры, направленные на пресечение случаев возрастной дискриминации, не обеспечивают реализацию лицами старшего возраста своих трудовых прав и не гарантируют их трудоустройство.

Указанная ситуация усугубится при выходе на рынок труда лиц, в отношении которых предлагается повысить пенсионный возраст.

Представляется необходимым привести Правительством Российской Федерации план мероприятий, направленных на борьбу с возрастной дискриминацией на рынке труда, по преодолению проблем с трудоустройством работников старших возрастов.

5. Согласно пояснительной записке к законопроекту 30 % людей пенсионного возраста продолжают работать, причем в первые 3 – 5 лет после назначения пенсии этот показатель выше. Повышение пенсионного возраста частично компенсирует снижение численности работников молодого поколения в связи с демографической ситуацией.

Однако остается неясным, каким образом будет обеспечено поддержание занятости части работников старших возрастов, в том числе решены вопросы профессиональной подготовки (переподготовки) таких работников, содействия в трудоустройстве, воссоздание обязательного социального страхования на случай потери работы, планируется ли обеспечить использование потенциала

работников старшего возраста посредством кадрового сохранения преемственности их опыта, внедрения программ наставничества.

6. Влияние на рынок труда предусмотренных в законопроекте мер требует более детального исследования и прогнозирования.

По мнению участников общественной экспертизы, в настоящее время рынок труда не готов к повышению пенсионного возраста. В бюджетной сфере продолжают оптимизации, сокращения работников осуществляются и в организациях реального сектора экономики.

Повышение пенсионного возраста и выход на рынок труда лиц старшего возраста косвенно окажет влияние на уровень занятости молодых людей, не имеющих опыт работы и не обладающих знаниями и навыками, востребованными на рынке труда.

Принятие законопроекта в представленной редакции без разработки и реализации обеспечительных мер, направленных на трудоустройство лиц старшего поколения и молодых людей, не имеющих опыта, а также создание новых рабочих мест, приведет к увеличению уровня безработицы, конкуренции на рынке труда, понижению уровня заработной платы работающего населения и, соответственно, понижению уровня жизни.

В меняющихся социально-экономических условиях перед государством стоит задача по обеспечению своевременной и в полном объеме выплаты заработной платы.

Повышение пенсионного возраста спровоцирует увеличение доли незанятых работников и будет способствовать, во-первых, удешевлению рабочей силы, а во-вторых, росту задолженностей по выплате заработной платы.

Приведенные риски требуют исследования и разработки соответствующих контрмер.

7. В целях обеспечения гарантий трудоустройства (сохранения рабочих мест) лиц старшего поколения целесообразно рассмотреть вопрос о разработке комплекса мер, направленных на поддержку (стимулирование) работодателей к созданию рабочих мест для лиц старшего поколения, как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Такими мерами могли бы явиться, например, налоговые льготы, льготы по обязательным платежам.

Кроме того, в целях решения проблемы обеспечения рабочими местами лиц старшего возраста, а также молодых людей, не имеющих опыта работы, целесообразно обеспечить анализ рынка труда по отраслям экономики и территориям (региональные особенности) с целью выявления направлений (регионов) с наивысшим дефицитом рабочей силы и переориентирования в них части незанятых (невостребованных в профицитных отраслях) работников при условии их профессиональной переподготовки (перепрофилирования).

8. Учитывая высокую долю теневой экономики, а также реализуемые в настоящее время программы по привлечению трудовых мигрантов, требуется разработка мер по выводу из тени труда мигрантов и иных рабочих мест, которые могут быть замещены трудоустроенными лицами старшего возраста.

9. С высокой долей вероятности меры, предусмотренные в законопроекте, позволят обеспечить рост уровня пенсионного обеспечения. Вместе с тем пояснительная записка и материалы, прилагаемые к законопроекту, не содержат гарантий, ограничиваются общим прогнозом без указания расчетов и конкретных показателей.

Кроме того, существуют определенные сомнения в том, что повышение пенсионного возраста будет способствовать снижению уровня бедности населения в целом, поскольку повышение размера пенсии выше уровня инфляции не способно компенсировать утрату стабильных доходов от пенсии лицам, в отношении которых предусмотрено повышение пенсионного возраста. В связи с этим необходим анализ указанного риска.

10. Согласно Указу Президента от 7 мая 2018 года № 204 при реализации национальной программы в сфере повышения производительности труда и поддержки занятости в 2024 году необходимо обеспечить рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5% в год.

Очевидно, что повышение производительности труда будет связано в том числе с высвобождением работников. Дополнительное внимание надзорных органов в сфере труда к работодателям в связи с реализацией пенсионной реформы и высвобождением работников старших возрастов будет входить в противоречие с достижением целевых показателей по росту производительности труда, что требует дополнительного обсуждения.

11. В настоящее время сохраняются модели семейного устройства, характерные для традиционного общества, при которых женщина выполняет функции ухода за детьми, а также престарелыми родственниками, нуждающимися в посторонней помощи для организации и поддержания их жизни и здоровья. Указанные обязанности нередко связаны с перерывами в трудовой деятельности.

Для обеспечения конкурентоспособности на рынке труда лиц, вынужденных затрачивать активный трудоспособный период жизни на выполнение семейных функций, требуется разработка специальных социальных программ.

12. Отдельного внимания при разработке и реализации пенсионной реформы требуют вопросы регулирования трудовых и пенсионных отношений с работниками социально уязвимых категорий.

Учитывая тесную взаимосвязь между вопросами воспроизводства населения и пенсионного обеспечения граждан, а также принцип солидарности поколений, заложенный в действующей системе пенсионного обеспечения, когда выплату пенсий старшему поколению (родителям) обеспечивает молодое

поколение (дети), целесообразно рассмотреть меры, направленные на обеспечение устойчивости пенсионной системы, повышение справедливости при реализации принципа солидарности поколений, мотивации семей к рождению и воспитанию большего числа детей, обеспечению достойного уровня и качества жизни многодетных семей, семей с детьми–инвалидами и иных социально незащищенных категорий граждан.

Участники общественной экспертизы обратили внимание на необходимость разработки комплекса мер, предусматривающих:

- дифференцированный подход к определению возраста, по достижению которого возникает право на досрочное назначение страховой пенсии женщинам и мужчинам, имеющим одного, двух, трех, четырех, пять и более детей;

- установление фиксированной выплаты к страховой пенсии для женщин, воспитавших трех и более детей;

- поддержку семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями здоровья;

- изменение подходов к зачету в трудовой стаж периода ухода родителей за детьми.

Подводя итоги состоявшегося обсуждения, участники общественной экспертизы сошлись во мнении о необходимости нивелировать перечисленные в настоящем заключении риски, связанные с реализацией представленной Правительством Российской Федерации в текущей редакции законопроекта пенсионной реформы, чтобы исключить их негативное влияние на достижимость национальных целей развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации в Указе от 7 мая 2018 года № 204, а именно обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации; повышение ожидаемой продолжительности

жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет); обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции; снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации.

В связи с этим Общественная палата особо отмечает необходимость:

1) сопоставления предлагаемых в законопроекте мер с положениями Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204. Повышение пенсионного возраста и параметры пенсионной реформы не должны входить в противоречие с решениями, которые будут разработаны для достижения национальных целей и задач развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации в Указе от 7 мая 2018 года № 204;

2) разработки комплекса государственных решений, в том числе нормативных правовых, которые должны обеспечить эффективную реализацию изменений, предлагаемых в законопроекте. Рассмотрение параметров пенсионной реформы, предлагаемых Правительством Российской Федерации в законопроекте, должно осуществляться во взаимосвязи с иными изменениями социальной направленности.

На основании вышеизложенного Общественная палата рекомендует учесть представленные в настоящем заключении экспертные предложения и оценки при доработке проекта федерального закона № 489161–7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» и его подготовке к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.