

ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦЕНЫ ТРУДА В СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

В статье предпринята попытка обосновать приоритет государственной политики в общем объеме социально-экономических проблем, следуя которому можно решить комплекс задач по преодолению бедности, повышению уровня жизни и стимулированию экономического роста. Это, на взгляд автора – решительное повышение цены труда – категории, которая соединяет в себе социальное и экономическое в современном обществе. Поэтому управленческое воздействие именно в этой области наиболее эффективно в целях желаемого роста экономики.

Цена труда – не только экономический, но и социальный приоритет. Оживление российской экономики неизбежно вызывает усиление надежд населения на улучшение жизненной ситуации. Это означает, что государству придется решать наиболее острые социальные проблемы. Как показывает опыт, накопление проблем в социальной области угрожает не только социальными потрясениями, оно гораздо опаснее: смертность среди населения превышает рождаемость, высококвалифицированные кадры специалистов уходят в теневую экономику или уезжают за рубеж и т. д.

В целях преодоления негативных явлений необходимы выработка и реализация заинтересованными структурами более эффективной тактики в социальной области. Это касается, прежде всего, науки, способной должным образом вооружить политику. Все предыдущее десятилетие наука в основном объясняла генезис возникшей в ходе реформ главной социальной проблемы – формирования массовой бедности: кого относить к бедным и их численность, а также каковы новые формы общественных диспропорций. Среди последних можно назвать следующие: провозглашено право на образование, но все больше детей не посещают школу; признано право на охрану здоровья, но нет доступа к нужным лекарствам; декларировано появление рынка оплаченного труда, но продолжает действовать монополия государства на установление размера минимального заработка; провозглашена свобода занятий в целях самообеспечения, но отсутствует транспортная и жилищная доступность рабочих мест и т. д.

Сейчас, когда эти проблемы выявились, требуется определить социальные приоритеты, что, безусловно, непросто, имея в виду традиционную установку власти на решение социальных проблем по остаточному принципу, курс на экономию бюджетных расходов и т. п. По нашему мнению, проводимые социальные меры должны содействовать экономическим успехам, так как одна из главных задач состоит в преодолении экономического отставания России от развитых стран, в том числе и в области повышения уровня жизни.

К сожалению, в российской науке и практике господствует идеология безмерного экономического детерминизма, нет прямой связи между экономическими успехами и социальным положением населения, особенно для живущих в границах бедности. Приведем самый последний пример. При провозглашении установки на усиление борьбы с бедностью бюджет 2005 г. мало что предусматривает для улучшения жизни бедных. В нем намечен весьма скромный рост оплаты труда бюджетников (учителей, медиков, научных работников), но достижение даже этого небольшого роста не гарантировано в условиях перераспределения ответственности в пользу региональных властей с их, как правило, недостаточной финансовой обеспеченностью. В очередной раз не

предусмотрена индексация пособий на детей в малообеспеченных семьях (эти расходы возлагаются на регионы) и снижаются федеральные расходы на жилищные дотации бедным, в то же время пенсии растут медленнее, чем повышаются энергетические и жилищные тарифы. Продолжаются ограничения выплат по социальному страхованию в зоне риска бедности: по травмам, болезням, материнству. Налоги отменяются не в пользу неимущих – так, подоходный налог удерживается даже с минимальной заработной платы, хотя она составляет только пятую часть прожиточного минимума. Напротив, отмена налога с продаж, снижение единого социального налога увеличивают выигрыш состоятельных слоев. Малозначимы выплаты по государственному долгу, несмотря на то, что они практически поступают менее обеспеченным слоям населения, в основном старших возрастов, бедственное положение которых общепризнано.

Все это можно объяснить только одним: у власти отсутствует понимание того, что существенные экономические успехи невозможны без решения социальных проблем. Ведь большинство населения, за исключением традиционных объектов социального призрения (детей-инвалидов, бездомных и беспризорных и пр.), относится к экономически активному, и его доходы и расходы (зарботная плата, налоги, страховые платежи, расходы на покупки, сбережения и др.) – формы существования и движения экономики. Для расширения производства необходим рост покупательского спроса домашних хозяйств. Невозможно увеличить бюджет государства, укрепить безопасность страны, перестроить государственное управление без увеличения поступлений от налогов, которые в конечном счете прямо или косвенно платит население. Невозможно становление рыночной экономики без роста численности квалифицированных кадров, достойной оплаты труда.

Это означает необходимость бóльших (не меньших!) вложений для социальных нужд. До сих пор население получило значительно меньше того, что произвело: при увеличении ВВП на занятого за 1998-2004 гг. на 24% рост реальных доходов населения на душу составил 18%, что не позволило преодолеть даже исходный рубеж реформ – уровень жизни в 1990 г. Требуется в первую очередь решать те социальные вопросы, которые позволяют стимулировать труд. Это, как известно, проблемы цены труда, в которую, по определению МОТ, включается заработная плата, налоги, страхование, выплаты на иждивенцев – бывших и будущих работников (пенсионеров и детей).

Справедливая минимальная оплата труда. Исходным в вопросе определения цены труда является минимальный размер оплаты труда (МРОТ). В этой области регулирование осуществляется посредством норматива, названного прожиточным минимумом (ПМ). Но данный показатель, как подтверждает практический опыт, нетехнологичен в использовании, поскольку постоянно меняется как во времени, так и в пространстве из-за роста цен, пересмотра уровня и состава базовых потребностей.

Следовательно, движение фиксированных минимальных доходов к ПМ – это, по сути, движение по экспоненте к некоему условному идеалу, который может быть преодолен только политической волей, что и имеет место в развитых странах. В них минимум зарплаты и пенсий выше черты бедности, а последняя есть всего лишь критерий исключительно для сферы социальной помощи, но не для системы распределительных отношений по оплате труда, включая и обязательное социальное страхование. Таким образом, ПМ – регулятор бюджетного распределения средств по критерию бедности, но никак не трудового вклада.

В принципе бюджет ПМ семьи характеризует только одно – сколько следует потреблять продуктов, товаров и услуг по предельно допустимым для здоровья нормам, признанными обществом необходимыми, чтобы не преступить черту, за которой начинается деградация личности. Расплата за состояние десятков миллионов людей, которые живут ниже указанной границы бедности (в IV кв. 2004 г.

– 26 млн. чел., или 18% численности населения), в будущем неизбежна в виде общего ухудшения здоровья населения, особенно детей, роста смертности, особенно мужчин в трудоспособном возрасте, расширения общественных настроений, ставящих на первое место в опросах боязнь бедности, снижение престижа труда и т. п.

Проблема роста минимальных доходов, минимальной заработной платы, в том числе минимальной ставки бюджетников, определяющей базу бедности работающих, т. е. половину всех бедных в стране, обостряется с проведением административной реформы, предполагающей передачу ответственности за основные государственные социальные гарантии и затраты на региональный уровень, независимо от финансового состояния территорий. По данным Минфина, 10 субъектов РФ производят 51% доходов госбюджета, остальные 79 – 49% [1, с. 26]. Сейчас задача как государственного аппарата, так и науки – попытаться найти новый механизм регулирования. Задача эта представляется несложной, если внимательно изучить имеющийся в других странах опыт использования социальных технологий. Так, в Эстонии минимальная заработная плата пересматривается в связи с ростом цен и ростом средней заработной платы: например, повысилась средняя зарплата в экономике на 50%, – не меньше повышается и минимальная. Подобный порядок имеет место также во Франции. В России же положение представляется просто катастрофическим. Так, в 1995 г. соотношение между минимальной и средней зарплатой составляло 9%, а в 2003 г. – лишь 8,8%, хотя минимальная заработная плата несколько приблизилась к расходам на проживание: с 14,3% ПМ в 1995 г. до 20,8% в 2003 г. [2, с. 357-358; 3]. Если и дальше не изменится отношение к этой проблеме, то как считает бывший замминистра экономики М. Дмитриев, на достижение достойного ПМ при нынешних темпах роста ВВП потребуются десятки лет. В самое последнее время соотношение между МРОТ и ПМ ухудшилось: минимум заработной платы относительно ПМ в октябре 2003 г. достигал 28%, а в 2004 г. – 22%. По некоторым сведениям, в 2005 г. улучшений не предвидится. Более того, была предпринята попытка, которая не удалась, отменить ст. 133 Трудового кодекса о равенстве указанных индикаторов. В настоящее время в Госдуме решено создать совместно с Правительством рабочую группу по подготовке закона о выполнении в 2008 г. требований равенства МРОТ и ПМ, но реальные результаты пока неясны: смена настоящей парадигмы явно затягивается.

Этой проблемой постоянно занимаются профсоюзы, и она достаточно очевидна для тех, кто принимает решения. Например, в Госдуме в 2003 г. ряд законодателей предлагали установить более высокий минимум зарплаты (10 руб. в час., или примерно 1,6 тыс. руб. в месяц при ПМ, равном 2,3 тыс. руб.) хотя бы в коммерческом секторе, где уровень оплаты труда почти вдвое выше, чем в государственном. Но сразу посыпались возражения – не разорит ли этот минимум государственные оборонные предприятия, где несвоевременно оплачивается госзаказ; сельское хозяйство, где официальная заработная плата составляет 1,5-2,0 тыс. руб. в месяц; легкую промышленность с ее низкооплачиваемым женским трудом и жесткой конкуренцией со стороны импорта; малый бизнес, который может уйти «глубже в тень» и т. д.

Справедливости ради стоит отметить, что, вообще, выполнение поставленной цели – достижение МРОТ на уровне ПМ – экономически трудно достижимо. Как известно, ПМ есть не что иное, как стандартизированный потребительский набор (потребительская корзина) продуктов, товаров и услуг, определенный в текущих ценах. Каждые пять лет этот набор должен по закону пересматриваться, так как меняется структура потребления, типичной закономерностью которой является увеличение абсолютных размеров расходов при снижении их доли на питание и ее повышении на услуги даже при неизменных ценах.

Если же учитывать ценовой фактор, то при любом методе расчета натуральной потребительской корзины, пусть по самым минимальным ценам (такое предложение сейчас имеется, но его трудно осуществить, если цены постоянно меняются, уровень инфляции в России весьма существенно выше, чем в Европе, где он равен только 2-3% в год), то ПМ обречен на постоянный рост, а минимальная заработная плата – на постоянное стремление его догнать.

Вывод очевиден: достижение пропорций «минимум оплаты – минимум потребления» зависит от политической воли властей. Здесь нет автоматической связи между ростом экономики и ростом минимальной фиксированной оплаты труда. Принятие подобного решения означает взаимодействие различных общественных сил и агентов производства. Интерес работника – в повышении своего потребления, работодателя – в уменьшении издержек на рабочую силу. Роль государства при таком раскладе состоит в нахождении оптимума между позициями противоборствующих сил, исходя из национальных целей: поддержание мира в обществе, развитие обеих сторон жизнедеятельности – социальной (население) и экономической (капитал). Это тем более актуально, что в России проблема определения государственного минимума оплаты труда достаточно остра по сравнению с остальным, пограничным с нею миром. Так, размеры минимальной заработной платы в странах Центральной и Восточной Европы (январь 2003 г.) и России (на конец 2003 г.) составили (евро):

Болгария	56	Чехия	199
Румыния	73	Польша	201
Словакия	118	Венгрия	212
Россия	17		

В бывших прибалтийских республиках уровень оплаты труда значительно выше среднероссийского. Так, в Латвии и Эстонии средняя заработная плата превышает среднероссийскую в 2-3 раза, а минимальная – в 6-7 раз. Более того, ситуация лучше и у ближайших союзников по СНГ. На Украине в декабре 2003 г. минимум составил 37 долл., Казахстане – 35, Белоруссии – 20 долл. (в России 20-долларовый минимум введен с октября 2003 г.) [5, с. 26]. Цифры по России представляются неприемлемыми на фоне ее намерений вступить в ВТО, где низкая заработная плата рассматривается как фактор недобросовестной конкуренции. Кроме того, ратифицируемая Россией Европейская Социальная Хартия содержит в рекомендациях вполне конкретный норматив искомой пропорции: минимальная оплата труда должна составлять не менее 60% средней. Поэтому изменение российской ситуации неизбежно.

На наш взгляд, необходим переход к регулированию оплаты труда по показателю средней заработной платы, (а не ПМ как сейчас), причем минимум оплаты должен расти темпом не ниже, чем повышаются средняя зарплата и цены ($M \times 3 \times C$). Между тем индекс цен для этих целей может быть рассчитан через ПМ, который, как показывает отчетность, может возрастать в большей степени, чем общий индекс потребительских цен, из-за роста цен на продовольствие. К сожалению, на практике

нередко малообеспеченные платят за свою минимальную потребительскую корзину по более быстрорастущим ценам, чем остальное население.

Чтобы ввести подобное регулирование, законодатель должен определить порядок, по которому ежегодно при составлении бюджета устанавливается пропорция «МРОТ – средняя зарплата», исходя из стандарта, рационального для страны, или сформулированного ООН для преодоления бедности в государствах с переходной экономикой (не менее 2 долл. в день), или рекомендации, содержащейся в Еврохартии, – 60% средней оплаты. Однако в действительности все происходит наоборот – правительство изымает соотношение между МРОТ и ПМ из системы обязательных индикаторов при составлении федерального бюджета, как это произошло в принятых изменениях Бюджетного кодекса.

Налоги и страхование в системе регулирования цены труда. Если в социальной политике в качестве стратегической линии следует признать борьбу с бедностью (а по нашему приоритету, прежде всего, с экономической бедностью работающих и их семей), то в качестве тактической – обоснованность не только глобальных, но и позитивных локальных решений. В этой связи можно порекомендовать меры по такому снижению налогов, которое будет адекватно повышению реальной заработной платы, в том числе и минимальной, но в иной форме.

В современной российской экономике решающую роль играют налоги, взимаемые с предприятий. Но и население платит все больше налогов, что видно из приводимых ниже данных.

Иерархия наиболее важных налогов в России (по расчетам к проекту консолидированного бюджета 2003-2004 гг., млрд. руб.) выглядит следующим образом [6, с. 34]:

	2003 г.	2004 г.
НДС	946	988
На прибыль	668	652
На доходы физических лиц	407	553
Единый социальный налог	365	438
На внешнюю торговлю (таможня)	336	533
На природные ресурсы	313	398
Акцизы	279	239
На имущество	134	184

Исходя из значимости налогов в рыночном хозяйствовании, вполне оправданно использовать их как рычаг перераспределения средств для решения социальных проблем. Прежде всего необходимо освободить от налогообложения доход на уровне ПМ и отменить подоходный налог с минимальной заработной платы. Для этого следует законодательно установить норму обязательного ежегодного соответствия стандартного налогового вычета из заработка на уровне не ниже минимальной оплаты труда. Между тем практика налогообложения оставляет желать лучшего. Так, когда ввели минимум заработной платы в 450 руб. в месяц и не повысили соответственно величину налогового вычета, оставив его на прежнем уровне (т. е. с заработной платы в 400 руб. в месяц), то, естественно, налогом стали облагаться 50 руб., после введения минимума в 600 руб. – 200 руб., с введением в 2005 г. минимума в 720 руб. – 320 руб. Парадоксально, но подобные изъятия происходят на фоне постоянных разговоров о борьбе с бедностью, которая рассматривается как важнейшая не только национальная, но и международная задача: ООН в Целях тысячелетия поставила задачу борьбы с нищетой (сокращение более чем в 2 раза).

Автор будучи членом экспертной комиссии Комитета по труду и социальной политики Госдумы неоднократно пыталась обратить внимание законодателей на

уровень обложения минимальных доходов, но поддержки не получила. Как, впрочем, и в вопросе освобождения от налогообложения бедных семей с детьми, решение которого в действующих условиях имеет важное значение. В 2003-2004 гг. льготу по налогам на детей предоставляли в размере всего 39 руб. в месяц и только лицам с доходом до 20 тыс. руб. в год, или менее 1,7 тыс. руб. в месяц. Между тем в 2003 г. ПМ уже соответствовал годовому доходу налогоплательщика в размере более 27 тыс. руб., хотя население с таким доходом имеет право по закону на материальную поддержку государства, поскольку официально признано бедным.

В действующей налоговой системе по-прежнему существуют ограничения для семей, имеющих более одного ребенка, поскольку не учитывается их низкий душевой доход при превышении валового предела доходов на льготу. Например, для налогоплательщика с годовым доходом 40 тыс. руб. и одним иждивенцем (душевой доход 20 тыс. руб.) предусмотрен указанный стандартный вычет из налогооблагаемой базы, а налогоплательщик с двумя детьми при зарплатке в 42 тыс. руб. в год (душевой доход 14 тыс. руб.) таким правом не может воспользоваться.

Все это несправедливо по отношению к налогоплательщикам и малоэффективно с позиций борьбы с бедностью и депопуляцией в России. Между тем в отличие от прямой раздачи помощи малообеспеченным слоям населения, налоговые преференции не имеют дестимулирующего характера, не поощряют иждивенчества. При налоговых льготах *собственные трудовые усилия* способствуют сокращению численности работающих бедных, а это очень важно для России, где экономическая бедность тех, кто имеет работу, но недостаточно зарабатывает, отличает ситуацию от африканской и азиатской. В российских условиях, учитывая некоторые традиции, отношения, не содержащие антистимулов к экономической активности, предпочтительнее прямой раздачи помощи. Часть населения вполне готова предпочесть мизерное пособие на бедность (в совокупности с доходами от личного подсобного хозяйства и «серой», неформальной занятости) мизерной же официальной заработной плате и легальным доходам, лишь бы не иметь дело с начальством, налогами, регистрациями, транспортом, фиксированным рабочим днем и прочими известными обстоятельствами, усложняющими жизнь.

Мировой банк в свое время рекомендовал шире использовать налоговые освобождения, скидки и льготы в целях социальной защиты. В принципе речь идет о двух разных парадигмах в этой защите: либо благотворительное общественное иждивение как вычет из национального дохода, либо стимулирование самозащиты и самообеспечения как вклада в национальный доход. Политика должна быть направлена на всемерное поддержание трудового человека – работника, предпринимателя – того, кто не ждет подачки, а пытается зарабатывать сам. Таким, повторимся, должен быть и государственный приоритет: поддержка трудового человека при выборе очередности проведения социальных мер, если они, конечно, останутся в повестке дня в реализуемой сейчас на практике идеи минимизации социальной роли государства.

Для реализации данной позиции в качестве альтернативы действующего персонализированного обложения каждого работающего в семье можно предложить ввести, как это практикуется в мировом сообществе, посемейное налогообложение с учетом иждивенческой нагрузки, по добровольному выбору налогоплательщика. Это несколько смягчило бы «антидетский» настрой действующего налогообложения,

явилось бы более справедливым и тем самым способствовало бы выходу из тени части занятых.

Кроме того, необходимо законодательно реанимировать правило обязательной ежегодной индексации не облагаемого налогами минимума – стандартного вычета из дохода налогоплательщика и на него и на его иждивенца, размер которого должен определяться при принятии федерального бюджета. Данная норма должна быть введена в Налоговый и Бюджетный кодексы – в мире она называется отрицательным налогом на получающих низкие доходы, в России – льготой. Тем самым обеспечивается реальная прибавка средств на проживание, некий заменитель прогрессивной шкалы налогов. Можно также предоставить малообеспеченным категориям плательщиков право выбирать между налоговой льготой и адресной помощью по бедности, дифференцировать налоговые льготы по числу детей, возможны и другие решения социальных задач, если основательно использовать налоговые инструменты.

Среди налогов особую социальную нагрузку несет единый социальный налог (ЕСН) (ранее страховой взнос). Появление этой дефиниции внесло в управление полную путаницу, а работник был просто ограблен. У него отняли страхование по безработице, отдав эту функцию бюджету, который ввел резкое ограничение на пособия безработным, уволившимся по собственному желанию, уменьшил источники для реализации программы поддержки рабочих мест и пр. Парадоксально, что подобная мера предпринята в ожидании всплеска безработицы при вступлении России в ВТО. Между тем бюджет при этом выиграл: из него ассигнуется на безработицу втрое меньше, чем ранее получал Фонд занятости, меньше средств идет на поощрение открытия собственного малого бизнеса и иной самозанятости в районах с крайним дефицитом рабочих мест.

Такая свобода действий для исполнительной власти – следствие отсутствия в российском праве рыночно ориентированного закона о страховщике в сфере социального страхования, который мог быть не только государственным фондом, но и *страховой кассой* (как в национальной истории России и ныне нередко в странах Запада) – форму должны выбирать участники страховых отношений, которые цивилизованно решали бы вопрос о собственности на средства. Сейчас средства застрахованных государство объявило своей собственностью. Имей они статус не федеральной, а хотя бы совместной собственности страхователей и застрахованных, отданной в траст государственным структурам, нельзя было бы принимать произвольных решений в этой важнейшей области социальной защиты населения без учета мнения участников. Подобное происходит и сейчас, когда одно законодательство (Основы социального страхования, Закон о пенсионном страховании) противоречит другому (Налоговый кодекс), а власть озабочена только бюджетно-финансовыми ограничениями.

Виновны в таком положении и профсоюзы, которые не смогли отстоять своих требований о нецелесообразности изъятия раздела об обязательном страховании из Трудового кодекса, регулирующего, как известно, трудовые отношения, и передачи его в сугубо финансовую сферу с ее отношениями между страхователем и страховщиком (читай – государством, которое возложило на себя эту роль). Непонятна и спокойная реакция предпринимателей, равнодушно взирающих на подобную экспроприацию той цены труда, которую они выплачивают по договорам найма, хотя, казалось бы, они должны быть заинтересованы в использовании этих средств на цели поддержания социального партнерства.

Не удивительно, что в подобных координатах Правительство РФ сокращает ЕСН, хотя социальные выплаты на его базе безмерно малы и несопоставимы с

требованиями МОТ и ЕС, выход на параметры которых, по крайней мере, означает удвоение расходов.

Чтобы прийти к консенсусу интересов работодателей и работников в этой важнейшей сфере, следует, исходя из мирового опыта, изменить систему уплаты страховых взносов, перераспределить страховой взнос (ЕСН) между работодателем и работником. Это, безусловно, необходимо, так как давление данного налога на издержки предпринимателя действительно чрезмерно. Так, в 2004 г. налог для большинства предприятий установлен в размере 35,6% (с учетом класса опасности и взносов на страхование производственного вреда в некоторых отраслях достигает 44%) к фонду заработной платы, а с 2005 г. – 26% (с учетом максимального взноса на травму – 34%), тогда как налог на прибыль составляет 24%. Судя по этим цифрам, вероятно, выгоднее не утаивать размер прибыли, чем повышать или выводить из тени оплату труда.

Поэтому налоговая реформа идет по пути снижения ЕСН. Но никто не отменял цели и программы страхования, удовлетворяющие социальные нужды (пенсии, пособия по болезни и пр.). При ограничении средств государственного бюджета на их обеспечение необходимо, чтобы в цене товара (услуги) была обозначена только часть общего социального взноса работодателя, а другая часть представляла бы плату застрахованных работников, т. е. пропорция взносов составляла бы 50:50 или 70:30, как это имеет место в финансировании страхования на Западе.

О налоговых взносах на социальное страхование за рубежом дает представление табл. 1 [7, с. 16].

Таблица 1

Платежи на цели социального страхования участников отношений трудового найма, %

Страна	Наемные работники		Предприниматели	
	ставка к фонду зарплаты	доля в общем платеже	ставка к фонду зарплаты	доля в общем платеже
Франция	9	24	28	76
Германия	17	50	17	50
Италия	7	21	30	79
Великобритания	10	28	26	72
Нидерланды	23	62	14	38
Дания	10	91	1	9
Норвегия	7	83	1	17
Швеция	5	17	25	83
Финляндия	6	20	24	80
Ирландия	5	31	11	69
Испания	5	17	24	83
Греция	12	35	22	65
Португалия	9	32	19	68

Конечно, такая модель солидарной ответственности возможна при условии повышения заработной платы на величину страхового взноса, уплачиваемого работником. Как известно, в советской системе оплаты труда такая модель не предусматривалась, не изменилась ситуация и в пореформенный период. Сегодня рынок исходит из 100% взноса работодателя и 0% взносов работника из собственного заработка (по 2000 г. действовал норматив 1% личного взноса на пенсии, но потом он был добавлен к подоходному налогу, который увеличился с 12 до 13%).

Выигрыш от такой возможной, казалось бы формальной, реорганизации системы доходов – в перераспределении ответственности трех социальных партнеров: работодателей, работников, государства. В результате, роль каждого в управлении будет обусловлена спецификой интересов, что способствует формированию новых источников развития, благодаря переговорам, контролю, судебным решениям, т. е. действиям на правовой основе. Конечно, предлагаемая перестройка организации распределения доходов требует тонкой управленческой настройки, вызывает дополнительные косвенные расходы, как всякая истинная реформа. Но такие требования на фоне резкого повышения зарплаток менеджеров представляются вполне справедливыми именно за счет высокого качества их работы.

Расходы на иждивенцев – часть стоимости рабочей силы. Обязательное социальное страхование как часть цены труда (издержек производства предпринимателя на наем труда) в системе распределительных отношений выступает в форме пенсий – за выслугу лет работникам, инвалидам, а также пособий на детей. Наряду с заработной платой они входят в состав расходов на воспроизводство рабочей силы.

Как известно, страхование предполагает плату за риск утраты заработка в определенных законом случаях. Судя по Основам социального страхования в РФ, в числе этих рисков – старость и родительство (материнство и отцовство), что полностью соответствует конвенциям МОТ и Европейского кодекса социального обеспечения. Проблема, однако, – в их выполнении, и главный вопрос состоит в явно недостаточных размерах выплат. Действующие в развитых странах нормы несопоставимы с аналогами в России, что никак не соответствует ее претензиям на место в Совете Европы, в элитарной восьмерке наиболее мощных держав и пр. Так, расходы на финансирование пенсий в России составляют 6% ВВП, тогда как в ЕС – 12,7% (табл. 2) [8].

Таблица 2

Социальные выплаты, включая пенсии, за рубежом в 1999 г., % ВВП

Страна	Пенсии	Все бенефиции
ЕС, всего	12,7	26,4
Португалия	10,1	19,7
Бельгия	11,6	26,3
Финляндия	11,2	26,0
Дания	10,7	28,6
Швеция	12,2	32,2
Германия	13,0	28,6
Великобритания	11,5	25,8
Греция	12,7	24,7
Исландия	6,0	18,8
Испания	9,9	19,4
Норвегия	9,0	27,3
Франция	13,5	28,8
Чехия	12,6	25,7
Ирландия	3,8	14,1
Словения	7,6	20,0
Италия	15,1	24,4
Люксембург	10,9	21,2
Нидерланды	13,3	26,5
Австрия	14,0	27,7

Основной показатель, по которому можно судить о реальной роли пенсий в качестве источника материального обеспечения работников в старости, – коэффициент замещения заработка. В России в 2004 г. он составлял менее 30%, тогда как по Конвенции МОТ минимальный норматив – 40% заработной платы квалифицированного работника. Следовательно, минимальная пенсия в России в 2004 г. должна была бы составить примерно 2,4 тыс. руб. по сравнению с запланированными по базовой пенсии 720 руб., а с марта 2005 г. (после массовых протестов пенсионеров против замены льгот денежной компенсацией) – 900 руб. Таким образом, средняя пенсия, исходя из рекомендуемого ЕС соотношения по оплате (минимум 60% средней), должна бы приблизиться примерно к 4 тыс. руб. при фактической порядка 2,0 тыс. руб.

По международным стандартам Россия должна повышать пенсии, между тем ресурсы по ЕСН она сокращает. Общеизвестно, что ЕСН растет в абсолютном выражении из-за постоянного повышения номинальной заработной платы. Но если два фактора (ставка взноса и база – фонд заработной платы, с которой он берется) только компенсируют друг друга, то отсутствует источник увеличения коэффициента замещения, реального повышения пенсий, ее покупательной способности. Рост цен на жилье и услуги перекрывает небольшой рост пенсий (табл. 3).

Попытаемся сформулировать некоторые проблемы распределительной политики доходов, требующие серьезных изменений. Прежде всего необходимо отменить курс на снижение ЕСН. В настоящее время его ставка на уровне 20% с учетом ужесточения регрессивной шкалы (ФЗ-70 от 20 июля 2004 г.) не позволяет иметь коэффициент замещения пенсией заработной платы в соответствии с международным нормативом для минимальной пенсии – 40% заработка квалифицированного работника (Конвенция МОТ № 102, Европейский кодекс социального обеспечения). При таком нормативе коэффициент замещения, по расчетам, должен составлять примерно 55-60%, а не 25%, как в России. Альтернатива – или снижение ЕСН, или выход на уровень стандартов Совета Европы – диктует, на наш взгляд, следующий план действий: отменив ЕСН, легализовать полностью пенсионный страховой взнос как самостоятельную категорию, а не как вычет из ЕСН и распределить обязанность его уплаты между работодателем и работником.

Таблица 3

Индексы потребительских цен на отдельные группы товаров и платных услуг населению РФ, % к декабрю предыдущего года

Товары, услуги	2003 г.	2004 г. (ноябрь)
Содержание и ремонт жилья для граждан собственников жилья в результате приватизации, граждан собственников жилых помещений по иным основаниям	131,0	129,9
Услуги по организации и выполнению работ по эксплуатации домов ЖК, ЖСК, ТСЖ	132,6	127,3
Оплата жилья в домах государственного и муниципального жилищных фондов	131,7	130,4
Водоснабжение и канализация	132,3	131,4
Отопление	133,6	119,2
Водоснабжение горячее	133,0	122,8
Услуги по снабжению электроэнергией	115,4	114,4

Такой подход, а также накопительно-сберегательная составляющая пенсионной реформы требуют решения вопроса о собственности на пенсионные накопления: т. е. отказа от федеральной собственности в пользу собственности застрахованных. Только тогда можно решить задачу, которую ставит реформа, – повышение ответственности работника за свои отчисления от заработной платы. Тем самым отношения по поводу пенсии между государством, выступавшим ранее в роли донора, и гражданином как субъектом его иждивения в связи с затратами его труда на это государство, заменяются отношениями между работодателем как страхователем и работником как застрахованным. Цель – инициировать заинтересованность у последнего в легальных договорах найма, в прозрачности заработной платы, умении ориентироваться на финансовом рынке в качестве его участника и пр.

Этого и пытаются добиться пенсионная реформа, но очень робко и неэффективно. В предлагаемой схеме усилия «налоговиков» направляются на новый объект – работающее население, и в этом смысле облегчается положение предпринимателя, и его интерес смыкается с интересом государства.

Таким образом, подлинная реформа пенсий (и страхования в целом как части цены труда) должна была бы означать перераспределение ролей агентов рынка. И дело здесь не столько во вновь возникшем дополнительном бумагообороте, сколько в пересмотре всего правового статуса пенсионных накоплений в новой системе экономических координат, включая зависимость между взносами и выплатами, подлинный учет рисков и накопительно-сберегательный характер отношений.

Что изменилось по сути? Прежде государство в обмен на распоряжение пенсионными средствами действовало как абсолютный и единственный гарант пенсионного обеспечения. В условиях, когда пенсия становится результатом личных накоплений работников, отношения между участниками пенсионного страхования (особенно это заметно в накопительной его части) выступают, в принципе, как гражданские правоотношения.

Роль государства как законодателя, определяющего правила игры в обязательном страховании, не изменяется. Но само понятие пенсионного капитала, введенное реформой, не оставляет сомнения в том, кто настоящий собственник. Роль исполнительной власти должна сводиться к организаторским и надзорным функциям. Тогда станут невозможными, например, такие решения, как передача без согласия собственников права управлять инвестиционными пенсионными резервами Внешэкономбанку – структуре, которой поручена уплата внешних долгов государства; поиск непонятной организационно-хозяйственной формы Пенсионного фонда – то ли государственное унитарное учреждение, то ли некоммерческая организация, то ли вообще некий кентавр – государственная и некоммерческая одновременно; сугубо аппаратный выбор управляющих структур и сугубо властные процедуры принятия решений без учета мнения союзов работодателей и профсоюзов, вне гражданского общества; принудительное без компенсационного возмещения, с нарушением устава нецелевое использование страховых средств (на празднование юбилея ВОВ, на помощь интернатам, на помощь в Чечне, на замещение бюджетных обязанностей по содержанию интернатов, государственному обеспечению ветеранов и пр.).

Признание фактических собственников субъектами де-юре заставит изменить законодательство в части права наследования накопительной части трудовой пенсии, которое сейчас ограничено в случае смерти пенсионера после назначения пенсии. Подобные ограничения должны быть сняты. Возможны более гибкие технологии личного распоряжения накопленными средствами, позволяющие

действительно реализовать имущественные права пенсионеров, как им и обещали, обосновывая реформу. Так, вполне вероятно, что многие мужчины предпочтут (с учетом типичной продолжительности жизни) использовать значительную долю накопленного сразу при выходе на пенсию, уменьшив будущую ренту и пр.

Наконец, признание частной собственности на пенсионные накопления, выделение личного вноса в общем платеже открывают путь к расширению численности плательщиков за счет самозанятых, работающих в семейных формах, в сфере «серой» занятости и пр. Если к тому же заменить право на социальную пенсию правом на социальную помощь по бедности для тех, кто не платил страховых взносов в течение пяти лет (минимум по новому законодательству), тогда, вероятно, не пришлось бы Пенсионному фонду с трудом сводить концы с концами при составлении бюджета на 2004 г.

Далее, приближение размера пенсий к международным стандартам, по нашему мнению, связано с порядком их государственного регулирования. По действующим правилам они повышаются в части базовых пенсий только на рост цен (индексация), а в части трудовой – на индексацию с корректировкой на перевыполнение по взносам (ст. 17 Закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»)

№ 173-ФЗ от 17 декабря 2001 г., ст. 20 закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» № 167-ФЗ от 15 декабря 2001 г.). В итоге пенсия априори будет отставать от роста заработной платы вместо того, чтобы к ней приближаться. Особенно в жестких рамках окажутся наиболее низкие – базовые пенсии, и, как ни странно, накопительные пенсии, на которые меры по индексации не распространяются. А жаль, в 2003-2004 гг. проценты на них, судя по проекту бюджета Пенсионного фонда, были ниже инфляции.

Преодолеть подобные «ножницы» можно, если провести следующие мероприятия.

Во-первых, необходимо перейти от индексации пенсий на рост цен к индексации на рост заработной платы.

Во-вторых, следует ввести новый метод регулирования, который ранее назывался адаптацией, или актуализацией (осовремениванием) пенсий. В отличие от индексации адаптация пенсий должна производиться в течение года по отдельным группам пенсионеров независимо от индекса цен по срокам, предусмотренным утвержденным ФС РФ бюджетом Пенсионного фонда. Главное, что позволяет адаптация – приблизить величину базовой пенсии к ПМ, который сейчас явно занижен в части расходов на жилье, медицинское обслуживание, транспорт, бытовые услуги, но тем не менее вдвое выше самой малой пенсионной выплаты (1,6 тыс. руб. по сравнению с 660 руб. в координатах 2003 г.). Действующий сейчас предлагаемое правило адаптации, не было бы в 2004 г. повышения базовой пенсии всего на 69 руб. – меру, которую никто не понял в условиях дороговизны предметов первой необходимости.

В-третьих, целесообразно повышать пенсии за счет специальных мер для бюджетников – бывших работников образования, здравоохранения, культуры, учреждений социального обслуживания и т. п. Учитывая низкие пенсии бюджетников, исчисляемые по низкой же заработной плате, следовало бы распространить порядок установления пенсий государственным служащим (75% последнего заработка) на учителей муниципальных школ, воспитателей детсадов, медперсонал городских и сельских больниц, интернатов и других социальных работников государственных и муниципальных учреждений. Так, по нашему мнению, государство искупит в некоторой степени свою вину за недоплату вклада медиков и педагогов в национальное развитие, усилит у молодежи стимулы к работе в этих сферах. Это

способно облегчить ожидаемую негативную ситуацию на рынке труда в образовании (уменьшение численности детей), в здравоохранении (сокращение бесплатности, неизбежно ведущее к уменьшению числа коек, медперсонала и прочей экономии), в социальном обслуживании (отмена натуральных льгот, перевод их в денежную форму, когда становятся нужными не социальные работники, а финансовые клерки). Улучшатся гендерные соотношения в пенсионном обеспечении по полу – сейчас женщины составляют большинство бюджетников и соответственно получателей низких пенсий.

В-четвертых, в некоторой степени увеличить пенсии можно в случае решения вопроса о так называемых нестраховых периодах (родительство, служба в армии). В прежнем варианте они вообще перестали учитываться (что сократило, главным образом, пенсию у женщин), в новом – источник обеспечения нестраховых периодов обозначен нечетко: по закону (№ 113-ФЗ) им должен был быть бюджет, но он этой функции не выполнил. Сейчас постановлением правительства определена страховая (мизерная) ставка в год в такие периоды (0,7-1,0 тыс. руб.), реальное возмещение которой ныне оформляется целевым законом на базе ст. 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Последний (но не по значимости) вопрос – содержание детей и цена труда. Переходный характер российской экономики заключается помимо прочего в том, что игнорируется важнейший фактор воспроизводства стоимости рабочей силы, в соответствии с которым заработная плата должна позволять содержать иждивенца. В России работники с заработками ниже среднего могут обеспечивать себя и детей, сокращая собственное и без того недостаточное потребление, а со средними – только по минимуму. Таковых, судя по обследованиям, большинство.

Развитие рыночных отношений объективно требует решения этой проблемы, тем более, что самые бедные семьи в России – это семьи с детьми. Риск стать бедным значительно увеличивается для каждого взрослого, желающего обзавестись ребенком. Не секрет – проблемы с рождаемостью не в последнюю очередь связаны с указанным риском, и чтобы улучшить ситуацию, нужны значимые вложения в поддержку родительства.

Традиционно это происходит за счет двух источников: государства (бюджет) и работодателей (страхование). Сейчас, когда в трудоспособный возраст вступила молодежь прошлой демографической волны, важно продумать систему стимулирования деторождения и воспитания. Правительственный курс на экономию социальных расходов не делает исключения для подрастающего поколения. Более того, дети – дискриминируемая группа населения с точки зрения даже количественной пропорции доступа к ресурсам. По нашим расчетам, расходы государства на детей из бюджета и фондов страхования составляют порядка 11-12% их общего объема, тогда как доля детей в численности населения – 20%. Но и эта цифра весьма условна – в России нет системы измерения через социальные нормативы финансовых затрат на детей, как впрочем, и на стариков, и на бедных, и на иные проблемные группы граждан. Бюджетный кодекс Российской Федерации вообще не предусматривает *классификацию статей по социальным категориям и группам пользователей бюджетных средств*.

Надежда на бюджетные расходы на детей минимальна (классический пример – пособие для малообеспеченных детей – 70 руб. в месяц, которое не повышается с 2001 г. при росте цен за этот период в 1,5 раза). Предложения Комитета Госдумы по делам семьи, материнства и детства, связанные с какими-либо расходами, вызывает всегда отрицательную позицию Минфина России, за два последних года

не удалось увеличить в бюджете средства на детские программы, летний отдых, санаторное обслуживание, спортшколы и т. п.

Подобная ситуация в условиях убывающего населения в стране вынуждает искать другой, внебюджетный источник повышения расходов на поддержку семей с детьми.

В мире в данной ситуации есть объективно выстроенные решения, исходящие из сущности современных экономических отношений – расходы на детей рассматриваются как *составляющая цены труда (цены рабочей силы)*, которую предприниматель платит работнику по договору найма. Содержание ребенка должно обеспечиваться соответствующими размерами заработной платы и страховыми выплатами, в том числе и на детей. Последнее существует во многих европейских странах: Бельгии, Греции, Италии, Франции, Португалии и др. Так, страховые пособия на детей в странах Западной Европы составляют [9, с. 3-8]:

		%
Бельгия	В пределах общего страхового тарифа	37,9
Греция	Тариф на семейные пособия	2,0
Италия	Социальные страховые взносы на детей	2,5
Португалия	В пределах общего страхового тарифа	34,3
Франция	Социальные страховые взносы на детей	5,4

На наш взгляд, вполне возможно воспользоваться мировым опытом: для работников с детьми, труд которых оплачивается ниже прожиточного минимума, следует либо ввести специальную доплату к начисленной заработной плате, либо назначить соответствующее пособие, т. е. изыскать любую форму целевых выплат за счет страховых взносов работодателя. Тем самым будет решаться комплексная задача: вывод минимального заработка на уровень прожиточного минимума, повышение оплаты труда бюджетникам, помощь семьям с детьми.

Причем подобный вариант повышения оплаты труда в сфере, где заняты 12 млн. бюджетников, экономнее, чем удовлетворение постоянных требований об увеличении минимальной ставки и с нею остальных составляющих единой тарифной системы: ведь фактические заработки достаточно часто выше установленной ставки.

Однако все же у бюджета останутся «чистые расходы» на семейные пособия на детей, родители которых не работают. Среди них – безработные (когда правительство отменило страхование по безработице, оно взяло на себя заботу об этих людях). А так как указанная трансформация уменьшила ресурсы по сравнению с прежней системой страхования занятости (по ней 1,5% от фонда зарплаты 2004 г. – 60 млрд. руб., а федеральный бюджет тратит на соответствующие цели порядка 22 млрд. руб.), затраты бюджета на повышение детского пособия безработным матерям невелики.

В тех же семьях, где женщина не работает, детское страховое пособие должен получать работающий мужчина. Что касается семей, потерявших кормильца, а также инвалидов, то увеличение выплаты на детей указанным категориям не сильно увеличат финансовые проблемы Пенсионного фонда, которому Правительство должно возместить потери по ЕСН, да и собственные долги.

В предлагаемой модели остается нерешенным вопрос, как быть с объявленным курсом на снижение налоговой нагрузки на работодателя. Как показал опрос Института стратегических социальных исследований, сокращение ЕСН рассматривается большинством предпринимателей только как источник уплаты долгов государству (см. [10]), но никак не улучшения положения работника. И вообще, роль налоговых сокращений ЕСН преувеличена: из себестоимости его освободившаяся сумма должна быть перенесена прибыль, которая тоже облагается налогом, а затем бюджет будет возмещать из всех собранных сумм потери социальных страховых фондов на пенсии, медицину, пособия. Полагаем, что сейчас от налогов скрывается не столько заработная плата, сколько прибыль.

Подобная финансовая рокировка не усиливает социальной роли бизнеса в национальном развитии. При условии широкого использования в социальной политике самовозрастающей по источнику страховой системы отношений можно было бы предусмотреть, предположим, 0,5-1% фонда заработной платы на выплату страховых пособий на детей, в первую очередь низкооплачиваемым работникам. Это справедливо в координатах предлагаемого совместного участия во взносах работодателей и наемных работников, в результате работодатель будет платить гораздо меньше, чем сейчас.

Модели обязательного страхования детей, судя по опыту зарубежных стран, могут быть различными. Есть страны, где эту задачу решает только предприниматель (Франция, Италия), есть, где эта обязанность выполняется совместно с работником (Греция), – конкретный выбор, вероятно, определяется исходя из общенациональной значимости отношения к подрастающему поколению и расклада политических сил, вариантов финансового перераспределения доходов участников производства. Но одно ясно – не только бюджет отвечает за поддержку семей с детьми, предусмотренную международным правом и национальными конституциями, в том числе и российской.

Конечно, на деле провести подобную реформу непросто, требуется тонкая управленческая настройка. Но она не терпит отлагательства.

Завершая изложение темы о социальной тактике, используемой для реализации целей социальной политики, хотелось бы подчеркнуть, что даже при известных ограничениях задача поиска наиболее рационального для населения результата вполне разрешима – необходимы лишь воля тех, кто принимает решения, и участие тех, кто владеет знанием позитивных технологий.

Литература

1. *Человек и труд. 2004. № 11.*
2. *Труд и занятость в России. М.: Госкомстат России, 2003.*
3. *Социально-экономическое положение России (январь-декабрь 2003 г.). М.: Госкомстат России, 2004.*
4. *Сайт «Eurostat (Statistiques en brief)-Theme 3 -10/2003»*
5. *Цена труда – приоритет социально-экономической политики в России. М.: Профиздат, 2004.*
6. *Прозрачный бюджет. Материалы к проекту федерального бюджета 2004 г. М.: Профиздат, 2003.*
7. *Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 5.*
8. *Eurostate, Economic portrait of the European Union. 2002.*
9. *Семейные пособия: международные нормы и зарубежный опыт. Изд. Российского фонда социальных реформ. М.: Просвещение, 2003.*
10. *Время новостей, 12 июля 2004 г.*