

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Академии труда и социальных отношений по результатам экономико-правового анализа проекта федерального закона № 489161-7

«О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий», проведенного экспертами «круглого стола» на тему «О повышении пенсионного возраста в России и возникающих проблемах»

Заключение подготовлено по результатам заседания «круглого стола» на тему «О повышении пенсионного возраста в России и возникающих состоявшегося Заседание 19 июля 2018 года в Академии труда и социальных отношений, в целях обсуждения проекта федерального закона № 489161-7 «О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий». Заключение составлено с учетом мнений, выводов, предложений и рекомендаций ведущих российских ученых в области экономики и права.

Участники заседания «круглого стола» исходили из необходимости обеспечения достойного уровня жизни как лиц, уже имеющих право на страховую пенсию по старости, так и застрахованных лиц, у которых пенсионные права находятся в стадии формирования. Государственные решения, касающиеся пенсионной системы, должны быть ориентированы на достижение к 2024 году стратегических целей развития Российской Федерации, определенных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204.

В ходе дискуссии было отмечено, что при разработке законопроекта не использовались процедуры социального партнерства, которые должны предшествовать разработке и принятию решений, затрагивающих интересы всего населения страны, не проведено предварительное обсуждение концепции пенсионной реформы, ее параметров и механизмов реализации. Игнорирование указанных процедур может привести к повышению социальной напряженности в обществе и подорвать доверие граждан к органам государственной власти.

Создание пенсионной системы, соответствующей будущему инновационному развитию Российской Федерации, не может сводиться к обеспечению бюджетной сбалансированности Пенсионного Фонда РФ (ПФР) и ограничению пенсионных прав граждан. Согласно п.п. 2 и 3 Статьи 55 Конституции РФ:

- п.2 «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»,

- п.3 «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ

конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

При обосновании необходимости пенсионной реформы Правительством РФ не исследована эффективность функционирования солидарно-распределительного механизма финансирования страховых пенсий и использования средств ПФР, не рассмотрены альтернативные способы повышения доходов ПФР, которые не сводятся исключительно к повышению пенсионного возраста.

В связи с тем, что законопроект подготовлен без учета научно-обоснованных экономических, демографических, социальных и правовых последствий повышения пенсионного возраста, участники «круглого стола» выразили сомнение, что данная мера позволит обеспечить финансовую устойчивость пенсионной системы и достойный уровень жизни российских граждан в долгосрочной перспективе.

По итогам состоявшегося обсуждения участники «круглого стола» отмечают следующие риски, которые не были приняты во внимание при разработке данного законопроекта.

1. Проект федерального закона разработан без учета Стратегии развития пенсионной системы до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 декабря 2012 года №2524-р, в которой указаны альтернативные способы совершенствования системы обязательного пенсионного страхования.

Достойное пенсионное обеспечение невозможно без достойной оплаты труда. Поэтому повышению пенсионного возраста должны предшествовать системные научные исследования показателей оценки количества и качества труда, затраченного в реальном секторе экономики и сфере услуг, с учетом произошедших в последние годы технологических изменений и поставленных Президентом РФ задач по созданию информационной экономики. Сегодня указанные показатели существенно занижены, что приводит к низкому среднему уровню оплаты труда в стране.

Повышение минимального размера оплаты труда (МРОТ) до величины общефедерального прожиточного минимума, затронувшее около 5 млн работников, не решило данной проблемы. В действительности современный МРОТ позволяет удовлетворять лишь физиологические потребности в минимальном объеме. Семьи таких работников при наличии детей попадают в крайнюю нищету, что становится серьезным препятствием для улучшения демографической ситуации в стране.

Поскольку при отсутствии необходимого страхового стажа с учетом МРОТ определяются размеры многих видов пособий (по безработице, по беременности и родам, по временной нетрудоспособности), в указанные периоды работники не имеют необходимых средств для лечения, содержания и воспитания детей.

Приравнивание МРОТ к прожиточному минимуму снижает общий уровень оплаты труда в Российской Федерации и размеры страховых взносов, поступающих в

бюджет ПФР. В целях мотивации высокопроизводительного труда величина МРОТ должна превышать величину прожиточного минимума.

При современном уровне оплаты труда около 1/3 работников (около 20 млн чел.), за которых уплачиваются страховые взносы, не в состоянии сформировать себе пенсию по старости даже на уровне прожиточного минимума. Это означает, что после назначения им страховой пенсии по старости потребуются дотации из бюджетов разных уровней. Для того чтобы обеспечить выплату минимальной пенсии в размере прожиточного минимума (около 11000 рублей в месяц) и выполнить минимальный стандарт о 40%-м коэффициенте замещения утраченного заработка, предусмотренный Конвенцией МОТ № 102 (1952г.), утраченный заработок должен достигать 27500 рублей.

2. Тариф страхового взноса установлен в результате лоббирования интересов предпринимателей и не основан на актуарных расчетах, осуществленных специалистами.

Анализ закона об исполнении бюджета Пенсионного фонда России за 2017 год показывает, что поступающих страховых взносов достаточно для финансирования страховых пенсий по старости. Необходимость трансфертов из федерального бюджета не связана с пенсионным возрастом. Они осуществляются в целях покрытия «выпадающих доходов» в связи с льготами по уплате страховых взносов, предоставленными для отдельных предприятий и территорий. Объем «выпадающих доходов» составляет около 2 трлн. рублей.

Вместе с тем, принятое Правительством решение о снижении страхового тарифа в Пенсионный фонд России с 26% до 22% значительно ухудшит финансовое положение ПФР, что не позволит проводить своевременную индексацию пенсий по уровню инфляции, что обещано Правительством.

3. Не решена задача реформирования системы досрочных пенсий для лиц, работавших во вредных или тяжелых условиях труда. Численность «досрочных» пенсионеров, пенсионные права которых были приобретены 15 – 25 лет назад, составляет около 30% от общей численности пенсионеров. Действующий сегодня страховой тариф не покрывает необходимые расходы на выплату досрочных пенсий. Эта категория работников должна приобретать пенсионные права по отдельной пенсионной схеме с актуарно обоснованным страховым тарифом.

4. Законопроект не основан на реальной оценке влияния возраста на трудоспособность человека. При установлении возрастных границ для возникновения права на пенсию необходимо учитывать объективное снижение всех функциональных способностей человеческого организма и общий уровень заболеваемости населения. По данным статистики, с увеличением возраста происходит ухудшение всех функций организма (зрения, слуха, кровообращения, пищеварения и других), что вызывает общий рост заболеваемости среди населения старших возрастных групп.

Помимо возраста, более высокий уровень заболеваемости всех групп населения России по сравнению с экономически развитыми странами Европы, США и Японией обусловлен недостаточно высоким качеством медицинских услуг и лекарств, а также их недоступностью, особенно для лиц, проживающих в сельской местности и в отдаленных регионах страны, отсутствием профилактических мероприятий, серьезными экологическими проблемами.

Средняя ожидаемая продолжительность жизни без инвалидности для мужчин составляет 61,17 лет, для женщин - 70,07 лет (в 2016 году). Сегодня около 30% мужчин не доживают до 65 лет. Этот показатель значительно выше, чем в большинстве экономически развитых стран Европы, США и Японии, где этот процент составляет 11-15%. Поэтому необходимо добиться не просто повышения средней продолжительности жизни, а повышения продолжительности здоровой и активной жизни.

Повышение пенсионного возраста приведет к росту числа инвалидов в связи с общими заболеваниями, а следовательно, к увеличению бюджетных затрат на выполнение конституционных обязательств социального государства, а также обязательств Российской Федерации по Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 года.

5. Работники старшего возраста подвергаются дискриминации при проведении организационных мероприятий по сокращению штатов, не имеют возможности переобучения и переквалификации в целях дальнейшего трудоустройства. В настоящее время в России отсутствует комплексная система мер по трудоустройству лиц предпенсионного и пенсионного возраста, не выполнено поручение Президента РФ о создании 25млн новых высокотехнологичных рабочих мест.

Правовые механизмы защиты от дискриминации и привлечения к ответственности виновных лиц крайне не эффективны, т.к. предусмотрены только в рамках производства по уголовным делам. В связи с этим в Российской Федерации вообще отсутствует судебная статистика по делам о дискриминации, на что неоднократно указывала Международная Организация Труда (МОТ).

Представляется целесообразным введение административной и гражданско-правовой ответственности по делам о дискриминации, а также «перенос бремени доказывания фактов с работника на работодателя».

6. Отсутствие рабочих мест будет приводить к росту безработицы среди молодежи (от 15 до 29 лет) (сейчас 14%) и росту безработицы в предпенсионном возрасте (уже сегодня наблюдаются сложности в поиске работы для возрастов выше 45 – 50 лет).

Рост безработицы приводит к падению стоимости труда (сокращению заработной платы). Уменьшение стоимости труда приводит к замедлению модернизации производства и снижению его эффективности. Как следствие это приведет к за-

медлению темпов экономического роста (ВВП), что в целом негативно отразится на благосостоянии населения.

В условиях отсутствия достойного пособия по безработице (сегодня - 4900 руб. в месяц), это приведет к массовому обнищанию населения и может вызвать рост числа досрочного оформления пенсий в связи с невозможностью найти работу, а также пенсий по инвалидности вследствие общего заболевания. Финансовая нагрузка на социальную сферу не ослабнет.

7. В отличие от общепринятой практики экономически развитых стран Европы, законопроект не устанавливает никакого «переходно-адаптационного периода» для повышения пенсионного возраста, который позволил бы населению перестроить жизненную стратегию, пройти переобучение, перейти на другую «более легкую работу» с учетом состояния здоровья, необходимости ухода за внуками и воспитания достойных российских граждан, способных создавать инновационные технологии для будущего развития страны.

Участники проведенного обсуждения считают, что **вопрос о повышении пенсионного возраста не должен рассматриваться до тех пор, пока не будет осуществлен следующий комплекс мер:**

1) изменена ситуация на рынке труда с целью предусмотреть адаптацию работников к современным условиям. Необходимо обеспечить меры по предупреждению молодежной безработицы и конфликта поколений. Подготовить программу, предусматривающую создание высокотехнологичных рабочих мест, обеспечение гибкой занятости, создание систем постоянной переподготовки и повышения квалификации для работников старших возрастов, а также гарантированного трудоустройства для выпускников профессиональных учебных заведений;

2) пересмотрена политика оплаты труда с целью повышения заработной платы. Целесообразно разработать и принять дорожную карту последовательного увеличения заработной платы наёмных работников и повышения её доли в себестоимости продукции;

3) проведена реформа системы обязательного пенсионного страхования, направленная на:

- пересмотр системы исчисления страховых пенсий, разработку и внедрение простой и понятной для застрахованных лиц пенсионной формулы, позволяющей исчислять страховую пенсию в процентах от размера утраченного заработка за разумный период страхового стажа и отвечающую международным требованиям по нормам минимального обеспечения (не менее 40%);

- создание пенсионных подсистем (схем) для страхования различных категорий работников с учётом видов и форм занятости (формальный и

неформальный секторы, самозанятые, занятые в особых условиях труда и т.д.);

- прекращение практики предоставления льгот по уплате страховых взносов отдельным категориям страхователей;

- оптимизацию страхового тарифа на пенсионное страхование, обоснованного актуарными расчетами;

- выведение накопительного компонента из системы обязательного пенсионного страхования в добровольный формат;

4) связано продление активной трудовой жизни с вопросами предоставления качественной и своевременной медицинской помощи работникам в старших возрастах на основе анализа заболеваемости.

Современная концепция развития солидарно-страховой пенсионной системы должна строиться с учетом всех системно-взаимосвязанных экономических и демографических факторов, на основе объективной научно-обоснованной оценки возможных рисков и их последствий.

Участники «круглого стола» обращают внимание государственных органов, ответственных за принятие решений по реформированию пенсионной системы, на необходимость устранения перечисленных выше рисков, чтобы обеспечить выполнение стратегических целей развития Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204: устойчивый рост численности населения Российской Федерации; повышение ожидаемой продолжительности жизни к 2030 году до 80 лет; устойчивый рост реальных доходов населения, а уровня пенсий – выше уровня инфляции; снижение в два раза уровня бедности.

Участники Круглого стола, проведенного в Академии труда и социальных отношений 19 июля 2018 года, рекомендуют Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:

- **принять во внимание предложения, высказанные ведущими российскими учеными в области экономики и права при рассмотрении проекта федерального закона № 489161-7 «О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий»,**

- **и учесть неготовность социально-экономических условий в России для реализации рассматриваемого законопроекта.**