

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
экспертной рабочей группы федерального уровня
по результатам рассмотрения общественной инициативы
№ 66Ф42328 "Не допускать повышения пенсионного возраста"

Москва

от 12 апреля 2019 г.

Настоящее экспертное заключение подготовлено в соответствии с пунктом 24 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива", утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183, по результатам рассмотрения общественной инициативы № 66Ф42328 "Не допускать повышения пенсионного возраста" (далее – общественная инициатива) с учетом мнений членов экспертной рабочей группы федерального уровня (далее – экспертная рабочая группа), официальных позиций профильных федеральных органов исполнительной власти и экспертных заключений профильных комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума).

Представленная на рассмотрение экспертной рабочей группы общественная инициатива включает в себя текст общественной инициативы с прилагаемым справочным материалом. Дополнительные материалы, включая проект соответствующего нормативного правового акта, отсутствуют.

Общественной инициативой предлагается:

"Законодательно увязать повышение пенсионного возраста с пособием по безработице, средним возрастом и условиями труда в различных социальных группах, увеличением налогов на богатых, а именно прогрессивной шкалы НДФЛ, отменить бальную систему пенсий."

Общественная инициатива в целом затрагивает вопрос повышения пенсионного возраста, урегулированный вступившим с силу Федеральным законом № 350-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" (далее - Закон № 350-ФЗ).

Рассмотрение и принятие Закона № 350-ФЗ сопровождалось широким

общественным и экспертным обсуждением, в том числе: 21 августа 2018 года были проведены парламентско-общественные слушания "Совершенствование пенсионного законодательства", активно велась экспертная и консультативная работа в рамках созданной в Государственной Думе рабочей группы по совершенствованию пенсионного законодательства Российской Федерации, консолидировавшей все заинтересованные стороны.

В ходе максимально публичного обсуждения проекта Закона № 350-ФЗ предложенный Правительством Российской Федерации законопроект об изменении пенсионного законодательства был существенно доработан, в него были внесены поправки, имевшие обоснованную аргументацию. Некоторые из решений, предложенных в рассматриваемой общественной инициативе, частично учтены в Законе № 350-ФЗ.

При этом по итогам рассмотрения общественной инициативы необходимо отметить следующее.

Предложение общественной инициативы "законодательно увязать повышение пенсионного возраста с пособием по безработице" реализовано в рамках законодательных инициатив Президента Российской Федерации В.В. Путина.

Максимальная величина пособия по безработице для лиц предпенсионного возраста увеличена в 2019 году с 4900 рублей до 11 280 рублей и соответствует величине прожиточного минимума трудоспособного населения за II квартал 2018 года.

При этом, учитывая положения Закона № 350-ФЗ, предусматривающие изменение границ трудоспособного возраста, пенсия, назначенная досрочно в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" в 2017, 2018 годах, будет выплачиваться более двух лет, то есть до достижения гражданами "нового" пенсионного возраста.

Одновременно, с целью защиты прав людей предпенсионного возраста уточнено понятие "лица предпенсионного возраста" - граждане не за два года до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно, а в течение пяти лет до наступления указанного возраста.

Кроме этого, понимая необходимость не только защитить права людей предпенсионного возраста, оставшихся без работы, но и помочь им найти новую работу, распоряжением Правительства Российской Федерации

от 30 декабря 2018 г. № 3025-р утверждена Специальная программа профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 года (далее - Программа), а также план мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 года (далее – План).

Цель Программы содействие занятости граждан предпенсионного возраста путем организации профессионального обучения, дополнительного профессионального образования для приобретения или развития имеющихся знаний, компетенций и навыков, обеспечивающих конкурентоспособность и профессиональную мобильность на рынке труда.

Участники Программы - граждане предпенсионного возраста (граждане в течение 5 лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно). Участниками Программы являются как работники организаций, проходящие обучение по направлениям работодателей, так и граждане, самостоятельно обратившиеся в органы службы занятости населения.

В целях разработки и реализации мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 года органами государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатываются региональные программы (подпрограммы) по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста (далее – региональные программы), утверждаемые правовыми актами субъектов Российской Федерации, включающие следующие направления:

анализ потребности в обучении граждан предпенсионного возраста и возможностей рынка образовательных услуг в сфере дополнительного профессионального образования и профессионального обучения;

определение и формирование перечня наиболее востребованных профессий (навыков, компетенций) на региональных рынках труда для обучения граждан предпенсионного возраста, как для работающих граждан, так и для граждан, ищущих работу;

формирование и актуализация банка образовательных программ для обучения граждан предпенсионного возраста в соответствии с перечнем наиболее востребованных профессий (навыков, компетенций);

организация профессиональной ориентации и профилирования граждан предпенсионного возраста по профессиям (навыкам, компетенциям) в целях подбора соответствующей программы профессионального обучения и дополнительного профессионального образования;

организация взаимодействия с работодателями на предмет определения потребности в профессиональных навыках с целью корректировки региональных программ на очередной год;

организация информирования граждан о возможности участия в программах профессионального обучения и дополнительного профессионального образования;

организация информирования работодателей для участия в региональных программах (подпрограммах);

привлечение центров опережающей профессиональной подготовки на базе лучших профессиональных образовательных организаций субъектов Российской Федерации, оснащенных современным оборудованием, для организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста по наиболее востребованным и перспективным профессиям (реализуется в рамках федерального проекта "Молодые профессионалы (повышение конкурентоспособности профессионального образования)" национального проекта "Образование");

организация профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста с использованием дистанционных современных средств информационного обеспечения и коммуникации;

мониторинг трудоустройства и закрепляемости на рабочих местах работников предпенсионного возраста, прошедших профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование;

другие направления.

Финансовое обеспечение мероприятий региональных программ будет осуществляться за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете на реализацию соответствующих мероприятий в рамках федерального проекта "Старшее поколение" национального проекта "Демография".

Планируется, что ежегодно, начиная с 2019 года, мероприятиями по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию будут охвачены не менее 75 тыс. граждан предпенсионного

возраста, а к концу 2024 года - не менее 450 тыс. человек.

Реализация Программы создаст экономические и социальные условия, обеспечивающие недопущение дискриминации граждан предпенсионного возраста в связи с увеличением пенсионного возраста, и будет способствовать продолжению их трудовой деятельности, как на прежних рабочих местах, так и на новых рабочих местах в соответствии с профессиональными навыками и физическими возможностями.

Следующее предложение, высказанное в общественной инициативе, которое учтено в принятом Законе № 350-ФЗ, это законодательно увязать повышение пенсионного возраста "со средним возрастом и условиями труда в различных социальных группах", поскольку в новой модели пенсионной системы сохранен дифференцированный подход и льготы для отдельных категорий граждан, профессиональных и социальных групп. В частности, сохранены гарантии для людей, работающих в особых условиях труда, а также работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, сохранены ранее действовавшие нормы выхода на пенсию для граждан из числа малочисленных народов Севера (мужчинам 55 лет, женщинам 50 лет).

Предложение общественной инициативы в части "законодательно увязать повышение пенсионного возраста с увеличением налогов на богатых, а именно прогрессивной шкалы НДФЛ", неоднократно обсуждалось в публичном информационном пространстве вне привязки к пенсионному законодательству, а также рассматривалось в рамках обсуждения изменений в пенсионное законодательство, как одна из мер пополнения бюджетных ресурсов и, в частности, бюджета Пенсионного фонда России.

Следует отметить, что с 1 января 1992 года по 31 декабря 2000 года в Российской Федерации применялась прогрессивная шкала налоговых ставок, которая пересматривалась несколько раз, и в разные годы имела от трех до семи диапазонов совокупного годового дохода, облагаемого по налоговым ставкам от 12 до 35 процентов. Стремление работодателей и работников минимизировать реально выплачиваемые (получаемые) доходы в целях снижения налоговой нагрузки, а также сложности администрирования налогообложения доходов граждан, в том числе работающих по совместительству, выявили неэффективность действовавшего порядка налогообложения доходов физических лиц и применения прогрессивной шкалы налоговых ставок, независимо от их величины, и тем самым способствовали

переходу к единой налоговой ставке.

Введение с 1 января 2001 года ставки налога на доходы физических лиц в размере 13 процентов для большинства видов доходов способствовало увеличению поступления налога на доходы физических лиц в бюджетную систему Российской Федерации.

В настоящее время наблюдается стабильный рост поступлений налога на доходы физических лиц. Так, поступления налога в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составили в 2013 году - 2 498 млрд. рублей, в 2014 году - 2 689 млрд. рублей, в 2015 году - 2 807 млрд. рублей, в 2016 году - 3 017 млрд. рублей, в 2017 году - 3251,1 млрд. рублей.

При этом необходимо отметить, что действующим законодательством предусмотрены меры, направленные на налогообложение престижного потребления. В частности, увеличена налоговая нагрузка на собственников дорогих объектов недвижимости и дорогих легковых автомобилей в рамках налога на имущество физических лиц, а также транспортного налога.

Так, главой 32 "Налог на имущество физических лиц" Налогового кодекса Российской Федерации с 1 января 2015 года предусмотрено повышенное налогообложение налогом на имущество физических лиц зданий, сооружений, жилых и нежилых помещений, гаражей и машино-мест, кадастровая стоимость каждого из которых превышает 300 млн. рублей. В отношении таких объектов предельная налоговая ставка составляет 2 процента кадастровой стоимости.

В отношении дорогих легковых автомобилей (стоимостью от 3 млн. рублей) с 1 января 2014 года главой 28 "Транспортный налог" Кодекса предусмотрено применение повышающих коэффициентов при исчислении транспортного налога.

Необходимо также учитывать, что поступления налога на доходы физических лиц составляют существенную часть доходной базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Кроме того, по мнению профильных федеральных органов исполнительной власти и комитетов Государственной Думы действующая единая ставка налога на доходы физических лиц в размере 13 процентов является фактором инвестиционной привлекательности Российской Федерации и значительно упрощает исчисление и уплату налога, его администрирование налоговыми органами.

Таким образом, существующая на сегодняшний день система обложения налогом на доходы физических лиц позволяет говорить о сбалансированном

подходе, учитывающем интересы, как налогоплательщиков, так и бюджетной системы Российской Федерации.

Относительно предложения общественной инициативы об отмене "балльной системы пенсий" следует отметить, что балльной системы пенсий в Российской Федерации не существует.

В России действует пенсионная система, которая включает в себя обязательное пенсионное страхование, государственное пенсионное обеспечение и дополнительное негосударственное пенсионное обеспечение.

В целом, необходимо отметить, что работа по совершенствованию пенсионного законодательства продолжается.

Так, с 1 апреля 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 1 апреля 2019 г. № 49-ФЗ "О внесении изменений в статью 12-1 Федерального закона "О государственной социальной помощи" и статью 4 Федерального закона "О прожиточном минимуме в Российской Федерации", регулирующий правоотношения в сфере определения размера социальной доплаты к пенсии неработающим пенсионерам. В 2018 году Государственная Дума ратифицировала Конвенцию № 102 "О минимальных нормах социального обеспечения", предусматривающую пенсионное обеспечение в размере 40% утраченного заработка, определив, таким образом, вектор дальнейшего развития пенсионной системы в стране.

С учетом выше изложенного, по итогам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа полагает нецелесообразной разработку проекта нормативного правового акта, направленного на реализацию общественной инициативы.

Вместе с тем, экспертная рабочая группа отмечает необходимость организации рассмотрения вопросов о дополнительных мерах, направленных на обеспечение защиты прав граждан предпенсионного и пенсионного возрастов, в том числе в части содействия занятости данным категориям граждан.

В частности, экспертная рабочая группа полагает целесообразным продолжение дальнейшей работы по подготовке предложений, содержащих реальные стимулы для бизнеса принимать и сохранять на работе граждан предпенсионного и пенсионного возрастов.

Кроме того, наряду с деятельностью, связанной с содействием трудоустройству граждан предпенсионного возраста, проводимой органами службы занятости населения, и мероприятиями по повышению мобильности

трудовых ресурсов, также целесообразно рассмотреть вопрос создания новых институциональных форм содействия занятости лиц предпенсионного и пенсионного возрастов.

В этой связи экспертная рабочая группа полагает необходимым направить материалы общественной инициативы и настоящее экспертное заключение в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономического развития Российской Федерации и в качестве мер, направленных на реализацию общественной инициативы, рекомендовать Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации проработать вопросы:

разработки мер по стимулированию, содействию и поддержке работодателей, обеспечивающих сохранение и расширение занятости лиц предпенсионного и пенсионного возрастов;

целесообразности создания новых институциональных форм содействия занятости лиц предпенсионного и пенсионного возрастов.

Председатель экспертной рабочей
группы федерального уровня



К. Чуйченко