

Коммерсантъ, 25.01.2013, интервью Министра труда и социальной защиты РФ М. Топилина



О будущей пенсионной реформе, о том, зачем надо было сокращать накопительную часть пенсии, почему не нужно переписывать Трудовой кодекс и вводить гибкие трудовые отношения, а также о том, будут ли повышены минимальная зарплата и пособие по безработице, в интервью "Ъ" рассказал министр труда и социальной защиты РФ МАКСИМ ТОПИЛИН.

— Много лет говорили о том, что трудовой и социальной сфере и здравоохранению нужны отдельные министерства. Весной 2012 года Минздравсоцразвития разделили на два министерства, вы возглавили Минтруд. Какие задачи являются для вас приоритетными?

— Первое — это демография и поддержка семей с детьми. Второе — сфера социального обслуживания, и нам следует определить степень государственного влияния на ее развитие. Ключевым направлением является вовлечение частного бизнеса в оказание социальных услуг. Безусловный для нас приоритет — реализация в России Конвенции ООН о правах инвалидов и госпрограммы "Доступная среда". Еще одно направление — совершенствование трудового законодательства, осовременивание и легализация трудовых отношений. И, конечно, пенсионная система; к реализации стратегии ее развития мы уже активно приступили.

— Функции своих подведомственных структур, например Роструда, будете менять, расширять полномочия?

— Сейчас по поручению президента мы работаем над передачей полномочий трудовой инспекции в регионы. Считаем, что инспекция будет эффективнее работать под оком губернатора, чем в отдалении от Москвы. Передача полномочий в регионы произойдет после того, как будет подготовлен и принят закон — очевидно, с 2014 или 2015 года. Никаких проблем здесь возникнуть не должно. Переданы полномочия по занятости, и это не ухудшило ситуацию на рынке труда.

— Вы ощущаете себя самостоятельным в выборе пути, например, при реализации зарплатной реформы в бюджетной сфере или в пенсионной системе? Взять хотя бы решение о снижении накопительной части пенсии с 6% до 2%. Посыл был от вице-премьера Ольги Голодец, все от нее слышали об этом решении как возможном и подумали, что это ее идея.

— Идея реформирования накопительной составляющей обсуждается с 2002 года, когда только накопительная часть образовалась. С тех пор постоянно шли дискуссии о ее судьбе — между Минздравсоцразвития, Минфином, Минэкономки, Пенсионным фондом. Позиция министерства всегда заключалась в том, что в существующем виде накопительная часть несет серьезные риски и для будущих пенсионеров, и для финансовых рынков. Решение о снижении накопительной составляющей до 2% обсуждалось неоднократно, были разные мнения. Руководству были представлены различные варианты решения этого вопроса: 4% или 6%, выбор — не выбор. Снижение с 2014 года до 2% было определенным компромиссом. Вообще же самостоятельность — понятие относительное, особенно в сфере социально-трудовых отношений, где должны быть найдены решения, которые максимально удовлетворяли бы и работников, и работодателей, и правительственную сторону. И, по-моему, очевидно, что, если президентом и председателем правительства РФ принимаются какие-либо решения, мы в обязательном порядке их исполняем.

— Зачем вообще надо было снижать накопительную часть до 2%?

— Прежде всего, в действующей модели нарушается принцип солидарности поколений. Кроме того, налицо низкая доходность накоплений, отсутствие гарантий их сохранности. Ведь до сих пор гарантируется только номинал — то есть та сумма, которая была внесена. Когда в июле этого года начал работать выплатной закон, мы увидели, что люди выбирают только единовременную выплату. Более тысячи человек получили сведения с лицевых счетов для назначения пенсионных выплат с результатом накоплений ниже номинала. Кто должен компенсировать недополученное? Государство? Что будет, если мы придем с этим багажом к 2022 году, к 2023 году?

Мы исходим из того, что должна быть выстроена сугубо солидарная система и должны быть надстройки в виде корпоративных и добровольных систем. В солидарной системе вы застрахованы под определенные гарантии, а далее — решайте сами. Потому, кстати, как вы знаете, законом гражданину дается право выбора — оставить все 6% в накопительной части или 4% перевести в солидарную.

— Что дальше будет с накопительной обязательной частью пенсии?

— Мы полагаем, что в дальнейшем ее нужно будет трансформировать в добровольную систему. При этом платеж может быть обязательным. И здесь же нужно решать вопрос администрирования пенсионных накоплений. Сегодня большая часть нагрузки по администрированию лежит на Пенсионном фонде. В то же время до 15% от полученного НПФ инвестиционного дохода идет на уплату их административных издержек. При этом негосударственные пенсионные фонды не гарантируют доходность накоплений и не отвечают за убытки.

— К вопросу о доходности. Страховая часть пенсии росла быстрее, чем накопительная. А в будущем страховая часть будет индексироваться на таком же уровне, как в предыдущие годы?

— Естественно, мы будем индексировать страховую часть пенсии, которая находится в системе государственного страхования. Сейчас, работая над новой пенсионной формулой, мы прорабатываем механизмы индексации. Учитывая, что в силу конституционных норм реальный размер пенсии не должен снижаться, они будут зависеть от инфляции, роста заработной платы и других экономических параметров.

— Из каких компонентов будет состоять новая пенсионная формула? Когда вы ее обнарудете?

— Безусловно, в ней будет больший уклон в сторону заработной платы и длительности стажа. Сейчас пенсия только на 20% зависит от вклада работника, от суммы страховых взносов, которые за него платит работодатель. Все остальное — это выплата фиксированного базового размера (одинакового для основных категорий получателей пенсии), конвертация, валоризация.

Действующая формула, которая формирует страховую часть пенсии в зависимости от взносов, в принципе инородна солидарной системе. Новая формула, которую постараемся сделать более справедливой и понятной гражданину, будет представлена в марте 2013 года.

— Значит, мы движемся в сторону солидарной распределительной уравнительной модели пенсионной системы?

— Никто даже не спорит о том, должна ли быть пенсионная система солидарной или нет. Практически во всем мире система солидарная. Безусловно, есть отдельные примеры реализации в странах исключительно накопительной модели: Чили, Казахстан, Австралия, где есть индивидуализированная пенсия и пособие по бедности. Но мы ориентируемся на те страны, которые нам ближе по механизму рождения этих институтов, по истории их развития, по законодательству, по юридической практике. Нам ближе германская система, в которой нет обязательного накопительного компонента, а есть добровольная корпоративная пенсия.

Новая страховая модель будет основана на принципе солидарности поколений. В новой формуле начисления должны быть сбалансированы с выплатами, иначе в перспективе взносы придется повышать. Далее — корпоративная часть, когда в рамках отраслевых соглашений и коллективных договоров в корпоративной системе будут формироваться дополнительные права — с более высоких зарплат. Далее человек может добровольным образом накапливать пенсию в любых страховых и кредитных организациях, в негосударственных пенсионных фондах — насколько позволяет зарплата.

Систему, которую мы строим, нельзя назвать уравнительной. Пенсионные выплаты как раз будут зависеть от того, какая у вас заработная плата и какой легальный стаж. При этом государство будет в рамках солидарной системы гарантировать относительно нормальную пенсию.

— Относительно нормальную — это сколько?

— До 40% заработка. Но не конкретного заработка каждого, если заработки высокие, а среднего.

— Главная претензия к стратегии развития пенсионной системы была в том, что правительство прежде всего решало проблему нарастающего дефицита Пенсионного фонда...

— Сокращение дефицита ПФР мы никогда не ставили во главу угла. Наша цель — создать разумную пенсионную систему, убрать оттуда все, что ей инородно и не обеспечено финансами. Да, это ведет к большей сбалансированности системы. К примеру, возьмем самозанятых и работников по найму. Одни платят три копейки, другие — тридцать, и при этом оба получают равные пенсионные права. Такого не должно быть.

— В конце прошлого года премьер Дмитрий Медведев признал, что в пенсионной реформе 2002 года правительство допустило ошибки в расчетах. Перед вами стоит непростая задача — провести очередную пенсионную реформу. Вы готовы к тому, что и она, возможно, будет неудачной, а вы станете министром, который принял ошибочные решения?

— Считаю, что мы движемся в верном направлении. У нас есть расчеты, и мы идеологически понимаем, куда движемся. Эта идеология уже нашла отражение в принятых законах и утвержденной правительством Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ.

— Можете объяснить, почему законы принимались в отсутствие окончательного и утвержденного варианта стратегии будущей реформы?

— В этом нет ничего страшного. Мы определились по определенным параметрам и начали действовать.

— Но стратегия во время принятия законов — о повышении страховых взносов для самозанятых и для предприятий с вредными и опасными условиями труда — не была одобрена и согласована с вашими социальными партнерами — работодателями, профсоюзами, у которых была масса претензий к документу...

— Приняты законы, по которым был консенсус и понимание. Все четыре фракции Госдумы их поддержали и подписались под документами. Такого раньше никогда не было.

Понятно, что работодатели не хотят платить дополнительный тариф, но в законе прописано, что если они улучшат условия труда, то могут быть освобождены от уплаты взносов. Почему за работодателей, у которых есть вредные рабочие места, должны расплачиваться все пенсионеры? Досрочникам выплачивают пенсии за счет общего котла, за счет которого могли бы быть повышены пенсии. Это разве справедливо?

— Почему же так и не был принят закон о профсистемах, пролежавший в Госдуме десять лет и только недавно отозванный правительством?

— У меня возникает точно такой же вопрос. Эту тему давно обсуждали и пытались решить, поскольку еще десять лет назад было очевидно — ее надо решать. Это обстоятельство — доказательство тому, что закон по дополнительным тарифам за "вредные" рабочие места — правильное, справедливое и назревшее решение вне всякой связи с тем, есть формальная стратегия или нет.

— Согласно принятой госпрограмме о содействии занятости к 2020 году количество зарегистрированных случаев профессиональных заболеваний должно сократиться с 7,6 тыс. до 7 тыс. Сокращение на 8% не выглядит амбициозным. Минтруд не собирается бороться за качество рабочих мест?

— Министерство уже начало двигаться в этом направлении. Сейчас в рамках пенсионной реформы мы прорабатываем тему страхования от риска получения профзаболеваний в рамках системы страхования от несчастных случаев на производстве. Кроме того, упомянутый выше доптариф для работодателей, имеющих вредные и опасные рабочие места, также должен стимулировать улучшать производственную среду.

— Госпрограммы, в том числе и вашего министерства, рассматривались правительством в жесткой конфронтации с Минфином, однако потом одобрялись фактически не глядя, с небольшими уточнениями формулировок. Это такая щедрость Минфина или у вас есть неоспоримые аргументы?

— Конфронтации по программам у нас с Минфином не было, потому что мы понимали, что они должны быть сбалансированы с бюджетом. Если в последующем мы совместно примем другие решения, то они будут отражены в бюджете в виде выделения дополнительных ресурсов. По-иному просто не бывает. Но мне более близок другой подход: дополнительные ресурсы можно найти в самой системе, что показывает пример пенсионной реформы. Этот путь конструктивнее, чем постоянно клянчить у Минфина.

— Для программы по повышению зарплат бюджетникам в бюджете утверждено финансирование только на 2013-2015 годы. Для того чтобы исполнить указ президента, придется в дальнейшем тоже, как вы выразились, клянчить у Минфина?

— Мы должны утвердить "дорожные карты" реформирования каждой отрасли, найти ресурсы, в том числе внутри системы, и начать повышение. Отмечу, зарплата будет повышаться не просто так: необходимо перейти на эффективный контракт, когда человек будет получать зарплату за понятный результат. В свою очередь, наши граждане должны почувствовать повышение качества услуг в здравоохранении, образовании, соцобслуживании, культуре.

— По разным оценкам, в неформальном секторе занято до 30-40% работников, а это значит, что не только нарушаются трудовые права этой части работников, но и не платятся налоги — в том

числе на соцобеспечение самих работников. Как Минтруд будет бороться с теневой занятостью?

— По моим оценкам, 10-15% работающих трудятся без заключения трудовых договоров. Но это выбор человека. К сожалению, значит, ему так выгоднее работать, таковы экономические условия и конъюнктура. Вопрос в том, должно государство смотреть на это спокойно — или пытаться эту проблему решить? Если решить, то каким способом? Очевидно, что полицейский способ ничего не даст, надо стимулировать людей к заключению трудовых договоров. Мне сложно предположить, что если в семье работает няня и помощник по дому, то заключается трудовой договор в письменной форме и ведется бухгалтерия. Нужно вместе с социальными партнерами искать новые способы формализации трудовых отношений. 2013 год мы посвятим этому вопросу.

— Будете искать упрощенные формы легализации трудовых отношений?

— Надо посмотреть, что можно сделать, чтобы люди откликнулись. Они должны не только каким-то образом оформить трудовые отношения, а понять, для чего они это делают. Мы говорим о том, что мы повышаем в пенсионной системе роль стажа. Это будет означать, что людям надо будет формализовать трудовые отношения, чтобы заработать нормальную пенсию — показывать не пять лет работы, а пятнадцать. С другой стороны, нужно упростить процедуру заключения трудового договора. Возможно, это будет патент, платить за который нужно будет не каждый месяц, а раз в год. При этом в законодательстве надо прописать все социальные гарантии при такой форме трудовых отношений.

— Уже несколько лет работодатели настаивают на концептуальном пересмотре Трудового кодекса, даже предложили свой вариант его концепции, но он даже не дошел до рассмотрения на трехсторонней комиссии. Стоит ли ждать новый Трудовой кодекс и когда?

— Я глубоко убежден в том, что Трудовой кодекс переписывать не следует, а нужно работать над определенными частями трудового законодательства, когда жизнь показывает, что какие-то положения надо скорректировать или добавить. Например, мы подготовили поправки к Трудовому кодексу, которыми будут отрегулированы вопросы труда мигрантов. Уже внесены в Госдуму поправки, связанные с дистанционной занятостью; обсуждаются поправки о заемном труде.

— На ваш взгляд, в нынешней трудовой практике нужна гибкость трудовых отношений, о необходимости которой говорят работодатели? Или ситуацию, когда жесткие советские нормы КЗОТа компенсируется тем, что работодатели их легко обходят (как, например, во время кризиса 2008 года многие работники были уволены "по собственному желанию" или им снижали зарплату),— вы считаете нормальной?

— Международная организация труда (МОТ) и многие страны к теме гибкости трудовых отношений подходят очень осторожно. Уже никто не говорит о ее необходимости, потому что у нее есть свои издержки. 25-процентная безработица в Испании — это как раз следствие той гибкости, когда в законодательстве нет никаких гарантий, никаких жестких норм. Все должно быть сбалансировано. Если практика показывает, что какие-то нормы не соблюдаются, нужно найти инструменты регулирования и это исправить.

— Несмотря на повышение с января минимального размера оплаты труда до 5205 рублей, он все равно не дотягивает до прожиточного минимума. Будет ли увеличен минимальный размер оплаты труда (МРОТ)?

— Конечно, будет. По Трудовому кодексу МРОТ должен быть не ниже прожиточного минимума. Осенью мы планируем представить компромиссный закон, который установит линейку повышения минимальной зарплаты в период 2014-2018 годов. Нужно заранее показать работодателю, к чему он должен готовиться. С Андреем Исаевым (председатель комитета Госдумы по труду, социальной политике и делам ветеранов.— "Ъ") мы договорились, что до 1 июля, до бюджетного процесса на следующую трехлетку, попытаемся этого компромисса достичь.

— Будет ли Минтруд повышать пособие по безработице, минимальный размер которого составляет сейчас 850 рублей?

— Пособие складывается из среднего заработка, есть минимум и максимум. Конечно, максимальный размер, который теперь ниже МРОТа, надо поднимать. Мы хотим переформатировать пособие, чтобы оно стало больше для тех людей, которые получали нормальную зарплату, но остались без работы. Другой вопрос заключается в том, что в рамках даже существующих размеров нужно навести порядок. Правильно ли это, когда выпускник, нигде не отработав, через месяц после окончания учебы приходит в службу занятости и получает 850 рублей? Это очень незначительная сумма, но при выплате такого пособия, например, не учитывается доход семьи, и в итоге, когда мы все складываем, получаются миллиарды. Эта тема уже давно обсуждается с профсоюзами и работодателями, и в 2013-м году система назначения и выплат пособий будет пересмотрена.

— Планирует ли Минтруд вводить страхование от безработицы? Создавать фонд?

— Страхование от безработицы уже существует: ряд страховых компаний имеют такие продукты. Вопрос создания фонда сегодня не рассматривается, поскольку это означает повышение нагрузки на фонд оплаты труда.

— С 2013 года во многих регионах страны вводится пособие на третьего и последующих детей. Каким оно будет — поспособствует ли росту рождаемости, станет ли таким же эффективным, как материнский капитал?

— К сожалению, таких взлетов рождаемости по абсолютному количеству, скорее всего, уже не будет, потому что количество женщин в репродуктивном возрасте уже начало уменьшаться — это то поколение, которое родилось в начале 1990-х. Пока суммарный коэффициент рождаемости растет, и по результатам 11 месяцев прошлого года зафиксирован естественный прирост в 4,6 тыс. человек. Главный вклад в рост рождаемости внес материнский капитал. Надеемся, что пособие при рождении с 1 января 2013 года третьих и последующих детей будет не менее эффективным. Размер пособия привязан к величине прожиточного минимума ребенка в регионе, в среднем по России это 6-7 тыс. рублей. На софинансирование 50 регионов с наиболее неблагоприятной демографической ситуацией в 2013 году в федеральном бюджете предусмотрено 3,66 млрд рублей субсидий.

Интервью взяла Дарья Николаева