

О ВЛИЯНИИ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ НА РЫНОК ТРУДА

Н. В. Локтюхина

*ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова»,
г. Москва*

loktn@mail.ru

Социальная политика в новейшей истории России находится в состоянии непрерывной трансформации, отвечая на новые вызовы и требования времени, реагируя на актуальные проблемы и потребности граждан.

В любой ситуации, а особенно в период экономической нестабильности, важна оценка, каким образом реформы скажутся на состоянии рынка труда, поскольку способствуют соединению рабочей силы со средствами производства, а значит, от эффективности функционирования рынка труда во многом зависят развитие экономики и выход из экономического кризиса.

В условиях экономических кризисов, один из которых переживает сейчас Российская Федерация, перспективы социальных реформ, любое изменение привычных мер социальной поддержки граждан воспринимаются обществом особенно остро. В рамках настоящей статьи рассмотрены появившиеся в последнее время предложения по корректировке направлений социальной политики с точки зрения их возможного влияния на ситуацию на российском рынке труда.

Первое – повышение пенсионного возраста. В силу достаточной объективности оснований для увеличения пенсионного возраста [1] неизбежность в реализации этой непопулярной меры в России очевидна и главный вопрос, который стоит сегодня на повестке дня, – сроки и технология данной реформы.

Исходя из ситуации на российском рынке труда, можно констатировать, что в настоящее время еще не созданы необходимые условия для притока дополнительной рабочей силы из числа лиц старшего поколения [2].

В России значительная часть граждан старшего возраста имеет проблемы с трудоустройством, что обусловлено несоответствием их профессиональной подготовки требованиям экономики, недостаточной гибкостью и адаптивностью, слабым здоровьем, а зачастую предрассудками работодателей. По данным Росстата, в 2014 г. более 196 тыс. граждан старше трудоспособного возраста были безработными в соответствии с критериями Международной организации труда. Как след-

стве, повышение пенсионного возраста при сохранении факторов, обуславливающих пониженную конкурентоспособность граждан старшего возраста на рынке труда, может привести к росту среди них безработицы, увеличить общий уровень безработицы в стране.

В числе негативных последствий рассматриваемой реформы для рынка труда еще и снижение качества рабочей силы за счет плохого состояния здоровья лиц старшего возраста. Продолжительность жизни в России хотя и увеличивается, но у мужчин она еще такова, что, оценивая перспективы повышения пенсионного возраста, президент Российской Федерации В. В. Путин во время «прямой линии» с населением 16 апреля 2015 г. сказал: «Если мы в 65 поставим возраст выхода на пенсию, – вы меня извините за простоту выражения, это отработал, в деревянный макинтош и поехал? Это невозможно».

Исходя из ситуации на рынке труда и в сфере занятости, полагаем, что поэтапно повышать пенсионный возраст можно не ранее чем через 10 лет. К этому времени в результате реализации ряда стратегических направлений социально-экономической политики (многие из которых запланированы до 2025 г.) будут созданы более благоприятные, чем сейчас, условия для жизнедеятельности лиц пожилого возраста (появится дополнительная и более качественная социальная и медицинская инфраструктура, увеличится продолжительность жизни и состояние здоровья населения и т. д.).

Отметим, что в последние годы государственная политика в отношении старшего поколения развивается позитивно, имея своими целями повышение продолжительности, уровня и качества жизни пожилых людей, стимулирование их активного долголетия, социальное и, что особенно важно, экономическое интегрирование в жизнь общества. Разработан и проходит обсуждение проект «Стратегия действий в интересах граждан пожилого возраста до 2025 г.». В случае расширения возможностей для занятости граждан старшего возраста повышение пенсионного возраста позитивно отразится на российском рынке труда.

Безусловно, увеличение пенсионного возраста потребует разработки и реализации специальных мероприятий по профилактике безработицы среди лиц старшего возраста, а также повышения их доступа к имеющимся активным программам содействия занятости.

Второе – изменение подходов к пенсионному обеспечению государственных служащих. Уже в ближайшей перспективе предполагается изменить условия пенсионного обеспечения государственных служащих. Согласно тексту законопроекта, размещенного Минтрудом России для общественного обсуждения на сайте regulation.gov.ru, предлагается

увеличить до 65 лет возраст, при достижении которого они могут обратиться за назначением пенсии за выслугу лет; увеличить с 15 до 20 лет минимальный стаж государственной службы, дающий право на назначение пенсии за выслугу лет [3].

У данного законопроекта есть несомненные плюсы, поскольку продлевается период профессиональной жизни работников (увеличивается предельный возраст пребывания на государственной службе). Политически правильно, что непопулярную реформу по повышению пенсионного возраста государство фактически начинает с себя, апробируя данную технологию на работниках сферы государственного управления (включая членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы, для которых увеличивается стаж работы, дающий право на ежемесячную доплату к страховой пенсии по старости).

Вместе с тем изменение подходов к пенсионному обеспечению государственных служащих приведет к росту среди них лиц старшего возраста, что требует соответствующего развития кадровой политики на государственной службе, в т. ч. расширения программ профессионального развития данной категории.

Учитывая задачи по уменьшению общей численности персонала в органах государственной власти, вероятно, именно государственные служащие старших возрастов окажутся под риском сокращения. В данной связи в систему государственной службы необходимо внедрять технологии аутплеймента, предусматривающие трудоустройство увольняемых сотрудников – консультации, продвижение на рынке труда сокращаемого персонала (в т. ч. в подведомственные учреждения), привлекать для этого специализированные организации, создание специальных центров по трудоустройству и т. д.

Для минимизации рисков, связанных с изменением подходов к пенсионному обеспечению государственных служащих, так же, как и в целом в связи с повышением пенсионного возраста, соответствующие реформы целесообразно проводить поэтапно. В этом случае станут более справедливыми условия изменений ранее принятых по данному поводу договоренностей между государством и работниками, а последние смогут заблаговременно подготовиться к продолжению периода трудовой активности, соответствующим образом скорректировать свои личные и профессиональные планы.

Недавний опыт оптимизации медицинских учреждений в г. Москве, сопровождающийся массовыми протестами медицинских работников, подсказывает, что любая реформа должна быть не только тщательно подготовлена, но и разъяснена тем, кого она затрагивает.

Третье – отмена института досрочного назначения пенсии по старости по предложению службы занятости. Одной из норм законопроекта, посвященного увеличению пенсионного возраста для государственных служащих, предлагается отменить институт досрочного назначения пенсии по старости по предложению службы занятости, исключив соответствующую норму из Закона Российской Федерации от 19.04.1991 г. № 1031-1 «О занятости населения в Российской Федерации». Следует отметить, что назначение досрочной пенсии является самым малочисленным по числу участников направлением «пассивной» политики содействия занятости.

К сожалению, зачастую современные работодатели и работники старших возрастов рассматривают досрочную пенсию как возможность безболезненного расторжения трудовых отношений. Особенно данный стереотип сложился на государственной службе. Высвобождаемые в связи с сокращением штатов государственные служащие предпенсионного возраста предпочитают досрочно стать пенсионерами, если они не могут трудоустроиться в органах государственной власти, и не желают терять государственную пенсию, которая по своим размерам превосходит пенсию по старости. В этом случае теряется смысл досрочной пенсии – вместо социальной гарантии от безработицы она превращается в социальное обеспечение в связи с увольнением.

Однако назначение досрочной пенсии позволяет поддержать безработных предпенсионного возраста, которые действительно имеют минимальные шансы найти работу или не имеют их совсем. Принимая во внимание данное обстоятельство, считаем, что говорить об отмене для них досрочной пенсии преждевременно.

Не отменяя институт досрочных пенсий безработным гражданам предпенсионного возраста, следует установить более жесткие условия для их назначения. Не вполне объективным представляется такое существующее сейчас условие, как «отсутствие возможности для трудоустройства». Соответствие данному условию определяется отсутствием вариантов подходящей работы в банке вакансий государственной службы занятости, хотя таковой не отражает весь потенциал для трудоустройства, имеющегося на рынке труда. Так, в 2014 г. в России отношение вакансий, заявленных работодателями в органы службы занятости, к общему обороту кадров (прием, увольнение работников) составило 45,4% [4, с. 16]. При определении соответствия рассматриваемому условию целесообразно опираться на возможности трудоустройства не только через государственный банк вакансий, но и посредством кадро-

вых агентств, с которыми у службы занятости могут быть заключены соответствующие соглашения.

Кроме того, граждане старших возрастов слабо участвуют в активных программах, организуемых государственной службой занятости. Сложилось мнение о низкой мотивации лиц предпенсионного возраста к переобучению с целью получения новой профессии, о нецелесообразности такого обучения. Вместе с тем сегодня люди, вступающие в пенсионный возраст, отличаются от аналогичной категории начала 90-х г. XX в., когда российский закон о занятости населения установил возможность досрочного выхода на пенсию для безработных. Зрелые годы сегодняшнего старшего поколения пришлось на период бурного развития информационных технологий и Интернета, перехода к концепции «образование через всю жизнь». В данной связи считаем, что граждан старшего возраста необходимо максимально задействовать в активных программах содействия занятости, прежде всего в профессиональном обучении. При отказе безработного от участия в таких программах ему не следует предлагать досрочное пенсионное обеспечение.

Четвертое – ограничение в выплате пенсий для работающих пенсионеров. В рамках реализации «Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» [5] Минтрудом России подготовлен проект федерального закона, согласно которому предлагается выплачивать страховую пенсию работающему пенсионеру, если общая сумма выплат и иных вознаграждений, начисленных в его пользу, не превышает 1 млн. руб. [3] Логика разработчиков законопроекта понятна и исходит из того, что поскольку пенсия является компенсацией утраченного заработка, то сохранение этого заработка, особенно достаточно высокого, должно привести к утрате права на пенсионное обеспечение.

Риски реализации данной меры также очевидны: работающие пенсионеры – получатели относительно высоких доходов, не желая терять еще и пенсию, пополнят армию неформально занятых и получателей «скрытой» заработной платы. Данная ситуация приведет не к сокращению расходов на выплату пенсии, а к снижению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, в т. ч. и поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации.

Полагаем, что ограничения в выплате пенсий для работающих пенсионеров необходимо вводить лишь тогда, когда появятся очевидные результаты реализации мер по снижению неформальной занятости, реализуемые российским правительством с конца 2014 г., а главное, система, при которой неформальная занятость в принципе будет трудно реа-

лизуема. Именно в такой системе будет возможен объективный подсчет заработков работающих граждан, в т. ч. пенсионного возраста. Следует отметить, что легализация занятости и повышение устойчивости пенсионной системы – взаимосвязанные задачи, поскольку, с одной стороны, легально занятый работник заинтересован в реализации своих пенсионных прав, но с другой – низкий размер пенсионного обеспечения не мотивирует работника к такой занятости.

Не вполне понятна сумма выплат и вознаграждений, которую предлагается использовать для определения возможности невыплаты пенсии работающему пенсионеру, – 1 млн. руб. В среднем в месяц это чуть более 83,3 тыс. руб., что в г. Москве лишь немного превышает среднюю заработную плату по региону – 62,3 руб. (в I полугодии 2015 г.) [6], а значит, не является таким уж высоким доходом. В ряде регионов разница еще меньше, например, средняя заработная плата в Ямало-Ненецком автономном округе 79,7 руб. [6]. В данной связи при определении возможности выплаты пенсий для работающих пенсионеров необходимо также учитывать региональную дифференциацию в стоимости жизни и оплате труда.

Пятое – применение при предоставлении отдельных мер социальной поддержки критериев нуждаемости, устанавливаемых субъектами Российской Федерации. Введение критериев нуждаемости, согласно идеологии законопроекта, также размещенного на сайте regulation.gov.ru [3], должно позволить предоставлять меры государственной социальной поддержки именно тем гражданам, кому это действительно необходимо вследствие, например, ограниченных доходов. Например, предлагается использовать критерии нуждаемости при выплате пособия на ребенка.

Вместе с тем в реализации данных предложений также есть очевидные риски для рынка труда.

Во-первых, поскольку определение критериев нуждаемости полностью отдается на откуп субъектам Российской Федерации, то подходы к их установлению могут варьироваться в зависимости от финансовой обеспеченности региона, т. е. существует опасность снижения социальных обязательств государства перед гражданами. Для рынка труда это может означать переток рабочей силы из «благополучных» регионов в «неблагополучные», необходимость в разработке в субъектах Российской Федерации дополнительных мероприятий по содействию занятости слабо защищенных категорий населения.

Во-вторых, законопроектом предлагается изменить профессиональные принципы поддержки работников ряда социально значимых

сфер деятельности. Так, на региональные критерии нуждаемости предлагается ориентироваться при предоставлении льгот по оплате ЖКХ проживающим в сельской местности педагогическим работникам, а также при установлении мер социальной поддержки медицинских и фармацевтических работников. Предлагается приостановить действие до 2019 г. законодательных норм, согласно которым лицам, проработавшим не менее 30 лет в сельском хозяйстве, устанавливается повышенная фиксированная выплата к страховой пенсии в размере 25% (данные нормы еще не успели вступить в силу).

Поскольку при установлении подобных мер социальной поддержки преследовалась цель дополнительной трудовой мотивации граждан, то их отмена может привести к оттоку работников из соответствующих социально значимых сфер деятельности.

Таким образом, в целом вопрос о сроках и технологии социальных преобразований должен решаться во взаимосвязи с разработкой и реализацией политики в области занятости населения и ее результатами. В противном случае, например, пенсионная реформа приведет не к экономии средств на выплату пенсий, а к росту расходов на выплату пособий по безработице [7].

Следует также отметить, что финансовый кризис – не повод для снижения социальных обязательств государства и отказа от социальных реформ. Напротив, расширение мер социальной поддержки для тех, кто в этом действительно нуждается, – необходимое решение в период экономической нестабильности. Именно в период кризиса возрастает потребность в повышении минимальных государственных гарантий по оплате труда (соответствующий законопроект также проходит общественное обсуждение). При прожиточном минимуме трудоспособного населения 10 792 руб. (во II квартале 2015 г.) общефедеральный минимальный размер оплаты труда (МРОТ) составляет всего 5965 рублей в месяц. Повышение МРОТ будет способствовать легализации занятости, повышению устойчивости пенсионной системы, увеличению платежеспособного спроса населения.

Список литературы

1. Малева Т. М., Синявская О. В. Повышение пенсионного возраста: pro et contra // Журнал новой экономической ассоциации. 2010. № 8. С. 117–137.
2. Соловьев А. К. Демографические условия повышения пенсионного возраста в России // Народо-население. 2015. № 2. С. 39–51.
3. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов

[Электронный ресурс]. URL: regulation.gov.ru .

4. Мониторинг и оценка качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения (по итогам деятельности органов службы занятости в 2014 г.) / Минтруда России. М., 2015. 44 с.

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 г. № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

6. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: www.gks.ru .

7. *Исаев А. К.* Мифы о пенсионном возрасте // Российская газета. 2015. 29 сент.