

УДК 349.2

Каштанова Полина Алексеевна
НИУ «Высшая школа экономики»
Факультет права
Россия, Москва
kashtanovapa@gmail.com
Kashtanova Polina Alekseevna
National Research University
Higher School of Economics
Faculty of Law
Russia, Moscow

Котленко Наталия Сергеевна
МГУ им. М.В.Ломоносова
Юридический факультет
Россия, Москва
KotlenkoNata@yandex.ru
Kotlenko Natalia
Lomonosov Moscow State University
Law faculty
Russia, Moscow

ВЫПЛАТА ПОСОБИЯ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ ИЛИ БЕЗУСЛОВНОГО БАЗОВОГО ДОХОДА: ВЛИЯНИЕ НА ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РОССИИ

Аннотация: одной из важнейших составляющих предмета трудового права являются отношения по обеспечению занятости. В современном демократическом обществе центральную роль в регулировании данной сферы играет государство, проводящее активную социальную политику, направленную на создание условий, обеспечивающих должный уровень

материального благосостояния гражданина и населения в целом. В статье анализируется, как выплата пособия по безработице и безусловного базового дохода влияет на занятость населения, а также предлагаются идеи по возможному изменению российского трудового законодательства.

Ключевые слова: пособие по безработице, безусловный базовый доход, обеспечение занятости, социальные гарантии, право на труд.

PAYMENT OF UNEMPLOYMENT BENEFIT OR BASIC INCOME: THE INFLUENCE ON EMPLOYMENT AND PROSPECTS FOR RUSSIA

Annotation: employment relations is one of the most important institution of labor law. Nowadays the states play a key role in it, so modern democratic governments pursue an active social policy aimed to creating conditions that ensure the proper level of material well-being of the citizen and the population as a whole. The authors analyze how the payment of unemployment benefit and basic income affects the employment of the population, and also suggest possible changes in Russian labor legislation.

Key words: unemployment benefit, basic income, employment, social guarantees, right to employment.

Статья 37 Конституции, провозглашая принцип свободы труда и право на труд, также упоминает и право граждан на защиту от безработицы [1]. Наиболее подробное регулирование данной сферы представлено на текущий момент в Законе «О занятости населения в Российской Федерации». В частности, в нем закреплен круг лиц, считающихся занятыми или безработными, порядок регистрации в качестве безработного и иные вопросы. Особую важность представляет в рамках рассматриваемой темы глава VI, посвященная социальным гарантиям и компенсациям [2].

Регулирование данных вопросов осуществляется также и на международном уровне. Так, Всеобщей декларацией прав человека 1948 года закрепляется за человеком «право на обеспечение в случае безработицы» [3].

Согласно Конвенции МОТ №122 каждый член организации обязан осуществлять активную политику, направленную на содействие полной занятости населения [4]. Более поздняя Конвенция МОТ №168, которая не была ратифицирована в России, развивает ее положения. Так, например, в ней устанавливается, что размер социальных выплат должен быть достаточным для покрытия расходов на основные жизненные нужды [5]. У нас же размер пособия по безработице установлен на уровне ниже прожиточного минимума.

По данным Федеральной службы государственной статистики в России на декабрь 2019 года численность рабочей силы в возрасте 15 лет и старше в декабре 2019 г. составила 75,9 млн человек, из них классифицировались как безработные 3,5 млн человек. Соответственно уровень безработицы на конец 2019 года составил 4,6% [6].

Статья 28 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» предусматривает в числе иных социальных гарантий возможность выплаты пособия по безработице. Под ним понимаются денежные выплаты гражданам, признанным безработными в установленном надлежащем порядке и зарегистрировавшимся в службе занятости.

Однако, необходимо понимать, что пособие по безработице выплачивается только на протяжении определенного срока. Вследствие изменений, внесенных в 2019 году, произошло уменьшение периода выплаты пособия. Если до этого период выплаты, не мог превышать в общей сложности 12 месяцев, то теперь сроки сократили до 6 месяцев. Также было отменено право на повторное получение пособия по безработице [2].

В связи с этим в литературе высказываются опасения, что нововведения могут негативно отразиться на положении безработных, в частности, путем ограничения их свободы выбора. В результате граждане будут вынуждены искать работу в достаточно краткие сроки, и велика вероятность того, что найденная работа не будет отвечать их желаниям, а также уровню их квалификации [7].

Также, как уже отмечалось выше, размер пособия по безработице в России в целом достаточно низкий. По состоянию на 2019 год гражданин может рассчитывать на 1500 рублей в виде минимального пособия и 8000 максимального. Можно заметить существенный рост по сравнению с 2010, когда размер был 850 и 4900 рублей. Однако текущие цифры все еще не соответствуют прожиточному минимуму. В связи с этим предложение повысить размер выплат до уровня минимального размера оплаты труда [8] кажется вполне разумным. Возможно, путем постепенного увеличения пособия этой цели можно будет достигнуть. Тем не менее, стоит отметить, что в 2020 году повышения размера пособия так и не произошло.

Вследствие критического отношению к данному виду социальной помощи, на данный момент происходит рост интереса к альтернативным моделям решения задач по обеспечению занятости, стоящих перед государством. В том числе проходят активные дискуссии на тему возможности введения всеобщего базового дохода.

Для начала следует определиться с терминами. Под безусловным базовым доходом понимается регулярная выплата гражданам одинаковой денежной суммы независимо от каких-либо условий или характеристик ситуации, в которой находятся получатели. Выплаты производятся всем членам сообщества, вне зависимости от уровня дохода и наличия работы. По сути, это неадресная единообразная выплата в денежной форме [9, с. 81]. В этом заключается ее основное отличие от выплаты пособия по безработице, т.е. адресной помощи, для получения которой необходимо соответствовать ряду условий, в том числе являться «безработным» в смысле Закона «О занятости в Российской Федерации», а также пройти ряд бюрократических процедур, в том числе зарегистрироваться на бирже труда.

Выгоды от введения такого регулирования на практике были бы следующими. Во-первых, это позволило бы решить проблему сложности получения социальных пособий [9, с. 89]. Исчезла бы необходимость в подготовке широкого перечня документов для становления на учет в качестве

безработного, необходимость периодического переучета, обеспечения деятельности органов государственной службы занятости. Во-вторых, удалось бы преодолеть так называемую «ловушку бедности». Она заключается в том, что после нахождения подходящей работы гражданин лишается права на получение пособия, из-за чего у него часто отсутствует стимул искать работу, а тем более соглашаться на низкооплачиваемую работу. Хотя для России эта проблема не столь актуальна, как, допустим, для Европы, по причине низкого уровня пособий в целом. И, в-третьих, отдельно стоит выделить общую гуманистическую направленность данной инициативы, предоставляющую гражданам реальную возможность выбора профессии в зависимости от личных интересов, а не от требований рынка.

В научном сообществе также отмечается, что само текущее развитие информационного общества подталкивает государство к необходимости поиска альтернатив регулирования занятости населения. Так, в рамках конференции «Базовый доход: пролог к социальной политике XXI века?», которая проходила в ноябре 2018 года на базе Института социальной политики НИУ ВШЭ, затрагивалась в том числе проблема введения базового дохода в условиях изменения характера рынка труда. Как известно, сейчас происходит движение в сторону новой промышленной революции, которая предполагает дистанционную занятость, частные смены места работы, необходимость получения дополнительного профессионального образования. Введение безусловного базового дохода могло бы облегчить данный процесс, предоставив гражданам определенные гарантии в периоды перемен [10].

Другая проблема, которая встанет перед обществом в будущем, - это сокращение количества рабочих мест вследствие роботизации и автоматизации производства. Ввиду подобной угрозы работники испытывают неуверенность и тревогу. С введением базового дохода станет возможно уменьшить социальное напряжение на текущем этапе развития, а в будущем получится обеспечить стабильность в обществе и дать развитие индивидуальной креативности. В частности, эти аргументы побудили немецкого предпринимателя Майкла

Бомейера организовать проект «Mein Grunde in kommen», в рамках которого 26 случайно выбранных человек в течение года ежемесячно получали \$1,100. В результате большая часть людей, несмотря на соответствующие ожидания, не прекратила работу, кто-то отправился на переобучение, многие стали больше времени уделять волонтерству и иной общественно полезной деятельности. Уровень тревоги и стресса у исследуемых также заметно снизился [11].

Исследование аляскинской программы распределения ресурсных дивидендов также не выявило негативного воздействия на уровень занятости. Наоборот, оно показало рост частичной занятости на 1,8 процентных пунктов [12].

Данные результаты явно демонстрируют несостоятельность одного из ключевых аргументов против введения базового дохода - тезиса о том, что данные меры станут препятствием для личностного и профессионального развития, а, следовательно, и экономического роста. Хотя здесь стоит учитывать, что исследуемые группы были достаточно небольшими, и сами эксперименты продолжались недолго. Тем не менее, этот тезис по большей части строится на идеях антропологического пессимизма, так что разумнее будет рассмотреть иные возражения противников базового дохода.

Ключевым аргументом является, пожалуй, отсутствие возможности обеспечить должное финансирование данной инициативы. На сегодняшний день в мире отсутствуют страны, где базовый доход был бы реализован в национальных масштабах. Исследователи отмечают, что оба подобных эксперимента в Монголии и Ираке были отменены вскоре после начала по причине отсутствия бюджетных средств на их реализацию [13].

Возможность ведения безусловного базового дохода на данный момент активно рассматривается в странах с развитой экономикой. Подобные эксперименты, распространяющиеся, правда, только на небольшие группы людей, в последние годы проводились в Финляндии, Италии, Канаде, но даже для их экономик введение данных выплат в масштабах всего населения стало бы ощутимой и, вероятно, неподъемной нагрузкой. Соответственно, для менее

развитых стран, включая Россию, сомнений в реализации данной инициативы еще больше.

Сторонники идеи базового дохода предлагают обеспечить ее введение путем сокращения иных видов социальных гарантий и компенсаций, а также расходов на администрирование [9, с. 82], т.е. помимо отмены пособий по безработице, прекращаются также выплаты пенсий, пособий по инвалидности и так далее. Однако велика вероятность, что на практике это приведет к увеличению социального неравенства, так как никакого разделения между теми, кто действительно нуждается в такой помощи и остальной частью общества проводить не предполагается. Так что, возможно, что введение данных мер не просто не решит данную проблему, но усугубит ее.

Отдельно хотелось бы затронуть проблему перспектив введения базового дохода в России. Сама по себе данная идея обладает высоким электоральным потенциалом. По данным опроса European Social Survey (ESS), введение безусловного базового дохода в России в 2018 году поддерживали 73% населения. Причем это показатель является одним из самых высоких в Европе. Для сравнения, в Германии эту идею поддерживают около 45 % населения, а в Швейцарии, однажды уже голосовавшей против безусловного базового дохода на референдуме, — 34,7 % респондентов [14].

Также недавно прошла презентация работы, подготовленной экспертами Всемирного банка, которая рассматривает перспективы введения базового дохода сегодня, в том числе и для России. Они выяснили, что в нашей стране эффект подобной реформы будет выше, чем в других государствах. Это связано с тем, что в России многие меры социальной поддержки носят категориальный характер, и, зачастую, не справляются со своей основной задачей - преодолением социального неравенства, безработицы и бедности [15].

Однако, как уже упоминалось ранее, главная проблема базового дохода - это его финансирование. На реализацию такой программы в России, если установить базовый доход в размере минимальной потребительской корзины,

понадобится около 16% ВВП, что представляет собой неподъемную для бюджета страны сумму.

Помимо вопросов финансирования, для стран со значительной территорией и разницей в доходах, к которым относится и Россия, существует проблема малой эффективности базового дохода. Данные выплаты устанавливаются в едином размере, хотя на практике определить какой-то общий показатель, учитывая разницу в доходах между регионами достаточно сложно. Тем не менее, та же проблема относится и к пособиям по безработице.

Другое необходимое условие введения базового дохода – наличие устойчивых демократических институтов, децентрализация управления и активный диалог власти и общества. Выполнимость этого критерия в отношении российских политических институтов также вызывает определенные сомнения [10].

Данные обстоятельства непосредственно препятствуют введению безусловного базового дохода в России. Аргументы, изложенные выше, свидетельствуют о том, что сама его идея в чистом виде является утопичной и вряд ли реализуемой на практике. Однако проблемы, которые призвана решить эта инициатива, остаются. Допустимо несколько вариантов их решения.

Во-первых, можно не отрицать идею базового дохода в целом, но реформировать ее и применять только к отдельным категориям населения [10]. Это позволило бы нивелировать основные недостатки данной инициативы, такие как финансирование и нерешенная проблема социального неравенства. При этом сохранились бы ее неоспоримые преимущества. Тем не менее, на мой взгляд, введение этого института в России в любом случае преждевременно. Все европейские эксперименты, направленные на его реализацию, достаточно быстро закрылись и не продемонстрировали серьезного потенциала для решения проблемы занятости. Также эта идея не находит особой поддержки со стороны нашего государства [16].

Во-вторых, наиболее разумным вариантом видится совершенствование системы социальных гарантий, в том числе выплат пособия по безработице.

Как уже упоминалось ранее, ключевой задачей является повышение его размера. Также необходимо дорабатывать порядок его предоставления, например, в вопросе о периоде получения, который на текущий момент является чрезвычайно непродолжительным. В любом случае эта система нуждается в доработке с целью увеличения охвата социально незащищенных категорий населения.

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что такая инициатива как безусловный базовый доход направлена преимущественно на борьбу с бедностью, ее влияние непосредственно на занятость менее значительно. Она не уменьшает ее показатели, как можно было бы ожидать, но и не стимулирует граждан к поиску работы, как пособие. Однако ее роль для снижения социальной напряженности и поддержания населения в сложной жизненной ситуации более существенна. Хотя такой результат объясняется в том числе ее более высоким размером. В случае увеличения пособия по безработице, вероятно, можно было бы достигнуть схожего эффекта. Стоит констатировать, что на текущий момент реформирование системы выплат пособия по безработице, представляется для России более продуктивным вариантом, нежели введение безусловного базового дохода, перспективы которого еще не до конца изучены.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 04.03.2020).
2. Закон РФ "О занятости населения в Российской Федерации" от 19.04.1991 N 1032-1 // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 04.03.2020).
3. Всеобщая декларация прав человека" (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 04.03.2020).

4. Конвенция N 122 Международной организации труда "О политике в области занятости" (Заключена в г. Женеве 09.07.1964) // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 04.03.2020).

5. Конвенция N 168 Международной организации труда "О содействии занятости и защите от безработицы" (Заключена в г. Женеве 21.06.1988) // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 04.03.2020).

6. Занятость и безработица в Российской Федерации в декабре 2019 года // Федеральная служба государственной статистики — URL: https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/12.htm (дата обращения: 04.03.2020).

7. Филиппов И.А., Рузаева Е.М. Актуальные проблемы пособия по безработице в Российской Федерации // Студенческий: электрон.научн. журн., 2019. № 1(45). URL: <https://sibac.info/journal/student/45/128644> (дата обращения: 03.03.2020).

8. Трудовое право в 2 т. Том 1. Общая часть : учебник для бакалавриата и магистратуры / Ю. П. Орловский // ЭБС Юрайт [сайт].— URL: <https://biblio-online.ru/bcode/434523/p.262> (дата обращения: 04.03.2020).

9. Кузнецов Ю.В. Безусловный базовый доход и проблема асимметрии информации// Экономика и бизнес, 2019.

10. Гонтмахер Е. Базовый доход: политикоэкономический аспект// Доклад на международной научно-практической конференции «Базовый доход: пролог к социальной политике XXI века?».

11. Kirschbaum E. If you were handed \$1,100 a month, would you amount to anything? // Los Angeles Times. 2015.

12. Всемирный банк. Доклад о мировом развитии «Изменение характера труда». Вашингтон, 2019. С.111.

13. Трубин В. // Панель I: Базовый доход: опыт практического внедрения на международной научно-практической конференции «Базовый доход: пролог к социальной политике XXI века?».

14. Ochsner M. Russian versus European welfare attitudes: Evidence from Round 8 of the European Social Survey, 2018.

15. Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov, eds. 2020. Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington, DC: World Bank, 2019. С. 128.

16. «Орешкин заявил, что безусловный базовый доход в ближайшие годы не появится» [Электронный ресурс] // РИА URL: <https://ria.ru/20191109/1560750039.html> (дата обращения 04.03.20).