

ТРУДОВАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РОССИИ И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА

Алексей Гаскаров
Евгений Гонтмахер
Владимир Трубин

март 2022



На основании Конституции социальная защита в России превращается в универсальный инструмент, имеющий прямое отношение не только к социальному обеспечению, но и трудовым отношениям.



Реалистический вариант развития системы социальной защиты населения должен учитывать реалии и тренды развития и предусматривать углубленный анализ возможностей использования «гарантированного минимального дохода» и «безусловного базового дохода».



Решение проблемы социальной справедливости возможно только через расширение полномочий регионов и местного самоуправления с перераспределением в их пользу необходимых средств бюджетной системы.

Содержание

1.	СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАЗВИЛКИ	3
2.	СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ	5
3.	ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ	7
	а. Пенсионное страхование: снижение эффективности как пролог радикальной реформы?.....	7
	б. Что можно сделать для приведения пенсионной системы в социально эффективное состояние?	10
3.1.	Фиаско обязательного медицинского страхования?	11
4.	МИНИМАЛЬНАЯ ОПЛАТА ТРУДА (МРОТ)	12
	Сколько работников, имея полную занятость, получают МРОТ или близкую к нему оплату труда?	13
	Какая возможна тактика действий?	14
5.	ГАРАНТИРОВАННЫЙ МИНИМАЛЬНЫЙ ДОХОД	15
	Об Авторах.....	17

1. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАЗВИЛКИ

В XXI веке возникает потребность в пересмотре многих представлений о социальной политике, казавшихся незыблемыми на протяжении десятилетий, и ее отдельных компонент, одной из которых является система социальной защиты населения.

Начиная со второй половины прошлого века большинство существующих в мире, в том числе в России, систем социальной защиты населения формировалось с учетом положений Конвенции 1952 года о минимальных нормах социального обеспечения, принятой Генеральной конференцией Международной организации труда (далее – Конвенция № 102).

К числу принципиальных, основополагающих положений Конвенции № 102 относится определение:

- ответственности государства за социальную защиту, – как индивидуумов, так и всех жителей;
- закрытого перечня рисков, защищаемых в рамках социального обеспечения, в который включены болезнь, безработица, старость, несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания (нетрудоспособность, инвалидность), материнство, потеря кормильца;
- размера обеспечения по случаю наступления риска, – как процента от прежнего заработка бенефициария или его кормильца.

Конвенция № 102 предусматривает также дифференциацию уровней обеспечения/компенсации рисков: максимальный (50%) – для несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, минимальный (40%) – для случаев старости, инвалидности и потери кормильца.

Эффективность Конвенции № 102 трудно переоценить, поскольку ее требования во многом предопределили нормы как национального законодательства, регулирующего отношения в сфере социальной защиты во многих странах, в том числе в России, так и регионального законодательства.

С началом нового века национальные системы социальной защиты стали сталкиваться со все более масштабными проблемами.

Часть этих проблем носит объективный характер и возникла под влиянием ряда глобальных, общемировых трендов – экологических, экономических, геополитических, социальных, технологических.

Другие проблемы социальной защиты явились результатом позитивного, гуманистического развития общественных отношений. Следствием этого стало признание необходимости преодоления средствами социальной защиты социального неравенства, социальной исключенности, маргинализации; необходимости решения проблем уязвимых групп населения, таких как беженцы и вынужденные переселенцы.

Не останавливаясь на оценке влияния каждого из этих трендов, можно констатировать, что они породили расширение классического перечня социальных рисков, признаваемых обществом, определенного Конвенцией № 102. В него стали включаться риски техногенных катастроф, аварий и стихийных бедствий, риски террористических атак и пандемий и пр.

Потребовалась разработка и внедрение новых форм покрытия социальных рисков – они стали включать не только денежные выплаты и социальные услуги, но также специализированные товары, предоставляемые лицам с ограниченными возможностями и иным уязвимым группам населения. Все большее распространение стали получать страховые и налогово-кредитные инструменты покрытия социальных рисков, а также социальные льготы неденежного характера.

Развитие систем социальной защиты сопровождалось устойчивым ростом численности и изменением состава бенефициариев социальной защиты, как следствие – ростом расходов бюджетов всех уровней на ее финансирование.

Наглядно этот вывод на примере России подтверждается данными таблицы 1.

Рост общественных расходов на социальную защиту происходит и в зарубежных странах, даже в тех государствах – членах ОЭСР, где их доля в ВВП максимальна (Таблица 2).

Таблица 1
Объем социальных выплат в России
(по данным баланса денежных доходов и расходов населения)

	2000	2005	2010	2015	2018	2019
Социальные выплаты, млрд. руб.	551	1756	5711	9656	11154	11758
Удельный вес социальных выплат, процентов:						
в ВВП	7,5	8,1	12,7	11,6	10,7	10,8
в объеме денежных доходов населения	13,8	12,7	17,8	18,2	19,1	18,9

Источник: Росстат, расчеты авторов

Таблица 2
Общественные расходы на социальную защиту в ряде стран ОЭСР,
в % к ВВП

Страны	2000	2005
Бельгия	23,7	28,8
Дания	23,8	28,7
Германия	25,5	25,9
Италия	22,6	27,8
Финляндия	22,6	29,3
Франция	27,7	31,1
Швеция	26,5	25,5
ОЭСР-всего	17,5	19,8

Источник: расчеты авторов

С учетом сохранения, а по ряду направлений и возрастания воздействия ряда внешних факторов (старение населения, изменения на рынке труда в связи с очередной технологической революцией и т. д.) возникает необходимость выбора сценария дальнейшего развития систем социальной защиты населения.

Инерционный сценарий предусматривает сохранение современных подходов к организации социальной защиты: программ, источников их финансирования, систем управления. Как видно из таблицы 3, львиная доля расходов (85%) на социальную защиту приходится на общественные/публичные ресурсы. При этом

84% прироста расходов за 1990–2017 гг. приходится на этот же источник. На фоне вероятного роста числа бенефициаров такой сценарий потребует дальнейшего наращивания расходов государственных бюджетов, поскольку принципиальное изменение роли бизнеса и частных финансов вряд ли возможно в этом инерционном сценарии из-за маловероятности каких-либо институциональных реформ.

Однако дальнейший рост бюджетных расходов на социальную защиту при инерционном сценарии может выступить тормозом экономического развития, в т. ч. осложнит стимулирование инвестиционной активности, реализацию инвестиционной активности и пр.

Пессимистический сценарий может предусматривать пересмотр социальных обязательств государства в сфере социальной защиты с целью снижения их затратности. В рамках данного сценария возможны различные решения:

- замена отдельных видов социальных выплат/социальной помощи иными, менее дорогостоящими (например, замена нескольких видов социальных выплат одной, интегральной; сокращение перечня социальных услуг / социальных товаров, предоставляемых бенефициарам бесплатно; оказание социальных услуг преимущественно в полустационарных, а не в стационарных условиях; представление более простых и дешевых технических средств реабилитации инвалидов и т. п.);
- отказ от индексации размеров социальных выплат / социальных услуг / социальных товаров либо их индексация не по фактическому, а по прогнозируемому уровню инфляции;
- изменение критериев и методик определения контингентов бенефициариев социальной защиты и пр. Данный вариант сопряжен со значительными политическими рисками и, в этой связи его реализация также маловероятна.

Более предпочтительным является третий, реалистический вариант развития системы социальной защиты населения. Этот вариант должен учитывать

Таблица 3
Расходы на социальную защиту в странах ОЭСР в расчете на душу населения в постоянных ценах 2015 года и с использованием ППС (2015), доллары США

	1990	2000	2005	2010	2015	2016	2017	Прирост 2017 к 1990
Общественные/Публичные	4654,0	6085,9	7133,1	8146,1	8475,9	8595,8	8686,0	4032
Обязательные частные	287,8	535,3	560,6	778,9	1004,2	723,7	737,1	449,3
Добровольные частные	464,5	676,1	728,8	772,2	768,4	763,4	797,0	332,5
Итого	5406,3	7267,3	8422,5	9707,2	9948,5	10082,9	10220,1	4813,8

Источник: расчеты авторов

реалии и тренды развития (международные и национальные) и предусматривать, в том числе:

- перераспределение рисков, которое предполагает передачу ответственности за покрытие риска субъектам с учетом их роли в его возникновении. В качестве примера можно привести изменение подхода к финансированию выплат населению, пострадавшему от техногенных аварий: очевидно, что оно должно осуществляться не государством, а соответствующим субъектом экономической деятельности;
- выбор механизмов социальной защиты, наиболее эффективно обеспечивающих преодоление последствий социальных рисков. В качестве примера можно привести целесообразность расширения масштабов реализации активных программ содействия занятости и соответствующего сокращения объемов финансирования пассивных программ;
- углубленный анализ возможностей использования таких инструментов социальной защиты как «гарантированный минимальный доход» и «безусловный базовый доход».

2. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Социальное обеспечение базируется на выявлении тех, кто нуждается в помощи со стороны общества. Такая необходимость появляется в связи с самыми разными жизненными ситуациями, из которых наиболее распространенной является дефицит средств существования или малообеспеченность.

Для того, чтобы добиться социальной эффективности расходования общественных средств для помощи людям, оказавшимся в такой ситуации, нужно, во-первых, точно определить те группы, которые реально нуждаются в помощи и, во-вторых, институты, которые будут заниматься распределением этой помощи.

В последнее время стало все больше разговоров о том, что проблему бедности в стране можно решить путем повышения адресности социальной помощи. Но с этим понятием — адресность — надо обращаться корректно. Казалось бы, все просто: давайте сконцентрируем выделяемые бюджетные деньги только на нуждающихся. И все будет хорошо: и бедность ликвидируем, и лишних средств не потратим. Вроде бы ясная и понятная модель, к которой надо стремиться. Но при столкновении с действительностью такое представление об «адресности» оказывается совсем оторванным от реальных социальных процессов.

Начнем с определения целевой группы, которая только и должна получать «адресную помощь». Считается, что это те люди, текущие денежные доходы (зарплаты, пенсии, пособия) которых ниже прожиточного минимума. Официальная статистика сообщила их численность в конце 2020 года — 17,8 млн человек, или 12,1% от всего населения. Это немало.

Но хотели бы напомнить, что «прожиточный (физиологический) минимум» начал разрабатываться в начале 1992 года в соответствии с Указом Бориса Ельцина — «на период преодоления кризисного состояния экономики». С той поры, несмотря на утерю определения «физиологический», прожиточный минимум с точки зрения методики его расчета принципиально не изменился. Он очерчивает границу «крайней бедности» или, проще говоря, нищеты. В 1992 году треть россиян, по официальным данным, попали в такое положение, что вполне соответствовало глубине существовавшего тогда социально-экономического провала.

А как предполагалось поступить с «прожиточным (физиологическим) минимумом» тогда, когда «кризисное состояние экономики» закончится? Для этого в упомянутом Указе Бориса Ельцина закреплялась адекватная черта бедности — «минимальный потребительский бюджет», который формировался «исходя из набора потребительских товаров и услуг, удовлетворяющих основные материальные и духовные потребности». Стоимость этого бюджета примерно в 2 раза больше прожиточного минимума. Правда, «минимальный потребительский бюджет» был проигнорирован и его не стали рассчитывать и публиковать.

Но вот наступили 2000-е годы, когда реальные доходы населения росли как на дрожжах, и в 2012 году доля тех, кто не дотягивал до прожиточного минимума, сократилась до 10,7%. Вот тут бы и вернуться к минимальному потребительскому бюджету, который адекватно, не преуменьшая, оценивает масштабы бедности. Однако этого не сделано до сих пор.

Давайте перейдем к абсолютным цифрам. Прожиточный минимум в среднем по России в конце 2020 года составлял 11312 рублей в месяц. Поэтому минимальный потребительский бюджет можно оценить не менее чем в 25 тыс. рублей. А теперь посмотрим, какая доля населения жила ниже этой черты. Официальная статистика дает распределение по доходам с порогом 19 тыс. руб., потом идет 27 тыс. руб. Если взять в качестве точки отсечения именно 19 тыс., то, оказывается, в 2020 году 31,8% россиян не дотягивали до этой черты. В доковидном 2019 году эта доля была больше – 33,4%. Получается, что в нашей стране бедных людей, которые каждый день борются за выживание, чуть ли не треть населения.

Есть и другие признаки, по которым видно, что в России, к сожалению, численность действительно бедного населения превышает цифры, которые возникают при использовании прожиточного минимума как критерия бедности.

Например, по данным Высшей школы экономики падение уровня жизни в России к 2017 году поставило на грань выживания 70% семей в стране. Менее трети россиян обладают «бюджетом развития» – ресурсом, который может быть инвестирован в сектора образования, здравоохранения, досуга и культуры, строительство нового жилья. У прочих есть лишь «бюджет выживания». С той поры ситуация с доходами населения не улучшилась, а продолжила ухудшаться.

Теперь, после обзора ситуации с российской бедностью (малообеспеченностью), которая носит не исключительный, а массовый характер, давайте по-новому взглянем на применение принципа адресности социальной помощи.

Среди той трети россиян, которая точно относится к категории бедных, преобладают не безработные или пенсионеры, а работающие люди, на содержании которых есть несовершеннолетние дети. Часть этих семей получает то или иное пособие на ребенка, что, конечно, неплохо, но все равно кардинально проблеме дефицита их доходов не решает.

Если адресно помогать только тем, кто попал в крайнюю бедность (те 12% населения, о которых заявляет Росстат), то почему будет обделено оставшееся большинство малообеспеченных? На всех нет денег?

И тут возникает следующий вопрос: а является ли адресной та «адресность», которая устанавливается по одному-единственному критерию – прожиточному минимуму? В такой большой и разнообразной по укладам жизни стране, как Россия, тем более имеющей большой объем (не менее 20% ВВП) «теневой» экономики, где крутится не один триллион наличных рублей, вероятность ошибиться при определении материального положения семьи при использовании только прожиточного минимума очень велика.

Конечно, можно использовать и косвенные признаки, указывающие на благополучное материальное положение семьи: наличие солидной недвижимости, двух автомобилей и прочее. Но таких семей явное меньшинство. Наиболее распространенные признаки бедности (помимо нехватки денег) – стесненность жилищных условий и их неблагоустроенность, отсутствие предметов длительного пользования, считающихся нормой достойной жизни в России (таких как посудомоечная машина, компьютер, подключение к Интернету, не говоря уж об автомобиле). Важно, что никакая цифровизация, вводимая налоговиками для учета доходов, здесь часто не срабатывает.

Если же говорить об обеспечении настоящей адресности, которая действительно позволяет помочь малообеспеченным, то здесь единственный путь – передать обеспечение социальной помощи на места, лучше муниципалитетам. Именно они, учитывая упомянутое фантастическое разнообразие российских укладов, могут, используя локализованные (а зачастую и уникальные) критерии определения круга семей, попавших в сложную жизненную ситуацию, действительно адресно помочь им. Эта поддержка может носить самый разнообразный характер и по продолжительности, и по формам. Раздача денег в этом случае не будет универсальным лекарством, которое, как известно, далеко не всем показано. При этом муниципалы могут наблюдать за подопечной семьей очно, а не через экран компьютера, привлекая к своей работе местные общественные организации, что страхует от появления злоупотреблений социальной помощью как со стороны чиновников, так и со стороны получателей. А «прожиточный минимум» и «минимальный потребительский бюджет» надо оставить лишь для макроэкономических оценок, что чрезвычайно полезно для выявления общефедеральной социальной динамики.

Понятно, что вырисовывается следующая проблема: откуда у местного самоуправления возьмутся деньги на предметную работу не только с крайне бедными, но и с массивом малообеспеченных людей? Тут на первый план выходят два системных вопроса.

Первый вопрос: укрепление региональных и местных бюджетов. Необходимо передавать в их распоряжение те финансовые ресурсы, которые должны расходоваться на оказание адресной социальной помощи нуждающимся.

Второй вопрос также имеет отношение к бюджетной системе: это вложения в человеческий капитал. У России сейчас доля ВВП, которая тратится государством на образование и здравоохранение (в совокупности около 7%) примерно в 2 раза ниже, чем в экономически развитых странах. В расчете на душу населения разрыв, очевидно, еще больше. А ведь качественное и доступное образование и здравоохранение, как известно, важнейшие предпосылки снижения численности бедного населения.

То понимание адресности, которое преобладает сейчас при принятии общегосударственных решений, никак не сможет обеспечить настоящей социальной справедливости. Решение этой проблемы возможно только через расширение полномочий регионов и особенно местного самоуправления с перераспреде-

лением в их пользу необходимых средств бюджетной системы. Пока этого не свершилось, в российской социальной защите будет существовать огромная прореха, не позволяющая эффективно решать важнейшую задачу по предотвращению массовой бедности.

3. ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

Обязательное социальное страхование в России покрывает несколько рисков:

- наступление возраста, когда нетрудоспособность становится нормой;
- временная нетрудоспособность в связи с болезнью, беременностью и родами;
- последствия несчастного случая на производстве и/или профессиональное заболевание;
- медицинское обслуживание.

Какова эффективность этой системы с точки зрения социальной защиты?

а. Пенсионное страхование: снижение эффективности как пролог радикальной реформы?

Чтобы оценить эффективность социальной защиты пенсионеров необходимо проанализировать судьбу пенсионной реформы 2003 года. Она была подготовлена и запущена из-за того, что деградация российской пенсионной системы к концу 90-х стала критичной (см. табл. 4).

Поэтому пришедшая в 1997 году в Правительство команда т. н. «младореформаторов» во главе с Анатолием Чубайсом, Борисом Немцовым и Олегом Сысуевым начала подготовку масштабной пенсионной реформы, которая, в конечном счете, была запущена с 1 января 2003 года.

Что было сделано? Были разделены пенсионное обеспечение и пенсионное страхование. К первому отнесли т. н. социальные пенсии, по сути пособия на проживание, которые без проверки нуждаемости предоставляются людям, не имеющим страхового стажа, после достижения определенного возраста. Пенсии в рамках обязательного страхования стали состоять из двух частей, финансируемых на распределительных и накопительных принципах. Была введена новая, более простая методика расчета пенсии. При выходе на пенсию накопленные пенсионные права (т. е. сумма отчислений за весь период плюс индексация) делятся на число месяцев, в которые предстоит выплачивать пенсию (т. н. «срок дожития»). Тем самым был ликвидирован максимальный размер пенсий, который существовал в советское время и использовался все 90е годы.

Таблица 4

Реальный размер назначенной пенсии, отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера и коэффициент замещения в 1994–1999 годах, %

Год	Реальный размер пенсии (1990 = 100)	Отношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера	Коэффициент замещения (средняя пенсия к средней зарплате)
1994	63,7	128,6	35,6
1995	51,3	101,0	39,8
1996	55,7	116,0	38,2
1997	52,7	113,2	34,5
1998	50,2	114,7	38,0
1999	30,4	70,2	29,5

Источник: данные Росстата

И главное: был введен обязательный накопительный элемент, размер платежей на который был установлен в размере 2% для работников среднего и молодого возраста с дальнейшим, достаточно быстрым повышением до 6% от оплаты труда. При этом у работника появилась возможность выбирать, куда отправить эти взносы — в частную управляющую компанию или (по умолчанию) в государственную управляющую компанию, которой был определен ВЭБ. Это могло не только иметь чисто финансовый эффект, но и изменить поведение людей по отношению к будущей пенсии, создав вполне конкретные стимулы управлять хотя бы частью собственных страховых сбережений.

Тем самым в результате проблемного и социально болезненного транзита 90-х годов 2000-е годы Россия все-таки встретила с современной, опирающейся на мировой опыт пенсионной системой.

К сожалению, дальнейшее развитие событий во многом нивелировало потенциал реформы 2003 года, снова приведя пенсионную систему в состояние разбалансированности и социальной неэффективности.

Почему это произошло? Пенсионная реформа 2003 года тщательно готовилась в течение нескольких лет, обсуждалась со всеми возможными экспертами, в том числе зарубежными, функционировал специально созданный для этого проекта президентский совет во главе с премьер-министром Михаилом Касьяновым. Такая процедура необходима, потому что любая сколько-нибудь серьезная пенсионная реформа затевается на десятилетия — прежде всего из-за того, что она рассчитана на молодые поколения, для которых правила игры должны быть неизменными хотя бы 30–40 лет. Если же они меняются чаще, то у работников пропадает желание хоть как-то участвовать в планировании собственного пенсионного будущего. По его поводу остаются только четыре архаичные мотивации:

- «не доживу» (что актуально для нынешней России, учитывая аномально высокую смертность 45–55-летних мужчин);
- «удача повернется ко мне лицом»;
- «дети прокормят»;
- «государство не бросит на произвол судьбы».

Российский пример реализации государством пенсионной реформы 2003 года является ярким примером постоянного изменения правил.

Первым шагом по ее демонтажу стало отрезание в 2004 году от участия в обязательной накопительной части людей старше 1967 года рождения. Мотивация была смехотворной: дескать, у этого поколения уже нет шансов скопить сколько-нибудь значимые сред-

ства этим способом. Но тогда зачем их включили в обязательную накопительную игру двумя годами раньше? Недовольные пробовали жаловаться, вплоть до Конституционного суда, но фактически ничего не добились.

Следующим дезорганизующим шагом стало введение максимального размера заработка, с которого берутся взносы в Пенсионный и другие социальные внебюджетные фонды. Вроде бы весьма либеральный шаг: те, кто получает больше, могут свободно распоряжаться своими деньгами, например, вкладывая их в НПФ. Но эта мера, в теории действительно привлекательная, была введена спонтанно и преждевременно, без оценки всех ее последствий. Пенсионный фонд тут же стал недополучать сотни миллиардов рублей, которые пришлось компенсировать дотациями из федерального бюджета. Через пару лет государство, спохватившись, ввело на зарплате, превышающие потолок, фактически 10%-ный целевой налог в пользу Пенсионного фонда. Именно налог, потому что его выплата практически не увеличивает будущие пенсионные права высокооплачиваемых работников.

К этому можно добавить еще одно обстоятельство: система НПФ зарегулирована государством до такой степени, что она весьма мала для масштабов России и не может предоставить тем, у кого есть «лишние» деньги, комплекс привлекательных услуг по пенсионному страхованию. Из-за этого появилась и фактически отрицательная доходность инвестирования пенсионных средств через НПФ. И еще один момент: попробуйте найти в каком-нибудь среднего размера российском провинциальном городе отделение НПФ, который принимал бы клиентов «с улицы». Чаще всего эта попытка закончится неудачей.

Кстати, поспешное введение потолка зарплат, с которых берутся обязательные социальные взносы, возродило старый добрый советский институт максимальной трудовой пенсии. Но только тогда, несколько десятилетий назад, ни о каком страховании речь и не шла — все оплачивал государственный бюджет, а теперь громогласно заявляется, что российская пенсионная система носит страховой характер. Именно поэтому изначальные принципы пенсионной реформы 2003 года предусматривали высокую степень эквивалентности объема накопленных прав и размера получаемых выплат. Волонтаристское разрушение этого принципа еще больше подорвало желание людей хоть немного, но поучаствовать в управлении собственным пенсионным капиталом.

Однако всё перечисленное выше — это далеко не всё. В настоящий нокаут пенсионная реформа 2003 г. была отправлена двумя ударами: введением так называемой балльной системы учета взносов в страховую часть пенсии и замораживанием с 2014 года перечисления 6%-ных взносов на обязательные накопительные счета.

Балльная система, несмотря на ее внешнюю запутанность (человек с высшим образованием голову ломает, если начнет вникать во все ее нюансы), на самом деле придумана и введена с одной-единственной целью: сохранить выплаты нынешним поколениям пенсионеров хотя бы в номинальном размере (индексации носят символический характер и зачастую не покрывают рост стоимости жизни) за счет будущих пенсий работников молодых и средних возрастов. Фокус очень прост: за эти поколения в Пенсионный фонд платятся полновесные рубли в размере 22% от фонда оплаты труда (тем более что, как указывалось, уже не первый год в НПФ не поступают 6%-ные взносы). Эти деньги выдаются пожилым наличными, а в пенсионных правах будущих пенсионеров учитывается не полная сумма уплаченных взносов, а некие баллы, получаемые при помощи устанавливаемого каждый год правительством специального понижающего коэффициента. Вот такая «солидарность» поколений.

Расчет тех, кто это правило придумал и ввел, тоже очень прост: зачем заглядывать на 20–30 лет вперед, когда нынешняя молодежь задумается о скорой старости и поймет, что ее пенсионные права мизерны, — у государства тоже работает установка «авось пронесет». А вот сейчас нужно во что бы то ни стало сохранить лояльность почти 40-миллионного пожилого электората, что особенно важно в преддверии очередных выборов. Ну и, конечно, имеет значение хроническая безысходность макроэкономической ситуации, когда федеральный бюджет всеми силами пытается сбросить с себя «социальный балласт», сосредоточившись на обороне, заведомо неэффективных госинвестициях в экономику и поддержке содержания самого государства.

Упомянутое выше замораживание взносов в обязательную накопительную систему логически вытекает из всего вышесказанного. Давайте не лукавить: уже «сэкономленный» на ней более чем 1 трлн руб. никогда в виде живых денег на индивидуальные накопительные счета в ВЭБе и НПФ не вернется. Эти деньги, как известно, уже потрачены на Крым и другие подобные неотложные нужды. Обладателям таких счетов в обмен начислены пенсионные права, пересчитанные в баллы, что, конечно, нельзя назвать конфискацией, но на «ловкость рук», как сказано выше, явно тянет. Более того: давайте признаем и тот факт, что важнейшая часть пенсионной реформы 2003 г. — обязательный накопительный элемент — ликвидирована.

Отдельная (и очень яркая) страница в деградации российской пенсионной системы — это начавшееся в 2018 году повышение пенсионного возраста. В принципе во многих странах время от времени общество после длительных и ожесточенных дискуссий идет на это из-за старения населения. В России такого опыта никогда не было. Более того, из-за общей отстраненности от активного участия в формировании своего пенсионного будущего и весьма распространенной

надежды на добренькое государство, которое тебя не бросит в старости, любое упоминание о необходимости повышения пенсионного возраста в России вызвало резко негативную реакцию. Как показал опрос населения, проведенный Левада-центром во второй половине июня 2018 года, в самый разгар общественных дискуссий о предстоящем повышении пенсионного возраста, подавляющее большинство россиян не поддерживало это предложение. 89% опрошенных негативно отнеслись к намерению властей увеличить возраст выхода на пенсию для мужчин до 65 лет и 90% опрошенных — против того, чтобы увеличить пенсионный возраст для женщин до 63 лет. При этом 70% и 73% опрошенных соответственно высказали резко отрицательное отношение. Сторонники повышения пенсионного возраста составляли всего 7–8% среди опрошенных. Тем не менее, премьер-министр того времени Дмитрий Медведев сообщил о повышении пенсионного возраста в мае 2018 года, а уже через несколько месяцев всё необходимое законодательство было принято, несмотря на требования всестороннего, глубокого обсуждения этого вопроса.

Еще одним изменением, противоречащим страховому характеру пенсионной системы, стала отмена в 2016 году ежегодной индексации выплат работающим пенсионерам. Аргумент правительства сводился к тому, что эти люди получают зарплату и тем самым обеспечивают себе необходимый доход, а индексация пенсии в таких условиях — непозволительная роскошь. Видно, что там не понимают разницы между пенсионным страхованием и социальной защитой. Это две разные системы — хотя бы из-за источников финансирования и принципов получения прав на выплаты. Они должны не заменять, а дополнять одна другую. Работающий пенсионер за счет взносов в Пенсионный фонд, которые за него продолжает платить работодатель, по крайней мере, частично окупает расходы на выплаты ему. Кроме того, он платит НДФЛ, а с произведенных им товаров и услуг государство забирает в бюджет многочисленные налоги. Кстати говоря, после отмены индексации пенсий численность работающих пенсионеров всего за один год уменьшилась на 1/3. А это прямые потери доходов Пенсионного фонда и всей бюджетной системы России. Вот такая получилась экономия!

Теперь, в 2021 году становится всё более очевидно, что введение балльной системы исчисления пенсионных прав, «заморозка» обязательной накопительной части пенсионной системы, отказ от индексации выплат работающим пенсионерам и, наконец, повышение пенсионного возраста — это проявления вполне логически непротиворечивой государственной политики, направленной на минимизацию роста расходов на выплату пенсий. При этом в пользу нынешних пенсионеров не просто перераспределяются страховые взносы, выплаченные за нынешних работников, но и их пенсионные права. Этот механизм, если его не поменять, может привести к тому, что те, кому сейчас

45 лет и моложе, при выходе на пенсию получают из государственного Пенсионного фонда существенно меньшие выплаты, чем — при прочих равных условиях — их родители (бабушки и дедушки). А ведь нынешние пенсионеры живут, мягко говоря, небогато, если единственный источник их существования — пенсия. Ее средний размер в 2021 году по данным Пенсионного фонда составит всего 16209 рублей в месяц, а в 2022 году подрастет всего на 700 рублей. Из этой суммы надо платить за постоянно дорожающие услуги ЖКХ и лекарства, а на оставшиеся деньги покупать быстро дорожающие базовые для пенсионерского рациона продукты питания.

Напомним, что в 2020 году макаронные изделия стали стоить дороже на 12,1%, яйца куриные на 15,1%, плодоовощная продукция на 17,4%, крупы и бобовые на 20,6%, подсолнечное масло на 25,9%, а сахар-песок — на 64,5%.

в. Что можно сделать для приведения пенсионной системы в социально эффективное состояние?

Прежде всего, нужно покончить с нынешним тотальным огосударствлением средств, которые собираются в виде страховых платежей в Пенсионный фонд. Эти деньги — не налоги, это часть заработной платы конкретных людей, фактически отложенная на случай наступления в их жизни страхового случая — в данном случае это пенсионный возраст. Поэтому эти средства не должны быть федеральной собственностью, как сейчас, а должны находиться в общественном (публичном) владении.

Такая смена формы собственности — вопрос принципиальный, потому он предопределяет изменения и механизма управления средствами социального страхования на основе равного по численности участия представителей работников, работодателей и федерального правительства. Руководитель Пенсионного фонда должен избираться его правлением, а не назначаться государством, как сейчас.

Кроме того, надо дать гражданам трудоспособного возраста право самостоятельно осуществлять дополнительные платежи в Пенсионный фонд из собственных средств, а в случае отсутствия у человека необходимого страхового стажа — право выкупать его за прошлый период по установленным тарифам.

Важная для пенсионной системы сфера — финансовые рынки. Кроме обязательного пенсионного страхования (в котором сам работник не участвует, т. к. взнос за него платит работодатель) и очень слабо развитого добровольного пенсионного страхования через НПФ нет никаких других работающих финансовых механизмов формирования накоплений на старость. Во многих странах человек может либо один, либо вместе

с работодателем делать пенсионные платежи в банки и страховые компании. В России сейчас такой институциональной возможности фактически нет. НПФ разрешено инвестировать накопленные средства в банковские депозиты, но это не специальные пенсионные счета, которые открываются на десятилетия и защищены от инфляции налоговыми льготами как для вкладчика, так и для банка. Эту ситуацию надо менять.

Однако и развитие системы пенсионного страхования, и создание разнообразия финансовых институтов, доступных работнику, невозможно без роста оплаты труда, которая у подавляющего большинства людей должна обеспечивать не просто прожиточный минимум семьи, но и уровень жизни по стандартам хотя бы «нижнего среднего класса». В России при нынешней медианной заработной плате — 35 тыс. рублей в месяц — весьма трудно свести концами с концами, особенно при наличии в семье несовершеннолетних детей. И выплачиваемый за такого работника пенсионный страховой взнос в размере около 8 тыс. рублей в месяц слишком мал, чтобы накопить пенсионные права, достаточные для приличных выплат. Тем более что нынешняя формула начисления пенсий фактически резко ограничивает их размеры.

Надо не забывать, что и этот параметр сильно варьируется в зависимости от отрасли, где работает человек. Медианная зарплата у лучшей по этому показателю отрасли («Добыча полезных ископаемых» — 65 тысяч рублей) в 3 раза выше, чем у худшей («Легкая промышленность» — 20,5 тысячи рублей).

Такая ситуация с оплатой труда предопределена прежде всего архаичной структурой российской экономики, в которой экспортный сектор представлен в первую очередь ископаемым сырьем (нефть, газ, уголь, металлы). Именно занятость в добыче этих продуктов позволяет получать относительно высокую зарплату. Но это лишь чуть более 2% работающего населения. Еще несколько процентов занятых работают в финансовом секторе и госуправлении, где оплата труда относительно высока. Зато все остальные получают очень небольшой доход.

Отсюда следует, что без реальной реформы российской экономики, без перевода ее на инновационные рельсы XXI века, что обеспечило бы высокую производительность труда и конкурентоспособность произведенной продукции, никакого перехода на качественно новый уровень оплаты труда подавляющего большинства работников ждать не стоит. А это означает, в свою очередь, попрежнему очень низкий и не улучшающийся уровень пенсионного обеспечения в России.

Таким образом, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что пенсионная система в России является заложником накопившихся глубинных проблем институциональной сетки нашего общества.

Но если заглянуть уже в среднесрочную перспективу (5–10 лет), то дискуссия вокруг судьбы института пенсий может привести к радикальным изменениям в ней. Коротко остановимся на некоторых ее аспектах.

1. Может уйти в прошлое само понятие «пенсионный возраст», тем более устанавливаемый для всех на одинаковом уровне. Развитие институтов «минимального гарантированного дохода» и «безусловного базового дохода» обеспечит минимально допустимый уровень доходов в любом возрасте. А индивидуальные добровольные накопительные счета обеспечат уровень благосостояния выше минимально допустимого при выходе на пенсию. При этом могут применяться разные схемы таких выплат: от пожизненной (ее размер рассчитывается, исходя из ожидаемой продолжительности жизни застрахованного) до единовременной выдачи накопленных средств. Всё в данном случае зависит от многих других факторов, обеспечивающих жизнь каждого конкретного человека. Например, он может не дожидаться пожилого возраста, потому что успел за короткий срок путем внесения больших взносов и удачного инвестирования накопить сумму, которая уже сейчас может обеспечить ему (в совокупности с приобретенной недвижимостью и другими активами) приемлемый уровень благосостояния на протяжении нескольких десятилетий.
2. Пенсионное обеспечение, скорее всего, тесно переплетется со здравоохранением и системой постороннего долговременного ухода на дому, в полустационарных и стационарных домах престарелых. Вполне возможен индивидуальный сценарий, когда человек снижает свой взнос в пенсионную систему, высвобождая деньги для добровольного страхования для обеспечения более высокого стандарта медицинского обслуживания и постороннего долговременного ухода. В данном случае многое зависит от состояния здоровья человека и его семейного положения. В ряде стран, например, в Германии и Японии, уже введен обязательный страховой платеж на случай необходимости долговременного ухода.

3.1. ФИАСКО ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ?

Чрезвычайная ситуация в связи с коронавирусной эпидемией вывела на первый план социально-экономической повестки проблему организации российской системы здравоохранения.

У нас, как известно, сейчас функционирует страховая медицина, финансируемая в основном через Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС). Работодатели в виде страхового взноса платят 5,1%

от зарплат нанятых ими людей, регионы вносят туда платежи за неработающее население. В 2019 г. ФОМС потратил на поддержку здравоохранения примерно 2 трлн руб. Еще 1,4 трлн руб. выделили федеральный и региональные бюджеты. В общей сложности это чуть больше 3% ВВП.

В странах – членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) на здравоохранение тратится 5–7% ВВП. А если сопоставлять расходы государств в абсолютных цифрах, то отставание России будет еще больше. И, несмотря на определенный прогресс последних лет, оплата труда медицинских работников остается невысокой, сохраняется и их дефицит, а доступность медицинских услуг и их качество часто недостаточны.

Уроки коронавирусной пандемии еще предстоит выучить, но уже ясно: здравоохранение нуждается в дополнительном финансировании. Это актуально и для России. Где эти деньги взять? Тут речь идет не о символических суммах, заложенных в соответствующий национальный проект, а о дополнительных сотнях миллиардов или даже триллионов рублей в год в ближайшее время.

В 2020–2021 гг. в связи с пандемией государственные расходы на медицину возросли на 0,5% ВВП. Однако согласно федеральному бюджету на 2022–2024 гг. эти расходы возвращаются к уровню (в процентах к ВВП) 2019 года. Но это чревато резким ростом рисков в поддержании здоровья населения, усилением социальной напряженности, в том числе среди медиков.

Становится очевидной принципиальная ограниченность финансовых возможностей системы ОМС. Макроэкономические прогнозы (в том числе официальные) обещают восстановление зарплат, упавших из-за пандемии и общего ухудшения ситуации, только в лучшем случае в 2022 г. Но и затем рост оплаты труда также не будет превышать 2–3% в год. Кроме того, нельзя исключить ситуацию, что правительство для оживления экономики пойдет на снижение страховой нагрузки на бизнес, как это уже сделано в отношении малых предприятий. ОМС тогда быстро утратит свою финансовую роль и на ведущие позиции выйдет бюджетная система.

Но и без нынешнего кризисного испытания система ОМС не имеет заявленного страхового характера. Это прежде всего связано с нарушением базового принципа обязательного социального страхования (эквивалентности платежей и выплат), который в значительной степени реализуется в пенсионном обеспечении, страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Отсюда вытекает и нарушение в системе ОМС другого базового принципа обязательного социального страхования: отсутствие персонифицированного учета

как платежей, так и накопленных обязательств перед каждым конкретным застрахованным лицом.

Учитывая все эти обстоятельства, необходимо провести давно назревшую реформу обязательного социального страхования и вывести из этого института финансирование здравоохранения. От несостоявшейся в России страховой модели медицины необходимо переходить к бюджетной модели, которая, согласно самым разным оценкам, показала свою относительно высокую эффективность в большинстве стран — членов ОЭСР. Эта модель не зависит от конъюнктуры и, в частности, от роста зарплат, а финансируется за

счет налогов, исходя из общественной потребности на услуги здравоохранения.

Естественно, такой переход не должен носить характер революции. Необходима глубокая проработка вопроса, широкая экспертная и общественная дискуссия под патронатом гаранта обеспечения конституционных прав — президента России. Итогом этой работы должна стать национальная модель здравоохранения, учитывающая как мировой опыт, так и российскую историческую и социальную специфику. Эта модель может стать краеугольным камнем в создании в стране социального государства, адекватно отвечающего на вызовы XXI в.

4. МИНИМАЛЬНАЯ ОПЛАТА ТРУДА (МРОТ)

В России понятие МРОТ с начала 2000-х годов определяется Трудовым кодексом Российской Федерации: «Минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения».

При этом в России принят отдельный закон, который посвящен МРОТ. С 1 января 2021 года он равен 12792 рублям в месяц и теперь исчисляется как 42% от медианной заработной платы по стране. Почему именно 42%? Скорее всего, этот коэффициент был выбран для того, чтобы не допустить значительного повышения МРОТ при переходе к новой методике от прежней, в соответствии с которой МРОТ должен был быть, как сказано в Трудовом Кодексе, не ниже прожиточного минимума трудоспособного человека. На 2020 год этот параметр, рассчитанный по старой методике, составлял 12130 рублей, т. е. всего на 662 рубля меньше, чем в 2021 году.

То есть никакого объективного обоснования, связанного с обеспечением минимально приемлемого уровня жизни работника МРОТ в России уже не несет. Не учитывается и большинство принципиальных положений регулирования МРОТ, определенных документами МОТ, получивших, как показано далее, широкое международное признание в силу их эффективности.

В соответствии с Конвенцией №131 МОТ, которую Россия до сих пор не ратифицировала, факторы, которые учитываются при определении уровня ми-

нимальной заработной платы, включают «насколько это возможно и приемлемо в соответствии с национальной практикой и условиями:

а) потребности трудящихся и их семей, принимая во внимание общий уровень заработной платы в стране, стоимость жизни, социальные пособия и сравнительный уровень жизни других социальных групп;

б) экономические соображения, включая требования экономического развития, уровень производительности и желательность достижения и поддержания высокого уровня занятости».

То есть МРОТ должен рассматриваться в первую очередь как важный элемент социальной защиты. В некоторых странах его привязка к удовлетворению потребностей работника и членов его семьи прописана очень четко.

Например, в Конституции Бразилии прямо закреплено (статья 7), что «минимальная заработная плата, установленная законом и унифицированная на национальном уровне, достаточная для того, чтобы позволить трудящемуся покрыть элементарные жизненные потребности и потребности его семьи в отношении жилища, питания, образования, здравоохранения, досуга, одежды, гигиены, транспорта и социального страхования ... подвергается периодическим пересмотрам с целью гарантировать покупательную способность».

В Трудовом кодексе Коста-Рики говорится, что «каждый работник имеет право на минимальную заработ-

ную плату, удовлетворяющую обычные потребности домохозяйства (материальные, нравственные и культурные)» (ст. 177). Это же характерно для Армении, некоторых провинций Канады, Хорватии, Чехии, Кении, Литвы, ЮАР и Танзании.

В целом применяющаяся в мировой практике ориентированность на социальную защиту при определении МРОТ обуславливает высокий индекс Кейтца (процент МРОТа от медианной зарплаты по стране), который по рекомендациям МОТ должен составлять 50%, Европейского союза – 60 %. Так, Комитет по социальным правам Совета Европы, комментируя ст. 4 Европейской социальной хартии (которую в пересмотренном виде ратифицировала и Россия), подчеркивает, что соотношение минимальной и средней заработной платы (за вычетом налогов) не должно быть ниже 60 %. Только в отдельных случаях допустимо его понижение до 50%. В России, напомним, МРОТ законодательно установлен на уровне 42% от медианной заработной платы по стране. Соотношение МРОТ и медианной заработной платы в разных странах в 2018 году представлено на рис. 1:

СКОЛЬКО РАБОТНИКОВ, ИМЕЯ ПОЛНУЮ ЗАНЯТОСТЬ, ПОЛУЧАЮТ МРОТ ИЛИ БЛИЗКУЮ К НЕМУ ОПЛАТУ ТРУДА?

Согласно данным обзора статистики доходов и условий жизни Европейского союза (EU-SILC) 9% работников в ЕС в 2017 году получали около минимальной заработной платы. В том числе примерно от 3% в Швеции, Бельгии, Дании и Нидерландах до 20% и более в Венгрии, Португалии и Румынии.

В России, по данным Росстата о распределении численности работников по размерам заработной платы за 2019 год, 2,9% занятых имели заработную плату меньше чем МРОТ, то есть менее 11280 рублей. Таким образом, почти 2 млн работников в России получали зарплату меньше чем МРОТ. Можно ли прожить на такую сумму? Ответ очевиден и он указывает на важнейшую причину распространения бедности среди работающих людей. Из-за этого работники вынуждены, если есть такая возможность, получать дополнительные доходы в теневом секторе экономики. То есть повышение МРОТ до определенного уровня не связано с ростом расходов на заработную плату, а только увеличивает налоги за счет ее обеленной части.

Влияет ли повышение МРОТ на уровень безработицы? Зачастую аргументом против повышения МРОТ служит неизбежность роста безработицы, а значит и рост социальной напряженности. Эта теория, прежде всего, распространялась классическими экономистами, крупными экономическими объединениями, такими как Американская торговая палата, и некоторыми международными организациями, такими как Международный валютный фонд (МВФ). Однако все больше исследований показывают, что это не так.

В 2021 году Нобелевскую премию по экономике получили Дэвид Кард, Гвидо Имбенс и Джошуа Ангрис за достижения в области экономики труда. Так, в частности, исследования Дэвида Карда показали, что повышение МРОТ не только не ухудшает, но и может улучшать ситуацию с занятостью. Повышение МРОТ оказывает и положительное влияние на снижение бедности.

Эти зависимости подтверждают и расчеты авторов, проведенные с использованием данных Евростата (табл. 5).

Как показали расчеты авторов, связь размеров МРОТ и уровней безработицы практически отсутствует (коэффициент парной корреляции $-0,0431$), что может рассматриваться как еще одно доказательство обоснованности подходов к определению размеров минимальной заработной платы в зарубежных странах, обеспечивающих доходы работников, но при этом не

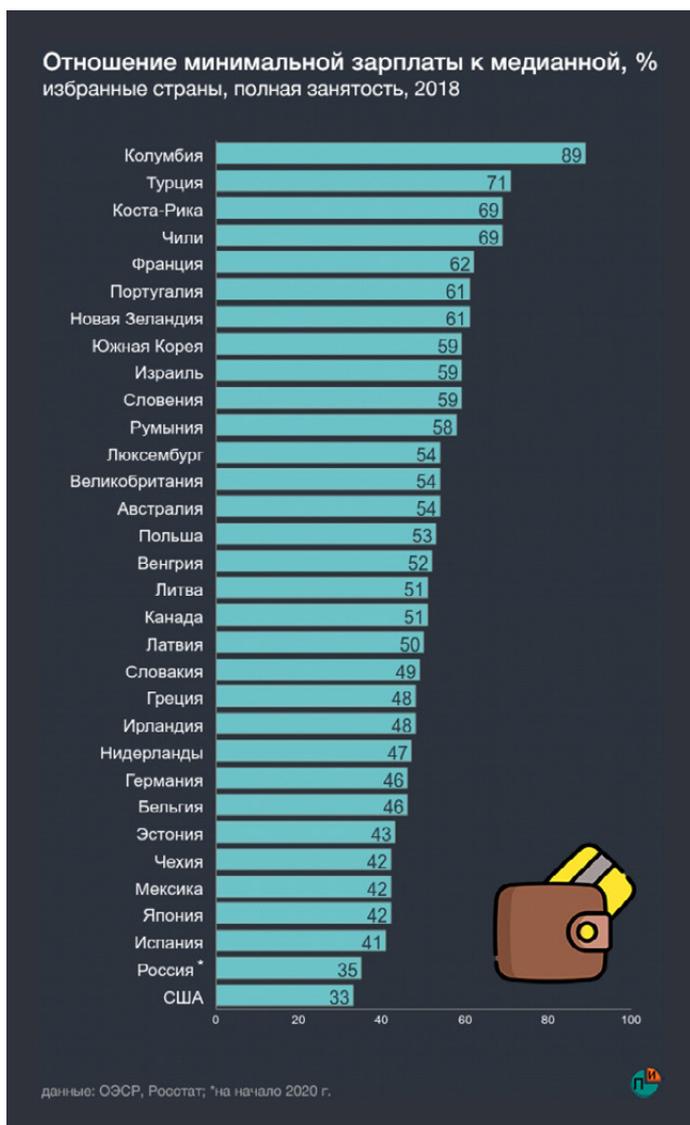


Таблица 5
Показатели МРОТ, безработицы и бедности в европейских странах в 2019 году

Группы стран по уровню среднегодовой МРОТ по ППС в постоянных ценах 2019 г., тыс. доллары США	Средний уровень бедности в группе стран, % (последние доступные данные)	Средний уровень безработицы в группе стран, %, 2018
более 20,0	10,19	5,23
от 11,0 до 20,0	12,79	6,67
до 11,0	14,56	5,86

Источник: данные Евростата

стимулирующих сокращение их численности и рост безработицы.

В то же время взаимосвязь размеров МРОТ с показателями бедности более заметна, статистически значима (коэффициент парной корреляции – 0,4030) и носит обратный характер, то есть рост минимальной оплаты труда способствует снижению бедности.

Таким образом, МРОТ, кроме того, что является важным параметром состояния рынка труда, несет важную функцию по социальной защите населения.

Поэтому в России, учитывая общий низкий уровень жизни населения, необходимо ставить вопрос о повышении МРОТ не только в соответствии с ростом медианной заработной платы. МРОТ должен расти быстрее, чем медианная зарплата.

Это важно и потому что в условиях связанного с пандемией COVID-19 кризиса, особенно сильно пораженного сектора экономики с высокой долей низкооплачиваемых работников, обеспечение доступа работников к адекватной минимальной заработной плате поддержит устойчивое восстановление экономики.

Конечно, тут возникает вопрос о конкретных параметрах увеличения МРОТ, т. к., естественно, речь идет не только о проводимой индексации по росту стоимости жизни или медианной заработной плате. МРОТ необходимо повысить до реальной черты бедности, которой, как отмечено выше, использующийся сейчас прожиточный минимум не является.

Если брать только монетарное измерение бедности, то можно предложить вернуться к «минимальному потребительскому бюджету», который, как уже упоминалось, был введен в российскую практику Указом Бориса Ельцина от 2 марта 1992 года «О системе минимальных потребительских бюджетов». О какой сумме сейчас может идти речь?

Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР) считает, что минимальный (восстановительный) потребительский бюджет, который позволит обеспечить работника не только материальными благами, но и возможностью отдыхать, восстанавливать свои физиологические, психические и умственные способности без учета семейной нагрузки должен составлять не менее 40 000 рублей в месяц на 1 января 2020 года. Именно эта величина и должна, по мнению ФНПР, должна в перспективе стать «базой для определения МРОТ».

Слово «перспектива» в этом предложении ключевое, потому что столь резкое (более чем в 3 раза) разовое увеличение МРОТ станет шоком для экономики, в которой, как отмечено, преобладают низкие зарплаты.

Для определения социально приемлемого размера МРОТ можно пойти другим путем: постепенно повысить нынешнее соотношение МРОТ и медианной зарплаты, установленное сейчас на уровне 42%. ФНПР предлагает ежегодно повышать это соотношение на 1 процентный пункт с тем, чтобы довести его к 2030 году до 50%. МРОТ тем самым возрастет до 26253 рубля. Но такое предложение строится на том, что медианная зарплата составит почти через десять лет всего 52,5 тыс. рублей. По итогам 2020 года она уже составляла 32422 рубля. Получается, что ФНПР пользуется прогнозом, в котором ежегодный рост номинальной оплаты труда до 2030 года не превысит 5%. Инфляция, естественно, по выражению Президента Путина, «подъест» этот рост. Если предположить весьма оптимистический вариант, что в предстоящие годы ежегодная инфляция будет 4%, то до 2030 года накопится почти 50-процентный рост цен. Тем самым предлагаемое увеличение МРОТ с нынешних 12792 рублей до 26253 рублей в 2030 году окажется чисто символическим. А достижение порога 40 тыс. руб. отодвигается на достаточно далекую перспективу.

КАКАЯ ВОЗМОЖНА ТАКТИКА ДЕЙСТВИЙ?

Необходимо одновременно, с 1 января 2023 года поднять соотношение МРОТ и медианной зарплаты до европейского уровня – 50%. Тем самым МРОТ составит около 20 тыс. рублей (точная цифра зависит от динамики медианной зарплаты в 2021–2022 гг.). В дальнейшем МРОТ будет устанавливаться в соответствии с ростом медианной зарплаты.

Возникает вопрос о необходимых для этого шага финансовых ресурсах.

В апреле 2021 года Росстат провел очередное обследование работников по различиям их заработной платы. В первой 10-процентной группе (с наименьшей зарплатой) средняя оплата труда была 14016 рублей,

во второй 10-процентной группе — 20806 рублей и, наконец, в третьей 10-процентной группе — 26197 рублей. В каждой из этих групп примерно по 7 миллионов человек.

Таким образом если взять целевой параметр 20 тыс. рублей в месяц, то для первой группы единовременные затраты на его достижение в 2023 году составят примерно 500 млрд. руб., для второй и тем более третьей групп дополнительных расходов либо не потребуется совсем, либо они будут минимальными.

Эта сумма, даже если она целиком станет субсидией федерального бюджета всем работодателям — госу-

дарственным и частным, не будет обременительной для казны. Только Фонд национального благосостояния к октябрю 2021 года накопил почти 14 триллионов рублей. Кроме того, как в этом году, так и в последующие годы федеральный бюджет планируется свести с профицитом.

Социальные эффекты от этого решения очевидны:

- привлечение на сегмент российского рынка труда с относительно низкой оплатой труда, где наблюдается острый дефицит рабочей силы, граждан РФ;
- существенное снижение уровня бедности.

5. ГАРАНТИРОВАННЫЙ МИНИМАЛЬНЫЙ ДОХОД

Наряду с перечисленными выше направлениями обеспечения эффективности социальной защиты для полноты реализации конституционного положения о социальном государстве необходимо введение еще одного института — гарантированного минимального дохода.

Этот институт принципиально отличается от другого механизма обеспечения всеобщего благосостояния — безусловного базового дохода.

Минимальный гарантированный доход — это финансовая помощь для людей, находящихся за чертой бедности. Размер пособий является доплатой до минимального гарантированного дохода. Получатели пособий обычно берут на себя такие сопутствующие обязательства, как готовность работать, учиться или приводить своих детей на регулярные медосмотры.

Безусловный базовый доход — это социальная поддержка, которая рассчитывается по «плоской» шкале и предоставляется каждому вне зависимости от доходов и материального благосостояния и безо всяких условий.

Отсюда очевидна разница потенциальных расходов на реализацию каждого из этих двух проектов. Внедрение безусловного базового дохода в его буквальном виде будет стоить несопоставимо дороже по сравнению с проектом минимального гарантированного дохода.

Если говорить о внедрении в России минимального гарантированного дохода, то, как предложил Всемирный банк в своем докладе об экономике России, опубликованном в мае 2021 года, выплату пособий

бедным семьям нужно сочетать с сопутствующими обязательствами получателей пособий. «Например, те, кто может работать, должны быть готовы работать и принимать предложения о трудоустройстве, когда они поступят»¹.

С этим трудно согласиться из-за практической нереализуемости этих предложений. В частности, в сельской местности и малых городах, где доля бедных семей выше среднероссийского уровня, во многих случаях людям невозможно предложить более выгодную работу просто из-за того, что в данном населенном пункте ее нет. Эта ситуация нередка и в средних городах, а также в т. н. моногородах.

Введение минимального гарантированного дохода потребует создания электронных систем социального сопровождения и формирования профиля семьи. Это необходимо в связи с возможным быстрым изменением материального положения людей, которое может приводить как к попаданию новых семей в зону бедности, так и, наоборот, их выбытию оттуда (появился новый источник доходов, изменился состав семьи и т. д.). Если такой базы данных не будет, то введение минимального гарантированного дохода бессмысленно, т. к. выделенные средства не будут снижать уровень бедности, а значит будут распределяться крайне неэффективно.

¹ <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35653/Russia-Economic-Report-Russia-s-Economic-Recovery-Gathers-Pace-Special-Focus-on-Cost-Effective-Safety-Nets-RU.pdf?sequence=8>

Всемирный Банк отмечает, что во время кризисов гарантированный минимальный доход помогает ускорять восстановление экономики. «Когда семьи с низким уровнем доходов получают денежную помощь с большой долей потребления в структуре ее расходов, внутреннее потребление растет, производя сильные мультипликативные эффекты»².

Данные большинства исследований не подтверждают опасений по поводу того, что денежные пособия снижают мотивацию к труду или стимулируют иждивенческие настроения. Несмотря на то, что по прогнозу, сделанному с помощью базовой модели предложения на рынке труда, люди, получающие денежные пособия, будут работать меньше, практика свидетельствует об обратном. В действительности, в связи с расширением масштабов адресной денежной помощи в последние двадцать лет в странах разных регионов мира проводилось много исследований для оценки воздействия соответствующих программ на занятость и предложение на рынке труда. Большинство исследований в самых разных контекстах не подтвердили значительные опасения по поводу того, что меры социальной поддержки могут снижать заинтересованность в трудоустройстве или порождать иждивенчество. На самом деле, некоторые программы денежной помощи оказывают, наоборот, положительное воздействие на предложение на рынке труда, благодаря снятию ограничений, связанных с отсутствием денежных средств и рисками. Размер пособий, получаемых в рамках программ гарантированного минимального дохода, обычно слишком мал для того, чтобы их получатели отказывались работать, но при этом достаточно велик для значимого улучшения жизни беднейшего населения.

При введении минимального гарантированного дохода принципиально важно, что выплаты должны производиться из федерального бюджета. Эти средства выделяются, только если усилия региональных и муниципальных властей не могут решить проблему бедности и являются дополнением, а не заменой местным социальным выплатам.

Каковы могут быть затраты на выплаты гарантированного минимального дохода в России, если в качестве порогового значения выбрать прожиточный минимум?

По оценке Всемирного банка для этого понадобится всего 0,33% ВВП ежегодно (сейчас это около 400 млрд руб.). В этом идеальном случае сокращение бедности обойдется в четыре раза дешевле, чем могло бы за счет простого расширения существующей системы социальной защиты. Всемирный банк считает ее крайне дорогой из-за недостаточного фокуса именно

на бедных: она стоит более 3% ВВП (без учета пенсий), что более чем в три раза выше дефицита доходов всех бедных семей в стране до социальных выплат (около 700 млрд руб.).

² Там же

ОБ АВТОРАХ

Алексей Гаскаров закончил Финансовый университет при Правительстве РФ, является координатором экспертного центра объединения профсоюзов «Конфедерация труда России», имеет 12-летний опыт работы в ведущих российских компаниях в сфере стратегического консалтинга. Алексей специализируется на вопросах бюджетной политики, стратегий развития регионов, городов и государственных институтов развития. Участвовал в разработке более 30 стратегических проектов в государственной сфере.

Email: aircityhc@gmail.com

Евгений Гонтмахер имеет докторскую степень по экономике, а также является научным руководителем российской экспертной группы «Европейский диалог» и профессором Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва). Евгений — опытный специалист в области социальной политики и ее реформирования.

Email: e.gont53@gmail.com

Владимир Трубин имеет степень кандидата экономических наук, а также является ведущим советником Департамента социальной политики Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. Владимир обладает уникальным опытом сочетания многолетней практической работы и научных исследований в области социальной политики. Специализируется на вопросах социальной защиты в Европе и России, содействия занятости населения, управления миграцией.

Email: trubinvv@list.ru; trubin@ac.gov.ru

ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. | Godesberger Allee 149 |
53175 Bonn | Deutschland

E-Mail:
info@fes.de

Регистрационный номер: VR2392
Реестр Объединений г. Бонна
Местный Суд г. Бонна

Президент: Марин Шульц
Генеральный секретарь: Д-р Сабин Фандрих

Издатель публикации на русском языке:
Фонд им. Фридриха Эберта в Российской Федерации

Мнения, выраженные в данной публикации, могут не совпадать с мнением Фонда Фридриха Эберта. Коммерческое использование СМИ, опубликованных ФФЭ, не допускается без письменного согласия ФФЭ. Публикации ФФЭ не могут быть использованы в предвыборных целях.

© 2022

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РОССИИ И ВЫЗОВЫ XXI ВЕКА



Кроме того, что минимальный размер оплаты труда (МРОТ) является важным параметром состояния рынка труда, он несет важную функцию социальной защиты населения. Поэтому в России, учитывая общий низкий уровень жизни населения, необходимо ставить вопрос о повышении МРОТ не только в соответствии с ростом медианной заработной платы, а быстрее. Необходимо одновременно, с 1 января 2023 года поднять соотношение МРОТ и медианной заработной платы до европейского уровня — 50%. Тем самым МРОТ составит около 20 тыс. рублей (точная цифра зависит от динамики медианной заработной платы в 2021–2022 гг.). В дальнейшем МРОТ должен устанавливаться в соответствии с ростом медианной заработной платы.



Необходимо вывести из системы обязательного социального страхования здравоохранение. От несостоявшейся в России страховой модели медицины необходимо переходить к бюджетной модели, которая показала свою относительно высокую эффективность в большинстве стран — членов ОЭСР. Эта модель не зависит, в частности, от роста зарплат, а финансируется за счет налогов, исходя из общественной потребности на услуги здравоохранения. Необходима глубокая проработка вопроса, широкая экспертная и общественная дискуссия. Итогом этой работы должна стать национальная модель здравоохранения, учитывающая как мировой опыт, так и российскую историческую и социальную специфику.



Нужно покончить с нынешним тотальным огосударствлением средств, которые собираются в виде страховых платежей в Пенсионный фонд. Они не должны быть федеральной собственностью, как сейчас, а должны находиться в общественном (публичном) владении. Такая смена формы собственности предопределяет также изменения механизма управления средствами социального страхования на основе паритетного участия представителей работников, работодателей и федерального правительства. Руководитель Пенсионного фонда должен избираться его правлением, а не назначаться государством, как сейчас.