**Пояснительная записка**

**к проекту федерального закона «О государственном внебюджетном фонде «Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации»**

Проект федерального закона «О государственном внебюджетном фонде «Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации» (далее - проект федерального закона) подготовлен в целях реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 № 2524-р, предусматривающей необходимость разработки мер, направленных на совершенствование законодательства, регулирующего деятельность и правовой статус Пенсионного фонда Российской Федерации, а также в целях реализации Концепции цифровой и функциональной трансформации социальной сферы, относящейся к сфере деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на период до 2025 года, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.02.2021 № 431-р, предусматривающей необходимость оптимизации деятельности государственных внебюджетных фондов (за исключением Федерального фонда обязательного медицинского страхования), а также для совершенствования процессов предоставления мер социальной поддержки на федеральном, региональном и муниципальном уровнях на базе цифровых технологий.

В настоящее время основы правового статуса Пенсионного фонда Российской Федерации как финансово-кредитного учреждения определяются Положением о Пенсионном фонде Российской Федерации (России), утвержденным еще Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 2122-1. Положение о Фонде социального страхования Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.02.1994 № 101 «О Фонде социального страхования Российской Федерации».

В то же время отдельные нормы, относящиеся к определению правового положения Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации, содержатся в различных федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, включая соответствующие акты самих фондов.

В этой связи, с учетом изменений законодательства необходимо урегулировать вопросы статуса и деятельности вышеобозначенных государственных внебюджетных фондов с учетом сложившихся социально-экономических условий. Так, с 2017 года функции администрирования страховых взносов, уплачиваемых работодателями за своих работников с целью формирования у них пенсионных прав, перешли к Федеральной налоговой службе России. К тому же, изменились требования законодательства к такой организационно-правовой форме как учреждение.

Вместе с тем, на Пенсионный фонд России, как и на Фонд обязательного социального страхования Российской Федерации было дополнительно возложено выполнение множества государственных функций и предоставление ряда государственных услуг, не связанных непосредственно с их деятельностью по тем видам обязательного социального страхования, по которым указанные фонды являются страховщиками. Так, например, Пенсионный фонд Российской Федерации обеспечивает реализацию прав на дополнительные меры государственной поддержки семей, имеющих детей, также им осуществляется предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях реализации социальных программ, связанных с укреплением материально-технической базы организаций социального обслуживания населения. В то же время, например, на Фонд социального страхования Российской Федерации возложены обязанности по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации, а также по организации приобретения и обеспечению льготных категорий граждан санаторно-курортными путевками в рамках предоставляемого гражданам набора социальных услуг.

В данных условиях необходимо органично имплементировать статус фондов в действующее правовое поле с учетом высоких требований, предъявляемых гражданами, государством и обществом к деятельности таких фондов как государственно-общественным институтам в целях прозрачного, качественного осуществления ими публично-правовых функций по всем видам обязательного социального страхования (включая обязательное пенсионное страхование), по государственному пенсионному обеспечению, обеспечению финансовой устойчивости системы обязательного страхования, а также предоставления (выполнения) государственных услуг и функций.

С учетом изложенного, в целях оптимизации структуры Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации, централизации установления пенсий и иных социальных выплат, осуществления на федеральном уровне персонифицированного учета, оптимизации процессов административно-хозяйственной деятельности, в том числе централизации бухгалтерского учета, а также сокращения существующих издержек предлагается на базе указанных фондов создать «Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации», который бы объединил в себе функции страховщиков таких фондов.

При этом для определения правого статуса государственных внебюджетных фондов предлагается в Гражданском кодексе Российской Федерации для таких фондов закрепить отдельную организационно-правовую форму – Государственный внебюджетный фонд. Вместе с тем, все особенности создания и деятельности фонда в предлагаемой организационно-правовой форме будут определяться отдельным федеральным законом. Избрание такой организационно-правовой формы, с учетом того, что понятие «государственный внебюджетный фонд» уже используется в федеральном законодательстве, минимизирует количество изменений, требуемых к внесению в иные законодательные акты в связи с приданием Фонду пенсионного и социального страхования Российской Федерации законно утвержденного статуса государственного внебюджетного фонда.

Создание такого единого «Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации» предлагается осуществить путем преобразования с одновременным переименованием Пенсионного фонда Российской Федерации в государственный внебюджетный фонд «Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации» с присоединением к последнему Фонда социального страхования Российской Федерации. При этом в целях обеспечения непрерывности выполнения функций и полномочий, возложенных на Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, создание Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации предлагается с 1 января 2023 года. С этой же даты в силу закона предлагается наделить Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации имуществом, которое в настоящее время закреплено за Пенсионным фондом Российской Федерации и Фондом социального страхования Российской Федерации. Также с 1 января 2023 года предлагается в силу закона считать территориальные органы Пенсионного фонда Российской Федерации территориальными органами Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации с одновременным присоединением к ним территориальных органов Фонда социального страхования Российской Федерации. При этом законопроектом предусматриваются переходные нормы, обеспечивающие внесение уполномоченными органами необходимых записей в соответствующие государственные реестры в связи с созданием Фонда и его территориальных отделений, а также в связи с изменением ведомственной принадлежности подведомственных учреждений Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации. При этом предлагается внесение таких записей осуществлять в силу закона без взимания государственной пошлины.

Кроме того, переходными положениями предлагается установить, что Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации и его территориальные органы являются правопреемниками соответственно реорганизуемых Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и их территориальных органов. Также переходными положениями законопроекта предлагается закрепить гарантии для работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и их территориальных органов в связи с их реорганизацией. В частности, закрепляется положение, что работники реорганизуемых Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации и их территориальных органов со дня создания Социального фонда Российской Федерации и его территориальных органов продолжают осуществлять трудовую деятельность в Фонде пенсионного и социального страхования Российской Федерации и его территориальных органах без испытательного срока и аттестации.

Кроме того, в целях обеспечения непрерывности выполнения Фондом пенсионного и социального страхования Российской Федерации и его территориальными органами государственных функций и полномочий, возложенных в соответствии с законодательством Российской Федерации на Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации, переходными положениями законопроекта предусматривается, что подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие полномочия Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации в установленной сфере деятельности, применяются в отношении Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в части, не противоречащей положениями законопроекта. Кроме того, предлагается закрепить, что нормативные правовые акты Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации в установленных сферах деятельности продолжают действовать до момента издания нового нормативного правового акта Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности. При этом также предлагается наделить Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации полномочиями по внесению изменений и признанию утратившими силу нормативных правовых актов Фонда социального страхования Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации.

Создание государственного внебюджетного фонда «Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации» позволит, в том числе:

- централизовать на федеральном уровне услуги, предоставляемые государственными внебюджетными фондами;

- организовать единые офисы клиентского обслуживания на базе существующей территориальной сети Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации и оптимизировать их количество и структуру. Создаваемые клиентские офисы должны обеспечить личный прием граждан и страхователей в целях регистрации документов, представленных на бумажных носителях, и внесения сведений в информационные системы, консультирования и обучения граждан использованию электронных каналов получения услуг (регистрация в личном кабинете, установка мобильного приложения и др.);

- обеспечить централизацию осуществления обеспечивающих функций в части государственных закупок, бюджетного учета и отчетности, кадрового учета.

Запланированные преобразования структуры и деятельности государственных внебюджетных фондов позволят обеспечить, в том числе, совершенствование пенсионной системы и системы обязательного социального страхования, в целях приведения их к состоянию, адекватному современному экономическому развитию Российской Федерации.

В силу части 6 статьи 3 Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов российской федерации» к иным юридическим лицам, создаваемым Российской Федерацией на основании специальных федеральных законов, положения Гражданского кодекса Российской Федерации о юридических лицах применяются постольку, поскольку иное не предусмотрено специальным федеральным законом о соответствующем юридическом лице. В этой связи проектом федерального закона предусматривается аналогичная норма, а также предусматривается, что на создаваемый Российской Федерацией Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации не распространяются положения Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Соответственно, законодательное закрепление статуса Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации как государственного внебюджетного фонда с одновременным объединением под эгидой такого фонда всех функций, выполняемых в настоящее время Пенсионным фондом Российской Федерации и Фондом социального страхования Российской Федерации, с учетом глубокой вовлеченности в бюджетный процесс, включая то обстоятельство, что бюджет государственного внебюджетного фонда и исполнение его бюджета принимаются федеральными законами, позволит обеспечить тот уровень открытости и прозрачности финансовой деятельности Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации, которая требуется в силу выполняемых фондом публичных и общественно значимых функций как при назначении и выплате пенсий, социальных выплат и пособий так и при участии Фонда пенсионного и социального страхования Российской Федерации в реализации иных социальных прав граждан.

Проект федерального закона не содержит положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В проекте федерального закона отсутствуют обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также обязательные требования, соответствие которым проверяется при выдаче разрешений, лицензий, аттестатов аккредитации, иных документов, имеющих разрешительный характер, о соответствующем виде государственного контроля (надзора), виде разрешительной деятельности и предполагаемой ответственности за нарушение обязательных требований или последствиях их несоблюдения.

Предлагаемые в проекте федерального закона решения не окажут влияния на достижение целей государственных программ Российской Федерации.

Проект федерального закона соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.