

ТРУДОВОЕ ПРАВО И ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 314.8:364.3

DOI: 10.17072/2619-0648-2019-4-105-115

ВЛИЯНИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ И ИЗМЕНЕНИЙ В СТРУКТУРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ НА РОССИЙСКУЮ СИСТЕМУ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Ю. В. Васильева

Доктор юридических наук, профессор,
зав. кафедрой трудового и международного права

Пермский государственный
национальный исследовательский университет
614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

E-mail: vasilev95@list.ru

***Аннотация:** анализируется влияние на российскую систему социального обеспечения фактора демографического старения, и изменений, происходящих в структуре занятости населения. Оценивается решение о повышении пенсионного возраста в РФ с 1 января 2019 г. Выявляются основные проблемы функционирования системы социального страхования в условиях роста самозанятости, неполной и нелегальной занятости населения. Прогнозируются перспективы развития системы социального страхования России в данных условиях.*

***Ключевые слова:** социальное обеспечение; демографическая структура; пенсионный возраст; занятость населения*

© Васильева Ю. В., 2019



THE IMPACT OF DEMOGRAPHIC FACTORS AND CHANGES IN THE STRUCTURE OF EMPLOYMENT ON THE RUSSIAN SOCIAL INSURANCE SYSTEM

Yu. V. Vasilyeva

Perm State University
15, Bukireva st., Perm, Russia, 614990

E-mail: vasilyev95@list.ru

Abstract: *the impact on the Russian social insurance system of the factor of demographic aging, and the changes occurring in the structure of employment of the population are analyzed. The decision to raise the retirement age in the Russian Federation from January 1, 2019 is critically assessed. The main problems of the functioning of the social insurance system in the conditions of growth of self-employment, incomplete and illegal employment of the population are revealed. The prospects for the development of the Russian social insurance system in these conditions are forecasted.*

Keywords: *social security; demographic structure; retirement age; employment*

Трансформация российской системы социального обеспечения в конце XX и начале XXI в. происходит под преимущественным влиянием двух ключевых факторов: демографических процессов и изменений в структуре трудовой занятости. Указанные факторы оказывают воздействие на все национальные системы социального обеспечения, но особенно ощутимо оно в развитых странах, обладающих зрелыми страховыми пенсионными системами¹.

Системы социального страхования возникли в конце XIX – начале XX в. и достигли своего развития в 1950-е гг. В середине прошлого столетия сформировались и основные параметры национальных систем социального обеспечения. Возрастная структура населения и показатели трудовой деятельности в то время принципиально отличались от нынешних. Продолжительность жизни в среднем была на 10–15 лет меньше, а продолжительность трудовой жизни – больше. Люди начинали трудиться, как только им это позволяли их психические и физические возможности, и трудились до тех пор, пока были силы. Как рождаемость, так и смертность были выше. Трудовая занятость, как правило, была полной и постоянной.

¹ См.: *Финансирование пенсионных систем*. Серия публикаций по социально-трудовым вопросам в странах Восточной Европы и средней Азии М.: Бюро МОТ, 2001. С. 13–14.

В настоящее время особенно в развитых странах ситуация кардинально изменилась: люди стали жить дольше, период получения пенсии увеличился, при этом период трудовой деятельности (следовательно, и период страхования) по разным причинам, наоборот сокращается. Уменьшение доли наемных работников, сокращение периода трудовой деятельности, появление категории так называемых независимых работников, рост масштабов самозанятости, неполной и нелегальной занятости – вот неполный перечень вызовов XXI в., оказывающих колоссальное влияние на национальные системы социального обеспечения и, в особенности, социального страхования.

Два последних десятилетия проходят под лозунгом гибкости и мобильности труда. Гибкой становится не только сама занятость (проще уволить работника), но и подход к зарплате, которую также стало легко менять, и к трудовой функции – работник становится «многостаночником», от него ожидают умения выполнять помимо своей основной трудовой функции и смежные. В условиях цифровизации общественной жизни работник должен постоянно осваивать новые технологии, проходить переобучение. Благодаря автоматизации и роботизации производственных процессов в индустриально развитых странах произошло значительное повышение производительности труда, но при этом сократилось количество рабочих мест в отраслях промышленности. Происходят серьезные изменения в условиях труда, появляются новые формы занятости (работа с помощью онлайн-платформ, работа по запросу посредством приложений и пр.).

В то же время значительных научных исследований в области нетипичной занятости и современного состояния рынка труда еще нет. Как следствие, правовое регулирование труда в условиях нетипичной занятости пока недостаточно эффективно, что влечет за собой невозможность адекватной защиты прав сторон трудового отношения и значительно снижает уровень гарантий прав работников в области социального страхования².

Действительно, обратной стороной гибкости и мобильности труда оказываются отнюдь не положительные явления: фрагментация занятости, рост числа работников с непостоянной и неполной занятостью, увеличение количества низкооплачиваемых рабочих мест, неформальная занятость, подрядный труд³. Эти процессы ведут к товаризации труда, лишая его морального

² См.: *Васильева Ю. В., Шуралева С. В.* К вопросу о становлении и современном состоянии парадигм российского трудового права и права социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. Вып. 41. С. 454–477.

³ См.: *Чесалина О. В.* Вызовы цифровой экономики для систем социального страхования и права социального обеспечения // Пермский юридический альманах. 2019. С. 578–586.

аспекта, а работников – удовлетворения результатами своего труда, ощущения причастности к профессиональному сообществу.

Указанные явления заставляют подвергать сомнению незыблемость базовых принципов социального страхования, таких как страхование в течение всей жизни, социальная солидарность, коллективизм. Так, страхование в течение всей жизни уже не срабатывает, поскольку продолжительность официальной (страхуемой) занятости уменьшается. В результате для людей, занятых самостоятельным трудом по всему миру возникает риск необеспеченной старости. В такой же ситуации оказываются работники, занятые неполное время, домашние работники и работники, не имеющие официального трудоустройства.

В связи с этим следует очень сдержанно оценить предложение о переходе трудящихся россиян на четырехдневную рабочую неделю, озвученное правительством РФ летом 2019 г. Оснований рассчитывать, что страхуемая заработная плата в этом случае увеличится, а не уменьшится, пока нет. Очевидно, что при механическом сокращении трудовой недели гарантии в области социального страхования также сократятся.

Прогнозы развития системы социального страхования в указанных условиях пока не слишком оптимистичны. Это может быть возврат к самообеспечению, отказ от коллективных форм социального страхования в пользу индивидуальной модели социального обеспечения. Если же решение о сохранении всеобщих обязательных систем социального страхования возобладает, то почти неизбежным видится переход от модели страховой пенсии в зависимости от стажа к модели всеобщего минимального дохода.

В России нетипичные трудовые отношения переживают этап становления. Тем не менее трудовое право уже реагирует на происходящие процессы, а система социального страхования РФ пока никак не учитывает их. Поэтому сделанные в статье предположения относительно изменений в системе социального страхования следует воспринимать как оценку автора, а не непреложный факт. Для более обоснованных выводов потребуется более обстоятельное изучение соответствующих явлений в их развитии.

В отличие от обозначенных изменений в структуре занятости, не оказавших пока заметного влияния на систему социального страхования России, демографические факторы уже учитываются, хотя, как представляется, не всегда удачно.

Влияние демографических факторов на систему социального обеспечения чаще всего связывают с процессом «старения» населения, понимаемого как увеличение доли пожилых и старых лиц в общей численности населения страны. В действительности этот процесс является гораздо широким и оказывает влияние на всю возрастную структуру общества.

Значение процессов, происходящих в возрастной структуре общества, стало предметом обсуждения на международном уровне в 70-е – 80-е гг. XX в. В 1982 г. состоялась первая Всемирная ассамблея по проблемам старения в Вене, где были подняты наиболее острые вопросы, затрагивающие права людей пожилого возраста, и поставлены перед правительствами задачи поощрению, соблюдению и защите прав этих людей, в том числе в сфере социального обеспечения⁴.

Согласно статистике сейчас каждый десятый человек (1:10) на земле старше 60 лет, а к 2050 г. этот показатель вырастет до менее чем 1:5. Вслед за развитыми странами процесс старения населения охватил и развивающиеся страны. Например, в настоящее время пожилое население Бразилии насчитывает 14 млн чел., что составляет менее 8 % от 195-миллионного населения страны, но к 2050 г. оно достигнет 49 млн, т. е. возрастет на 300 %⁵.

Для систем социального обеспечения этот процесс означает существенное увеличение затрат на социальное обеспечение. В развитых странах на материальное обеспечение пожилых и старых и медицинскую помощь им уже тратится примерно пятая, а то и четвертая часть ВВП. По мнению В. Д. Роика, при сохранении существующей тенденции в ближайшие 12–15 лет системы пенсионного и медицинского страхования достигнут своих критических параметров⁶.

В России социальные расходы значительно меньше, чем в развитых европейских странах. Существующие размеры пенсий не обеспечивают российским пенсионерам не только достойного, но и, к сожалению, приемлемого уровня жизни. Наиболее важный институт обеспечения старости – пенсионное страхование – находится в состоянии финансовой нестабильности. Дефицит бюджета Пенсионного фонда РФ приобрел устойчивый характер с тенденцией к возрастанию. Как пишет уважаемый ученый, парадоксально то, что столь серьезный глобальный вызов, как старение населения, российским социумом в должной мере не осознан⁷.

⁴ См.: Сайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. URL: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/OlderPersons/Pages/OlderPersonsIndex.aspx> (дата обращения: 20.08.2019).

⁵ Сайт Всемирной Организации Здравоохранения: 10 фактов о старении и здоровье. URL: http://www.who.int/features/factfiles/ageing/ageing_facts/ru/ (дата обращения: 20.08.2019).

⁶ Роик В. Д. Экономика, финансы и право социального страхования: Институты и страховые механизмы. М.: Альпина Паблишер, 2013. С. 167–171.

⁷ Роик В. Д. Пенсионная система России: вызовы XXI века и пути модернизации. СПб.: Питер, 2012. С. 50–51.

Следует согласиться с этим суждением. Недостаток понимания вызова, нехватка серьезных научных исследований в области процессов старения населения, как думается, и привели к решению о повышении пенсионного возраста россиян с 1 января 2019 г. Очевидно, что основная цель этого решения заключалась в сокращении расходов на выплату пенсий и перераспределении пенсионных средств между лицами пенсионного и трудоспособного возраста, с тем чтобы выполнить поставленную Президентом России задачу повышения уровня пенсий нынешним пенсионерам и обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы.

Достижима ли цель сокращения расходов на обязательное пенсионное страхование в предложенном законодателем варианте изменений? Существовали ли иные возможности обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы без повышения пенсионного возраста?

Сокращение расходов обязательного пенсионного страхования в краткосрочной перспективе видится вполне достижимым, с учетом неполучения в ближайшие пять лет страховой пенсии лицами предпенсионного возраста и фактически полной невозможности получения социальной пенсии нетрудоспособными мужчинами и женщинами, поскольку возраст приобретения права на последнюю повышен до 60 и 65 лет соответственно. В дальнейшем экономический эффект от данной меры резко снижается либо пропадает вовсе, поскольку за повышением пенсионного возраста неизбежно последует повышение требований к продолжительности страхового стажа работников, и, таким образом, государство будет формировать более высокие обязательства перед работниками в части размеров пенсий⁸.

Кроме того, одновременно с повышением пенсионного возраста в российское законодательство состоялось введение норм, усиливающих социальную защиту лиц предпенсионного возраста, и внеочередная индексация пенсий. Очевидно, что принятие этих мер совершенно необходимо для недопущения дальнейшего обеднения населения, но также очевидно, что ожидаемый от них экономический эффект снизится даже в краткосрочной перспективе.

Что касается возможностей обеспечить финансовую стабильность пенсионной системы без повышения пенсионного возраста, то они связаны в первую очередь с тарифной политикой. Вряд ли можно разрешить проблему недофинансирования Пенсионного фонда, если целенаправленно снижать тарифную ставку страховых взносов (с нормативных 26 % до «переходных» 22%), а затем зафиксировать ее этом уровне.

⁸ *Финансовое обеспечение пенсионных систем.* С. 13–14, 51.

Серьезной причиной дестабилизации финансовой ситуации в обязательном пенсионном страховании продолжает оставаться скрытая занятость. По данным РБК на 2017 г., Россия входит в пятерку стран с крупнейшей теневой экономикой, занимая в ней четвертое место. Объем ее теневой экономики составляет 33,6 трлн руб., или 39 % от ВВП страны. Эксперты международной Ассоциации дипломированных сертифицированных бухгалтеров (АССА) отмечают, что в России этот показатель практически не меняется год от года: в 2011 г. он составлял 39,33 %, и к 2025 г. останется на том же уровне – 39,3 %⁹. С учетом того, что обязательное пенсионное страхование теснейшим образом связано с трудовой деятельностью застрахованных лиц и получаемой ими заработной платой, снижение уровня теневой занятости населения несомненно приведет к оздоровлению финансовой ситуации в пенсионной сфере.

Еще одной существенной причиной недостаточности средств пенсионного страхования остается низкий удельный вес пенсионных расходов и расходов на заработную плату в ВВП России. Это обстоятельство на протяжении ряда лет фиксируется в международных и национальных аналитических материалах¹⁰, но не меняется.

Среди иных существенных причин недостаточности средств обязательного пенсионного страхования можно назвать исключение из пенсионного оборота 6 % тарифа страхового взноса с 2001 по 2015 г. в связи с формированием накопительной пенсии застрахованных лиц; широкий перечень льготных оснований для уплаты страховых взносов.

Наконец, необходимо отметить, что такое чувствительное для населения страны решение, как повышение пенсионного возраста, должно иметь не столько финансовые, сколько гуманитарные основания. Это в первую очередь касается правительств, связавших себя обязательствами социального государства. Эксперт Международной организации труда Майкл Сишон напоминает, что целью всей экономической политики в конечном счете должно быть благосостояние людей¹¹. Именно этот критерий должен лежать в основе государственного подхода к определению экономических возможностей пенсионной системы и их политической приемлемости.

⁹ Макаров О., Фейнберг А. Россия вошла в пятерку стран с крупнейшей теневой экономикой // Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/30/06/2017/595649079a79470e968e7bff> (дата обращения: 15.09.2019).

¹⁰ См., например: Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации: Доклад IV // Международная конференция труда, 100-я сессия, Женева, 2011 г. С. 38–45. URL: <http://www.ilo.org/publns> (дата обращения: 07.09.2019); Роик В. Д. Социальный бюджет: нормативные и методологические аспекты анализа. М., 2008. С. 43, 68.

¹¹ Сишон М. Существуют ли более удачные способы разделить пирог? Европейские государства благосостояния на распутье // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. М.: Бюро МОТ, 2001. С. 90.

Кроме того, представляется, что проблема старения населения России, считающаяся главной причиной недостаточности средств обязательного пенсионного страхования, не разрешится посредством повышения пенсионного возраста и экономленных, в связи с этим средств. По мнению известного британского экономиста Николаса Барра, первостепенное значение для решения этого вопроса имеет увеличение объема производства. «Утверждение, что финансирование само по себе решает проблему неблагоприятной демографической динамики, является мифом. Необходима политика, направленная на повышение производительности труда каждого работника и на увеличение численности работающих»¹².

Если рассматривать проблему старения населения России в ракурсе правового регулирования, то повышение пенсионного возраста нужно связывать не с увеличением продолжительности жизни россиян, а с увеличением периода их трудоспособности. Поскольку речь идет о праве на страховую (трудовую) пенсию, то логично было бы при решении этого вопроса использовать критерий утраты трудоспособности.

Очевидно, что вопрос о повышении пенсионного возраста нуждался во всестороннем научном исследовании и более широком общественном обсуждении. В российской юридической науке категория пенсионного возраста продолжает оставаться малоизученной. Непонятно, какой фактор при определении пенсионного возраста должен быть ключевым: продолжительность ожидаемого периода жизни после выхода на пенсию, продолжительность периода трудоспособности или что-то иное. Кроме того, в процессе принятия решения о повышении пенсионного возраста следовало учитывать и внешние по отношению к пенсионной системе факторы: ситуацию на рынке труда, востребованность в работниках старших возрастных групп, наличие системы медицинской профилактики и пр.

Исследования в области демографии показывают, что по ряду причин как экономического, так и правового характера российские пенсионеры имеют крайне мало шансов найти квалифицированную и хорошо оплачиваемую работу. Лишь 18 % пенсионеров, проживающих в городах, обладают необходимым для этого состоянием здоровья, уровнем профессионального образования и квалификации. Это немногочисленное, но демографически значимое поколение пожилых людей в России, которое в условиях депопуляции населения, способно играть важную роль в экономике страны¹³. Однако таких

¹² *Барр Н.* Пенсионная головоломка. Предварительные условия и возможные варианты политики при разработке систем пенсионного обеспечения // Серия «Вопросы экономики». Вашингтон, 2002. С. 7.

¹³ *Гендерные стереотипы в современной России* / под ред. И. Б. Назаровой, Е. В. Лобза. М.: МАКС Пресс, 2007. С. 151–153.

данных недостаточно для принятия решения о повышении пенсионного возраста в России в целом, а также для реализации этого решения в столь сжатые сроки.

В странах ОЭСР¹⁴ повышение пенсионного возраста происходило в гораздо более благоприятных условиях. Большинство стран приняли программы повышения возраста в начале XXI века на фоне высокого уровня благосостояния населения и закрепленных гарантий занятости в отношении уязвимых категорий населения. На протяжении XX и в начале XXI в. Международная организация труда неоднократно обращалась к обсуждению политики занятости и приняла ряд актов, в которых учитываются процессы старения рабочей силы, в частности, рекомендацию № 122 «О политике в области занятости» (1964), одноименную рекомендацию № 169 (1984), и рекомендацию № 162 «О пожилых трудящихся» (1980). И лишь после этого были приняты и реализованы программы повышения пенсионного возраста. Примечательно, что указанные акты Международной организации труда закрепляют последовательность действий правительств, обеспечивающую сначала экономический рост и только затем – изменения в политике занятости. В частности, в рекомендации № 122 «О политике в области занятости» отмечено, что «достижение социальных целей политики в области занятости требует координации политики занятости с другими мерами экономической и социальной политики, в частности с мерами, касающимися: а) капиталовложений, производства и экономического развития; б) роста и распределения доходов; с) социального обеспечения и др.»

Действительно, большинство современных пенсионеров разительно отличаются от своих ровесников, живших в середине прошлого столетия. Сейчас многие из них здоровые, активные люди, обладающие высокой квалификацией. Одним из современных трендов стран ОЭСР является реализация концепции активного старения (Active ageing), позволяющая пожилым людям оставаться как можно дольше востребованными членами общества, ведущими самостоятельный и независимый образ жизни¹⁵.

В России ситуация, к сожалению, иная. Положение большинства российских пенсионеров кардинально отличается от положения их сверстников, проживающих в экономически развитых странах. Имеется в виду как состоя-

¹⁴ Организация экономического сотрудничества и развития – международная экономическая организация развитых стран, основанная на принципах представительной демократии и свободной рыночной экономики, объединяющая сегодня 36 стран, входящих преимущественно в ЕС. Создана в 1948 г. URL: <http://www.oecd.org/index.html> (дата обращения 16.09.2019).

¹⁵ Ageing and Employment Policies. Working Better with Age. OECD Publishing. 2019. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/employment/working-better-with-age_c4d4f66a-en#page1 (дата обращения 16.09.2019).

ние здоровья и трудоспособность, так и значительно более низкое качество жизни пожилых россиян. По мнению демографов, в стране происходит патологическое социальное старение, когда средняя продолжительность жизни россиян не дотягивает не только до параметров развитых стран, но и до продолжительности жизни в советский период. Недостаточность материального обеспечения в старости, а также социальных и медицинских услуг, адресованных непосредственно людям пожилого и старческого возраста, приводит к вытеснению подавляющего большинства пожилых россиян за рамки полноценной жизни¹⁶.

Думается, что повышение пенсионного возраста в России было необходимо отложить на несколько лет, в течение которых государство могло обеспечить устойчивый рост экономики, разработать и реализовать программы содействия занятости и защите трудовых прав граждан предпенсионного возраста, их профессионального обучения и дополнительного профессионального образования, а также принять меры по недопущению роста молодежной безработицы и меры, обеспечивающие выплату пособия по безработице на уровне не ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения, рассмотреть возможность внедрения страховых принципов социальной защиты работников от безработицы, в целях же сохранения трудоспособности граждан старших возрастов развивать систему медицинской профилактики и повысить качество медицинского обслуживания в целом.

Библиографический список

Барр Н. Пенсионная головоломка. Предварительные условия и возможные варианты политики при разработке систем пенсионного обеспечения // Серия «Вопросы экономики». Вашингтон, 2002.

Васильева Ю. В. Шуралева С. В. К вопросу о становлении и современном состоянии парадигм российского трудового права и права социального обеспечения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2018. Вып 41. DOI: 10.17072/1995-4190-2018-41-454-477.

Гендерные стереотипы в современной России / под ред. И. Б. Назаровой, Е. В. Лобза. М.: МАКС Пресс. 2007.

Макаров О., Фейнберг А. Россия вошла в пятерку стран с крупнейшей теневой экономикой. Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/30/06/2017/595649079a79470e968e7bff>

Роик В. Д. Экономика, финансы и право социального страхования: Институты и страховые механизмы. М.: Альпина Паблишер, 2013.

¹⁶ *Гендерные стереотипы в современной России.* С. 151–153.

Роик В. Д. Пенсионная система России: вызовы XXI века и пути модернизации. СПб.: Питер, 2012.

Роик В. Д. Социальный бюджет: нормативные и методологические аспекты анализа М., 2006.

Сишон М. Существуют ли более удачные способы разделить пирог? Европейские государства благосостояния на распутье // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. М.: Бюро МОТ, 2001.

Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации: Доклад IV // Международная конференция труда, 100-я сессия. Женева, 2011 г. URL: <http://www.ilo.org/publns> (дата обращения 07.09.2019).

Финансовое обеспечение пенсионных систем. Серия публикаций по социально-трудовым вопросам в странах Восточной Европы и Средней Азии. М.: Бюро МОТ, 2001. Вып. 11.

Чесалина О.В. Вызовы цифровой экономики для систем социального страхования и права социального обеспечения // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. М.: Статут, 2019.

Ageing and Employment Policies. Working Better with Age. OECD Publishing. 2019. 84 p. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/employment/working-better-with-age_c4d4f66a-en#page1 (дата обращения 16.09.2019).

Информация для цитирования

Ex jure

Васильева Ю. В. Влияние демографических факторов и изменений в структуре занятости населения на российскую систему социального страхования // *Ex jure*. 2019. № 4. С. 105–115. DOI: 10.17072/2619-0648-2019-4-105-115.

Vasilyeva Yu. V. The Impact of Demographic Factors and Changes in the Structure of Employment on the Russian Social Insurance System. *Ex jure*. 2019. № 4. Pp. 105–115. (In Russ.). DOI: 10.17072/2619-0648-2019-4-105-115.
