

Научная статья
УДК 369.01
DOI 10.33184/pravgos-2022.4.6

Original article

АРУТЮНЯН Марина Самвеловна
Уфимский университет науки и технологий,
Уфа, Россия;
e-mail: marina.aroehka@mail.ru;
<https://orcid.org/0000-0002-7940-1020>

ARUTYUNYAN Marina Samvelovna
Ufa University of Science and Technologies, Ufa,
Russia.

КУРБАНОВ Дени Абасович
Уфимский университет науки и технологий,
Уфа, Россия;
e-mail: kurbanov.d.1957@yandex.ru;
<https://orcid.org/0000-0003-2899-4978>

KURBANOV Denis Abasovich
Ufa University of Science and Technologies, Ufa,
Russia.

ХИСМАТУЛЛИН Оливер Юрьевич
Уфимский университет науки и технологий,
Уфа, Россия;
e-mail: tekwin@mail.ru;
<https://orcid.org/0000-0002-3666-113X>

HISMATULLIN Oliver Yurievich
Ufa University of Science and Technologies, Ufa,
Russia.

КОНЦЕПЦИЯ ЦЕЛОСТНОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ КАК ПРЕДПОСЫЛКА СОЗДАНИЯ ФОНДА ПЕНСИОННОГО И СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ: ОТ ИДЕИ ДО ВОПЛОЩЕНИЯ

THE CONCEPT OF AN INTEGRATED SOCIAL SUPPORT
SYSTEM AS A PREREQUISITE FOR THE ESTABLISHMENT
OF THE PENSION AND SOCIAL INSURANCE FUND: FROM IDEA TO IMPLEMENTATION

Аннотация. Реализация концепции деятельности «социального казначейства» посредством формирования единого фонда социального обеспечения в России в настоящее время находит свое воплощение путем создания Фонда пенсионного и социального страхования. Объективно указанная трансформация государственных внебюджетных фондов невозможна без соответствующей нормативно-правовой базы, основой которой является принятый 14 июля 2022 г. Федеральный закон № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации»². Цель: анализ перспектив централизации системы государственного управления социальными выплатами, оценка последствий внедрения такого механизма с частноправовой и государственной (публичной) позиций. Методы: эмпирические, теоретические, частнонаучные. Результаты: проведенное исследование позволило проследить эволюцию идеи и предпосылки создания единой системы социального обеспечения, оценить перспективы дальнейшего совершенствования механизма реализации социальной функции государства.

Ключевые слова: Фонд пенсионного и социального страхования РФ, социальное обеспечение, социальные функции государства

Abstract. The implementation of the concept of «social treasury» through the formation of a single social security fund in Russia is currently being realized through the creation of the Pension and Social Insurance Fund. Objectively, this transformation of state extra-budgetary funds is impossible without an appropriate regulatory framework, the basis of which is Federal Law No. 236-FZ «On the Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation», adopted on July 14, 2022. Purpose: to analyze the prospects for the centralization of the system of public administration of social benefits, to assess the consequences of the introduction of such a mechanism from private law and state (public) positions. Methods: empirical, theoretical, specific scientific methods. Results: the conducted research allows us to trace the evolution of the idea and prerequisites for the creation of a unified social security system, to assess the prospects for further improvement of the mechanism for implementing the social function of the state.

Keywords: Pension and Social Insurance Fund of the Russian Federation, social security, social functions of the state

© Арутюнян М.С., Курбанов Д.А., Хисматуллин О.Ю., 2022

2 О принятии в первом чтении проекта федерального закона № 201615-8 «О бюджете Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.10.2022).

Для цитирования: Арутюнян М.С. Концепция целостной системы социальной поддержки как предпосылка создания Фонда пенсионного и социального страхования: от идеи до воплощения // М.С. Арутюнян, Д.А. Курбанов, О.Ю. Хисматуллин // Правовое государство: теория и практика. – 2022. – № 4. – С. 41–46. DOI 10.33184/pravgos-2022.4.6.

Для цитирования: Arutyunyan M.S., Kurbanov D.A., Hismatullin O.Yu. The concept of an integrated social support system as a prerequisite for the establishment of the Pension and Social Insurance Fund: from idea to implementation. Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice, 2022, no. 4, pp. 41–46. DOI 10.33184/pravgos-2022.4.6 (In Russian).

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы совершенствования системы социальной защиты населения имеют в российской правовой науке достаточно длительную историю [1, с. 67–68]. О необходимости концептуального реформирования существующей в России системы социального страхования было заявлено главой Счетной палаты РФ Т. Голиковой еще в 2017 г. По ее мнению, система социального страхования представлена не только Фондом обязательного медицинского страхования (ФОМС), а объединяет все государственные внебюджетные фонды. На тот период рассматривалось предложение о снижении общей ставки по всем страховым взносам с 30 до 22 %, а компенсация выпадающих доходов бюджетной системы планировалась с одновременным эквивалентным повышением ставки налога на добавленную стоимость¹. Низкая эффективность существующей системы широко обсуждалась на фоне снижения объема сбора соответствующих платежей, проблем администрирования взносов налоговыми органами. Кроме прочего, широкий резонанс вызвали произведенные выплаты должностным лицам ФОМС на улучшение жилищных условий².

ФОРМИРОВАНИЕ В РОССИИ АКТУАЛЬНОЙ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

20 мая 2022 г. зарегистрирован и направлен Председателю Государственной Думы законопроект № 127389-8 «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (далее – ФПиСС РФ). В пояснительной записке к законопроекту необходимость принятия данного правового акта обоснована рядом обстоятельств. Прежде всего, неактуальностью

существующей правовой основы деятельности механизма финансирования расходов на пенсионное и социальное обеспечение граждан, которая представлена Положением о Пенсионном фонде РФ (далее – ПФР), утвержденным Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 2122-1, и Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС РФ), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. № 101. Разумеется, с момента принятия в данные акты практически ежегодно вносились изменения и дополнения, поскольку после вступления их в силу произошла смена подхода к выстраиванию механизма реализации социальных функций государства, что обусловлено политической и экономической трансформацией общества и государства, цифровизацией и инновационным подходом к коммуникации в сфере государственных услуг [2, с. 59].

В связи с указанным объединение функций фондов в рамках одной организации многими исследователями представляется логичным и обоснованным решением, которое может способствовать упрощению механизма учета и отчетности, снижению затрат на финансовое обеспечение деятельности и соответствующую экономию средств.

Реорганизацию ПФР и его территориальных органов в форме присоединения к нему ФСС РФ (с территориальными органами) планируется осуществить с 1 января 2023 г. Универсальное правопреемство в этом случае будет охватывать не только имущественные и договорные отношения, но также обеспечит права работников фондов, которым гарантируется смена работодателя без установления испытательного срока и аттестации на профессиональную пригодность.

Хотя основная цель создания объединенного фонда заключалась в формировании адекватной современным реалиям правовой базы, в пояснительной записке к законопроекту указано, что существующие правовые акты, в том числе акты фондов, сохраняют свое действие до принятия новых документов [3, с. 158]. Таким образом, обновление законодательства будет осуществляться постепенно в процессе функ-

¹ Голикова предложила объединить ФФОМС, ФСС и ПФР [Электронный ресурс]. URL: <https://vademec.ru/news/2017/06/02/golikova-predlozhila-obedinit-ffoms-fss-i-pfr/> (дата обращения: 22.09.2022).

² Фонд ОМС потратил 45 млн рублей на жилье для сотрудников [Электронный ресурс]. URL: <https://vademec.ru/news/2017/06/02/ffoms-potratil-45-mln-rublej-na-zhile-sotrudnikov/> (дата обращения: 22.09.2022).

ционирования ФПиСС РФ и с учетом опыта деятельности объединенного фонда.

На проект закона было направлено два положительных отзыва – Постановление Народного собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики от 26 мая 2022 г. и Решение президиума Парламента Кабардино-Балкарской Республики от 2 июня 2022 г. № 312-П, а также положительное заключение Счетной палаты РФ от 30 мая 2022 г. № ЗСП-45/12-01, в котором, однако, отмечается, что в тексте проекта недостаточно детально определены полномочия органа управления ФПиСС РФ – Наблюдательного совета, некорректно определен правовой статус работников фонда, в частности по содержанию социальных гарантий, что фактически приводит к смещению возникающих правоотношений в плоскость государственной службы.

В ходе обсуждения проекта закона в третьем чтении были высказаны некоторые замечания. Так, представитель фракции КПРФ А.В. Куринный напомнил, что совокупный бюджет фондов составит более 12 трлн руб., 2/3 которых формируются за счет взносов граждан, и заявил, что законопроекты партией не поддерживаются в части объединения фондов в связи с ростом налоговой нагрузки, который будет вызван увеличением базы по взносам на социальное страхование. Кроме того, по мнению партии, заявленная оптимизация функций фондов в рамках их объединения не будет эффективной, так как проектом прямо запрещено сокращать штатные должности (порядка 130 тыс. работников) существующих самостоятельных фондов. Таким образом, в объединенном фонде выполняемые функции будут дублироваться существующим сегодня персоналом. Увеличение расходов на финансирование фондов сопряжено и с проходящей цифровизацией и информатизацией деятельности. Кроме того, существующие сегодня особые социальные гарантии отдельным категориям работников фондов регулируются корпоративными актами фондов, содержание которых не раскрыто для свободного доступа и вызывает дополнительные расходы средств фондов.

Фракция ЛДПР (Я.Е. Нилов) заявила о поддержке законопроекта и о том, что необходимость объединения фондов поддерживалась фракцией еще более 10 лет назад. Среди ожидаемых положительных результатов объединения – снижение бюрократической нагрузки на работодателей, увеличение сумм пособий по временной нетрудоспособности за счет повышения налогооблагаемой базы, поэтапное повышение сумм пособий по уходу за детьми

и др. Сохранение самостоятельности ФОМСа рассматривается положительно, как и намерение перейти к прямому государственному финансированию медицинского обеспечения и ликвидации страховой медицины в России. Оптимизация позволит высвободить помещения для их использования в социальных целях, размещения организаций инвалидов, обеспечения досуга лицам пенсионного возраста и т. п. (хотя в условиях сохранения численности работников объединенного фонда появляются сложности с определением рабочих мест)³.

«Справедливая Россия» (А.А. Кузнецов) высказала позицию, что фонды – посредники. Было отмечено, что, к сожалению, расчетов сумм экономии средств не было представлено. Сегодня существуют самостоятельные цифровые платформы, обслуживающие деятельность фондов, на разработку и внедрение которых были потрачены значительные средства. Объединение фондов вызовет необходимость разработки новых программных ресурсов, что непродуктивно.

В связи с принятием закона о ФПиСС РФ не потребуется признать утратившими силу иные федеральные законы, их действие не будет приостановлено. В то же время на Минтруд возложена обязанность внести изменения в 75 федеральных законов, большая часть которых, впрочем, касается редактирования наименования фонда.

Комитет по бюджету и налогам Государственной Думы РФ по результатам рассмотрения проекта закона рекомендовал его к принятию в первом чтении в связи с тем, что в результате на отношения, связанные с формированием, распределением и использованием средств на пенсионное и социальное обеспечение, будет в полной мере распространяться бюджетное законодательство, включая механизм казначейского кассового обслуживания.

В заключении Комитета по вопросам семьи, женщин и детей в качестве главного положительного результата принятия законопроекта указано предусмотренное расширение круга лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, за счет распространения соответствующих гарантий на лиц, выполняющих работы, оказывающих услуги и реализующих товары на основании гражданско-правовых договоров. Фактически произойдет уравнивание правового положения

³ Законопроект № 127389-8 «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/127389-8> (дата обращения: 27.09.2022).

работников и указанных граждан в сфере социального обеспечения, что значительно упростит соответствующее администрирование в рамках действия механизма «одного окна». Данные меры будут способствовать более широкому применению принципа «социального казначейства», в том числе в рамках функционирования Единой государственной информационной системы социального обеспечения⁴.

Комитет Государственной Думы по труду, социальной политике и делам ветеранов в заключении на проект закона отметил некорректность формулировки организационно-правовой формы создаваемого ФПиСС РФ, которая в соответствии с предусмотренными ГК РФ характеристиками юридических лиц в большей степени соответствует учреждению. Обращено внимание на необходимость более детального регулирования имущественных прав (на земельные участки, на информационные системы, на состав страховых взносов и порядок их актуарного оценивания), на некорректное регулирование статуса работников фонда в части учета стажа работы для целей пенсионного обеспечения.

ЧАСТНОПРАВОВЫЕ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА

В процессе обсуждения инициатив рассматривались различные варианты возможной организационно-правовой формы объединенного фонда. Так, с учетом замечаний комитетов и Правового управления Государственной Думы законопроектом № 126990-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ (сопутствующие изменения ст. 9.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» указанием на такой тип государственного учреждения, как государственный внебюджетный фонд. В данном аспекте наибольшие опасения высказывались в части исключения возможности субсидиарной ответственности государства по обязательствам фонда [4, с. 115]. В этой связи одной из наиболее подходящих правовых конструкций является общественно полезный фонд, положениями о котором нор-

мы ГК РФ дополнены Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в части первую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации», внесены изменения в существовавшую систему организационно-правовых форм юридических лиц в части некоммерческих унитарных организаций [5, с. 282]. В соответствии с ч. 1 ст. 123.18 данного закона учредители фонда не имеют имущественных прав в отношении созданного ими фонда и не отвечают по его обязательствам, что в целом соответствует общей концепции правовой конструкции юридического лица, но фактически исключает ответственность учредителя – государства.

Однако с учетом критических замечаний и широкого общественного резонанса инициативы не были реализованы, и в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 236-ФЗ «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» новый объединенный фонд будет создан в организационно-правовой форме государственного учреждения (ст. 123.21 ГК РФ), и по обязательствам, не исполненным самим учреждением в соответствии с ч. 4 ст. 123.21 ГК РФ, возможно привлечение к субсидиарной ответственности собственника имущества (учредителя).

Высказываются мнения о возможных негативных налоговых последствиях инициативы объединения фондов. В частности, Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 239-ФЗ О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 18 и 19 Федерального закона «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения»» положения налогового законодательства приводятся в соответствие с требованиями применительно к вновь образуемому фонду. Определены новые размеры тарифов страховых взносов, подлежащих взысканию с 1 января 2023 г. Начиная с 2023 г. устанавливается единый тариф страховых взносов (на обязательное пенсионное страхование, на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на обязательное медицинское страхование) в следующих единых размерах:

1) в пределах установленной единой предельной величины базы для исчисления страховых взносов – 30 %;

2) свыше установленной единой предельной величины базы для исчисления страховых взносов – 15,1 %.

4 Законопроект № 127389-8 «О Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/127389-8> (дата обращения: 27.09.2022).

5 Проект Федерального закона № 126990-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19.05.2022 [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/126990-8> (дата обращения: 22.07.2022).

Для плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения в пользу прокуроров, сотрудников Следственного комитета РФ, судей федеральных судов, мировых судей, тарифы страховых взносов в отношении указанных выплат начиная с 2023 г. устанавливаются в следующих размерах:

1) на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в пределах установленной единой предельной величины базы для исчисления страховых взносов – 2,9 %;

2) на обязательное медицинское страхование – 5,1 %.

Плательщики страховых взносов, производящие выплаты и иные вознаграждения в пользу прокуроров, сотрудников Следственного комитета РФ, судей федеральных судов, мировых судей, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование с указанных выплат не исчисляют.

В аспекте трудовых правоотношений ожидается снижение количества отчетных документов, но отчитываться придется в том числе о лицах, заключивших со страхователем договоры гражданско-правового характера. Необходимы изменения и других правовых актов.

В качестве основных положительных последствий объединения фондов прогнозируется увеличение к 2025 г. максимальных размеров пособий в следующих пределах:

– пособие по уходу за ребенком составит 57,4 тыс. руб. (при действующей модели – 37,9 тыс. руб.). Оно выплачивается в размере 40 % от средней зарплаты, но не больше страхового заработка;

– пособие по беременности и родам (за 140 календарных дней) составит 660,9 тыс. руб. (при действующей модели – 435,9 тыс. руб.);

– пособие по временной нетрудоспособности при стаже 8 и более лет составит 143,5 тыс. руб. (по действующей модели – 94,7 тыс. руб.), при стаже от 5 до 8 лет – 114,8 тыс. руб. (по действующей модели – 75,7 тыс. руб.), при стаже до 5 лет – 86,1 тыс. руб. (при действующей модели – 56,8 тыс. руб.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Совершенствование институтов социального государства [6] в современных условиях проявляется в том числе в активной деятельности по обеспечению практической реализации закона и формированию объединенного фонда. В частности, как сообщил министр труда и социальной защиты России А.О. Котяков, апробирована процедура «бесшовного перехода» для граждан от деятельности существующих самостоятельных фондов к единому объединенному фонду, целью которой является организация работы клиентских служб по всем видам мер социальной поддержки (широко известный как «принцип одного окна»), администрируемым сегодня фондами индивидуально⁶.

Реализация закона является значительным шагом на пути внедрения принципиально нового подхода к проактивному (беззаявительному) уведомлению о возможных мерах государственной поддержки и назначению соответствующих выплат в упрощенном порядке, то есть к воплощению «социального казначейства», что в конечном итоге будет способствовать доступности для всех граждан дохода в минимально гарантированном объеме.

⁶ Котяков: заново подавать документы на выплаты после объединения ПФР и ФСС не потребуется [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/14838519> (дата обращения: 27.09.2022).

Список источников

1. Великанов С.Е. Институциональное развитие системы социальной защиты в России : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.04 / С.Е. Великанов. – Новочеркасск, 2009. – 164 с.
2. Гирич Е.А. Пенсионный фонд России: история создания, роль в системе пенсионного страхования / Е.А. Гирич, В.К. Печоев // Образование и право. – 2019. – № 12. – С. 59–61.
3. Боброва Д.Н. Обязательное пенсионное страхование в Российской Федерации: социальный эффект / Д.Н. Боброва // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2019. – № 6 (120). – С. 156–162.
4. Миллер О.С. Трансформация социального страхования как инструмента социальной защиты населения на региональном уровне / О.С. Миллер, Е.А. Морозова // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и прогнозные науки. – 2020. – № 5 (1). – С. 113–119.

References

1. Velikanov S.E. Institucional'noe razvitie sistemy social'noj zashchity v Rossii. Avtoref. Kand. Diss. [Institutional development of the system of social protection in Russia. Cand. Diss. Thesis]. Novocherkassk, 2009. 164 p.
2. Girich E.A., Tsechoev V.K. Pension fund of Russia: history of creation, role in pension insurance system. *Obrazovanie i pravo* = Education and Law, 2019, no. 12, pp. 59–61. (In Russian).
3. Bobrova D.N. Mandatory pension insurance in the Russian Federation: social effect. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* = Proceedings of the St. Petersburg State University of Economics, 2019, no. 6 (120), pp. 156–162. (In Russian).
4. Miller O.S., Morozova E.A. Transformation of Social Insurance as an Instrument of Social Security. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Politicheskie, sotsiologicheskie i ekonomicheskie nauki* = Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences, 2020, no. 5 (1), pp. 113–119. (In Russian).

5. Яруллин Р.Р. Проблемы и перспективы развития фонда социального страхования РФ / Р.Р. Яруллин, Л.С. Юлмухаметова // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2017. – № 5. – С. 281–283.

6. Тимонин А.Н. Социальное государство: к истории концепта / А.Н. Тимонин // Правовое государство: теория и практика. – 2020. – № 1. – С. 28–37. – DOI: <https://doi.org/10.33184/pravgos-2020.1.4>.

5. Yarullin R.R., Yulmukhametova L.S. Problems and prospects of the social insurance fund of the Russian Federation. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika* = Economy and Business: Theory and Practice, 2017, no. 5, pp. 281–283. (In Russian).

6. Timonin A.N. Social state: towards the history of the concept. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* = The Rule-of-Law State: Theory and Practice, 2020, no. 1, pp. 28–37. DOI: <https://doi.org/10.33184/pravgos-2020.1.4>. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Арутюнян Марина Самвеловна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса Института права Уфимского университета науки и технологий;

Курбанов Дени Абасович – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского процесса Института права Уфимского университета науки и технологий;

Хисматуллин Оливер Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового и экологического права Института права Уфимского университета науки и технологий.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Arutyunyan Marina Samvelovna – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Assistant Professor of the Chair of Civil Procedure of the Institute of Law, Ufa University of Science and Technologies;

Kurbanov Denis Abasovich – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Assistant Professor of the Chair of Civil Procedure of the Institute of Law, Ufa University of Science and Technologies;

Hismatullin Oliver Yurievich – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Assistant Professor of the Chair of Financial and Environmental Law of the Institute of Law, Ufa University of Science and Technologies.

Статья поступила в редакцию 19.10.2022; одобрена после рецензирования 22.11.2022; принята к публикации 23.11.2022. The article was submitted 19.10.2022; approved after reviewing 22.11.2022; accepted for publication 23.11.2022.