

Предложения по мерам социальной политики в условиях комплексных санкций

Институт исследований и экспертизы ВЭБ

По оценкам АНО «Институт ВЭБ», уровень безработицы в 2022 году увеличится с 4,8% в 2021 году и 4,4% в январе текущего года до 6,0 – 6,2% за год в зависимости от сценария. При этом снижение реальных располагаемых доходов населения составит 10 – 12%. Не допустить более высокого роста числа безработных позволит реализация дополнительных мер поддержки занятости, профессионального переобучения работников в соответствии с новыми потребностями рынка, а также за счет адаптации экономики и рынка труда к новым условиям. Необходимость проведения импортозамещения по направлениям, на которые наложены санкции, и уход с российского рынка ряда иностранных компаний могут стимулировать создание новых организаций и производств, которые отчасти поглотят высвобождающуюся рабочую силу.

Дополнительные меры, направленные на поддержку доходов населения

Для поддержки доходов населения уже в 2022 году необходимо реализовать ряд мер, направленных на сохранение в условиях повышенной инфляции (по оценкам Института, составит 19,3% на конец года) уровня доходов работников бюджетной сферы, в частности, провести дополнительную индексацию пенсий, пособий, заработных плат работников бюджетной сферы с учетом оперативных данных об изменении цен. Так, Институт предлагает провести:

- 1) дополнительную индексацию пенсий (8% в октябре 2022 года);
- 2) дополнительную индексацию заработной платы «целевых» бюджетных работников с темпом, компенсирующим потери от инфляции (на 6% в июне 2022 г.)¹;
- 3) дополнительную индексацию заработной платы «нецелевых» бюджетников (8% в октябре 2022 года);

¹ В федеральном бюджете запланирована индексация целевых категорий медицинских работников на 6,9% в январе 2022 г., 6,5% в январе 2023 г., 6,6% в январе 2024 г.

4) дополнительную индексацию довольствия военнослужащих и работников правоохранительных органов (8% в октябре 2022 года).

В январе 2023–2024 годов провести дополнительную индексацию заработной платы «целевых» работников бюджетной сферы на 6,2% и 1,2% с учетом повышенной инфляции (которая, по оценке Института ВЭБ, может составить 19,3% и 5,3% соответственно). Кроме того, в условиях риска роста уровня безработицы и увеличения продолжительности поиска новой работы необходимо повысить пособие по безработице до величины прожиточного минимума, выплачиваемого в течение 6 месяцев всем безработным гражданам. Таким образом, целесообразно установить общий уровень пособия по безработицы и довести его до величины прожиточного минимума (12792 руб. на 2022 год).

Также для достижения целей сохранения численности населения и поддержки строительной отрасли целесообразно с 2023 года повысить размер материнского капитала до величины, равной средней по стране рыночной стоимости 6 кв м жилой площади, которые по стандартам должны приходиться на человека, и приравнять размер материнского капитала, выплачиваемого на 1-го и 2-го ребенка.

Стоимость перечисленных выше мер в среднесрочной перспективе составит 4,9 трлн рублей в 2022 – 2024 годах (табл. 1).

Таблица 1. Стоимость дополнительных мер поддержки доходов населения

	2022	2023	2024
дополнительная индексация пенсий	157	462	542
дополнительная индексация заработной платы «целевых» бюджетных работников	167	588	945
дополнительная индексация зарплаты «нецелевых» бюджетников	22	111	202
дополнительная индексация довольствия военнослужащих и работников правоохранительных органов	33	169	304
повышение пособия по безработице	300		
повышение размера материнского капитала		384	494
ИТОГО	679	1 714	2 487

Источник: расчеты Института ВЭБ

Вместе с тем более эффективным для поддержания уровня доходов граждан в условиях ускорения инфляции может быть проведение индексации чаще одного

раза в год, но меньшего масштаба (например, раз в квартал с темпом, сопоставимым с уровнем инфляции за предшествующий квартал).

Дополнительные меры, направленные на поддержку занятости

При высоких значениях инфляции представляется необходимым повысить величины прожиточного минимума и минимального размера оплаты труда. Предложения о возможности изменения расчета МРОТ и прожиточного минимума уже утверждены нормативно-правовым актом, Президентом Российской Федерации также озвучено намерение о повышении их величины. Вместе с тем, считаем необходимым реализовать механизм оперативной ежеквартальной индексации МРОТ и прожиточного минимума на величину, сопоставимую с уровнем инфляции за предшествующий квартал.

В условиях увеличения продолжительности поиска работы гражданами полагаем целесообразным предложение авторов аналитической записки «Занятость в России в 2022–2023 годах: новые проблемы и пути их преодоления» продлить срок выплаты пособия по безработице до 12 месяцев. При этом считаем необходимым учесть, что в течение первых 6 месяцев поиска работы пособие должно выплачиваться, как указано выше, в размере не ниже прожиточного минимума всем безработным лицам. В течение следующих 6 месяцев пособие выплачивается при прохождении курсов переквалификации и профессиональной переподготовки по направлениям, на которые спрос на рынке труда наиболее велик, но не только по направлениям информационных технологий. Полноценное освоение всего комплекса дисциплин по данному направлению (для создания программистов, разработчиков) невозможно за короткий срок, тем более для лиц старших возрастов или имеющих первоначальное гуманитарное направление образования. Ускоренные программы в большей степени характерны для программ повышения информационной грамотности населения. Вероятно, более эффективными с точки зрения времени обучения и спроса на рынке труда станут программы профессиональной переподготовки среднего профессионального образования (слесари, сантехники, токари, сварщики, наладчики, швеи, портные-закройщики и др.). Спрос на соответствующих работников практически во всех

отраслях экономики и особенно промышленности был существенен и ранее, и вероятно, сейчас усилится за счет создания новых и расширения действующих организаций и производств с целью проведения импортозамещения. Пособия по безработице должны быть распространены на беженцев.

В настоящее время продлено действие льготной кредитной программы «ФОТ 3.0», однако в сложившихся критических условиях целесообразно возобновить реализацию программы «ФОТ 2.0», введенной в начале действия ограничений, вызванных коронавирусной инфекцией (при сохранении организацией 90% штата сотрудников государство выплачивает полностью сумму кредита с процентами, при сохранении от 80% до 90% штата, государство погашает половину суммы, в противном случае субсидирование из бюджета отсутствует). Данная мера была озвучена на совещании у Президента Российской Федерации о мерах социально-экономической поддержки регионов 16 марта 2022 года в отношении организаций транспорта, но ввиду того, что негативное воздействие оказывается на все отрасли, целесообразно расширить перечень видов деятельности, на которые может быть распространена данная мера.

Почти все эксперты отмечают необходимость распространения мер снижения ставок социальных отчислений, введенных для поддержки IT отрасли, на другие виды деятельности. Однако в сложившихся условиях в большей или меньшей степени пострадают все отрасли экономики, поэтому целесообразно снизить социальные отчисления на 2022 год для всех организаций, включая крупный бизнес, также пострадавший от санкций (возможно, снижение социальных отчислений не до действующего сейчас уровня в 7,6%, но до первоначального уровня в 14%; на совещании у Президента Российской Федерации о мерах социально-экономической поддержки регионов 16 марта 2022 года было предложено снизить социальные отчисления для организаций малого и среднего предпринимательства до 15% на весь фонд заработной платы). Снижение тарифов страховых взносов позволит также предотвратить разрастание неформального сектора экономики и внедрения серых схем.

В отношении поддержки самозанятых граждан представляется целесообразным расширить перечень видов деятельности, при осуществлении которых применим данный режим. Представляется эффективной мерой, предусматривающей снижение налоговой ставки в отношении доходов, полученных от реализации товаров (работ, услуг, имущественных прав) как физическим, так и юридическим лицам.

Отдельно следует предусмотреть меры, направленные на поддержку доходов одной из наиболее уязвимых групп населения: студентов, аспирантов. В первую очередь, необходимо повысить размер стипендии всем студентам до величины не ниже прожиточного минимума, а аспирантам, работающим в ВУЗе – не ниже среднемесячной заработной платы. Для обеспечения занятости студентов (ранее одними из основных мест работы выступали организации быстрого питания, временно покинувшие российский рынок) возможно формирование условий для их временного трудоустройства в образовательных организациях более низкой ступени (школы, дополнительное образование, среднее профессиональное образование), которые испытывают дефицит работников. Особенно актуальным это может стать для учреждений среднего профессионального образования для организации курсов по информатике, основам программирования и пр. (условия оплаты труда в подобных учреждениях не являются привлекательными для выпускников ИТ направления – в соответствии с указами 2012 года заработная плата педагогов и мастеров должна быть доведена до уровня 100% от средней заработной платы в регионе), в условиях когда все производственные процессы строятся с учетом информационных технологий. Возможно, стоит рассмотреть возможности возрождения стройотрядов для обеспечения занятости студентов. Однако это может привести к вытеснению из состава занятых других категорий безработных граждан.

Для исключения риска оттока высококвалифицированных работников (сферы ИТ, исследователей, инженеров), помимо роста заработной платы, как указывалось выше (в долгосрочной перспективе – доведение ее до уровня,

сопоставимого с западными странами), целесообразно предусмотреть дополнительные льготы, в частности предоставление льготного жилья.

Представленные выше предложения о поддержке занятости и доходов населения ориентированы на решение срочных критических задач, появившихся в результате действия ограничений, наложенных западными странами. Вместе с тем и до ввода санкций на рынке труда сложился ряд дисбалансов, в частности в уровне оплаты труда работников бюджетной сферы. Несмотря на реализацию «майских» указов и достижение установленных соотношений заработных плат целевых работников и средней заработной платы в субъектах Российской Федерации, усилилась межрегиональная дифференциация в уровне оплаты труда: по итогам 2020 года разрыв в уровне заработных плат «целевых» категорий работников, скорректированных с учетом уровня цен, между регионами достигал 2-3,5 раза.

Вышесказанное требует разработки сбалансированного подхода к формированию системы оплаты труда в отраслях, обеспечивающих приращение и развитие человеческого капитала (образование, здравоохранение, наука). Данный подход должен быть основан на принципах долгосрочного горизонта реализации и преемственности принимаемых решений.

1) В среднесрочной перспективе до 2024-2025 года необходимо решить проблему региональной дифференциации в уровне оплаты труда работников образования, здравоохранения и науки. Для этого необходимо расширить пилотный проект в отношении оплаты труда работников учреждений здравоохранения, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2021 г. №847, на все субъекты Российской Федерации и на другие отрасли, формирующие человеческий капитал. Кроме того, в качестве базового уровня для определения минимального размера заработных плат соответствующих работников необходимо принять величину средней заработной платы страны в целом, а не каждого региона, то есть ввести таким образом единый стандарт оплаты труда. Переход на общероссийский стандарт позволит сократить дифференциацию между регионами до 1,5 раз. В результате будет создана

эффективная система перераспределения квалифицированных кадров между регионами и территориями, что позволит повысить качество предоставляемых услуг. Кроме того, необходимо предусмотреть повышение соотношения уровня заработной платы среднего медицинского персонала и преподавателей и мастеров организаций среднего профессионального образования и средней зарплаты по экономике до 130-150%, что повысит привлекательность этих профессий и решит проблему недостатка кадров.

2) В долгосрочной перспективе до 2030 года соотношение заработной платы работников сферы здравоохранения, образования и науки и средней зарплаты в экономике должно быть ориентировано на достижение соответствующих соотношений, действующих на рынке труда в развитых странах (по данным ОЭСР): в отношении учителей дошкольного образования 100% (Великобритания) – 110% (Нидерланды), общего образования – 120-150% (Австрия) и 140-170% (Германия) в зависимости от степени образования, в отношении врачей – 240% (Чехия) – 340% (Германия), старшего медицинского персонала – 130% (Чехия) – 140% (Израиль), в отношении средней валовой заработной платы в секторе исследований и разработок² – 190% (Франция) – 220% (Германия) против текущего соотношения, действующего в России и равного 150% (2019 год).

3) В научной и преподавательской сфере для повышения конкурентоспособности России на мировом уровне необходимо создать конкурентные условия работы для высококвалифицированных специалистов профессорско-преподавательского состава и научных работников, привлекать талантливых студентов для продолжения обучения и исследовательской деятельности в аспирантуре и в дальнейшем в науке. Для этого в долгосрочном периоде (к 2035 г.) уровень заработной платы передовых научных работников и профессоров вузов должен быть сопоставимым с уровнем заработной платы соответствующих работников в развитых странах (5 – 7 тыс. долл. США в месяц, текущий уровень заработных плат в развитых странах). Для создания системы передачи опыта и знаний передовыми учеными необходимо предусмотреть

² Средняя валовая заработная плата в секторе исследований и разработок рассчитана как отношение расходов на оплату труда в секторе исследований и разработок к численности персонала, занятого исследованиями и разработками, в пересчете на полный рабочий день.

научное руководство ими талантливыми молодыми учеными (2 – 3 человека), окончившими аспирантуру с защитой диссертации – постдоками. Статус постдоков необходимо закрепить нормативно-правовым актом, а их заработная плата должна составлять около \$2 тыс. в месяц.

Средне- и долгосрочные дополнительные меры, направленные на борьбу с бедностью

Одним из вариантов решения проблемы абсолютной бедности может стать введение пособия в виде доплаты к доходу каждого нуждающегося гражданина до достижения им уровня прожиточного минимума. Инструментом для реализации данного подхода может стать социальное казначейство, ориентированное на персонализацию выплаты пособий и материальной помощи в зависимости от величины дефицита дохода домохозяйства. В этом случае также будет повышена эффективность использования средств, направляемых на поддержку уязвимых категорий населения. Оценка стоимости данного решения и результаты его внедрения представлены в таблице ниже.

Таблица 2. Прогноз уровня бедности при реализации меры компенсации величины дефицита дохода домохозяйства

	Финансирование борьбы с бедностью	Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума:		Дефицит денежного дохода скорректированный на борьбу с бедностью:		Среднедушевая доплата
		млн. человек	в процентах от общей численности населения	млрд. руб.	в процентах от общего объема денежных доходов населения	
	млрд. руб.					руб.
2020	0,0	17,8	12,1	726,9	1,2	0
2021	0,0	16,8	11,5	716,4	1,0	0
2022	0,0	20,4	14,0	1116,1	1,4	0
2023	0,0	18,7	12,8	1060,9	1,2	0
2024	0,0	17,1	11,7	993,8	1,1	0
2025	500,0	11,3	7,7	539,1	0,5	2504
2026	500,0	10,8	7,4	541,5	0,5	2623
2027	500,0	9,9	6,8	506,5	0,4	2809
2028	500,0	9,6	6,6	524,9	0,4	2916
2029	500,0	9,3	6,3	532,4	0,4	3045
2030	500,0	8,9	6,0	536,9	0,3	3192

Источник: расчеты Института ВЭБ

Для скорейшего достижения национальной цели и решения наиболее острой социальной проблемы представляется целесообразным реализовать дополнительные меры, направленные на поддержку наиболее уязвимых категорий граждан, в первую очередь, многодетных и малоимущих семей. В настоящее время в большей части многодетные семьи, неполные семьи с детьми относятся к малоимущему населению, а появление ребенка в семье, даже первого, часто является фактором риска для существенного ухудшения финансового состояния домохозяйства.

Несмотря на принятые и реализуемые в последние два года меры поддержки рождаемости и охраны семьи, в частности дополнительные пособия на детей, предусмотренные в отношении малоимущих семей, объем поддержки является недостаточным для значимого изменения положения семей и преломления негативного демографического тренда: суммарный коэффициент рождаемости сохраняется на низком уровне – 1,5 (в 2019 и в 2020 годах). Это не обеспечивает воспроизводство населения и роста численности населения.

Учитывая опыт стран, которым в последние десятилетия удалось преломить тенденцию снижения рождаемости, необходимо предусмотреть следующие мероприятия, направленные на поддержку семей:

- повышение размера стандартных налоговых вычетов на детей. В настоящее время их размер составляет 1400 рублей на первого и второго ребенка и 3000 рублей – на третьего и последующих детей до достижения накопленного в течение года дохода суммы в 350000 рублей. Таким образом, для применения данной льготы ежемесячная заработная плата не должна превышать 30000 рублей. Размер вычета не зависит от уровня дохода (до установленного лимита), то есть при низком размере заработной платы сумма вычета не позволяет существенно улучшить финансовое положение домохозяйства, так как при заработной плате на уровне МРОТ и наличии одного ребенка, применение вычета позволит получить всего 182 рубля в месяц. Такой размер налогового стимула не может являться эффективным инструментом демографической политики. В США налоговые вычеты для малообеспеченных семей с детьми позволяют им увеличивать доход (с

учетом налогов) на 30%, что является одним из самых высоких уровней в развитых странах. Таким образом, в России необходимо повысить размер налогового вычета до минимально допустимого уровня прожиточного минимума ребенка;

- учитывая действующие ограничения в демографической структуре страны (сокращающееся число женщин фертильного возраста, сдвиг среднего возраста деторождения в более поздние возраста), необходимо стимулировать рождение третьих и последующих детей, за счет выделения на них материнского капитала в том же размере, который предусмотрен на данный момент для вторых детей (155550 рублей в 2021 г.) и обязательной ежегодной индексацией. Действие данной меры ориентировано, в первую очередь, на самую многочисленную когорту женщин фертильного возраста, рожденных в 80-х годах 20 века, которые к настоящему моменту в своем большинстве уже имеют детей;

- актуальной текущей проблемой является постоянная убыль населения в регионах Сибири и Дальнего Востока не только за счет более высоких показателей смертности и низкой рождаемости, но и по причине оттока граждан наиболее активного с точки зрения профессиональной деятельности и создания семьи возраста. Для того, чтобы остановить сложившуюся тенденцию, необходимо в регионах с отрицательной миграцией предусмотреть величину материнского капитала на первого и последующих детей, превышающую установленный федеральный уровень. В этих регионах, которые к тому же характеризуются неблагоприятными климатическими условиями, размер материнского капитала должен быть установлен с учетом действующих на таких территориях районных коэффициентов. В октябре 2021 года Президентом Российской Федерации было озвучено предложение выплачивать жителям Дальневосточного федерального округа один миллион рублей на покупку или строительство жилья при рождении третьего или последующего ребенка. Исходя из сложившейся структуры и динамики рождаемости в данном регионе, стоимость меры оценивается в 25 млрд. рублей в год. Однако проблема низкого уровня рождаемости характерна не только для Дальнего Востока и не может ограничиваться лишь некоторыми субъектами Российской Федерации, более того суммарный коэффициент рождаемости в

центральной части России (1,41 в ЦФО, 1,36 в СЗФО, 1,444 в ПФО) существенно ниже соответствующих показателей регионов Дальнего Востока (в среднем по ДФО – 1,7). Как указывалось выше, материнский капитал должен быть расширен на третьих и последующих детей на территории всей страны, а направления его использования должны учитывать потребности населения и не могут ограничиваться только приобретением недвижимости;

- расширение направлений использования части средств материнского капитала, в частности, на текущее потребление. Это особенно актуально для сельских территорий, где проблема низких текущих доходов зачастую стоит острее, чем вопросы улучшения жилищных условий, получения образования и пенсии. Целесообразно предусмотреть для сельских территорий в качестве направлений использования материнского капитала следующие: на организацию фермерского хозяйства, семейного дела, приобретение автомобиля;

- развитие системы ухода за детьми (ясли, микро-ясли, сертифицированные няни, детские сады). Целесообразно проводить социальную политику, направленную на расширение возможности женщинам как можно раньше выходить на работу после рождения ребенка. Повышение занятости матерей также будет способствовать повышению дохода семей и снижению доли бедных домохозяйств;

- в настоящее время основная часть пособий и выплат приходится на период, непосредственно связанный с рождением ребенка – пособия по беременности и родам, единовременная выплата при рождении, пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет и, в случае низких доходов семьи – дополнительная выплата в размере одного прожиточного минимума на ребенка до 1,5 лет. С взрослением ребенка объем выплат существенно сокращается, и к наиболее бедной категории граждан может быть отнесена мать с ребенком от 1,5 до 3 лет, которая не может еще выйти на работу. В этом случае суммарный доход такого домохозяйства из двух человек составляет менее 50% от величины прожиточного минимума, что катастрофически мало. Поэтому необходимо предусмотреть увеличение размера пособий на ребенка для гарантированного получения каждым членом домохозяйства суммы не менее

прожиточного минимума, а выплаты таких пособий, равно как и размер пособий, не должны быть ограничены возрастом ребенка. При этом назначение и выплата пособия должна быть построена на единой информационной платформе, обеспечивающей персонализированный подход к гражданам.