

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**экспертной рабочей группы федерального уровня**  
**по результатам рассмотрения общественной инициативы**  
**№ 78Ф42375 "Не допустить повышения пенсионного возраста выхода на**  
**трудовую пенсию по старости"**

---

Москва

от 18 сентября 2018 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 № 78Ф42375 "Не допустить повышения пенсионного возраста выхода на трудовую пенсию по старости" (далее – общественная инициатива) с учетом мнений членов экспертной рабочей группы федерального уровня (далее – экспертная рабочая группа), официальных позиций федеральных органов исполнительной власти, представленных в экспертную рабочую группу.

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

Предложения, содержащиеся в тексте общественной инициативы, касаются не изменения существующего положения в пенсионной системе, а сохранения действующего в настоящее время порядка.

Общественной инициативой предлагается:

"Оставить без изменений ст.7 Федерального закона от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации".

Прекратить обсуждение повышения возраста выхода на пенсию по старости на всех уровнях законодательной власти."

По итогам рассмотрения общественной инициативы необходимо отметить следующее.

Основные параметры пенсионной системы России были установлены с 1930-х годов (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин). Право на назначение пенсии по старости предоставлялось только для отдельных категорий рабочих и лиц, занятых на подземных работах, и только в 1956 году право на получение

пенсии по старости было предоставлено всем гражданам, достигшим указанного возраста. Предложенные возрастные границы соответствовали данным статистики, согласно которым средняя продолжительность жизни в 1928 г. составляла 40,2 года у мужчин и 45,6 лет у женщин, а в 1956 г. – 61 год у мужчин и 69,8 лет у женщин.

По данным Росстата, продолжительность жизни выросла с 65,4 лет в 2005 г. до 72,7 лет в 2017 г. Ежегодно увеличивается ожидаемая продолжительность жизни для мужчин, достигших 60 лет, и женщин, достигших 55 лет. За период 2005 – 2017 гг. она выросла у мужчин с 13,3 до 16,46 лет, а у женщин – с 22,9 до 26,14 лет.

При этом, согласно прогнозам, указанная тенденция будет сохраняться. К 2024 г. продолжительность жизни у мужчин составит 72,32 года (увеличение к уровню 2017 г. на 4,82 года), для женщин – 81,14 лет (увеличение к уровню 2017 г. на 3,5 года).

Если в 30-е годы двадцатого столетия в России на одного гражданина в пенсионном возрасте приходилось 6 человек трудоспособного возраста, в 1970-х годах – 3,7 человека, то к 2019 г. это соотношение составит примерно 2,1 человека. При этом к 2019 г. соотношение численности работающих, за которых уплачиваются страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, и численности получателей страховых пенсий по старости составит всего 1,2 человека. Важно отметить, что в настоящее время в трудоспособный возраст входит малочисленное поколение 1990-х годов.

Согласно среднему варианту демографического прогноза Росстата, к 2036 г. по сравнению с 2018 г. численность населения старше трудоспособного возраста повысится на 6,4 млн. человек, а численность населения в трудоспособном возрасте, наоборот, снизится на 3,2 млн. человек. В результате к 2036 г. по сравнению с 2018 г. соотношение между численностью населения старше трудоспособного и трудоспособного возраста увеличится с 45,5 до 55 процентов. При этом в соответствии с высоким вариантом прогноза Росстата к 2036 г. по сравнению с 2018 г. численность населения старше трудоспособного возраста повысится на 10,3 млн. человек, а население в трудоспособном возрасте снизится на 0,1 млн. человек. В результате к 2036 г. по сравнению с 2018 г. соотношение между численностью населения старше трудоспособного возраста и трудоспособного возраста увеличится с 45,5 до 58 процентов.

Происходящие изменения демографической структуры российского общества ведут к увеличению социальных расходов государства на пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание и социальное обеспечение пожилого населения.

Основным механизмом обеспечения доходов граждан старшего поколения является пенсионное обеспечение. В настоящее время в этой сфере нарастают серьезные проблемы. В Российской Федерации не в полной мере обеспечивается уровень и качество жизни пожилых людей даже при их существующей численности. Размер пенсий не обеспечивает полное удовлетворение потребностей пенсионеров.

Повышение пенсионного возраста позволит значительно увеличить размер пенсий неработающим пенсионерам и восстановить оптимальное соотношение трудоспособного населения и пенсионеров.

Согласно проекту федерального закона № 489161-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий", внесенному в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) Правительством Российской Федерации, предлагается изменить действующий общеустановленный пенсионный возраст выхода на страховую пенсию по старости для мужчин с 60 до 65 лет, для женщин – с 55 до 63 лет.

Также предполагается, начиная с 2019 г., ввести поэтапное увеличение пенсионного возраста в целях достижения выхода на пенсию в 65 лет для мужчин в 2028 г. и в 63 года для женщин в 2034 г.

Повышение возраста никак не коснется тех, кому уже назначена пенсия (мужчины 1958 года рождения и старше и женщины 1963 года рождения и старше).

Основным эффектом повышения пенсионного возраста станет сокращение дефицита рабочей силы на рынке труда, вызванного демографическими ограничениями. Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года от 3 сентября 2018 г., разработанным Минэкономразвития России, предусмотрено, что дополнительная рабочая сила, которая останется на рынке труда при реализации указанной меры, в основном сохранит статус занятого населения (прирост занятых в 2019 г. – 137,2 тыс. человек, в 2024 г. – 1,8 млн. человек), дополнительный вклад которого за период 2019-2024 гг. в экономический рост оценивается на уровне 1,3 процентного пункта (0,2-0,3 процентного пункта в год).

Высвобождаемые ресурсы от повышения пенсионного возраста предусматривается сохранить в системе Пенсионного фонда Российской Федерации и направить на повышение пенсий.

Принятие законопроекта позволит уже в 2019 г. увеличить пенсии в среднем на 1 тысячу рублей (или на 7 процентов), то есть практически в два раза выше прогнозируемой инфляции. Предполагается, что такая тенденция по увеличению пенсии сохранится, как минимум, на протяжении 6 лет, что позволит к 2024 г. увеличить средний размер пенсии более чем на 30 процентов по сравнению с 2018 г.

Такой подход позволит ежегодно индексировать размер пенсии выше уровня инфляции и выполнить рекомендации Конвенции № 102 "О минимальных нормах социального обеспечения", принятой 35-й сессией Генеральной конференции Международной организации труда в г. Женеве 28 июня 1952 г., в части, требующей установления размера пенсии по старости не менее 40 процентов утраченного заработка. Законопроект, предусматривающий ратификацию указанной Конвенции, принят в первом чтении 19 июля 2018 г.

Инерционный сценарий развития пенсионной системы не позволит реализовать положение указанной Конвенции в полном объеме, поскольку федеральный бюджет при сохранении пенсионного возраста, установленного на настоящий момент, в перспективе сможет обеспечивать выплату пенсий только на текущем уровне.

Следует отметить, что фракция Всероссийской политической партии "ЕДИНАЯ РОССИЯ" в Государственной Думе продолжает широкое общественное обсуждение законопроекта.

В Государственной Думе 21 августа 2018 г. состоялись парламентско-общественные слушания по совершенствованию пенсионного законодательства, по результатам проведения которых создана рабочая группа под руководством заместителя Председателя Государственной Думы О.В.Тимофеевой для учета мнения всех заинтересованных сторон с целью доработки законопроекта при его подготовке к принятию во втором чтении, а также принятия вместе с ним комплекса мер, направленных на защиту прав работников старшего поколения, обеспечение их трудоустройства, создание первых рабочих мест для молодежи, усиление мер по охране труда и контролю неправомерного увольнения лиц предпенсионного возраста.

Отдельно следует упомянуть необходимость принятия мер, направленных на сохранение здоровья населения, продление трудоспособного периода жизни пожилых людей, последовательное повышение уровня их материального обеспечения, доступности медицинских и социальных услуг, включение в образовательный процесс лиц старшего поколения, развитие культурно-досугового потенциала и современных средств коммуникаций,

формирование комфортной потребительской среды, повышение качества жизни, недопущение дискриминации по возрастному признаку, развитие системы социального обслуживания для граждан старше 80 лет, а также программных мер по снижению смертности мужчин трудоспособного возраста.

Президент Российской Федерации В.В.Путин в обращении к гражданам Российской Федерации 29 августа 2018 г. высказал ряд инициатив, касающихся пенсионной реформы.

В число мер, смягчающих предложенный Правительством Российской Федерации порядок выхода на пенсию, вошли:

- снижение возраста выхода на пенсию для женщин с 63 лет, как это предлагало Правительство Российской Федерации, до 60 лет;
- назначение досрочных пенсий для многодетных матерей;
- предоставление права оформления пенсии на полгода раньше нового пенсионного возраста лицам, которые должны были выйти на пенсию в 2019 и 2020 гг.;
- сохранение на переходный период, до завершения преобразований в пенсионной системе, всех федеральных (по налогам на недвижимость и землю) и региональных льгот, действующих на 31 декабря 2018 г.;
- мероприятия, направленные на защиту прав работников предпенсионного возраста в части законодательного закрепления понятия "предпенсионный возраст", введения административной и уголовной ответственности работодателя за безосновательное увольнение или отказ в приеме на работу лиц предпенсионного возраста и двукратного увеличения для таких граждан пособия по безработице;
- сохранение действующих условий назначения пенсий для коренных малочисленных народов Севера;
- начало выплат с 1 января 2019 г. 25-процентной надбавки к фиксированной выплате страховой пенсии для неработающих пенсионеров, живущих на селе, имеющих не менее 30 лет стажа в сельском хозяйстве;
- уменьшение на три года необходимого стажа, дающего право на досрочный выход на пенсию, по сравнению с предложенным Правительством Российской Федерации вариантом, для женщин до 37 лет, для мужчин до 42 лет.

Предложенные Президентом Российской Федерации инициативы были обсуждены на состоявшемся 31 августа 2018 г. заседании рабочей группы Государственной Думы, созданной по итогам парламентско-общественных слушаний для доработки принятого в первом чтении проекта федерального закона № 489161-7 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий", в котором приняли участие председатели профильных комитетов и представители всех фракций, члены Совета Федерации, руководство Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, профсоюзов, ведущих деловых объединений и экспертного сообщества.

Обсуждался вопрос о синхронизации принятия законопроектов по совершенствованию пенсионной системы и защите трудовых прав работников предпенсионного возраста, которые предполагают внесение изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Экспертная рабочая группа полагает целесообразным обеспечить рассмотрение предложений общественной инициативы в рамках заседаний указанной рабочей группы.

Вместе с тем, в части предложения оставить без изменений статью 7 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ "О страховых пенсиях" Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" не применяется с 1 января 2015 года, за исключением норм, регулирующих исчисление размера трудовых пенсий и подлежащих применению в целях определения размеров страховых пенсий в части, не противоречащей Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ.

Относительно предложенного в общественной инициативе решения прекратить обсуждение повышения возраста выхода на пенсию по старости на всех уровнях законодательной власти экспертная рабочая группа полагает необходимым обратить внимание на то, что данное решение по сути означает предложение о прекращении общественно-государственного диалога по данному вопросу, а также осуществления органами законодательной власти своих полномочий в законодательном процессе.

В части предложения о проведении аудита Пенсионного фонда Российской Федерации, содержащегося в общественной инициативе, необходимо отметить, что согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г.

№ 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", задачами Счетной палаты как постоянно действующего высшего органа внешнего государственного аудита (контроля) являются, в частности, организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Согласно Федеральному закону от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ "Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации", ведение бухгалтерского учета Пенсионным фондом Российской Федерации, учет пенсионных накоплений в специальных частях индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, учет средств выплатного резерва, средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата, а также бухгалтерская (финансовая) отчетность Пенсионного фонда Российской Федерации подлежат ежегодной проверке Счетной палатой Российской Федерации.

С учетом вышеизложенного, по итогам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа полагает, что разработка нормативного правового акта, направленного на реализацию общественной инициативы, представляется нецелесообразной.

Вместе с тем, с учетом актуальности поднимаемой в инициативе проблемы, представляется необходимым направить предложения, высказанные в общественной инициативе, для обсуждения их в рамках заседаний указанной выше рабочей группы Государственной Думы, и использовать их при дальнейшей работе над законопроектом при его подготовке к принятию во втором чтении и сопровождающими его нормативными правовыми актами.

Председатель экспертной рабочей  
группы федерального уровня



К. Чуйченко