

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. Проблемы и противоречия современного этапа развития пенсионной системы	7
§ 1.1. Российская пенсионная система: устарел ли институт обязательного пенсионного страхования на современном этапе экономического развития?	7
§ 1.2. Социально-экономические особенности функционирования национальных пенсионных систем в рамках двух сложившихся базовых моделей	37
§ 1.3. Современная пенсионная система России: вызовы и перспективы развития	46
§ 1.4. Роль негосударственных пенсионных фондов в обеспечении устойчивости пенсионной системы.....	55
§ 1.5. Общеустановленный пенсионный возраст: некоторые механизмы повышения гибкости пенсионной системы в свете международного опыта	63
§ 1.6. К вопросу о целевом назначении национальной пенсионной системы	78
Глава 2. Трансформации занятости населения: экономические и социальные последствия	85
§ 2.1. Влияние политики занятости на снижение уровня бедности в субъектах РФ	85
§ 2.2. Неформальная занятость населения в современной экономике: исследование особенностей и динамики	89
§ 2.3. Новые и развивающиеся профессии: определение, факторы, основные тренды.....	94
Глава 3. Развитие кадрового потенциала отраслей экономики	103
§ 3.1. Институциональные условия развития человеческого капитала отраслей экономики	103
§ 3.2. Новые технологии страхования работодателя: программы well-being.....	108
§ 3.3. Развитие кадрового потенциала как механизм управления охраной труда	111
§ 3.4. Современные требования к специалистам по обучению в сфере охраны труда.....	114
Глава 4. Социальная политика и социальное развитие	121
§ 4.1. Заработная плата в социальном измерении: функции, критерии оценки, механизмы регулирования и контроля	121

§ 4.2. Государство для людей: трансформация работы с внутренними клиентами органов власти на примере кадровых служб	131
§ 4.3. Трансформация модели университета как социального института развития общества.....	143
Список используемых источников и литературы	151
Об авторах.....	162

Введение

Основу социального бытия человека составляет труд. Многообразие жизни людей определяется, прежде всего, тем, что она пронизана трудовыми и профессиональными отношениями, представляющими собой, по сути, нервную систему социума, а их сбалансированность выступает залогом социального мира, к достижению которого человечество стремится на протяжении всей своей жизни.

Роик В. Д.

Труд и трудовые отношения лежат в основе всей экономической деятельности и во многом определяют уровень и качество жизни населения не только в период его экономической активности, но и после, то есть после выхода на заслуженный отдых. Пенсионное обеспечение — это сфера жизненно важных интересов всего населения любой страны. Его качественные и количественные характеристики свидетельствуют об уровне социального, экономического, правового и культурного развития государства и общества. Вопрос справедливого устройства пенсионной системы во многом определяет порядок в стране, степень согласия в обществе, устойчивость и динамику технического, экономического и социального развития.

Формирование, становление и развитие пенсионных систем зависят от значения, придаваемого обществом защите доходов пожилого населения, и размера ресурсов, которое оно готово для этого предоставить. Данный подход позволяет раскрыть экономическую суть института социальной защиты, который призван сохранить достойный уровень жизни пожилого населения.

Под гарантией дохода пенсионеров обычно понимают его достаточный размер и регулярность получения. Пенсии по старости, инвалидности и при потере кормильца составляют самую большую статью расходов на социальную защиту, и, наряду со здравоохранением, оказывают значительное влияние на жизнь людей и, в частности, на то, сумеют ли они прожить последние годы достойно и с чувством уверенности в завтрашнем дне.

В пенсионном обеспечении граждан страны имеются крупные проблемы институционального характера, без решения которых невозможно создать эффективную систему социального обеспечения и ее важнейший институт — обязательное социальное пенсионное страхование, отвечающий интересам работников, работодателей, пенсионеров и государства.

Определенные социальные риски, несмотря на свое различие, имеют одну общую характеристику. Им невозможно противостоять в одиночку. Только системное и постоянное взаимодействие государства и общества способно сгладить воздействия такого масштаба. Только объединив усилия, можно правильно определить приоритеты и механизмы социально-экономического развития и противостояния социальным и экономическим вызовам.

Экономическая конъюнктура последних лет создает уникальный шанс для российской власти совершить прорыв в социальном развитии страны. Принятые

публичные обязательства имеют сегодня реальное финансовое обеспечение. Создается возможность стабильного поступательного увеличения расходов на социальные нужды, что находит отражение в динамике бюджетных расходов на социальную политику. Реализация национальных проектов обозначила приоритеты социального развития: здравоохранение, образование, жилье, развитие агропромышленного комплекса. Теперь главная проблема — эффективность предпринимаемых усилий, которая должна быть очевидна и российским гражданам, и государству.

Говоря и размышляя о пенсионной системе, невозможно не сказать, что формировать ее и финансово грамотно к ней подходить необходимо еще в период получения высшего образования, а может быть и раньше. Вероятно, этот вопрос будет решен с развитием такого направления, как экономическое поведение человека, которое продолжает формироваться в России.

Конечно, нельзя не сказать о ключевой миссии заработной платы в формировании пенсионной системы. Ряд ученых считают, что пенсия, в идеале, должна быть зеркальным отражением заработной платы. Только так возможно сохранить достойный уровень жизни в нетрудоспособный период времени, а также возможность сохранить и обслуживать то имущество, которое было приобретено в активном трудовом периоде.

Занятость — главное условие и ключевой фактор развития экономик разного уровня, получения страной, республикой, областью, предприятием и т. д. нужных конечных результатов (ВВП, ВРП, объемов произведенной продукции, услуг и др.), а значит — роста уровня и качества жизни населения, решения социальных, демографических, политических и иных проблем любого цивилизованного государства. Такова фундаментальная жизнеобеспечивающая цена и миссия занятости в обществе.

Все направления, о которых говорилось выше (образование — занятость — заработная плата — пенсия), это звенья одной цепи формирования грамотного экономического поведения в трудовой период жизни и, соответственно, подготовка и планирование своего нетрудового, но достойного периода жизни.

Основная цель данной монографии, которая носит междисциплинарный характер и построена на синтезе политэкономических, экономико-трудовых и социально-страховых методов исследования, — проанализировать основные этапы становления современной пенсионной системы России, особенности ее функционирования в последние 20 лет и раскрыть пути построения эффективных пенсионных институтов, отвечающих интересам граждан страны, предложить способы формирования методологической базы для анализа проектов законодательных актов в данной сфере, а также решения проблем занятости.

Стремительность происходящих в России и мире перемен ставит перед исследователями новые проблемы. Тем не менее, актуальность вопросов, рассматриваемых в материалах, вошедших в монографию, выводов и предложений авторов сохраняется, а значит и продолжается научный поиск.

Глава 1. Проблемы и противоречия современного этапа развития пенсионной системы

§ 1.1. Российская пенсионная система: устарел ли институт обязательного пенсионного страхования на современном этапе экономического развития?

Система обязательного пенсионного страхования, как составная часть более широкой системы обязательного социального страхования, основанной на солидарно-распределительном механизме сбора и расходования финансовых ресурсов от одного поколения работников к другому (PAYG), институционально сложилась, в основном, в течение XX века, в связи с чем подвергается постоянной критике за несоответствие современному уровню развития трудовых отношений и демографическому процессу старения населения. Однако более эффективной модели для пенсионной системы, которая положительно бы себя зарекомендовала в условиях существующих вызовов, до настоящего времени предложено не было, несмотря на неоднократно предпринимавшиеся попытки. Среди наиболее резонансных из них можно выделить доклад Всемирного банка «Предотвращение кризиса старости: политика защиты пожилых людей и содействия экономическому росту»¹, однако и она закончилась неудачей², хотя пользовалась некоторое время тому назад популярностью в развивающихся странах Южной (Латинской) Америки, Восточной Европы и постсоветского пространства.

Институт обязательного социального страхования изначально был спроектирован в Германии в конце XIX в. для защиты, прежде всего и главным образом, наёмных работников от потери ими трудовых доходов вследствие наступления у них состояния нетрудоспособности (старость, инвалидность, безработица, болезнь и т. д.), которые в течение всего XX в. и в начале XXI в. преобладали и пока продолжают преобладать на рынке труда, однако был со временем распространён и на самозанятых лиц, что, правда, привело к определённым искажениям в действии принципа солидарности, являющегося базовым для этого типа страхования.

В либеральном экономическом дискурсе существует устойчивая точка зрения, согласно которой обязательное социальное страхование эффективно работает только при положительном коэффициенте демографической нагрузки, когда численность трудоспособного населения превышает численность нетрудоспособного населения страны (несовершеннолетние дети и лица пенсионного возраста)³.

¹ Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth / World Bank Policy Research Report. Oxford University Press. 1994. 436 p.

² Xinmei Wang, John B. Williamson, Mehmet Cansoy. Developing countries and systemic pension reforms: Reflections on some emerging problems / International Social Security Review. Volume 69. Issue 2. 2016. P. 85–106.

³ См.: Мау В. А. Надо полностью пересмотреть понятие пенсии, поскольку сейчас оно маргинально / Известия. 23.02.2012 г.; Мау В. А. Через двадцать лет пенсия станет целевым пособием по инвалидности / Известия. 09.03.2017 г.; Назаров В. С. В 2075-м пенсионной системы не будет / Есопому Times. 04.09.2015 г.; Назаров В. С. Классическая пенсионная система исчезнет в мире к середине столетия / Биржевой лидер. 06.04.2016 г.

С подобным подходом к оценке эффективности обязательного социального страхования согласиться нельзя. Проблемы этой системы заключаются совсем в другом. Во-первых, в том, что, зародившись в XIX веке, проработав весь XX век и перейдя в XXI век, обязательное социальное страхование подверглось многочисленным искажениям и эрозиям под воздействием политических факторов, когда по конъюнктурным соображениям те или иные правительства пытались, используя указанный организационно-финансовый механизм, решать проблемы, не имеющие к социальному обеспечению никакого отношения. Во-вторых, будучи прямым продолжением системы трудовых отношений, обязательное социальное страхование испытывает на себе негативное воздействие от изменений, происходящих в настоящее время на глобальном и национальных рынках труда⁴, прежде всего, тех, что приводят к снижению темпов роста заработной платы⁵ — источника формирования средств и обязательств возмездной системы социального обеспечения.

Процесс старения населения — это объективная реальность нашего времени, но это не причина кризиса обязательного социального страхования, а всего лишь сопутствующий фактор, усугубляющий действие подлинных причин такого кризиса, значение которого не стоит переоценивать в связи с тем, что коэффициент демографической нагрузки вычисляется очень упрощённо — без сопоставления с производительностью труда современного трудоспособного поколения работников, которая существенно различается во времени и имеет устойчивую тенденцию к росту (один работник в XIX в., в XX в. и в XXI в. способен своими отчислениями в социально-страховой фонд содержать существенно разное число нетрудоспособных лиц), однако указанный коэффициент до сих пор считается по принципу 1:1, как будто мы ещё находимся на уровне производительности труда XIX в., когда запускали в действие «систему Бисмарка».

До тех пор, пока классический трудовой найм будет превалировать в структуре занятости населения, солидарно-распределительный институт обязательного

⁴ См.: Инициатива столетия, касающаяся будущего сферы труда: Доклад / Женева: Международное бюро труда. 2015. 19 с.; Крылова М. Рынок труда накануне испытаний / М. Крылова // Оперативный мониторинг экономической ситуации в России «Российская экономика в условиях кризиса» Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара. 2015. № 2. С. 101–103.; Капелюшников Р. И. Технологический прогресс — пожиратель рабочих мест? / Р. И. Капелюшников // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 111–140; Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения: Доклад ЦЕТИ и ЛИРТ НИУ ВШЭ для ЦСР / под ред. В. Е. Гимпельсона, Р. И. Капелюшникова, С. Ю. Рощина — М.: НИУ ВШЭ. 2017. 148 с.; Изменение характера труда: Доклад о мировом развитии — Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк. 2019. 138 с.; Social contract and the future of work: Inequality, income security, labour relations and social dialogue / Future of Work Centenary Initiative Issue Note Series — International Labour Office. 2019. № 4.; Филипова И. А. Влияние цифровых технологий на труд: Ориентиры для трудового права: монография / И. А. Филипова — Нижний Новгород, 2021. 106 с.

⁵ См.: Россия снова страна с дешевым трудом / Эксперт. 2015. № 23 (947); Гимпельсон В. Е., Капелюшников Р. И., Шарунина А. В. Низкооплачиваемые рабочие места на российском рынке труда: есть ли выход и куда он ведёт? / В. Е. Гимпельсон, Р. И. Капелюшников, А. В. Шарунина // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22. № 4. С. 489–530.; Гимпельсон В. Е., Зинченко Д. И. Цена возраста: заработная плата работников старших возрастов / В. Е. Гимпельсон, Д. И. Зинченко. М.: Изд. дом ВШЭ. 2019. 40 с.; Доклад о заработной плате в мире в 2020–2021 гг.: Флагманский доклад МОТ. Женева: МБТ. 2021. 220 с.

пенсионного страхования сохранится в качестве базиса национальной пенсионной системы при условии осуществления в отношении этого института ряда оптимизационных настроек, необходимых для преодоления искусственно привнесённых в него искажений и эрозий, а также негативных последствий трансформации трудовых отношений в постиндустриальной реальности.

О каких настройках идёт речь? Попробуем их систематизировать и коротко охарактеризовать.

Первая мера: закрепить за Социальным фондом России (СФР) самостоятельный доходный источник взамен трансферта из федерального бюджета на покрытие его дефицита.

Необходимость в данной мере вызвана тем, что совокупный фонд оплаты труда в российской экономике в силу процессов, происходящих в трудовой сфере, перестал расти теми темпами, которыми этот фонд устойчиво рос в течение XX и в начале XXI веков, обеспечивая необходимую финансовую базу для страховой пенсионной системы. Современные работодатели, оказавшись в условиях перманентных финансово-экономических кризисов и санкционного давления, всё в большей степени сокращают производственные издержки, прежде всего, заработную плату наёмного персонала (недоиндексация, сокращённый рабочий день, неполная рабочая неделя, отпуска без сохранения оплаты труда, привлечение трудовых мигрантов вместо граждан страны, увеличение натуральной части заработной платы, замена прямых выплат социальным «пакетом», зарплаты в «конвертах», искусственная подмена трудового найма подённой занятостью и т. п.). По данным Федеральной службы государственной статистики, доля заработной платы в ВВП с 2009 по 2020 гг. сократилась с 52,6 % до 45,5 %⁶ (рис. 1).

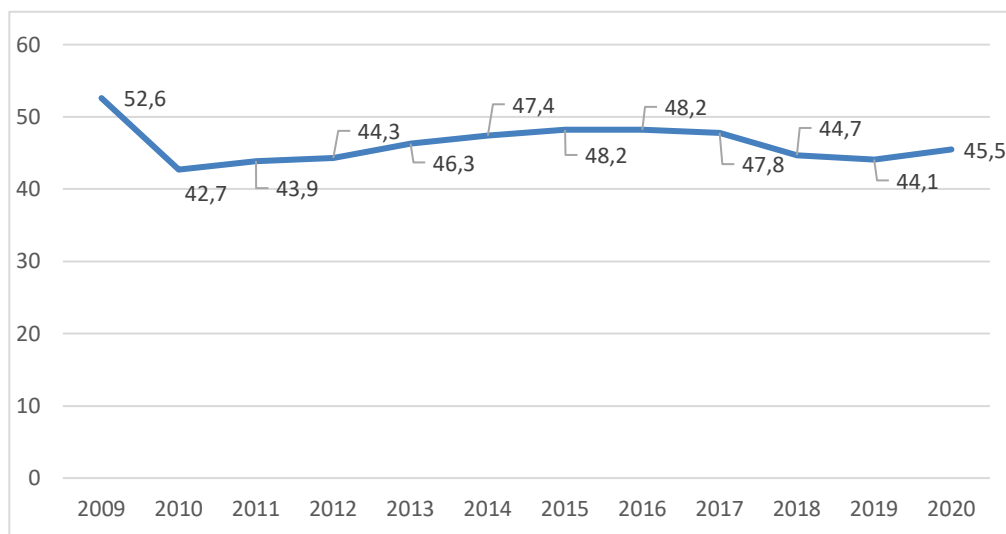


Рис. 1. Доля заработной платы в ВВП в России (2009–2020 гг.)

⁶ Индикаторы достойного труда. // Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс], режим доступа <https://rosstat.gov.ru/search?q=%D0%98%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%8B+%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%B0>

Выпадающие вследствие этого доходы пенсионной системы возможно и необходимо восполнить путём закрепления за СФР самостоятельного доходного источника. Таким источником мог бы стать, например, определённый процент отчислений от налога на прибыль. Если судить по данным Федеральной налоговой службы России (ФНС), публикующей информацию о состоянии базы налога на прибыль, ежегодно получаемая прибыль организаций в Российской Федерации в номинальном выражении выросла в период с 2009 по 2020 гг. более чем в два раза (рис. 2). Если в 2009 г. сумма исчисленного налога превышала 1 трлн 379 млрд рублей, то в 2020 г. — 3 трлн 380 млрд рублей⁷.

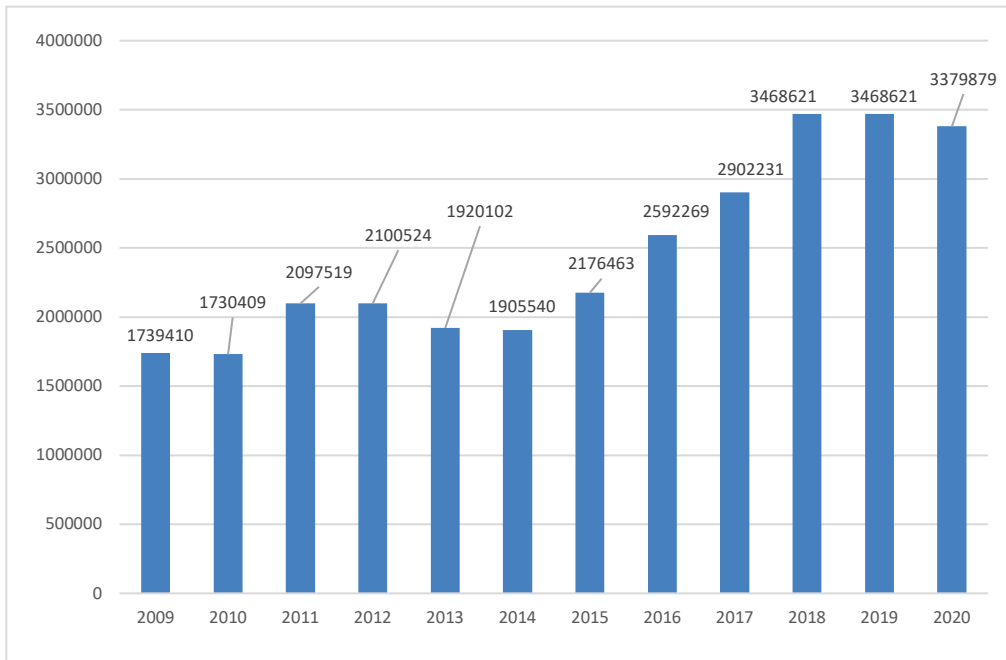


Рис. 2. Сумма исчисленного налога на прибыль (млн руб.)

Таким образом можно утверждать, что увеличение прибыли организаций в структуре отечественной экономики происходит не только благодаря изменениям ценовой конъюнктуры и увеличению производительности, но и в результате снижения стоимости труда. А, значит, выбор части налога на прибыль в качестве источника дополнительного финансирования системы обязательного социального страхования является логичным и обоснованным.

Ставка такого платежа могла бы рассчитываться ежегодно при принятии бюджета СФР исходя из компенсации недобора страховых взносов в результате отсутствия необходимого для нормального функционирования пенсионной системы роста фонда оплаты труда. Это создаст эффект «сообщающихся сосудов» — сумму, которую СФР не получает в результате снижения уровня оплаты труда, он

⁷ Данные по формам статистической налоговой отчетности. // Федеральная налоговая служба. [Электронный ресурс], режим доступа https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/

будет добирать за счет дохода работодателя. Тем самым, работодателям будет невыгодно экономить на этом фонде в целях максимизации своей прибыли.

Почему самостоятельный доходный источник СФР является более предпочтительным, чем компенсация выпадающих доходов фонда через трансферты из федерального бюджета? Потому что рост доходов СФР является основанием для индексации страховых пенсий, а бюджетный трансфер не образует доходов СФР.

Вторая мера: вернуться к взносообложению всего фонда оплаты труда по единому тарифу.

Целый ряд государств, включая и Россию, используют в обязательном социальном страховании предельные величины заработка, с которого уплачиваются страховые взносы, и дифференцированные (прогрессивные или регрессивные) тарифы страховых взносов⁸.

В России взносооблагаемый «потолок» заработков для уплаты страховых взносов был введён с 2010 г. Эта мера тогда имела своей основной целью создание финансовой основы для работников участвовать в добровольном формировании пенсионных накоплений, что позволяло бы учитывать высокие заработки при осуществлении их пенсионного обеспечения. Однако расчёт на широкое использование работниками такой пенсионной опции не оправдался.

Дифференцированный тариф страховых взносов в зависимости от величины заработной платы — это противоестественная и ошибочная имплантация налоговых принципов в возмездное социальное страхование. В безвозмездных налоговых отношениях дифференциация ставки налогов применяется достаточно широко: 1) в целях достижения социальной солидарности и справедливости, когда лица с низкими доходами уплачивают подоходный налог по меньшей процентной ставке (или вообще уплачивают до определённых пределов), чем лица с высокими доходами; либо 2) в целях экономического стимулирования субъектов хозяйственной деятельности через снижение для них ставок ряда налогов.

В безвозмездной системе это допустимо, поскольку уплата налогов не порождает возмездных расходных обязательств. А вот системе обязательного социального страхования такой «налоговый подход» абсолютно противопоказан. Мало того, что он абсурден, поскольку риск утраты работником заработка никак не связан с его величиной — застрахованный либо теряет заработок, либо нет, а не лишается его частями. Самое же главное состоит в том, что разные тарифы создают разную стоимость рабочей силы, а это влечёт за собой риск трудовой сегрегации — работодателям становится выгодно принимать на работу лиц, за которых надо меньше платить страховых взносов, и, наоборот.

Что касается введения пределов заработка при взносообложении, то тут проблема не столь однозначна. Принципы возмездности и солидарности — это два «полюса» (или две стороны одной «медали») в системе обязательного социального страхования, между действием которых должен быть достигнут тонкий баланс интересов. Принцип возмездности тяготеет к индивидуализации страхового обеспечения, отвечая за дифференциацию выплат, а принцип солидарности (поколений, бедных и богатых, производственных и непроизводственных отраслей экономики, развитых и неразвитых регионов страны) стремится

⁸ С 01.01.2023 г. такой предел в России составляет — 1 917 000 руб. (в пределах этой суммы тариф страховых взносов — 30 %, а свыше — 15,1 %).

к общественному перераспределению страховых взносов для оказания большей страховой защиты тем из застрахованных, кто в ней сильнее нуждается. В этой постоянной балансировке предел взносооблагаемого заработка является основным инструментом. Если предел отсутствует, то такое решение смещает баланс в сторону солидарности, расширяя доходы и, тем самым, финансовые возможности системы. Однако в силу возмездного характера этой системы у неё формируются более высокие обязательства чем, когда взносооблагаемый заработок ограничен. Можно, конечно, ввести максимальный размер для страховых выплат с тем, чтобы искусственно ограничить величину обязательств, но это повлечёт за собой снижение возмездности, и, как следствие, развитие уравнивательных тенденций в социальном обеспечении, ведущих к падению коэффициента замещения страховой выплатой утраченного работником заработка. А чем меньшую часть утраченного заработка ему компенсируют, тем меньше для него смысла и мотивации участвовать в обязательном социальном страховании. Отсюда, главным образом, и проистекает проблема уклонения от уплаты взносов.

Если не ограничивать страховые выплаты, то, при отсутствии ограничения заработка для взимания взносов, обязательства системы разгоняются — тем сильнее, чем среди застрахованных больше лиц с высокой оплатой труда, что способно разбалансировать доходы и расходы системы. Особенно при использовании пенсионной формулы «с установленными взносами»⁹, как это было в российской пенсионной системе в период 2002–2010 гг. Спрогнозировать масштаб такой разбалансировки системы в условиях межпоколенческого перераспределения средств, искажаемого применением постоянно изменяемых механизмов индексации (сохранения во времени) условно накапливаемых страховых прав, не представляется возможным.

С другой стороны, ограничение заработка снижает степень социальной солидарности бедных и богатых работников и ограничивает финансовые возможности системы, особенно тогда, когда она испытывает проблемы с доходами вследствие общего снижения темпов роста совокупного фонда оплаты труда в стране. Простого решения данной проблемы не существует. Ряд стран, например, Германия, вообще предпочитают исключить работников с высокой заработной платой из обязательного социального страхования. Таким образом, они освобождают их (полностью или частично) от солидарного бремени социальной алиментации¹⁰, что крайне спорно с точки зрения справедливости, но власти идут на такой неоднозначный шаг для того, чтобы финансово не разбалансировать систему социального обеспечения в силу генерации богатыми работниками значительных обязательств этой системы.

⁹ DC (defined contribution).

¹⁰ «Алиментарность» («алиментарный») — термин, ведённый в науку права социального обеспечения профессором В. С. Андреевым (Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: Учебник. — М.: Юрид. лит. 1980. С. 31–33). Он объяснял действие этого принципа на примере семьи, где дети нетрудоспособного возраста содержатся их трудоспособными родителями, а когда родители утратят свою трудоспособность, то их должны уже содержать те самые дети, ставшие трудоспособными. Этот «круговорот» является постоянным. Модель отношений, перенесённая из отдельно взятой семьи на всё общество (с обобщёнными «детьми» и «родителями», меняющимися трудоспособностью) и есть «социальная алиментация».

Однако проблема, помимо финансовой стороны, имеет ещё и морально-этический аспект. Прячась в нелегальные трудовые отношения или вообще не работая, но являясь при этом полностью трудоспособным, человек уклоняется от исполнения своей моральной обязанности перед обществом по участию в содержании нетрудоспособных лиц. Образно говоря, такой человек отказывается материально содержать своих престарелых родителей или платить им «алименты», что всегда осуждается в любом обществе.

В условиях же отсутствия необходимых для нормального функционирования пенсионной системы темпов роста фонда оплаты труда сохранять какие-либо «потолки» и разные тарифы при взносообложении заработка представляется нецелесообразным. Конечно, реализация предлагаемой меры приведёт к повышению фискального бремени на работодателей, однако это «меньшее зло» в сравнении с повышением тарифов страховых взносов, а «хороших» решений в нашем распоряжении уже не осталось.

Кроме того, переход на взносообложение всего фонда оплаты труда может быть синхронизирован и сбалансирован с мерой по закреплению за СФР самостоятельного доходного источника, поскольку и одна, и другая мера связаны с такого рода нагрузкой на работодателя, хотя и по разным статьям, что даёт возможность выработать в диалоге с предпринимательским сообществом наиболее рациональные соотношения этих отчислений.

Третья мера: полностью отказаться от всех льгот и преференций по тарифам страховых взносов в отношении отдельных отраслей экономики, регионов страны и организаций, заменив их на адресные трансферты из федерального бюджета непосредственно плательщикам этих взносов.

Такая задача ранее уже ставилась в правительственных документах¹¹, однако несмотря на её разумность и обоснованность, реализована не была. Более того, практика предоставления таких льгот за прошедший период только расширилась. Так, в 2021 г. общая сумма выпадающих доходов СФР в результате предоставления льготных вычетов из страховых взносов для бизнеса, по нашим оценкам, превысила 1 трлн рублей и составила более 10 % общей суммы обязательств пенсионной системы по выплате пенсий. Необходимо вернуться к этому предложению и попытаться его выполнить, что соответствует заявленной государством идеологии унификации социально-страхового тарифа. Без отказа от тарифных льгот подобная унификация будет непоследовательной и незавершённой.

Предоставляемые в настоящее время тарифные льготы по категориальному и региональному признаку не являются эффективными. Инициировавшие их ведомства не анализируют результативность применения льгот, поскольку не несут никакой ответственности за последствия их установления и применения. Пролоббировать тарифные льготы стало «хорошим тоном» и показателем уровня влияния того или иного ведомства или региона.

Предлагается принципиально изменить формат предоставления тарифных льгот. Вместо освобождения от взносов (частичного или даже полного) с последующей компенсацией выпадающих доходов СФР из федерального бюджета

¹¹ См.: распоряжение Правительства от 25.12.2012 г. № 2524-р «О Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации».

целесообразно перейти на предоставление соответствующим отраслям, регионам и организациям «точечных» бюджетных субсидий на помощь им в уплате страховых взносов (по аналогии, как это делается в настоящее время в отношении общественных организаций инвалидов и их предприятий¹²). Затраты федерального бюджета на указанные цели останутся в прежних пределах, однако у федеральных и региональных органов исполнительной власти, через которые такие субсидии станут распределяться, появится необходимая ответственность за эффективность использования тарифных льгот, что неизбежно повлечёт их оптимизацию. Предлагаемый подход позволит прекратить практику субсидирования работодателей за счет нормативного снижения стоимости труда в экономике.

Четвёртая мера: завершить реформу досрочных пенсий, назначаемых за вредные и тяжёлые условия труда.

Повышение пенсионного возраста в России не затронуло институт досрочных пенсий (за исключением прежних пенсий за выслугу лет творческим работникам, медицинским работникам и педагогическим работникам, переконвертированных с 2002 г. в пенсии по старости), что нельзя признать ни справедливым, ни экономически оправданным. Все ранее предпринимавшиеся попытки реформирования этого пенсионного института не принесли ощутимого результата.

Дополнительный тариф страховых взносов¹³, который удалось ввести в отношении работодателей, сохраняющих рабочие места с вредными и тяжёлыми условиями труда, не компенсирует фактических затрат СФР на выплату этих пенсий. Специальная оценка условий труда¹⁴ была проведена поверхностно и формально в отсутствие современных критериев объективной оценки их вредности и тяжести, что не повлекло ощутимой в масштабах всей экономики оптимизации соответствующих рабочих мест. Целый ряд вредных и тяжёлых рабочих мест вообще невозможно аттестовать посредством указанной специальной оценки¹⁵.

Методика этой оценки предполагает проверку (исследования, испытания, измерения) рабочих мест на соответствие классификаторам вредных и (или) опасных производственных факторов, в реестре которых опасные факторы занимают самое высокое место, а тяжёлые — вообще отсутствуют, что прямо противоречит институту досрочного пенсионного обеспечения по условиям труда, в котором такое основание для льготного пенсионирования, как опасные условия труда, отсутствует, а во внимание принимаются только вредные и тяжёлые условия труда.

¹² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.2010 г. № 1074 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку общероссийских общественных организаций инвалидов».

¹³ См.: статью 428 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая): дополнительные тарифы страховых взносов для отдельных категорий плательщиков.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда». Показательно, что была введена «специальная» оценка условий труда в отсутствие такой «общей» оценки, что противоречит правилам логики (специальная по отношению к чему?). В действительности речь идёт об аттестации рабочих мест, которая по сугубо вкусовым соображениям была названа в законе «специальной оценкой» условий труда.

¹⁵ См.: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 04.10.2022 г. № 40-П «По делу о проверке конституционности пункта 17 части 1 статьи 30 Федерального закона “О страховых пенсиях” и статей 12 и 13 Федерального закона “О специальной оценке условий труда” в связи с жалобой гражданки И. В. Глущенко».

Указанная правовая коллизия не устранена до сих пор, что фактически делает методику специальной оценки непригодной для целей оптимизации досрочного пенсионного обеспечения.

Сам результат специальной оценки рабочих мест, согласно которому, если рабочее место не прошло аттестацию¹⁶, то оно исключается из льготного пенсионирования (несмотря на наличие у работника всех юридических фактов, требуемых для приобретения права на досрочную пенсию — общий и специальный стаж, пенсионный возраст), а вот, если, напротив, аттестация в отношении рабочего места, по документам имеющего оптимальные или допустимые условия труда, показала, что в действительности они являются вредными, то это не даёт «обратного» права на назначение досрочной пенсии. Такое очевидное неравенство в подходах к результатам специальной оценки вызывает сомнения в её соответствии Конституции Российской Федерации.

Провозглашение (посредством принятия федерального закона¹⁷) возможности создания работодателями систем досрочного негосударственного пенсионного обеспечения, на которые также возлагались большие надежды по переносу ответственности за финансирование досрочных пенсий с государства на бизнес, себя не оправдало, поскольку, несмотря на все созданные возможности, в том числе нормативно-правовые, и достаточный срок, прошедший после вступления закона в силу, работодателями так и не было создано ни одной такой системы.

В этой связи представляется необходимым осуществить реформу досрочного пенсионного обеспечения, основанную на комбинировании различных подходов к сильно различающимся видам этих пенсий.

В тех случаях, когда пенсии установлены в связи с высоким риском несчастного случая на производстве, целесообразно заменить их на обязательное страхование жизни и здоровья работников со стороны их работодателей. В ряде случаев возможна замена досрочных пенсий на повышение оплаты труда, что рассматривается в мировой практике, как наиболее адекватная компенсация за вредные и тяжёлые условия труда. В отношении досрочных пенсий, устанавливаемых в связи с медико-биологическими и региональными факторами, возможно введение широкого диапазона федеральных и региональных компенсационных бюджетных выплат и натуральных льгот социального характера.

Применительно к остальным рабочим местам, списки которых не пересматривались с 1991 г. несмотря на произошедшую технологическую революцию, необходимо осуществить инвентаризацию и аттестацию условий труда на основе современных и специально разработанных для этих целей критериев оценки их вредности и тяжести, а также формирование единого федерального реестра таких

¹⁶ Что делает этот юридический факт **не равноправным** в числе других юридических фактов, совокупно образующих сложный юридический состав, порождающий возникновение правоотношения по досрочному пенсионному обеспечению, а **главенствующим** в структуре данного юридического состава, что не соответствует теории пенсионных правоотношений. Основоположник отечественного права социального обеспечения — профессор В. С. Андреев обращал внимание на то, что «все жизненные факты, входящие в юридический состав, имеют одинаковое значение» (Андреев В. С. Право социального обеспечения: учебник / М.: Юрид. лит. 1987. С. 115).

¹⁷ Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О негосударственных пенсионных фондах” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

рабочих мест. После завершения этой работы дополнительный тариф страховых взносов должен быть приведён в соответствие с реальным положением дел и обеспечивать полное покрытие расходов на выплату досрочных пенсий.

Пятая мера: обособить в социальном обеспечении самозанятых от наёмных работников.

В настоящее время существует много разновидностей самозанятых работников, которые в разном формате участвуют в социальном обеспечении. В научной литературе таких работников называют лицами, не имеющими работодателей и самостоятельно обеспечивающими себя работой, либо «работающими за прибыль» (в отличие от «работающих по найму»)¹⁸. Это очень «разношёрстная» категория работников, в которую входят:

1) «самозанятые индивидуалы» — самозанятые работники, подлежащие обязательному социальному страхованию: индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, арбитражные управляющие и иные лица, занимающиеся частной практикой (например, частные: детективы, охранники, медиаторы, оценщики, патентные поверенные)¹⁹, которых можно условно назвать «индивидуалами»;

Они сами уплачивают за себя страховые взносы, однако не по полноценному тарифу²⁰, установленному для работодателей наёмных и подрядных работников, а по так называемому «твёрдому тарифу», который существенно ниже по своему размеру²¹. Однако размер страховой пенсии им определяется по общим нормам со всеми остальными работниками (включая и установление в полной сумме фиксированной выплаты к размеру страховой пенсии). В результате «индивидуалы» в большинстве случаев **платят** на цели обязательного социального страхования **меньше, чем** из него **получают** в виде пенсии (за счёт одинакового для всех застрахованных лиц «твёрдого размера» указанной фиксированной выплаты), что нарушает как принцип возмездности, так и принцип солидарности (фактически наёмные работники субсидируют самозанятых «индивидуалов»), что нельзя признать справедливым.

2) «творческие самозанятые»;

Российское законодательство предусматривает возможность занятия для человека предпринимательской деятельностью (с соответствующей регистрацией), однако к числу видов такой деятельности не относит творческую деятельность лиц, которые работают самостоятельно. Формально данные лица подлежат обязательному социальному страхованию, однако механизм страхования для них крайне плохо урегулирован в законодательстве: с одной стороны, у них нет права самостоятельно уплачивать страховые взносы, которое есть у «индивидуалов»,

¹⁸ См.: Международную классификацию статуса занятости 2018 г. (МКСЗ-18).

¹⁹ В последнее время был взят курс на перевод военных пенсионеров из числа указанной категории самозанятых из обязательного социального страхования в правовой институт добровольного вступления в эти правоотношения в связи с тем, что указанные лица не могут физически выполнить одно из условий назначения страховой пенсии — иметь требуемое число индивидуальных пенсионных коэффициентов (вместо того, чтобы отменить это условие, которое лишает практического смысла обязательное социальное страхование для работников с невысокими доходами или нерегулярной занятостью).

²⁰ С 01.01.2023 г. — 30 % с заработка 1 917 000 руб. и 15,1 % с заработка свыше этой величины.

²¹ С 01.01.2023 г. — 45 842 руб. с суммы годового дохода, не превышающего 300 000 руб. + 1,0 % с превышающей суммы, но не более 257 061 руб.

а, с другой стороны, у них отсутствуют работодатели, которые могли бы уплачивать такие взносы в их пользу. Это связано со спецификой их творческого труда. Они либо создают произведение (творческий продукт) по договору авторского заказа, тогда заказчик обязан уплатить за них страховые взносы при выплате авторского вознаграждения, либо творят на свой страх и риск, а потом пытаются продать уже готовый продукт (полностью или посредством передачи прав на его использование). В этом случае покупатель обязан также уплатить за них страховые взносы с суммы соответствующего вознаграждения.

В отношении данной категории самозанятых длительное время имела место проблема учёта их страхового стажа в случае продажи творческого продукта, созданного вне договора заказа, поскольку невозможно было установить период фактической работы над произведением. В настоящее время удалось разработать механизм пропорционального учёта их страхового стажа на основе суммы их вознаграждения.

Однако осталась другая проблема — заказчику или покупателю творческого продукта не всегда технически удобно платить взносы за творческих работников из их вознаграждения. Организационно-правовой механизм уплаты страховых взносов за творческих самозанятых нужно существенно упростить путём распространения на них такого же порядка самостоятельных платежей, который действует в отношении самозанятых «индивидуалов», кем по своей сути они и являются, хотя формально к ним не причисляются.

3) «самозанятые домработники», то есть лица, оказывающие услуги частным лицам по их личному обслуживанию (экономки, горничные, няни, повара, уборщицы, секретари, шофёры и т. д.);

Формально эта категория самозанятых также подлежит обязательному социальному страхованию. Законодательно установлен даже порядок их страхования: частный работодатель должен застраховать своих домашних работников у соответствующего страховщика и регулярно платить взносы как за обычного наёмного работника. Однако на практике установленный механизм не работает, а государство не имеет реальной возможности проконтролировать нанимателей, использующих труд домашних работников, и понудить их к уплате взносов.

Поэтому было принято решение, сначала в формате эксперимента²² в ряде регионов России, а затем уже оно было распространено на всю страну, согласно которому домашние работники вправе самостоятельно зарегистрироваться в ФНС России в качестве плательщика налога на профессиональный доход и платить страховые взносы за себя. Однако в состав этого налога входит только сильно уменьшенный по сравнению с обычным²³ взнос на обязательное медицинское

²² См.: Федеральный закон от 27.11.2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход». Данный налог применяется с 2019 г. и, согласно закону, будет действовать в течение 10 лет.

²³ Тариф страхового взноса на обязательное медицинское страхование составляет 5,1 % от всей величины заработка работника (с 2023 г. вошёл в состав единой ставки взноса на всё обязательное социальное страхование), а налог на профессиональный доход (НПД) составляет: для индивидуальных предпринимателей — 6 % от величины их доходов от самостоятельной деятельности, а для остальных физических лиц — 4 %. При этом 37 % от НПД направляются на обязательное медицинское страхование, 63 % — в региональный бюджет.

страхование²⁴. Что касается остальных видов обязательного социального страхования, то домашние работники могут платить соответствующие взносы по своему желанию дополнительно (через правовой механизм добровольного вступления в эти правоотношения). Правда, тогда их совокупный платёж с НПД увеличится.

Проблема состоит в том, что по отношению к ним и ко всем остальным плательщикам НПД, к сожалению, ещё не введен порядок информирования о последствиях отказа от такого добровольного вступления и не установлена для исчисления размеров их пенсий подходящая пенсионная формула. Следовательно, эту проблему нельзя считать окончательно решённой.

4) «самозанятые подёнщики»;

Под этим термином, имеющим историческое происхождение в нашем трудовом праве²⁵, принято понимать все категории самозанятых, которые оказывают без заключения какого-либо договора разовые услуги, но на регулярной основе, неопределённому кругу физических и юридических лиц, которых в силу отсутствия у них устойчивых и продолжительных отношений с работником нельзя считать их работодателями (они, скорее, типичные покупатели продукта или услуги).

Поэтому на таких самозанятых был распространён порядок уплаты НПД, который, как уже отмечалось на примере домашних работников, не решает проблемы их социального страхования (за исключением медицинского) и, следовательно, требует соответствующей достройки.

5) «самозанятые платформенники».

«Платформенная занятость»²⁶ — это новый вид занятости, порождённый цифровизацией и формированием экосистем. Сначала о так называемых «платформах». В рассматриваемом контексте «платформа» (или «агрегатор»), по существу, представляет собой программно-аппаратную среду, в которой размещены некоторые сервисы. Соответственно, с точки зрения анализа характера отношений и их правового регулирования значение имеет не сама «платформа», а диспозиция субъектов и содержание отношений между ними, иницируемых и выстраиваемых с использованием сервисов соответствующего цифрового ресурса.

В этой связи следует учитывать, что словосочетание «платформенная занятость» мистифицирует характер отношений субъектов, которые организуются с помощью сервисов, размещенных в социальных интернет-сетях. Можно выделить несколько типов субъектов «платформенных» правоотношений: 1) собственник «платформы»/сервиса; 2) продавец продукта/услуги; 3) исполнитель/работник; 4) конечный покупатель.

²⁴ Какого-либо практического значения для данной категории самозанятых, как, впрочем, и для всех, кто уплачивает налог на профессиональный доход, это обстоятельство не имеет, поскольку они в любом случае будут считаться «застрахованными» в системе обязательного медицинского страхования: либо как работники (через отчисления в соответствующие фонды части указанного налога), либо как неработающее население, за которое платежи в эти фонды вносят бюджеты субъектов Российской Федерации по месту жительства обозначенных лиц.

²⁵ В исторической практике России существовал аналог такого явления — подёнщики, т. е. лица, выполнявшие случайную, зачастую, малоквалифицированную работу и в силу этого оказывавшиеся выброшенными из трудового процесса.

²⁶ Платформенная занятость: определение и регулирование / авт. коллектив: О. В. Синявская, С. С. Бирюкова, А. П. Аптекарь, Е. С. Горват, Н. Б. Грищенко, Т. Б. Гудкова, Д. Е. Карева. М. НИУ ВШЭ. 2021.

Исходя из комбинации содержания отношений возможны следующие сочетания, фактически сводимые к известным гражданско-правовым конструкциям договора и его субъектов: 1) собственник-продавец; 2) собственник-посредник; 3) продавец (в данном случае под продавцом понимается исключительно продавец товара, а не услуги); 4) продавец-исполнитель (продавец услуги/работы); 5) исполнитель/работник.

Соответственно, можно выделить несколько «чистых» типов «платформ» в зависимости от содержания их деятельности и той позиции, которую они занимают в фактических отношениях с потребителем продукта/услуги:

– первый тип: «компания-агрегатор» («диспетчер»), оказывающая исключительно посреднические услуги продавцу и (или) покупателю за комиссионное вознаграждение (с принятием дополнительных гарантий за исполнение сделки или без таковых);

– второй тип: «сервисная компания», осуществляющая комплектацию и доставку товаров разных продавцов;

– третий тип: «перепродавец», осуществляющий продажу товаров от своего имени на основании договоров консигнации, комиссии и т. д.

На практике большинство компаний, осуществляющих предпринимательскую деятельность в данной сфере, совмещает в себе все или некоторые из перечисленных «чистых» типов деятельности. При этом они могут оказывать от своего имени как продавцу, так и потребителю различные дополнительные услуги (в том числе лизинг основных средств, страхование, эквайринг, оказание складских услуг и т. п.).

Каждому из типов «платформ» соответствует своя система отношений с исполнителем работ:

– в первом случае, работник выступает как продавец услуги (в том числе и услуги по доставке чего-либо) за свой счет, на свой риск и под свою ответственность;

– во втором и третьем случаях фактически имеет место найм (не важно, долгосрочный, краткосрочный или разовый).

С учётом этого может квалифицироваться и правовое положение исполнителей работ, а, следовательно, и вытекающие из него обязательства в части социального страхования.

Проблема состоит в том, что у платформенных работников нет работодателя, обязанного уплачивать за них страховые взносы. Эти работники фактически являются подёнщиками (одноразовыми работниками), но только такими подёнщиками, которые не самостоятельно ищут потребителя своих услуг, а прибегают для такого поиска к посредническим (сводническим) услугам диспетчеров (агрегаторов) в лице цифровых «платформ».

Между классическим работодателем и «платформой» существует принципиальное отличие, которое безосновательно игнорируется некоторыми экспертами в области российского трудового права, ошибочно полагающими, что возможно механически распространить на агрегаторов функционал, который осуществляется работодателями в отношении своих наемных работников²⁷.

²⁷ Воронин Ю. В. Объективная необходимость модернизации Европейской социальной хартии и подмена этого процесса бюрократическими процедурами Совета Европы / Ю. В. Воронин // Трудовое право в России и за рубежом. 2022. № 1. С. 8.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru