ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Научные труды № 11Р

Реформирование некоторых отраслей социальной сферы России

Москва
1999

**ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

Научные труды № 11Р

Реформирование некоторых отраслей социальной сферы России

Москва
1999

Институт экономики переходного периода
Основан в 1992 г.
Учредитель: Академия народного хозяйства при Правительстве РФ

Директор: Е.Т. Гайдар

Редакционная коллегия: Н. Главацкая, А. Молдавский, Л. Лопатников

Авторский коллектив:
Глава 1 – И. Колосницын, С. Смирнов
Глава 2 – М. Дмитриев, Д. Помазкин, О. Синявская, А. Столяров
Глава 3 – Т. Клячко, И. Рождественская
Глава 4 – М. Дмитриев, Е. Потапчук, С. Салахутдинова, О. Соловьева, С. Шишкин

Компьютерный дизайн: А. Астахов

ISBN 5-93255-005-8
Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от 09 ноября 1995 г.
103918, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229–6413, FAX (095) 203–8816
E-MAIL – root@iet.ru, **WEB** Site – http://www.iet.ru
Институт экономики переходного периода

© **Институт экономики переходного периода, 1999.**

Содержание

Глава 1. Финансовые социальные обязательства государства на современном этапе 9

1.1. Понятие социальных обязательств государства 9
1.2. Основы классификации социальных обязательств государства 10
1.2.1 Классификация по финансовому признаку..... 12
1.2.2. Классификация по необходимости исполнения.... 15
1.2.3 Классификация по отраслевому признаку 16
1.2.4 Классификация по целевому назначению..... 17
1.3. Оценка социальных обязательств государства 22
1.4. Направления и механизмы реформирования системы социальных обязательств государства 25
1.4.1. Реструктуризация социальных обязательств государства 26
1.4.2. Изменение принципов назначения социальных пособий 27
1.4.3.Совершенствование бюджетного процесса в Государственных внебюджетных фондах 35
1.4.4. Рационализация социальных обязательств государственного бюджета (на примере федерального бюджета)..... 37
1.5. Принципы адресности при выполнении социальных обязательств государства 40
1.5.1. Теоретические основы адресности 40
1.5.2. Методические проблемы оценки доходов при организации адресной целевой социальной помощи..... 45
1.6. Изменение порядка назначения и финансового обеспечения основных социальных гарантий..... 51

1.6.1. Предложения по реформированию некоторых социальных гарантий 51
1.6.2. Примеры оценки финансовых последствий изменения социальных обязательств государства 57
1.7. Опыт реализации пилотных программ адресной социальной помощи в России в 1997-1998 гг. 60

Глава 2. Реформирование пенсионной системы России 77

2.1. Финансовое состояние пенсионной системы в условиях обострения экономического кризиса 79
2.2. Проблемы осуществления пенсионной реформы в условиях кризиса 81
2.2.1. Последствия кризиса для внедрения механизма условно-накопительных счетов 81
2.2.2. Последствия обострения кризиса для внедрения накопительных механизмов финансирования пенсий 106
2.2.3. Проблемы реформирования льготного пенсионного обеспечения в Российской Федерации 107
2.3. Предложения по корректировке Программы пенсионной реформы с учетом последствий финансово-экономического кризиса 112
2.3.1. Общие принципы предлагаемой корректировки Программы пенсионной реформы 112
2.3.2. Реформирование системы государственных пенсий, финансируемых на распределительных принципах 116
2.3.3. Внедрение накопительных механизмов финансирования пенсий 124

2.3.4. Реформирование пенсионного обеспечения для работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним 130
Приложение к Главе 2 Актуарный прогноз финансового состояния пенсионной системы при реализации предлагаемых мер в области пенсионной реформы 134

Глава 3. Реформирование системы образования в России 141

3.1. Текущее состояние и актуальные проблемы функционирования сферы образования 141
3.1.1. Современные проблемы сферы образования 141
3.1.2. Развитие сферы образования в период реформ 146
3.1.3. Изменение законодательной базы 159
3.2. Теоретические основы оценки осуществимости мер по реформированию сферы образования 167
3.3. Анализ существующих предложений по реформированию сферы образования 175
3.3.1. Разделение функций федерального, регионального и муниципального уровней управления 175
3.3.2. Переход на нормативное бюджетное финансирование 178
3.3.3. Предложения Министерства общего и профессионального образования по стабилизации финансового положения высшей школы 181
3.3.4. Переход на 12-летнюю общеобразовательную школу 184
3.3.5. Развитие платности в школьном обучении 186

3.3.6. Придание общеобразовательным школам статуса самостоятельного хозяйствующего субъекта 187
3.3.7. Введение системы многоучредительства образовательных учреждений 190
3.3.8. Введение государственного заказа в высшей школе 191
3.3.9. Формирование образовательных комплексов 194
3.3.10. Негосударственные источники финансирования образовательной сферы 195
3.3.11. Введение общенациональной системы тестирования выпускников общеобразовательных учреждений 202
3.4. Оценка осуществимости предложений по реформированию системы образования с точки зрения групп специальных интересов 206
3.5. Варианты условий и сценарии реформирования сферы образования 216
Приложение к Главе 3 224

Глава 4. Становление системы обязательного медицинского страхования в России 227

4.1. Ключевые экономические проблемы российского здравоохранения 227
4.2. Финансовое обеспечение государственных гарантий предоставления населению медицинской помощи 232
4.2.1. Уровень финансовой обеспеченности государственных гарантий в 1997-1998 гг. 232
4.2.2. Возможные варианты нахождения баланса между государственными гарантиями по обеспечению граждан

бесплатной медицинской помощью и финансовыми средствами, обеспечивающими их выполнение 235
4.3. Анализ институциональных условий эффективной деятельности страховщиков 244
4.3.1 Вводные замечания 244
4.3.2. Институциональные условия эффективной деятельности покупателей медицинских услуг в системе общественного здравоохранения 250
4.3.3. Главные препятствия формированию институциональных условий эффективной деятельности страховщиков 259
4.3.4. Сравнительный анализ институциональных факторов эффективности деятельности разных типов покупателей медицинских услуг 264
4.3.5. Институциональные условия деятельности страховщиков в российской системе обязательного медицинского страхования 272
4.3.6. Свидетельства эффективности деятельности страховщиков 274
4.4. Рекомендации для политиков 277
Приложение к Главе 4 283

Глава 1. Финансовые социальные обязательства государства на современном этапе

1.1. Понятие социальных обязательств государства

Масштабы социальных расходов государства в процессе экономического реформирования в России постоянно являлись предметом широкого дебатирования в среде и специалистов, и политиков. Однако в ходе дебатов так и не было выработано сколько-нибудь конструктивного определения финансовых социальных обязательств федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, рассматриваемых в отличие от тех государственных обязательств, гарантируемых законодательством, которые имеют социальный характер, но не требуют для своего исполнения прямого финансирования из бюджетной системы. (К ним относятся, например, обязательства по продолжительности рабочего времени работников на предприятиях, в учреждениях, организациях, предельному количеству сверхурочных работ и т.п.).

Единственный вопрос, по которому за истекшие годы удалось достичь консенсуса, связан с финансированием социальных обязательств, которые вводятся региональным законодательством и работодателями.

Основное отличие социальных обязательств, вводимых федеральным законодательством, от всех прочих социальных обязательств заключается в том, что расходы по ним вплоть до очередного изменения федерального законодательства могут рассматриваться как условно-постоянные. Это делает необходимым анализ целесообразности существования и финансирования тех или иных социальных обязательств из средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (далее - ГВФ)[1].

Такой анализ возможен только при условии, что будет, во-первых, определено само понятие социальных обязательств государства, во-вторых, разработана укрупненная классификация социальных выплат и, в-третьих, определены принципы (критерии) сохранения (прекращения) конкретных видов или групп социальных обязательств государства.

Итак, под социальными обязательствами государства в рыночной экономике мы будем понимать получаемые из бюджетной системы гражданами страны и иными категориями физических и юридических лиц доходы в денежной или натуральной форме, определенные Конституцией страны, закрепленные федеральными законами и имеющие природу, отличную от заработной платы, ренты, дивидендов и предпринимательского дохода.

1.2. Основы классификации социальных обязательств государства

С финансовой точки зрения социальные обязательства государства можно рассматривать как некоторый теоретически не подлежащий секвестру при действующем законодательстве объем выплат из бюджетной системы страны.

Следовательно, необходимым условием уменьшения (увеличения) масштабов социальных и соответствующих им фи-

[1]В этой главе мы будем анализировать именно социальные обязательства федерального уровня, то есть такие, решения о введении которых осуществляются федеральными законами.

нансовых обязательств государства является изменение действующего законодательства.

Неоднократно предпринимавшиеся после начала рыночных реформ в России попытки изменения системы социальных обязательств государства на либеральных принципах не привели к желаемым результатам. В числе основных причин - консерватизм большей части общества, привыкшей к потребительскому отношению к государству, и недостаточная обоснованность предложений по отмене тех или иных видов социальных обязательств государства.

Что касается первой из названных причин, то она подтверждается статистически. Так, вполне очевидно, что у реформаторов в России было больше шансов изменить систему социальных обязательств государства до системного финансово-экономического кризиса, перешедшего в открытые формы в августе 1998 г., чем непосредственно после этого. Если в июле 1998 г. численность россиян с доходами ниже прожиточного минимума составляла 32,1 млн. чел., или 21,8% населения страны, то в сентябре - соответственно 43,7 млн. чел., или 29,8% (в декабре 1998 г. эти показатели снизились соответственно до 40 млн. чел. и 27,3%)[2]. Понятно, что в этих условиях предложения по формальной отмене любого социального обязательства государства (даже фактически неисполняемого ввиду отсутствия в бюджетной системе необходимых ресурсов) сопряжены с резкой критикой со стороны как большинства получателей социальных трансфертов, так и общественно-политических движений.

С другой стороны, финансово-экономический кризис может выступать и как фактор сокращения социальных обязательств с переходом к адресной системе их предоставления (по крайней мере части из них) только низкодоходным группам населения.

---

[2]В Главе 1 статистические данные и расчеты, если это не оговорено особо, основаны на материалах, приводимых в сборниках Госкомстата РФ "Социально-экономическое положение России" за соответствующие периоды.

В условиях кризиса популистские высказывания о перераспределении общественного богатства в пользу низкодоходных групп населения могут оказаться экономически и социально оправданными для некоторых из социальных обязательств государства.

В основе предложений о таком перераспределении должна лежать классификация социальных обязательств государства, а также критерии их отмены (сохранения).

1.2.1 Классификация по финансовому признаку

В общем случае по финансовому признаку (источнику финансирования) социальные обязательства государства могут быть разделены на две группы.

В первую из них входят социальные обязательства, финансируемые на основе страховых принципов из ГВФ. В их числе - государственные трудовые пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, пособия по безработице и т.п. Здесь можно выделить два вида выплат, для которых: а) возможным реципиентом является сам страхователь и б) страховые выплаты в пользу возможного реципиента осуществляются иным страхователем.

В настоящее время в России доминирующим является второй вид выплат социальных обязательств государства. Только в отношении государственной трудовой пенсии можно сказать, что она частично относится к выплатам страхового характера первого вида, поскольку в формировании финансовых ресурсов Пенсионного фонда России, из которых выплачиваются государственные трудовые пенсии, участвуют наемные работники.

Масштабы этого участия в настоящее время крайне незначительны. Так, на 1999 г. для граждан, “работающих по трудовым договорам, а также получающих вознаграждения по договорам гражданско-правового характера” тарифы установлены в размере 1% выплат, начисленных в пользу таких работников, в то время как для большинства работодателей-организаций - в

размере 28% этих выплат[3]. В целом же соотношение между выплатами в систему социального страхования наемными работниками и большинством работодателей, установленное на 1999 г., составляет 1:38,5.

Для сравнения отметим, что среди тех стран - членов ОЭСР, где соотношение между прямыми отчислениями работодателей и работников, которые направляются в систему социального обеспечения, складывается в пользу работодателей, например, в 1995 г. оно оказалось выше только в Швеции (1:138,5). В наиболее близких к России по этому показателю Исландии и Финляндии это соотношение составило соответственно 1:25,3 и 1:18,3. В других странах ОЭСР данной группы оно колебалось от 1:1,01 в Греции и 1:15 в Австрии и Германии до 1:3,52 в Италии и 1:4,58 в Испании[4].

Между тем действующее российское законодательство в принципе дает возможность привлекать граждан к уплате страховых взносов в ГВФ. Так, Положением "О фонде социального страхования Российской Федерации", утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. N 101 предусмотрено, что средства этого фонда могут формироваться в том числе и за счет такого источника как страховые взносы граждан, "имеющих право на обеспечение по государственному социальному страхованию, установленному для работников, при условии уплаты ими страховых взносов в Фонд"[5]. Законом РФ "О занятости населения в Российской Федерации" (в редакции 1996 г.) установлено, что "средства на финансирование мероприятий по содействию занятости насе-

---

[3]Федеральный закон "О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 г." N 1-ФЗ от 4 января 1999 г.//Российская газета. - 6 января 1999 г., с.22

[4]Рассчитано по: "OECD in figures. 1995", pp.46 - 47

[5]Цитируется по: Э.Г.Тучкова "Право социального обеспечения". Учебно-методическое пособие. Нормативные акты о пособиях и компенсационных выплатах.- М., 1995, с.179 - 180

ления (фонд занятости) формируются" в том числе и за счет "обязательных страховых взносов с заработка работающих"[6].

Ко второй группе социальных обязательств государства относятся обязательства, финансируемые непосредственно из государственного бюджета. В их состав входят, прежде всего, расходы государственного бюджета по статье "социально-культурные мероприятия" (включая финансирование образования, культуры, искусства и кинематографии, средств массовой информации, здравоохранения и физической культуры, социальной политики) и некоторые другие виды социальных обязательств государства. В свою очередь, социальные обязательства, входящие в состав данной группы, по источникам бюджетного финансирования также могут быть разделены на два вида: а) финансируемые из федерального бюджета и б) финансируемые из региональных (субъектов Российской Федерации) бюджетов. По итогам исполнения в 1998 г. федерального и региональных бюджетов их доли в общих расходах по статье "социально-культурные мероприятия" составили соответственно 23,9% и 76,1% (в 1997 г. - 22,8% и 77,2%).

Кроме того, как из федерального, так и из региональных бюджетов финансируются некоторые социальные расходы предприятий и организаций, финансируемых из государственного бюджета. В 1998 г. к ним относились всего два вида выплат: во-первых, возмещение вреда, причиненного здоровью работника во время исполнения им трудовых обязанностей, и, во-вторых, ежемесячные компенсационные выплаты матерям (или другим родственникам, фактически осуществляющим уход за ребенком), состоящим в трудовых отношениях на условиях найма с предприятиями, учреждениями, организациями, а также женщинам-военнослужащим[7].

---

[6]Издание Федеральной службы занятости России.//М.: "Янус". 1996., с.17

[7]При анализе социальных обязательств государства в Главе 1 использован материал Министерства труда и социального развития РФ (Департамент доходов, оплаты труда и социального страхования) "Основные социальные гарантии, предоставляемые государством населению Российской Федера-

1.2.2. Классификация по необходимости исполнения

По необходимости исполнения все социальные обязательства государства могут быть разделены на безусловные и условные.

К безусловным социальным обязательствам относятся обязательства перед физическими лицами по выплате им в соответствии с установленными действующим законодательством механизмами социальных трансфертов (например, государственных пенсий, пособий по безработице, возмещения вреда, полученного работником в связи с осуществлением им своих трудовых обязанностей и т.д.), заработной платы занятых на бюджетных предприятиях и в организациях, включая доплаты к тарифной ставке (окладу) низших разрядов ЕТС (по данным на 1 октября 1998 г. эти доплаты - от 30 до 3,5 руб. в месяц - действовали для 5 первых ставок ЕТС).

Особым видом безусловных социальных обязательств государства являются выплаты, осуществляемые при возникновении чрезвычайных ситуаций, и направленные на социальное обустройство физических лиц. Размеры таких обязательств определяются в разовом порядке в зависимости от масштабов чрезвычайной ситуации.

В состав условных социальных обязательств государства целесообразно включить непосредственные обязательства перед юридическими лицами и косвенные - перед физическими лицами, которые утверждаются федеральным бюджетом Российской Федерации, а также бюджетами ГВФ на очередной календарный год и не носят систематического характера. Это, прежде всего, расходы на социально-культурные мероприятия, которые могут быть секвестрированы по соответствующей статье федерального бюджета. В составе расходной части бюджетов ГВФ условные социальные обязательства представляют собой затраты, порядок расчета которых (в отличие от расчета величины социального трансферта, назначаемого кон-

---

ции" (по состоянию на 1 октября 1998 г.). Вып. 22. М., 1998

кретному физическому лицу), не формализован (типичными примерами являются затраты Государственного фонда занятости населения на финансовую поддержку создания и сохранения рабочих мест, Фонда социального страхования на санаторно-курортное обслуживание работников и членов их семей и т.п.).

1.2.3 Классификация по отраслевому признаку

Возможна также группировка социальных обязательств государства по отраслевому признаку. В этом случае, следуя логике Министерства труда и социального развития РФ, использованной им при группировке основных социальных гарантий, предоставляемых государством населению России, целесообразно разделить их на социальные обязательства в областях: 1) трудовых отношений и оплаты труда; 2) условий и охраны труда; 3) занятости; 4) пенсионного и других видов социального обеспечения; 5) государственного социального страхования; 6) поддержки семей с детьми; 7) поддержки учащихся различных категорий (от учащихся государственных и муниципальных образовательных учреждений среднего и начального профессионального образования до аспирантов и докторантов); 8) поддержки других категорий населения; 9) здравоохранения, образования, культуры.

1.2.4 Классификация по целевому назначению

По своему назначению социальные обязательства государства разделяются на прямые и инфраструктурные. В свою очередь, в составе прямых социальных обязательств государства можно выделить обязательства перед физическими лицами (различные виды социальных трансфертов) и юридическими лицами (финансирование объектов социальной сферы и государственных программ социального характера).

Отличительной особенностью социальных обязательств государства перед физическими лицами в России в настоящее время является то, что назначаются они в основном по катего-

риальному признаку, при использовании которого тот или иной вид социального трансферта назначается физическому лицу, если его возрастные (пенсионер), медицинские (инвалид), социальные (безработный), семейные (мать-одиночка) и т.п. характеристики совпадают с утвержденными законодательными и нормативными актами, определяющими категории реципиентов социальных трансфертов. Ни одним из ныне фактически действующих документов не предусмотрены критерии и порядок отсева потенциальных реципиентов социальных пособий по критерию величины душевых доходов лица (домохозяйства, членом которого является данное лицо).

Инфраструктурные социальные обязательства государства возникают в связи с необходимостью исполнения основных социальных обязательств. В их состав входят так называемые административно-управленческие расходы, классическим примером которых являются расходы по соответствующим статьям ГВФ. В таблице 1 представлены показатели, характеризующие эти расходы в I квартале 1998 г., расчет которых был осуществлен на основе информации Госкомстата РФ[8].

Таблица 1.

Расходы на финансирование исполнительных дирекций ГВФ в Российской Федерации в I квартале 1998 г.

ГВФ	Расходы, млн. руб.	% к общим расходам соответствующего фонда
1	2	3
Пенсионный	389,2	0,93
Социального страхования	209,6	3,17
Территориальные обязательного медицинского страхования	197,7	3,35
Федеральный обязательного медицинского страхования	5,2	2,24
Занятости населения	321,2	16,50*

[8]См. “Сведения о поступлении и расходовании средств государственных внебюджетных фондов за январь - март 1998 г.” - М.- б/г.

Итого ГВФ	1122,9	1,97

*Повышенная доля административно-управленческих расходов в Государственном фонде занятости населения объясняется невключением соответствующих расходов в бюджеты профильных для фонда программ (материальной поддержки безработных, профессиональной подготовки и переподготовки, общественных работ и т.п.).

Результаты расчетов свидетельствуют, что инфраструктурные расходы, связанные с выполнением социальных обязательств государства, могут быть весьма значительны. Для сравнения можно отметить, что доля затрат ГВФ на исполнение тех основных социальных обязательств, процедуры определения которых однозначно установлены действующим законодательством, в общей величине их расходов в январе - сентябре 1998 г. составили: в Пенсионном фонде (выплаты государственных и досрочных пенсий и пособий) - 97%, в территориальных фондах обязательного медицинского страхования (финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования) - 81,5%, в Федеральном фонде обязательного медицинского страхования (субвенции территориальным фондам обязательного медицинского страхования) - 76,2%, в Фонде социального страхования (выплата пособий и материальной помощи) - 67,8% и в Государственном фонде занятости населения (выплата досрочных пенсий, пособий и материальной помощи) - 58,4%.

1.2.5 Классификация по временному аспекту

По своей временной продолжительности все социальные обязательства государства могут быть разделены на постоянные и временные. К постоянным относятся, например, обязательства по обеспечению государственными трудовыми или социальными пенсиями лиц, достигших пенсионного возраста, пенсиями по инвалидности граждан, признанных инвалидами на бессрочный период.

В состав временных социальных обязательств входят обязательства по выплате пособий по безработице, пособий по беременности и родам, единых ежемесячных пособий на детей и т.п. обязательства перед физическими лицами, а также

предусмотренные государственным бюджетом на очередной календарный (финансовый) год обязательства по финансированию бюджетной сферы, государственных программ социального характера и др.

1.2.6. Классификация по типу затрат

По типу затрат на выполнение социальные обязательства государства могут быть разделены на:

а) авансируемые, ресурсы для обеспечения которых формируются на страховых принципах до их фактического финансирования (государственные трудовые пенсии, пособия по безработице и т.п.);

б) затратные, финансирование которых осуществляется в соответствии с действующим законодательством о социальной защите (государственные социальные пенсии, пенсии по инвалидности и т.п.) и государственным бюджетом на очередной год (например, финансирование некоммерческих проектов по статье расходов “социально-культурные мероприятия” и др.);

в) окупаемые, типичным примером которых является ныне действующее в России единое ежемесячное пособие на детей в возрасте от 3 до 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения до окончания им обучения, но не более чем до 18-ти лет). Механизм расчета окупаемости затрат бюджетов субъектов Российской Федерации будущими поступлениями в бюджет по подоходному налогу представлен в таблице 2.

Таблица 2

Окупаемость затрат на проведение социальной политики (на примере единых пособий на ребенка, в показателях ноября 1997 г.)

Показатель	Ед.изм.	Количественное значение
1	2	3
Размер единого ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16-ти (18-ти) лет	руб.(*)	58.43
Период получения	мес.	156
Общие затраты на выплату пособия	руб.(*)	9115.08

Среднемесячная заработная плата	руб.(*)	945
Ставка подоходного налога	%	12
Величина подоходного налога со среднемесячной заработной платы	руб.(**)	113.4
Период, в течение которого поступившая сумма подоходного налога окажется равной общим затратам на выплату пособия	мес.(***)	80

*В деноминированных рублях.
**В деноминированных рублях, без учета льгот по подоходному налогу.
***Без дисконта.

Из нее, в частности, видно, что в принятых условиях затраты на выплату детского пособия будут компенсированы государству в течение приблизительно 7 лет, по истечении которых сальдо финансовых отношений государственного бюджета (бюджетов субъектов Российской Федерации) с бывшим объектом социальной политики (получателем социального трансферта) станет положительным.

1.2.6 Альтернативные группировки

Существуют также и альтернативные рассмотренным группировки социальных обязательств государства. Так, в рабочем документе Правительства РФ “Основные направления политики в области реорганизации социальной поддержки населения, оказываемой за счет бюджетных средств” по “отраслевому” принципу выделены 11 видов социальной поддержки физических лиц, финансируемых из федерального и региональных бюджетов, а именно: 1) льготы по оплате жилья и услуг жилищно-коммунального хозяйства; 2) льготы по проезду на внутригородском общественном транспорте; 3) льготы по проезду на междугороднем транспорте; 4) льготы по приобретению лекарств; 5) бесплатное обеспечение автомобилями, дотации на бензин и техническое обслуживание; 6) пособия по бедности; 7) единое пособие на ребенка; 8) компенсации и выплаты беженцам и вынужденным переселенцам; 9) льготные и бесплатные путевки санаторно-курортного лечения; 10) дотации на оплату жилья и коммунальных услуг и 11) жилищные субсидии.

В работах Академии труда и социальных отношений предлагается осуществлять классификацию социальных льгот, субсидий, компенсаций и услуг по направлениям их использования. С соответствии с данным принципом могут быть выделены льготы, субсидии, компенсации и услуги по: 1) медицинскому обслуживанию; 2) жилищно-бытовому обслуживанию; 3) оплате проезда; 4) обеспечению транспортными средствами; 5) обеспечению средствами передвижения; 6) налогам; 7) содержанию детей и, наконец, 8) прочие льготы, субсидии, компенсации и услуги[9]. Легко заметить, что последняя классификация имеет локальный характер, поскольку ориентирована исключительно на социальные льготы, субсидии, компенсации и услуги, реализуемые на местном уровне, и потому далеко не всегда относящимся к социальным обязательствам государства (во всяком случае понимаемым в том смысле, как это определено в этой главе).

1.3. Оценка социальных обязательств государства

Социальные обязательства государства могут быть количественно оценены. При этом сами методы оценки могут быть различны, что является одной из причин (наряду с неоднозначностью содержательной трактовки социальных обязательств государства) несовпадений (иногда - на порядок) величины ресурсов, обеспечивающих социальные обязательства государства.

Генезис таких расхождений достаточно очевиден. Например, если оценивать объем социальных обязательств государства в России по фактическим расходам только ГВФ, то в 1997 г. они составили 244,8 млрд. руб. (здесь и ниже все финансовые показатели приводятся в деноминированных рублях), или 9,2% ВВП; по расходам государственного бюджета по статье

[9]См. Академия труда и социальных отношений. Центр уровня жизни, социальной защищенности и рынка труда. Первый промежуточный отчет по теме “Анализ социальных льгот, субсидий, компенсаций и выплат на региональном и местном уровне” (SPIL 2.3.2/04). Руководитель проекта Д.Ф.Шавишвили. М.- 1998

“социально-культурные мероприятия” - 284,3 млрд. руб., или 10,6% ВВП (в т.ч. федерального бюджета - соответственно 54,3 млрд. руб. и 2% и региональных бюджетов - 230 млрд. руб. и 8,6%).

Совокупные расходы ГВФ и государственного бюджета на социально-культурные мероприятия оценивались в 1997 г. в 529,1 млрд. руб., или в 19,8% ВВП. Таким образом, даже при этих очевидных способах определения социальных обязательств государства разрыв между максимальной (совокупные расходы государственного бюджета и ГВФ) и минимальной (расходы только федерального бюджета на социально-культурные мероприятия) их оценками составил 9,7 раз. Очевидно, что аналогичные по своему масштабу различия финансовых оценок социальных обязательств государства будут получены и при прогнозировании необходимых для их обеспечения ресурсов на кратко- и тем более - долгосрочную перспективу.

Во многих случаях как практиками, так и теоретиками ставится вопрос о недофинансировании социальных обязательств государства, размеры которого говорят о несоответствии этих обязательств реальным финансовым возможностям государства а, следовательно, и о необходимости свертывания или отмены конкретных социальных программ. На наш взгляд, такая постановка представляется не вполне оправданной по нескольким причинам.

Во-первых, задержка с выплатой государственных пенсий или пособий по безработице, единого ежемесячного пособия на ребенка не является достаточным основанием для изменения схем их назначения и выплаты. В условиях дефицита средств ГВФ, предназначенных для выплаты социальных трансфертов, речь может идти в том числе и об увеличении доходов ГВФ за счет изменения принципов формирования их бюджетов.

Во-вторых, значительную часть самих социальных обязательства государства, по-видимому, целесообразно рассматри-

вать в качестве некоторых ориентиров, которые полностью достижимы лишь при благоприятном состоянии экономики. Поэтому количественное выражение некоторых из этих обязательств государства целесообразно определять интервально, а не точечным значением. Недостижение их верхнего значения не будет означать необходимости отмены самих этих обязательств.

Наконец, существует еще одна причина, по которой конкретные социальные обязательства государства, должны быть сохранены. Она состоит в том, что выполнение некоторых обязательств даже не в полной мере позволяет реализовать их хотя бы для некоторой части гипотетических получателей[10]. Аналогично, невыполнение обязательств государства по финансированию отраслей социально-культурной сферы не означает необходимости полной отмены этих обязательств.

На наш взгляд, только интегральная оценка социальных обязательств государства может стать основой для решений по реформированию системы этих обязательств. Однако следует иметь в виду, что алгоритмы расчета последних могут быть унифицированы только по отдельным группам социальных обязательств.

Наиболее простой проблемой является прогнозирование социальных обязательств, связанных с выплатой конкретных социальных трансфертов. При этом социальные обязательства государства по всем видам социальных пособий на очередной финансовый год в общем случае могут быть рассчитаны по следующей формуле:

$$\sum_{i \in N} CO_i = 12 \cdot П_i \cdot P_i,$$

где: CO_i - социальные обязательства государства по выплате i-го пособия, руб.;

$П_i$ - средний размер i-го пособия, руб./месяц;

P_i - средняя численность получателей (реципиентов) i-го пособия, чел./месяц;

[10]Так, в 1997 г. для инвалидов было выделено более 5.5 тыс. единиц автотранспорта, что не удалось бы сделать при отсутствии соответствующего закона. (См. Пашуто В. “Отмена льгот разрушит последнее”.- “Аргументы и факты”.- 1999, N 10.- с.4

i - индекс пособия (i = 1, 2, ..., N, где N - общее число выплачиваемых социальных пособий, установленных действующим законодательством).

Именно таким образом определяются финансируемые из бюджетов ГВФ расходы на выплату пособий по безработице, государственных социальных и трудовых пенсий, пенсий по инвалидности, пособий по временной нетрудоспособности, единовременных пособий при рождении ребенка; финансируемые из средств бюджетов субъектов Российской Федерации расходы на выплату ежемесячных пособий на ребенка в возрасте до 16 лет; финансируемые из средств федерального бюджета стипендии аспирантам и докторантам, обучающимся с отрывом от производства в аспирантуре (докторантуре) при образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях, ежемесячные компенсации проживающим на радиационно загрязненной территории, ежемесячные пособия матерям (или лицам их заменяющим) на период отпуска по уходу за ребенком до полутора лет и некоторые другие виды социальных выплат.

Сложнее ситуация с прогнозированием условных социальных обязательств, поскольку их объем зависит от не всегда формализованных процедур разработки государственного бюджета и бюджетов ГВФ (в части необязательных расходов последних).

Пожалуй, единственными формализованными критериями, которые в явном или неявном виде используются при прогнозировании социальных обязательств государства, - это отношение соответствующих затрат к ВВП страны или расходам государственного бюджета. Например, фактические расходы государственного бюджета на социально-культурные мероприятия и размеры ВВП за прошлый период могут быть ориентирами обязательств государственного бюджета по данной статье на очередной финансовый год. При этом может быть произведена вытекающая из общей концепции социально-экономического развития страны структурная корректировка

расходов по отдельным составляющим расходной статьи “социально-культурные мероприятия”.

Что касается необязательных расходов ГВФ, не связанных непосредственно с выплатой социальных трансфертов физическим лицам, то их расчет при подготовке бюджетов этих фондов вообще не формализован, а целесообразность и эффективность соответствующих расходов обосновываются, как правило, на качественном уровне.

1.4. Направления и механизмы реформирования системы социальных обязательств государства

Реформирование системы социальных обязательств государства предполагает, во-первых, реструктуризацию социальных льгот и гарантий, во-вторых, изменение принципов назначения различных социальных пособий их реципиентам - физическим лицам, в-третьих, совершенствование бюджетного процесса в ГВФ, направленное на повышение эффективности их расходов и, в-четвертых, рационализацию расходов государственного бюджета по статье “социально-культурные мероприятия” в части выполнения обязательств перед юридическими лицами.

1.4.1. Реструктуризация социальных обязательств государства

Этот вариант реформирования системы социальных обязательств государства является, пожалуй, наиболее дискуссионным. Содержательно он сводится к отмене части нефинансируемых или недофинансируемых социальных обязательств. Часть контраргументов нами уже приводилась. Здесь же отметим, что такой вариант уменьшения социальных обязательств государства на самом деле будет носить характер “социального дефолта”[11] и скорее всего будет негативно воспринят обществом. По-видимому, как приемлемые могут рассматриваться более мягкие варианты “социального дефолта”, общие подхо-

[11]Термин предложен Л.И.Якобсоном.

ды к которым уже апробированы при решении вопроса о компенсации денежных вкладов граждан, находившихся в учреждениях Сбербанка РФ до либерализации цен (как известно, в 1997 г. объектами частичной компенсации стали вклады граждан в возрасте 80 лет и старше).

Другим направлением реструктуризации социальных обязательств государства (в части обязательств перед физическими лицами) является замена ныне действующих обязательств по выплате многочисленных социальных пособий на единое пособие по малообеспеченности. Такое решение представляется вполне приемлемым при соблюдении условия, что в единое социальное пособие не будут включены те основные социальные трансферты, финансовые средства на обеспечение которых формируются на основе страховых принципов. К ним, в первую очередь, относятся государственные пенсии.

При замене части целевых трансфертов единым пособием по малообеспеченности возникает одна принципиальная проблема. Так, при замещении этим пособием жилищных субсидий, транспортных дотаций, дотаций на приобретение лекарств и некоторых других возникает опасность, что в определенной своей части это пособие может расходоваться нецелевым способом, что увеличит убытки жилищно-коммунального хозяйства, транспортных организаций и т.п. В принципе проблема может быть решена, однако связанные с этим дополнительные административно-управленческие расходы, по имеющимся оценкам, составят весьма значимую величину, что вообще может сделать экономически неэффективным переход к единому пособию по малообеспеченности.

В отношении пособий по безработице, по-видимому, может быть принято законодательно обоснованное решение о переходе к страхованию таких пособий работником на добровольных принципах. Выплаты пособий по безработице за счет бюджетных средств должны производиться исключительно тем безработным, душевой доход в семьях которых не превышает прожиточного минимума.

Эффект для расходов расширенного правительства от осуществления подобной реструктуризации социальных обязательств государства достаточно высок и, следовательно, целесообразна детальная разработка возможных условий проведения соответствующих реформ.

1.4.2. Изменение принципов назначения социальных пособий

Основное направление реформирования системы выплат социальных пособий физическим лицам заключается в переходе к адресному назначению части из них и, соответственно, отказе от принципа назначения пособия по принадлежности его реципиента к той или иной социальной группе (матери, имеющие детей в возрасте до 16 (18) лет, лица пенсионного возраста, не имеющие необходимого трудового стажа для назначения государственной трудовой пенсии и др.). При этом в качестве критерия адресности предлагается использовать уровень душевых доходов в домохозяйстве, членом которого является потенциальный реципиент социального пособия. В этом случае, помимо сокращения общих расходов государства по социальным обязательствам, будут созданы предпосылки для повышения конкретных видов социальных трансфертов наиболее нуждающимся получателям.

Подобный путь решения проблемы был предложен еще в 1992 - 1993 гг. (обратим, например, внимание на публикации в СМИ тех лет Е.Гонтмахера), однако вплоть до настоящего времени кардинальные преобразования в этом направлении так и не были осуществлены, в том числе и из-за противодействия многих специалистов-экспертов и представителей общественности, считающих, что переход к адресному принципу назначения социальных пособий станет нарушением конституционных прав граждан.

Единственным исключением стал Федеральный закон N 134 от 29 июля 1998 г. “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам,

имеющим детей", который устанавливает, что пособия гражданам, имеющим детей, выплачиваются органами социальной защиты населения по месту жительства семей с детьми со среднедушевым доходом, размер которого не превышает 200% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации, которая установлена в соответствии с Федеральным законом "О прожиточном минимуме в Российской Федерации".

Однако, поскольку последний из названных документов так и не введен в действие, то в 1998 г. "отсечку" части высокодоходных семей от получения единого ежемесячного пособия на ребенка удалось произвести только за счет усложнения процедуры сбора и подачи документов, которые необходимы для назначения пособия.

Кроме того, стало очевидно, что использование критерия среднедушевых доходов в домохозяйстве как единственного недостаточно для принятия обоснованного решения о назначении социального пособия. Как показали исследования, во избежание возникновения стимулов социального иждивенчества необходимо учитывать и такой фактор, как социальный состав домохозяйства[12].

Далее, если ориентироваться на принципы социальной справедливости, то должны быть приняты во внимание материальные (недвижимость, автомобили, земельные участки) и денежные (вклады в кредитных учреждениях) активы домохозяйства, а также их доходность.

Вообще, говоря о принципе адресности выполнения социальных обязательств государства, следует иметь ввиду, что его

---

[12]См., например, Либоракина М.И. "Адресная социальная поддержка населения: Уровень местного самоуправления". Вып.1.//Фонд "Институт экономики города".- М.- 1998. В книге (с.61 - с.62) приводится пример семьи из г. Протвино, обратившейся за жилищной субсидией. Семья состояла из пенсионерки в возрасте 56 лет и ее сына 31 года, который, являясь самодеятельным музыкантом и поэтом, удовлетворяет свои интеллектуальные запросы за счет общества, не занимаясь поисками оплачиваемой работы и не обращаясь во ВТЭК, где он, судя по описываемой ситуации, вероятно, мог бы быть признан инвалидом.

реализация в чистом виде возможна лишь в отношении сравнительно небольшого числа социальных пособий, которые не являются основными по значимости для семейных бюджетов. К пособиям, на которые может быть непосредственно распространен принцип адресности назначения, можно, например, отнести следующие из вошедших в состав "Основных социальных гарантий, предоставляемых государством населению Российской Федерации" (по состоянию на 1 октября 1998 г.): единовременное пособие беженцам и вынужденным переселенцам; минимальный размер пенсии по старости; компенсационные выплаты лицам, получающим пенсии по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет и социальные пенсии; возмещение стоимости услуг на погребение умерших, пособие по беременности и родам; единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие матерям (или лицам, их заменяющим) на период отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста полутора лет; ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 (18) лет; стипендии (а) студентам государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего профессионального образования, б) учащимся государственных и муниципальных образовательных учреждений среднего и начального образования, в) аспирантам и докторантам, обучающимся с отрывом от производства в аспирантуре (докторантуре) при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях) и некоторые другие.

Имеющаяся статистическая информация дает возможность оценить гипотетическое сокращение расходов государственного бюджета (бюджетов ГВФ) на выплату социальных пособий при переходе к адресному принципу их назначения. Приведем соответствующие расчеты на примере ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16 (18) лет.

Известно, что, по данным на 1 октября 1998 г., численность получателей данного социального пособия оценивалась в 31,8 млн. чел., а его месячный размер составлял 70% минимального размера оплаты труда, или 58,44 руб. Таким образом, суммарные потребности в средствах бюджетов субъектов Российской Федерации на выплату этого вида пособия в октябре 1998 г. оценивались в 1858,4 млн. руб., или 6,4% фактических расходов этих бюджетов в октябре 1998 г.

Предположим, что назначение ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16 (18) лет производится с учетом отношения среднедушевых доходов семьи к прожиточному минимуму, а верхней границей назначения этого пособия, как это предусмотрено упоминавшимся выше Федеральным законом N 134 от 29 июля 1998 г. “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”, является значение этого отношения, равное 2. Тогда, зная распределение населения страны по среднедушевым денежным доходам и распространяя это распределение на семей с детьми в возрасте до 16 (18) лет, легко определить ту месячную экономию средств бюджетов субъектов Российской Федерации, которая может быть получена в результате перехода к адресному принципу назначения социальных трансфертов.

Известно, что в октябре 1998 г. удвоенная величина прожиточного минимума в стране составила 1146 руб., а доля населения, среднедушевые денежные доходы которого превышали эту величину - не менее 31,6% (для упрощения расчетов принято, что единое ежемесячное пособие на ребенка при использовании адресного принципа в условиях октября 1998 г. назначалось бы в том случае, если величина среднедушевых доходов в семье реципиента была не более 1200 руб.).

В общем случае при использовании в качестве критерия назначения пособия отношения среднедушевых доходов семьи (домохозяйства) к прожиточному минимуму, формула расчета будет следующей:

$Э_i = Р_i \cdot Ч_i (1 - a_i)$,

где: $Э_i$ - экономия средств федерального бюджета (бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов ГВФ) на выплату i-го социального пособия при переходе к адресному принципу его назначения, руб./месяц;

$Р_i$ - размер i-го социального пособия, руб./месяц;

$Ч_i$ - численность получателей i-го социального пособия при категориальном принципе его назначения, чел.;

a_i - доля потенциальных реципиентов i-го социального пособия, не получающих его при адресном принципе назначения;

i - индекс социального пособия.

Таким образом, в случае с ежемесячным пособием на ребенка в возрасте до 16 (18) лет имеем:

Эi = 58.44 руб./месяц • 31.8 млн.чел. • (1 - 0.316) = 587.3 млн.руб.

Высвобожденные средства (2% фактических расходов бюджетов территорий в октябре 1998 г.) могли бы быть частично направлены на повышение размеров пособий наименее доходных семей, в составе которых имелись их реципиенты. Например, если бы все они были выплачены тем семьям, где среднедушевой доход был не выше прожиточного минимума (таких семей было около 30,8%)., то размер пособия увеличился бы на 59,96 руб. (587,3 млн.руб. : (0,308 • 31,8 млн.чел.)), а его общая величина повысилась бы более чем в 2 раза (с 58,44 до 118,4 руб. в месяц).

Такое повышение сыграло бы достаточно значимую роль в увеличении бюджета малодоходных семей. Например, семья в составе из 3 человек со среднедушевыми доходами в 300 руб. увеличила бы их благодаря такому повышению на 6,7%. Одновременно отношение пособия на ребенка к прожиточному минимуму повысилось бы с фактических 10,1% до 20,4%. Аналогичные расчеты могут быть осуществлены и по другим видам пособий.

Практическая реализация данного подхода, формулируемого в терминах перераспределения общественного богатства, при определенных условиях могла бы найти поддержку в обществе, органах законодательной и исполнительной власти.

Дополнительным фактором, способствующим прохождению такого рода решений, является то, что они не являются системообразующими.

Сложнее решается вопрос с такими социальными пособиями, как, например, трудовые пенсии или пособия по безработице. Определение их размеров в соответствии с отношением среднедушевых денежных доходов домохозяйства к прожиточному минимуму невозможно, прежде всего по социальным соображениям, которые в данном случае носят жесткий характер (трудовой стаж, размер заработка и т.п.). Вместе с тем, может быть предложена достаточно целостная и имеющая системный характер концепция реформирования этого блока социальных обязательств государства.

Принципиальным положением данной концепции является переход на страховые основы формирования этих выплат из средств, поступивших в виде страховых взносов с заработной платы, производимых самими работниками.

В такой схеме государство гарантирует лишь некоторый минимальный размер государственных пенсий (пособий по безработице), которые выплачиваются из средств, полученных в виде страховых взносов от работодателей (государственные трудовые пенсии, пособия по безработице в минимальном размере) или из государственного бюджета (государственные социальные пенсии).

Если за счет страховых взносов работодателей будут финансироваться только выплаты государственных трудовых пенсий (пособий по безработице) в минимальных размерах, то основным источником формирования Пенсионного фонда и Государственного фонда занятости населения станут страховые взносы работников (в январе - марте 1998 г. доля страховых взносов предприятий и организаций в структуре доходов этих фондов составила соответственно 86,5% и 89,3%).

В принципе предложенная схема по своей идеологии не противоречит позиции Правительства РФ по этому вопросу, занятой им во второй половине 1998 г., в соответствии с кото-

рой предусматривалось “перенести часть выплат в ГВФ с работодателя на работника с соответствующим увеличением размера начисляемой заработной платы”[13].

Необходимым условием перехода на новую схему формирования финансовых ресурсов для выплаты пенсий и пособий по безработице в размерах, превышающих гарантируемый государством минимум, за счет страховых взносов самих работников является решение, как минимум, двух крупных проблем.

Первая из них связана с тем, что нерешенным остается вопрос о доходности страховых накоплений населения, которые предназначены для выплаты пенсий (пособий по безработице). Пример современного формирования персональных пенсионных счетов населения в накопительной части пенсионной системы на основе обязательных страховых отчислений по тарифу 1% начисленной заработной платы неудачен потому, что, в частности, страхователю не предоставляется необходимая информация о состоянии его пенсионного счета. Однако в этом, по-видимому, и нет особой необходимости, поскольку при средней начисленной заработной плате в стране в январе - ноябре 1998 г. 1066 руб. накопления на персональном пенсионном счете работника в этот период составили 106,3 руб., или 26,7% среднего размера назначенной месячной пенсии.

Для развития системы социального страхования должны быть созданы финансовые стимулы участия в ней физических лиц. Таким стимулом является повышенная доходность социального страхования. В противном случае свободные финан-

---

[13]См. п.12 раздела 2 “Поддержание доходов населения” Плана действий по реализации документа “О мерах Правительства РФ и Центрального банка РФ по стабилизации социально-экономического положения в стране”, утвержденного Постановлением Правительства РФ N 1529 от 20 декабря 1998 г.//Российская газета.- 5 января 1999 г., с.4. К сожалению, соответствующий федеральный закон, который должен был установить количественные параметры этого предложения и разработка которого предусматривалась в декабре 1998 г., к моменту подготовки материала (апрель 1999 г.) принят так и не был.

совые ресурсы физических лиц будут концентрироваться в банковской системе.

После того, как ресурсы персонального пенсионного счета работника будут исчерпаны, ему будет выплачиваться либо государственная пенсия в минимальном размере, либо пенсия, размеры которой будут определяться на принципах солидарности поколений.

Второй вопрос связан с тем, что при подобном способе уменьшения социальных обязательств государства работники разных возрастных групп оказываются в неравных условиях. Однако это проблема решается проще - дифференцированным подходом по возрастным группам страхователей (именно такой механизм был предусмотрен Программой пенсионной реформы в Российской Федерации).

Изменение категорий получателей социальных трансфертов. Это направление реструктуризации социальных обязательств государства в настоящее время фактически сводится к исключению из числа получателей государственных пенсий лиц, достигших пенсионного возраста, но продолжающих свою трудовую деятельность. Данный вопрос неоднократно рассматривался законодательными и исполнительными органами власти в России, но конструктивные решения так и не были приняты.

На наш взгляд, отсутствуют жесткие политические ограничения на принятие такого решения. Так, по данным на начало IV квартала 1998 г. из общей численности получателей государственных пенсий, составившей 38,4 млн. чел., работали всего 7,3 млн. чел., или немногим более 19%.

С другой стороны, экономический эффект от принятия решения о прекращении выплаты государственных пенсий работающим пенсионерам достаточно значим: возможная экономия средств ПФ была бы достаточна для повышения размеров пенсий неработающим пенсионерам в ноябре 1998 г. с 92,5% до 114,2% их прожиточного минимума.

1.4.3.Совершенствование бюджетного процесса в Государственных внебюджетных фондах

В настоящее время многие ГВФ, помимо выплат социальных пособий физическим лицам, выполняют не профильные для них функции, финансируя, например, санаторно-курортное обслуживание трудящихся (Фонд социального страхования), поддерживая работодателей, создающих рабочие места для малоконкурентоспособных на рынке труда работников (Государственный фонд занятости населения) и т.д., на что отвлекаются средства из бюджетов ГВФ. Однако финансовую и экономическую значимость этих расходов не следует ни переоценивать, ни недооценивать (табл. 3).

Таблица 3

Затраты на профильные для ГВФ выплаты в январе - сентябре 1998 г.

ГВФ	Виды выплат	Сумма выплат, млрд.руб.	Общие расходы, млрд.руб.	Предельное снижение расходов	
				млрд.руб. (гр.4- гр.3)	% расходов
1	2	3	4	5	6
Пенсионный	государственные и досрочные пенсии и пособия	107,2	110,6	3,4	3,1
Социального страхования	пособия и материальная помощь	14,9	22,0	7,1	32,3
Территориальные обязательного медицинского страхования	финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования	16,2	19,8	3,6	18,2
Федеральный обязательного медицинского страхования	субвенции территориальным фондам обязательного медицинского страхования	0,7	0,9	0,2	22,2
Занятости населения	досрочные пенсии, пособия, материальная помощь, расходы на	3,9	5,9	2,0	33,9

	образование, стипендии				
Итого по 4 ГВФ		*142,9*	*159,2*	*16,3*	*10,2*

В том случае, если бы действительно удалось уменьшить расходы ГВФ на рассчитанную в таблице 3 величину в 16,3 млрд. руб., нагрузка на работодателя по социальному страхованию, например, в промышленности могла бы быть уменьшена с ныне действующих 38,5% выплат в денежной или натуральной форме, начисленной в пользу работников, до 34,6% (38,5% - 0,102 • 38,5%), или на 3,9 п.п. Однако на самом деле основная часть предельного возможного снижения расходов ГВФ связана с особенностями функционирования самих фондов, в т.ч. и определяемыми спецификой каждого из них. Тем не менее вопрос об унификации бюджетного процесса в ГВФ, уточнении перечня финансируемых из них расходов действительно должен быть решен.

1.4.4. Рационализация социальных обязательств государственного бюджета (на примере федерального бюджета)

Представленная в таблице 4 структура социальных обязательств федерального бюджета на 1998 г. свидетельствует, что формирование расходов по соответствующим статьям носит в целом достаточно произвольный характер, а уменьшение социальных обязательств федерального бюджета в рамках действующего законодательства имеет свои естественные пределы, которые определяются необходимостью выплаты из него пенсий и социальных пособий, затраты на финансирование которых в 1998 г. должны были составить 46,3% всех социальных обязательств федерального бюджета, а также медицинского страхования неработающего населения.

Что касается других социальных обязательств, то их реформирование целесообразно осуществлять по двум направлениям - содержательному и формальному.

Предложения по содержательному реформированию бюджетных социальных обязательств государства, исходя из складывающейся в 1999 г. в России социально-экономической ситуации, вряд ли могут быть реализованы в краткосрочной перспективе, однако готовить общественное мнение к необходимости таких перемен следует уже сейчас. Речь идет, прежде всего, о переходе к страховым принципам финансирования части этих расходов.

Таблица 4

Социальные обязательства федерального бюджета на 1998 г.[14]

N	Статья расходов	Расходы, млн.руб.	% к общим социальным обязательствам
1	2	3	4
1.	Социальная политика, в т.ч. *средства, передаваемые Пенсионному фонду РФ на выплату пенсий и пособий в соответствии с законодательством РФ, пенсии военнослужащим, пенсии и пособия в правоохранительных органах, а также расходы на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей*	35066,0 *31149,2*	52,1 *46,3*
2.	Образование	17253,2	25,6
3.	Здравоохранение и физическая культура	9424,7	14,0
4.	Культура, искусство, кинематография	3567,8	5,3
5.	Средства массовой информации	2012,0	3,0
	ВСЕГО	**67323,7**	**100**

Формальное направление реформирования бюджетных социальных обязательств государства предполагает определение более четких критериев включения в проекты бюджета статей, связанных с финансированием конкретных социальных программ и объектов. Так, критерии “здравого смысла” позволяют согласиться с разработчиками проекта федерального бюджета на 1998 г., предусмотревшими финансирование из него по от-

[14]Данные приведены в соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1998 год” от 26 марта 1998 г. N 42-ФЗ.//Российская газета.- 31 марта, 1 апреля 1998 г.

дельной статье Института реабилитации и профессиональной подготовки слепых в г. Волоколамске в размере 12,6 млн.руб. (0,018% бюджетных социальных обязательств государства, или 0,32% расходов на социальную политику, исключая расходы, связанные с выплатой пенсией и социальных пособий). С другой стороны, те же самые критерии не позволяют объяснить ни чем иным, как лоббистскими устремлениями включение в состав финансируемых из бюджета социальных обязательств государства отдельной строкой Международного кинофорума славянских и православных народов "Золотой витязь", затраты на обеспечение которого должны были составить 6 млн.руб. (0,009% бюджетных социальных обязательств государства, или 1,9% расходов на кинематографию в целом).

Нетрадиционные способы уменьшения социальных обязательств государства. Как правило, в этом случае речь идет о снятии с федерального центра части ответственности за развитие социальной сферы и передаче этой ответственности с необходимым финансированием территориям. В настоящее время основная часть затрат на финансирование социально-культурных мероприятий приходится на региональные бюджеты: в январе 1999 г. их доля в общей величине соответствующих затрат составила 78.6%.

Однако при этом малопроработанным остается вариант перенесения части социальных обязательств государства на более низкие уровни административно-территориального управления и о воссоздании с использованием земских принципов объектов социальной инфраструктуры, финансируемых из бюджетов местных органов общественного самоуправления.

Целесообразность такого направления снижения социальных обязательств государства подтверждается историческими фактами: в досоциалистической России из бюджетов земств объекты социальной инфраструктуры финансировались в значительных объемах. Например, в 34 земских губерниях в 1914 г. затраты на финансирование "чисто социальных" статей бюджета составили 55,8% всех его расходов (в т.ч. народного

образования - 31,2%, медицины - 23%, общественного призрения - 1,6%). Для финансирования этих затрат земствам были переданы доходы, взимание которых оказалось наиболее эффективным на местах - прежде всего, окладные доходы (от налогообложения недвижимого имущества, давшего в 1913 г. 63.6% доходов бюджета в 34 земских губерниях, промысловых свидетельств и патентов, заведений трактирного промысла)[15].

1.5. Принципы адресности при выполнении социальных обязательств государства

1.5.1. Теоретические основы адресности

Общая логика реструктуризации социальных обязательств государства предполагает, как мы видели, переход к адресному принципу предоставления социальной помощи (прежде всего, денежных пособий). Отечественный термин "адресность", (предположительно, он был введен в оборот специалистами бывшего Министерства социальной защиты в 1994 г.), должен был бы оказаться ближе к "таргетированию" помощи (то есть предоставлению ее строго целевым группам), но на самом деле используется в значении "проверки доходов" или "проверки нуждаемости". Таким образом, адресность означает в нашем контексте только одно - предоставление пособий исключительно тем реципиентам, которые смогли подтвердить, что их доходы не превысили какой-то черты (называемого также пороговым значением). Сама черта нуждаемости в тех экспериментальных схемах, которые до сих пор реализовывались в России, определялась по-разному. Наиболее тесно это пороговое значение связано с возможностями бюджетов, прежде всего региональных и местных, поэтому порог неизменно оказывался ниже прожиточного минимума для соответствующего региона (около 50% минимума).

---

[15]См. Абрамов В.Ф. "Российское земство: экономика, финансы, культура".- М.- "НИКА".- 1996.- с.26 - 27, 14, 23

Вместе с тем, распределение пособий до сих пор строилось почти исключительно на категорийном принципе, то есть на характеристиках реципиентов. Именно принадлежность к той или иной категории населения позволяла гражданам получать социальные пособия (одинокие матери, одиноко проживающие пенсионеры и т.п.). Полная инвентаризация всех категорий - исключительно объемная задача. По одной из наиболее распространенных оценок в 1998 г. на пособия могли претендовать 100 млн. жителей России, отнесенные к одной из 256 “категорий”.

Этот подход по ряду параметров оказался малоэффективным, поэтому акцент в решении проблемы социальной помощи и был перенесен на обеспечение адресности. Неэффективность существующей системы определяется, в частности, следующими обстоятельствами:

- доля лиц, получающих социальную помощь, среди тех, кто не относится к числу бедных по критерию текущих доходов, даже выше, чем доля получателей среди бедных. Размеры выплачиваемых пособий среди бедных и “небедных” практически не различаются между собой;

- доля социальных пособий относительно общего объема расходов бедных семей ничтожна и не превышает 2%;

- почти 90% всех бедных семей не получают никакой социальной помощи.

В категорийных схемах внимание акцентируется на причинах бедности - предполагается, что большинство людей может обеспечивать себя за счет работы или же получать страховое пособие (пенсию) в случае потери работы, болезни и по старости. Пособие по нуждаемости должно предоставляться тем немногочисленным людям, которые не входят в эти группы, и могут быть подразделены на инвалидов, слепых и т.п. В основе такого подхода лежит различие, которое делается между “бедными, заслуживающими поддержки” (например, вдовы с маленькими детьми) и теми, кто ее не заслуживает. Этот подход лежал, например, в основе “нового курса” в США в 1930-х

гг. и закона о помощи бедным (Poor Law) в Великобритании. В классическом отчете Бевериджа 1942 года были определены 8 уважительных причин бедности.

Некатегорийные схемы рассматривают все многообразные группы возможных получателей пособий (включая тех, кто способен обеспечить себя, очень бедных и всех, кто оказывается между этими "крайними состояниями" - таких большинство). Эти схемы концентрируются на результате, а не на причине бедности; классификация же может быть составлена только в терминах остроты нуждаемости. Общепризнано, что основной недостаток этих схем - потребность в проверке доходов. Все известные методы в той или иной мере оказываются несправедливыми и приводят к весьма значительным ошибкам включения - предоставлении пособий лицам, не являющимся бедными, и ошибкам исключения - отказе бедным в предоставлении пособия.

Проверка нуждаемости - чрезвычайно дорогостоящая административная процедура, которая едва ли может оказаться эффективной. Опыт развивающихся стран показывает, что применение сколько-нибудь сложных (но более надежных) методов упирается, прежде всего, в ограничения - отсутствие вычислительной техники, офисного оборудования и надежной связи. Полномасштабное применение более сложных технологий вряд ли станет оправданным, так как объемы средств, которые даже потенциально могут быть распределены через систему социальной помощи, в лучшем случае сопоставимы с затратами на "запуск" самой административной процедуры.

Адресность чревата еще и тем, что резко снижает популярность мероприятий по борьбе с бедностью. Например, переход от универсальных продовольственных пособий в Шри-Ланке к продовольственным талонам для бедных в конце 1970-х гг. привел в последующие годы к значительному снижению общего объема финансирования. В результате бедные получили больший кусок от меньшего "пирога", так что их положение только ухудшилось.

Наконец, необходимо реалистично оценивать возможности преодоления ошибок включения и исключения заявителей при адресном назначении пособий. Легко убедиться в том, что совершенная в смысле “адресности” схема окажется настолько дорогостоящей, что дополнительные издержки на контроль нуждаемости многократно превысят экономический эффект от исключения ошибок. Кроме того, само по себе “включение” или “исключение” в значительной мере зависит от принятого определения бедности (например, таких индикаторов, как острота, глубина или черта бедности). Ошибка может возникать в результате некорректного использования определения, и в этом случае она не будет связана с использованием неэффективной процедуры отбора реципиентов.

Сложности, связанные с измерением доходов, и отрицательные стимулы, обусловленные проверкой нуждаемости, можно в какой-то мере преодолеть при переходе к “индикативному таргетированию”. При таком подходе выбирается индикатор, хорошо коррелирующий с бедностью (например, проживание в определенной местности). Категорийный подход также можно рассматривать в качестве варианта “индикативного таргетирования” в том случае, если лица, отнесенные к категории получателей какого-либо пособия или льготы с высокой вероятностью относятся к числу бедных или нуждающихся. Впрочем, на вопросе об адресности существующих льгот и пособий мы остановимся ниже, а здесь лишь отметим, что, к сожалению, судя по имеющимся данным, сколько-нибудь высокой корреляции между получением пособий и низким уровнем дохода (“бедностью”) домохозяйства не существует.

Географические индикаторы имеют несомненные преимущества - из-за огромных межрегиональных различий в уровне жизни (разрыв в средних доходах между самым “богатым” и самым “бедным” регионом в России в последние годы составляет 12 - 15 раз, огромная дифференциация среднедушевых доходов существует и внутри отдельных субъектов Россий-

ской Федерации). Достаточно легко выявить и наиболее депрессивные районы. Опыт развивающихся стран показывает, что место проживания может считаться достаточно эффективным индикатором, особенно в случае, если географически зоны бедности определены достаточно четко. Например, распределение средств из национального бюджета Индии отчасти определяется межрегиональными различиями в уровне бедности; региональное таргетирование активно используется в Китае и Индонезии.

С другой стороны, к недостаткам географического таргетирования можно отнести возможную “утечку” средств к “небедным”, которые проживают в бедных регионах и потерю средств, которые должны были бы поступить к бедным, живущим в богатых регионах. Кроме того, географическое таргетирование не может устранить внутрирегиональное неравенство в распределении доходов, уровень которого весьма высок и в ряде “бедных” регионов (в России низкий уровень внутрирегионального неравенства в распределении доходов характерен только для национальных республик Северного Кавказа). Наконец, приходится учитывать и большую политическую силу богатых регионов при распределении федеральных трансфертов.

Альтернативой индикативному (прежде всего, географическому) таргетированию может стать самотаргетирование, при котором программа организована таким образом, что стимулы к участию в ней могут появиться только у бедных семей. По формальным признакам такая организация программ близка к “заявительному” принципу социальной помощи (в формулировках российской системы социальной защиты).

Одна из наиболее распространенных и давно известных схем - это организация общественных работ. Например, программа “Продовольствие в обмен на работу” успешно практиковалась в Бангладеш. По некоторым оценкам, почти три четверти участников этой программы были членами 25% беднейших деревенских домохозяйств. К числу механизмов

самотаргетирования относят и дисциплину очереди, имеющую самые богатые традиции в России, и субсидирование базовых продовольственных товаров самого низкого качества. Одним из основных ограничений при применении метода самотаргетирования оказывается исключение из числа участников общественных работ тех малоимущих, которые физически не могут работать (прежде всего стариков и больных). Таким образом, помощь этим людям, исключенным из общественных работ, должна основываться на механизме индикативного таргетирования (проще говоря, все на том же категорийном принципе).

1.5.2. Методические проблемы оценки доходов при организации адресной целевой социальной помощи

В российских условиях первым естественным шагом при обеспечении адресности мог бы стать переход к определению нуждающихся (целевых групп) на основании введенных в 1999 г. в действие “Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации”[16]. К сожалению, однако, использование этих рекомендаций не позволяет сколько-нибудь точно очертить целевые группы получателей.

При использовании данной методики пороговое значение прожиточного минимума, при котором помощь может оказываться, очень высоко относительно средних потребительских расходов, даже несмотря на то, что в результате обвала рубля граница бедности составила всего 32 долл. в месяц. Уже в течение пяти лет соотношение между прожиточным минимумом и потребительскими расходами на душу населения составляет около 65%. При использовании для оценки нуждаемости только критерия текущего денежного дохода в I квартале 1999 г. придется признать нуждающимися, по крайней мере, 1/3 насе-

[16]См.”Российская газета”.- 17 марта 1998 г. - с.5, ”Российская газета”.- 17 марта 1998 г. - с.5, 6

ления России. При этом в наиболее бедных областях доля бедных составит 40% - 50%. Очевидно, что бессмысленно пытаться оказать сколько-нибудь значимую помощь всей этой массе потенциальных реципиентов.

Следующий вопрос связан с определением объема доходов населения и отдельных семей (домашних хозяйств). Одна из сложностей при отборе целевой группы населения, имеющей право на социальную помощь, заключается в том, что показатель денежного дохода, регистрируемый статистикой, по ряду причин не может быть использован для отбора малоимущих, действительно нуждающихся в помощи.

Вообще говоря, статистические данные о доходах населения могут быть получены из двух источников - макроэкономических (национальных счетов) и бюджетных обследований домохозяйств (БОД). При макроэкономическом способе в доходы включаются все денежные средства, полученные населением, в том числе в натуральной форме - заработная плата, льготы (денежная оценка), социальные трансферты, предпринимательский доход, дивиденды, денежные переводы, доход от сдачи имущества в аренду, гонорары и др. Далее к этой сумме прибавляется оценка внутрихозяйственного потребления произведенной домашним хозяйством продукции.

Примерно по этой же схеме строится оценка и в БОД (исходная информация собирается при анкетировании домашних хозяйств). Вместе с тем, в рамках БОД оцениваются не только доходы, но и расходы семей - считается, что последние служат более надежным статистическим показателем (респонденты занижают свой доход, но более расслабленно относятся к вопросам о расходах). Во всех странах СНГ, охваченных обследованием Всемирного Банка в 1993 - 1995 гг., средние расходы оказались на 20 и более процентов выше, чем средние доходы, сообщенные домохозяйствами (так, в России они были выше на 23%).

Проблема достоверности данных о доходах не исчерпывается существованием разрыва между средними доходами и

средними расходами в расчете на домохозяйство. Иначе говоря, мало того, что данные смещены, они еще и смещены бессистемно.

Данные о доходах, полученные макроэкономическим методом и через БОД, весьма противоречивы. Практически во всех регионах России существует значительный (хотя и распределенный неравномерно между регионами) разрыв между уровнем доходов, оцененным балансовым методом, и доходами, рассчитанными на основе бюджетной статистики. Таким образом, существует серьезная неопределенность в отношении того, какая доля населения имеет доходы ниже прожиточного минимума. Более того, переход от показателя доходов (БОД) к макроэкономическому может даже изменить ранг региона в общем распределении, что серьезно усложняет решение задачи перераспределения межбюджетных трансфертов социального направления.

Разрыв между показателями доходов, рассчитанными двумя разными методами, постоянно нарастает: в 1996 г. оценка доходов по балансу примерно вдвое превышала оценку по данным бюджетной статистики. Разрыв в самых богатых регионах был четырехкратным (Москва) и трехкратным (Тюменская область). С другой стороны, данные Госкомстата РФ, полученные балансовым методом, не отличаются надежностью - например, дооценка доходов в Москве составила в 1996 г. 77%, а в Московской области - 2,3%.

Таким образом, приходится оперировать комплексным определением дохода, более точно соответствующим благосостоянию отдельных домашних хозяйств. При заданных ценах совокупный доход есть не что иное как мера возможностей каждого человека, его потенциальная способность к потреблению различных благ (как товаров и услуг, так и свободного времени). Говоря привычным экономисту языком, это “обобщенное” бюджетное ограничение, с помощью которого вполне естественно измерять неравенство в распределении ресурсов между разными людьми: ведь если бы предпочтения у всех

были идентичными, фактическое потребление различалось бы только за счет неодинаковых бюджетных ограничений.

Подобный теоретический подход нашел свое выражение в известном определении Хэйга-Саймонса[17]: “Индивидуальный доход можно определить как алгебраическую сумму (1) реализованного потребления (в его рыночной оценке) и (2) изменения в объеме располагаемого богатства на начало и на конец периода”. Доход, таким образом, может расти, даже если фактическое потребление снижается - это выбор самого индивида. Доход растет, если растет потенциальная возможность потребления.

Определение Хэйга-Саймонса, по мнению многих экономистов, важно потому, что оно включает многие виды дохода, которые, как правило, не учитываются традиционной статистикой.

Во-первых, это нефинансовые выгоды, получаемые от работы. Иногда их достаточно просто выразить в рыночных ценах (например, путевка в дом отдыха, оплаченная предприятием, имеет реальную цену). Во многих случаях, однако, возникают проблемы. Н.Барр[18] приводит пример деловой зарубежной командировки - то ли это “чистая” работа, то ли замаскированный досуг, то ли смесь одного и другого? И как она может быть оценена?

Во-вторых, это собственная продукция. Товары и услуги, произведенные в свободное от работы время для себя бесплатно, имеют рыночную цену. Например, мытье окон или уход за детьми, стирку или ремонт квартиры можно оплатить, а можно все это сделать самим. В любом случае, эти услуги или товары - реализованное потребление, и значит, включаются в совокупный доход. Сюда же относят и досуг, цена которого не меньше, чем упущенный заработок.

---

[17]H.Simons. Personal Income Taxation. Chicago: University of Chicago Press, 1938

[18]N.Barr. The Economics of the Welfare State. 2-nd edn. Oxford University Press, 1993, p.134.

В-третьих, это вмененная рента. Стоимостная оценка “услуг”, получаемых человеком за счет принадлежащих ему товаров длительного пользования. В первую очередь это проживание в собственном доме (квартире) - в противном случае пришлось бы вносить ежемесячную арендную плату. Точно так же и другие предметы длительного пользования (автомобиль, холодильник, мебель) можно купить и использовать “бесплатно”, а можно взять напрокат. Таким образом, эти “услуги” могут быть оценены в рыночных (альтернативных) ценах.

Наконец, в-четвертых, это баланс (прирост или потеря части собственного капитала).

В переводе на язык методических документов, данный теоретический подход может быть проинтерпретирован таким, например, образом: “Расширительная концепция дохода включает стоимостную оценку потребления накопленного имущества и неденежные доходы (прежде всего, от ведения подсобного хозяйства)”[19]. В частности, предлагается учитывать следующие виды имущества: недвижимость, незастроенные участки земли, стоимость автомобилей и других транспортных средств.

Прямая оценка доходов нуждающихся семей при применении расширительного определения дохода сопряжена со значительными сложностями, какие-либо значимые результаты могут появиться только в достаточно богатых регионах, имеющих возможность так или иначе автоматизировать процедуры и направить на социальную помощь такой объем средств, при котором уровень административных расходов все еще остается в разумных пределах. В практике распределения гуманитарной и социальной помощи известны и методы “proxy-means test” - оценок доходов по косвенным показателям. Ниже мы увидим, что один из таких подходов был реализован в рамках первых экспериментальных работ в России. Среди значи-

[19]Либоракина М.И. “Адресная социальная поддержка населения: Уровень местного самоуправления”. Вып.1.//Фонд “Институт экономики города”.- М.- 1998.- с.33

мых факторов-детерминантов, определяющих уровень доходов в уравнении множественной регрессии, выделяются социально-демографические, профессиональные, факторы, характеризующие жилище (число комнат, наличие дачи), обеспеченность товарами длительного пользования (холодильник) и т.д.

Судя по результатам как первых теоретических работ, так и малоутешительным результатам применения косвенной методики в трех районах Волгоградской области в ходе рассматриваемого ниже эксперимента Всемирного Банка 1997 - 1998 гг., использование косвенных методов приводит к росту погрешности, особенно ошибок исключения (по теоретическим оценкам, до 30%, на практике - еще выше). Следовательно, косвенные методы могут использоваться только как вспомогательные.

Значительно более рациональной представляется ориентация не только на формальные результаты не слишком «прозрачных» методик оценки нуждаемости, но и на мнение персонала (сила традиции российской (советской) системы социальной защиты такова, что любой социальный работник сможет безо всяких дополнительных затрат практически безошибочно “отсеять” заявителя, официально зарегистрированный доход которого серьезно отличается от “реализованного потребления”).

1.6. Изменение порядка назначения и финансового обеспечения основных социальных гарантий

1.6.1. Предложения по реформированию некоторых социальных гарантий

Концептуальная позиция авторов позволяет сформулировать предложения по изменению порядка назначения и финансирования конкретных социальных гарантий, предоставляемых государством населению России. Ниже в табличной форме приводится перечень тех гарантий, в отношении кото-

рых целесообразно осуществить указанные изменения. Речь, как это видно из таблицы 5, идет, в первую очередь, о таких магистральных направлениях трансформации, как, во-первых, уменьшение социальных обязательств государства, во-вторых, переход применительно к отдельным видам социальных гарантий от их предоставления по принципу категориальности к назначению по принципу адресности и, в-третьих, о замене по возможности бюджетных источников финансирования социальных гарантий финансовыми источниками, формируемыми на страховой основе.

Таблица 5

Предложения по реформированию некоторых видов социальных гарантий федерального уровня, предоставляемых в денежной форме

Гарантии	Принцип предоставления		Источник финансирования	
	существующий	предлагаемый	существующий	предлагаемый
1	2	3	4	5
1. Возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием, либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей	категориальный	категориальный	средства предприятий	**страховой фонд**
2. Пособие по безработице	категориальный	категориальный	Государственный фонд занятости населения	**Государственный фонд занятости населения, в т.ч.:** **а) в размере прожиточного минимума - за счет страховых взносов работодателя;** **б) в размере, превышающем**

Гарантии	Принцип предоставления		Источник финансирования	
	существующий	предлагаемый	существующий	предлагаемый
1	2	3	4	5
				прожиточный минимум - за счет страховых взносов работника
3. Стипендия на период профессиональной подготовки, повышения квалификации или переподготовки	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	Государственный фонд занятости населения	Государственный фонд занятости населения
4. Ежемесячная компенсация сверх заработной платы при переводе работников предприятий любых организационно-правовых форм и видов собственности в связи с ухудшением по объективным причинам финансово-экономического положения на неполный рабочий день или неполную рабочую неделю (на срок более 2 мес., но не более 6 мес.)	категориальный	**отмена гарантии**	Государственный фонд занятости населения	**отмена гарантии**
5. Единовременное пособие беженцам и вынужденным переселенцам	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	Федеральный бюджет	**Бюджет субъекта РФ. Федеральный бюджет (в регионах, миграция в которые поощряется государством)**
6. Государственные трудовые пенсии	категориальный	категориальный	Пенсионный фонд	**Пенсионный фонд, в т.ч.: а) в размере прожиточного минимума - за счет**

Гарантии	Принцип предоставления		Источник финансирования	
	существующий	предлагаемый	существующий	предлагаемый
1	2	3	4	5
				страховых взносов работодателя; **б) в размере, превышающем прожиточный минимум - за счет страховых взносов работника**
7. Пособие по временной нетрудоспособности	категориальный	категориальный	Фонд социального страхования	**Фонд социального страхования, в т.ч.:** **а) в размере прожиточного минимума - за счет страховых взносов работодателя;** **б) в размере, превышающем прожиточный минимум - за счет страховых взносов работника**
8. Возмещение стоимости услуг на погребение умерших работавших граждан и умерших несовершеннолетних членов семей работающих граждан	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	Фонд социального страхования	Фонд социального страхования
9. Пособие по беременности и родам	категориальный	**адресный (в зависимости**	Фонд социального	Фонд социального

Гарантии	Принцип предоставления		Источник финансирования	
	существующий	предлагаемый	существующий	предлагаемый
1	2	3	4	5
		от душевого дохода)	страхования	страхования
10. Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель)	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней	Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней
11. Единовременнное пособие при рождении ребенка	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней	Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней
12.Ежемесячное пособие матерям (или лицам, их заменяющим) на период отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста полутора лет	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	В зависимости от категории матерей - получателей (Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней. Федеральный бюджет)	В зависимости от категории матерей - получателей (Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней. Федеральный бюджет)
13. Ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения до окончания им обучения, но не более чем до достижения 18-ти летнего возраста)	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	Средства бюджетов субъектов РФ	Средства бюджетов субъектов РФ
14. Стипендии (студентам (учащимся) государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего (среднего и начального) профессионального образования, аспирантам	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	В зависимости от категории получателей (Бюджет в зависимости от ведомственной принадлежности образовательного учреждения.	В зависимости от категории получателей (Бюджет в зависимости от ведомственной принадлежности

Гарантии	Принцип предоставления		Источник финансирования	
	существующий	предлагаемый	существующий	предлагаемый
1	2	3	4	5
(докторантам), обучающимся с отрывом от производства в аспирантуре (докторантуре) при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях			Федеральный бюджет)	образовательного учреждения. Федеральный бюджет)
15. Выплаты студентам образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, аспирантам, обучающимся с отрывом от производства в аспирантурах при образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях, находящихся в академических отпусках по медицинским показаниям	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	Федеральный бюджет	Федеральный бюджет
16. Выплаты неработающим женам лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел в отдаленных гарнизонах и местностях, где отсутствует возможность их трудоустройства	категориальный	**адресный (в зависимости от душевого дохода)**	Средства МВД (государственный бюджет)	Средства МВД (государственный бюджет)

В обобщенном виде (и данные таблицы 5 это подтверждают) можно выделить 4 ключевых элемента механизма умень-

шения (реструктуризации) социальных обязательств государства, которые, на наш взгляд, могут быть с пониманием восприняты общественностью и не вызовут резкого отторжения.

Первый из них связан с переходом к не раз уже упоминавшемуся адресному принципу предоставления социальных гарантий - как в денежной (in-cash), так и в натуральной (in-kind) формах. Однако неоднократные попытки практической реализации этого, казалось бы, экономически и социально очевидного решения потерпели неудачу именно в силу того, что воспринимались населением и многими политиками как наступление “антинародного режима” на права граждан.

Поэтому переход к адресному принципу предоставления социальных гарантий и льгот может быть реализован только в сочетании со *вторым* элементом предлагаемого механизма, а именно, выделением части средств, которые будут высвобождены в результате такого перехода, на повышение размеров гарантий и льгот наименее обеспеченным их получателям.

Третий из элементов нового механизма предполагает сочетание гарантий государства с добровольным социальным страхованием граждан (их социальной ответственностью), внедрение которого обусловливает возможность получения при наступлении страхового случая социальных льгот в размерах, превышающих социальные гарантии государства. Общий механизм при этом выглядит таким образом, что государство гарантирует объем выплат при наступлении страхового случая в размере до прожиточного минимума (величина соответствующего отношения будет зависеть от реальных финансовых возможностей источника финансирования социальных гарантий), в то время как выплаты сверх этой величины формируются из взносов страхователя, поступивших в систему добровольного социального страхования.

1.6.2 Примеры оценки финансовых последствий изменения социальных обязательств государства

В таблице 6 приводится оценка финансовых последствий перехода к такой системе, которая осуществлена на примере одного квартала, по некоторым социальным трансфертам, выплачиваемым из средств Государственного фонда занятости населения (ГФЗН).

Таким образом, в I квартале 1998 г. уменьшение финансовых обязательств государства по выплате пособий по безработице и материальной помощи реально могло бы произойти только в том случае, если эти обязательства были бы зафиксированы на уровне менее 44% величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Следовательно, принятые на себя государством в соответствии с Законом РФ “О занятости населения в РФ” (в редакции 1996 г.) социальные обязательства по выплате пособий по безработице, максимальный размер которых определяется средней заработной платой в данном регионе не соответствует реальным возможностям бюджета политики занятости.

Таблица 6

Финансовые последствия снижения социальных обязательств государства по выплате пособий по безработице и материальной помощи до прожиточного минимума трудоспособного населения в I квартале 1998 г.

	Показатель	Ед. изм.	
1	2	3	4
1	Расходы ГФЗН на выплату пособий по безработице и материальной помощи	тыс.руб.	1100567.6
2	Среднемесячное число получателей	чел.	1755227
3	Средний размер пособий и материальной помощи	руб./мес.	209.0
4	Прожиточный минимум трудоспособного населения	руб./мес.	475.0
5	Отношение среднего размера пособий и материальной помощи к прожиточному минимуму трудоспособного населения	%	44.0

Повышение данного отношения могло быть осуществлено только в том случае, если бы была увеличена доходная часть бюджета ГФЗН. Например, при увеличении тарифов страховых взносов в ГФЗН с 1.5% до 2% начисленных в пользу работника выплат гарантии государства по выплате пособий по безработице при прочих равных условиях могли бы составить 58.7% прожиточного минимума трудоспособного населения.

Аналогичные расчеты были проведены и по возможным социальным обязательствам государства в сфере пенсионного обеспечения применительно к расходам Пенсионного фонда (ПФ).

Так, в течение первых 3 кварталов 1998 г. государство фактически гарантировало пенсионеру (в отличие от официально зарегистрированного безработного) социальный трансферт (государственную пенсию) в размере на 19.2% превышающем прожиточный минимум пенсионера. Это означает, что расходы ПФ на выплату пенсий при условии уменьшения социальных обязательств государства по их выплате до прожиточного минимума пенсионера могли бы быть сокращены с фактических 107.2 млрд. руб. до 86.6 млрд. руб.

Последующее снижение отношения среднего размера государственных пенсий и пособий к прожиточному минимуму пенсионеров (в декабре 1998 г. средний размер назначенной месячной пенсии оказался на 20.2% меньше прожиточного минимума пенсионера) стало дополнительным аргументом в пользу законодательной фиксации масштабов социальных обязательств государства. Все расходы, превышающие эти обязательства, в новой системе должны быть отнесены на средства, накопленные на индивидуальных счетах социального страхования граждан.

Введение *четвертого* элемента - регионально дифференцированных критериев социальной поддержки предполагает выравнивание на федеральном уровне условий социально-экономических реформ для населения. Необходимость этого видна на примере жилищно-коммунальной реформы, когда

жители части регионов - субъектов Российской Федерации оказались в привилегированных по оплате жилищно-коммунальных услуг условиях, в то время как жители других регионов были фактически дискриминированы.

Например, в г.Москве в марте 1998 г. общая площадь жилья, которое средний одиноко проживающий москвич в пределах 18% своего месячного дохода (федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах федерального стандарта социальной нормы площади жилья, который составляет 33 квадратных метра) смог бы оплатить коммунальные услуги для 59 квадратных метров жилья.

С другой стороны, в Агинском Бурятском АО одиноко проживающий человек в пределах 18% своего дохода оплатил бы жилищно-коммунальные услуги всего для 6.2 квадратных метров, что в 5 раз меньше федерального стандарта социальной нормы на одиноко проживающего человека. По мере роста коэффициента семейности ситуация улучшается, но незначительно. Семья из 2 чел. в округе не смогла бы оплатить 29 из 42 квадратных метров, или 69% соответствующего федерального стандарта социальной нормы площади жилья, а из 3 чел. - 34 из 54 полагающихся ей квадратных метров социальной нормы площади жилья, или 63% (федеральный стандарт социальной нормы площади жилья на одного члена семьи из 3 и более человек определен в 18 квадратных метров).

1.7. Опыт реализации пилотных программ адресной социальной помощи в России в 1997-1998 гг.[20]

В 1997 - 1998 гг. различные методические подходы к организации адресной целевой помощи нуждающимся семьям бы-

[20]Использованы материалы Компании социальных технологий и экспертизы - СОТЭКО (директор О.Л.Шахназаров),, Всероссийского Центра уровня жизни Министерства труда и социального развития РФ - ВЦУЖ (директор В.Н.Бобков) и Института социально-экономических проблем народонаселения РАН - ИСЭПН (директор Н.М.Римашевская).

ли апробированы в трех регионах Российской Федерации (Республика Коми, Волгоградская и Воронежская области). Финансирование программ осуществлялось, главным образом, за счет средств федерального бюджета в качестве выполнения одного из условий предоставления России Займа Всемирного Банка на структурную перестройку системы социальной защиты населения (СПАЛ).

Реализация пилотных программ[21] была ориентирована, прежде всего, на оценку эффективности методик социальной защиты населения, применяемых в пилотных регионах, а также разработку и распространение типовой методики для других регионов. Одновременно решалась задача создания компьютерной региональной системы регистрации беднейших семей (с проверкой фактически полученных ими доходов) и учета оказанной таким семьям адресной социальной поддержки.

Республика Коми. В соответствии с республиканским законом о прожиточном минимуме, принятом в Коми еще до проведения экспериментальной программы, право на регистрацию и получение статуса нуждающейся семьи имеют все жители республики.

Регистрации подлежали все семьи, у которых среднедушевой доход не достиг величины гарантируемого душевого дохода (ГДД), установленного для данной территории. ГДД фиксируется на определенный срок решением главы республики на основе бюджетных возможностей и сложившегося распределения населения по доходу. Для регистрации достаточно

[21] Научно-методическое обеспечение пилотных проектов включает специально разработанные методические материалы, в т.ч.: а) "Методика балльной оценки нуждаемости семей в социальной помощи" (Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН, 1997), б) "Программа регионального регулирования минимальных душевых доходов" (ООО "Компания социальных технологий и экспертизы" (СОТЭКО), 1997), в) пакет документов по научному сопровождению осуществления пилотной программы по введению адресной социальной поддержки малоимущих семей (Всероссийский центр уровня жизни Министерства труда и социального развития РФ, 1997).

представить паспорт, справку из службы занятости (для безработных) и заполнить с помощью социального работника декларацию о материальном положении семьи.

Пособие назначается семьям из числа получивших статус нуждающихся, т.е. семьям, среднедушевые доходы которых ниже величины ГДД. При этом при назначении пособия может учитываться не только текущий доход, но и другие факторы, определяющие материальное положение домохозяйства, которые учитываются в составе так называемого «экономического потенциала семьи».

Пилотная программа осуществлялась на основе методики *регионального* регулирования минимальных душевых доходов (РМД), разработанной СОТЭКО.

Объектом РМД являются не отдельные категории граждан, а домохозяйство и через него все постоянно проживающее на территории внедрения население. РМД строится на заявительном принципе, освобождает от предоставления справок за исключением справок из службы занятости для неработающих трудоспособных граждан.

Цель РМД – концентрация выделяемых бюджетных ресурсов на установление гарантируемого душевого дохода (ГДД) и поэтапное его повышение до величины прожиточного минимума.

Вся процедура реализации программы полностью компьтеризирована, причем на предварительном этапе разрабатывается типология всех домашних хозяйств, которая служит исходным пунктом для расчета показателей ГДД и формированием целевой группы семей, являющихся объектом первоочередной социальной помощи.

Органы социальной защиты вправе выборочно проверять правильность предоставленной заявителями информации любыми способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации и лишать претендентов права на статус при обнаружении обмана.

Статус нуждающихся предоставляется семьям, у которых душевые доходы не достигают величины прожиточного минимума, устанавливаемого в данной природно-климатической зоне.

Пособие назначается семьям из числа получивших статус нуждающихся, у которых среднедушевые доходы не достигают величины ГДД. Размер пособия по нуждаемости на одного члена семьи равен положительной разности между ГДД и душевым доходом семьи. Семейное пособие исчисляется как произведение пособия на одного члена семьи на число членов семьи.

Информация о семьях, получивших статус нуждающихся, но не получающих пособия, содержится в электронной базе данных. Они составляют резерв на включение в число получателей пособия по мере повышения ГДД или в случае сокращения их душевых доходов ниже текущей величины ГДД.

Полнота и точность расчетов душевых доходов в домохозяйствах легли в основу решения использовать их в качестве критерия для предоставления различных декларируемых, но бюджетно не обеспеченных льгот, привилегий, компенсации, пособий. Все зарегистрированные хозяйства получают справки единого образца с указанием их статуса и той суммы, которой не хватает для доведения душевых доходов до прожиточного минимума.. На указанные в справке суммы им могут, по возможности, предоставляться иные, кроме пособия по нуждаемости, виды помощи (скажем, льготы в оплате детского сада или яслей, школьных обедов и т.д.) Гражданам, не имеющим статуса нуждающихся, предоставление льгот приостанавливается.

В Республике Коми ГДД стал региональным социальным индикатором, ежеквартально пересматриваемым и устанавливаемым распоряжением Главы Республики Коми. Величина ГДД варьирует в зависимости от стоимости жизни в природно-климатических зонах и исчисляется с помощью ЭВМ.

Динамика роста ГДД зависит от бюджетных возможностей региона. В апреле 1997 г. средняя величина ГДД в Коми составляла 170 деноминированных руб. в месяц. С января по август 1998 г. ГДД сохранялся на уровне 230 руб., в т.ч. на Крайнем Севере - 296 руб., в Центре - 230 руб., на Юге - 218 руб.

В мае 1997 г. число зарегистрированных в качестве претендентов на социальную помощь составляло 2,2% населения Коми. В конце 1997 г. число зарегистрированных повысилось до 4,5%, а к сентябрю 1998 г. - до 5,3% населения. Из числа зарегистрировавшихся к 1 сентября 1998 г. семей около 11% имели душевые доходы выше прожиточного минимума, остальные получили статус нуждающихся. Из-за бюджетных ограничений пособия начислялись 1,3% населения (4987 семей, или 15984 чел.).

Полная же база больше - 7,6% населения республики, или 28800 семей. Однако она включает около 8000 семей, которые сочли нецелесообразным проходить перерегистрацию для подтверждения статуса нуждающейся семьи или не приходят за пособием по нуждаемости. Иначе говоря, почти треть ранее зарегистрировавшихся добровольно перестала претендовать на помощь. Аналогичные процессы наблюдались и в других регионах, где апробировалась методология РМД.

Расчет на действенность психологических методов воздействия вместо трудоемкого и недешевого сбора справок себя оправдала. Согласно данным Госкомстата, в исследуемый период доля семей, имевших доходы ниже прожиточного минимума, составляла в Коми 32%.

Минимальное пособие по нуждаемости составляет 10 руб. – это минимальная сумма, необходимая для открытия счета в отделении Сбербанка. Максимальная величина ограничена суммарной величиной прожиточного минимума членов домохозяйства. Но это теоретическая величина. На практике она, с одной стороны, ограничивается бюджетными возможностями, а с другой – собственным доходом домохозяйства, который

учитывается при назначении пособия. В августе 1998 г. максимальное пособие было зарегистрировано на уровне 1542 руб., т.е. различие более чем 150-кратное.

Этот факт позволяет утверждать, что методика СОТЭКО чувствительна к экономическому неравенству, в силу чего она позволяет компенсировать те диспропорции, которые "адресная социальная помощь" устранить не способна. Так, в частности, вышеупомянутое максимальное пособие получала многодетная семья при том, что в составе ее доходов уже учтены и детские пособия, и многочисленные льготы и привилегии, которые полагаются данной категории населения.

С внедрением методики РМД контингент получателей помощи изменился. В его состав вошли семьи, которые ранее никакой помощи не получали, некоторые традиционные клиенты социальной защиты отошли на второй план. Одной из причин происшедших изменений стал учет экономического потенциала семей (ЭПС), предложенный СОТЭКО.

ЭПС – это трудовые возможности членов домохозяйств самостоятельно обеспечивать свои потребности, а также недвижимость и транспортные средства, которые могли бы, но не приносят своим владельцам дополнительный устойчивый денежный доход. В состав ЭПС в Республике Коми были включены следующие элементы:

- потенциальный доход семьи от личного подсобного хозяйства. Была использована достаточно подробная модель, позволяющая учесть величину земельного участка, качество земли, климатические особенности района, расстояние участка от места постоянного проживания семьи, ее трудовой потенциал. Из полученной оценки дохода исключаются затраты семьи на огородничество, содержание скота и птицы;

- потенциальный доход от излишков жилья учитывается в том случае, если количество комнат в домовладении превышает число членов семьи. Доход исчисляется помесячно на десять лет вперед, т.е. потенциальный доход от продажи жилья и переезда в меньшее по размерам жилье делится на 120 и число

членов семьи. Учитываются размер и качество жилья, престижность месторасположения, вид жилья, этаж, на котором расположена квартира;

- потенциальный доход от продажи жилья пенсионерами государству с отложенным исполнением. Этот элемент ЭПС рассчитывается в зависимости от вида жилья (отдельная квартира, комната, дом), количества комнат, возраста и числа пенсионеров, проживающих на данной площади. Семья получает соответствующий доход в виде ежемесячных компенсаций пожизненно, после чего жилье переходит в собственность государства и реализуется на рынке;

- потенциальные доходы от летнего дома, дачи, участка земли рассчитываются исходя из стоимости дома для летнего проживания, дачи и участка, учитывается их рыночная стоимость в данном районе, зависящая от величины и качества земельного участка и дачного строения, времени постройки дома, престижности его месторасположения, экологического комфорта. Этот вид доходов рассчитывается по аналогии с доходом от излишков жилья (п.2) на десять лет вперед, он включается в ЭПС только в том случае, если месячные доходы семьи от огородничества меньше доходов от продажи данного земельного участка и дачи;

- потенциальные доходы от гаража учитываются в случае, если гараж можно сдать в аренду. Размер дохода зависит от качества гаража, престижности его месторасположения и средней арендной ставки для гаража, расположенного в данном районе;

- потенциальные доходы от автомашины рассчитываются в двух вариантах - а) использование автомашины для извоза с учетом реалий данного района и б) продажа автомашины. Наилучший вариант включается в ЭПС. При первом варианте размер дохода определяется в зависимости от типа автомашины, ее марки, года выпуска, частоты использования транспортного средства, его технического состояния, прибыльности

извоза. Во втором случае возможный доход от продажи исчисляется в помесячном исчислении в расчете на десять лет;

- потенциальные доходы от вкладов в Сбербанк, акций и облигаций включаются как месячный процент Сбербанка по всем видам вкладов; при этом стоимость акций принимается во внимание, если они ликвидны. Для пенсионеров общая сумма всех видов вкладов снижается на стоимость ритуальных услуг.

Часть бедных семей Коми с высоким экономическим потенциалом (ЭПС) оказывается за чертой получателей пособий по нуждаемости, хотя семья и имеет статус "нуждающейся семьи", который дает право на получение иных форм социальной помощи из местного бюджета. Для семей с высоким ЭПС предусмотрена иная схема помощи. Региональные администрации могут создавать государственные предприятия, которые могут оказать этим семьям, если они проявят заинтересованность, юридические и организационные услуги и тем самым помочь им реализовать их ЭПС.

Суммарный годовой экономический потенциал зарегистрированных домохозяйств в 1998 г. составил 23987 тыс. руб. Для сравнения можно отметить, что общая сумма 12-месячных бюджетных расходов на предоставление пособий по нуждаемости составила 10000 тыс. руб.

Воронежская область. В качестве критериев адресности использовались три основных условия предоставления помощи:

- фактически подтвержденные размеры дохода на каждого члена семьи, обратившейся за помощью, ниже установленного размера прожиточного минимума. При этом не учитывались или существенно снижались потенциальные доходы от приусадебного хозяйства у пожилых лиц; доходы от подсобного хозяйства в зависимости от негативных природно-климатических особенностей района и других существенных факторов;

- отсутствие в семье недвижимости, накоплений, земельного участка, имущества, которые являются источниками потенциальных дополнительных доходов и свидетельствуют об относительно высоких потребительских расходах;

- наличие в семье социально-уязвимых категорий граждан, к которым были отнесены тринадцать групп населения (1. дети-инвалиды до 16 лет; 2. неработающие инвалиды I и II групп; 3. инвалиды, страдающие сахарным диабетом; 4. дети из неполных семей; 5. дети из многодетных семей; 6. дети до 16 лет, страдающие лейкозом и онкозаболеваниями; 7. дети-сироты, находящиеся под опекой (попечительством) и дети, чьи родители лишены родительских прав; 8. дети из студенческих семей, оба родителя которых обучаются на дневных отделениях учебных заведений; 9. беременные женщины; 10. женщины, воспитывающие детей в возрасте до 1.5 лет; 11. трудоспособные лица, осуществляющие в установленном законом порядке уход за инвалидами I группы, детьми-инвалидами до 16 лет, престарелыми гражданами старше 80 лет; 12. одинокие пенсионеры, одинокие супружеские пары пенсионного возраста и 13. семьи, имеющие двух и более несовершеннолетних детей, при условии, что выплата заработной платы обоим работающим родителям не производилась в течение последних трех месяцев, предшествующих месяцу обращения за помощью).

При расчете совокупного среднедушевого дохода семьи учитывались все текущие и единовременные денежные доходы членов семьи, подлежащие налогообложению в соответствии с Законом РФ “О подоходном налоге с физических лиц” (заработная плата, предпринимательский доход, различные доходы от собственности социальные выплаты по месту работы и т.п.).

В период проведения эксперимента из-за трудностей с оценкой имущества специально созданные при органах соцзащиты комиссии имеют право не относить к категории нуждающихся в социальной помощи семьи, имеющие в личной соб-

ственности дополнительное жилье (дом, квартиру, дачу), легковой автомобиль (исключая транспортные средства для инвалидов и технически неисправные), утепленный гараж, а также денежные вклады в банках в размерах, превышающих десятикратный размер минимальной заработной платы.

Таким образом, в косвенной форме и в Воронежской области учитывался ЭПС, однако применяемые здесь жесткие ограничения чреваты большими ошибками исключения, чем метод расчета, использованный при эксперименте в Республике Коми.

Общий размер выплачиваемого семье пособия складывался из суммы разниц между фактическим среднедушевым семейным доходом и прожиточным минимумом каждого члена семьи, имеющего право на социальное пособие. В целях упрощения проведения расчетов по определению размеров социального пособия, выплачиваемого из федеральных средств, администрацией области было принято временное положение, по которому совокупный среднедушевой доход семьи сопоставляется не с районными показателями величины прожиточного минимума, а со средними данными по области в целом. Кроме того, из-за отсутствия достаточных средств для оказания помощи в полном объеме в ходе проведения эксперимента было принято, что размер денежного пособия не должен превышать для одного получателя помощи в семье 15% прожиточного минимума, для двух - 25%, для трех-четырех - 35%, для пяти и более - 50% прожиточного минимума. Независимо от величины разницы между среднедушевым доходом и прожиточным минимумом семья имеет право на получение пособия не ниже 10% от прожиточного минимума.

Использование перечисленных ограничений при принятии решений о выплате пособий позволило выявить семьи, чье положение оценивается как “застойная бедность”, воспроизводимая в течение длительного периода времени и влияющая на снижение уровня жизни всех членов семьи, а также социально-физиологическое развитие детей.

Недостаток финансовых средств не позволил в полной мере охватить все малоимущие слои населения. Кроме того, население области приняло проведение эксперимента с определенным недоверием из-за невысоких размеров пособий на первом этапе пилотной программы и несвоевременности их выплат. Показательно, что даже после неоднократных публикаций и оповещений граждан о возможности получения ими пособия большого притока реципиентов в начале проведения эксперимента не наблюдалось.

За период проведения эксперимента численность реципиентов, включенных в состав получателей пособия, увеличилась в 2,5 раза – с 20 тыс. чел. в 1997 г. до 50 тыс. чел. в 1998 г. В среднем в Воронежской области в 1998 г. получили отказ в предоставлении социальной адресной помощи 7,7% заявителей, из них в городе – 4,5% и в сельских районах – 9,2%. Процент отказов снизился почти в два раза по сравнению с данными первого этапа пилотного проекта, что свидетельствует о повышении информированности граждан об условиях проведения эксперимента. Основная причина отказов в предоставлении помощи – превышение среднедушевых доходов установленного уровня прожиточного минимума.

Достаточно полно в системе представлены все категории детей, на долю которых приходится более 70% всех выплат. Вместе с тем, остается низкой доля категории “одинокие пенсионеры, одинокие супружеские пары пенсионного возраста”. Фактический охват этой группы населения составляет по оценкам менее одного процента.

В целом системой адресной помощи было охвачено чуть более 2% всего населения области, около 6% малоимущего населения и 13% всех граждан, имеющих право на получение пособия по правилам, установленным пилотной программой. Как и в других пилотных регионах, доля заявителей не превысила 20% от “официально бедных” (то есть тех, кто считается бедным по методике, используемой Госкомстатом России).

Волгоградская область. Балльная методика оценки нуждаемости семей применялась на территории Центрального района г. Волгограда, г. Волжский и Иловлинского района области.

Специально проведенные обследования показывают, что в последние годы материальное положение семей с большей степенью достоверности характеризуют не их доходы, а расходы. Однако для учета расходов каждой семьи, обратившейся за помощью, потребуется достаточно много времени и средств. Поэтому был выбран метод среднестатистической дооценки денежных доходов семьи путем расчета показателя потенциальных потребительских расходов по специальной формуле уравнения множественной регрессии. Для вывода формулы были использованы материалы бюджетного обследования домохозяйств Волгоградской области за 1996 г.

Метод балльной оценки нуждаемости предполагает, что документально подтвержденные денежные доходы не полностью отражают уровень материальной обеспеченности семей, поэтому необходима дооценка этих доходов. Для дооценки доходов используются только те факторы, которые легко поддаются измерению и не требуют разработки сложных методик. В Волгоградской балльной методике была использована следующая спецификация уравнения множественной регрессии (исходные данные – по 616 домохозяйствам):

$$C = 251{,}4 + 0{,}61D - 42{,}1X_1 - 39{,}2X_2 - 32{,}3X_3 - 43{,}2X_4 - 37{,}0X_5 + 115{,}2X_6 + 17{,}9X_7 + 13{,}2X_8 - 24{,}7X_9 - 22{,}6X_{10},$$

где: C - расчетный показатель потенциальных потребительских расходов в расчете на душу (тыс. руб./мес.);

251,4 - свободный член уравнения;

D - документально подтвержденный месячный денежный душевой доход (тыс. руб.);

X_1 - число детей в возрасте до 16 лет;

X_2 - число мужчин в возрасте 16-29 лет;

X_3 - число женщин в возрасте 30-54 лет;

X_4 - число мужчин в возрасте старше 60 лет;

X_5 - число женщин в возрасте старше 55 лет;

X_6 - факт проживания семьи в сельской местности;

X_7 - количество комнат в квартире (доме), где постоянно проживает семья;

X_8 - факт наличия дачи;

X_9 - факт проживания в городской местности;
X_{10} - факт наличия в семье получателей детского пособия.

Для установления права семьи на пособие рассчитанный показатель потенциальных потребительских расходов сопоставляется с бюджетом прожиточного минимума (БПМ). Если он ниже БПМ, то семья имеет право на получение пособия по нуждаемости. В случае, если он выше или равен БПМ, семья не имеет права на получение пособия по нуждаемости.

На следующем этапе определяется размер ежемесячного семейного пособия по нуждаемости.

В Волгоградской области право обратиться за пособием по нуждаемости предоставлялось всем без исключения семьям с душевым денежным доходом ниже "административной" границы бедности, равной половине бюджета прожиточного минимума области. Введение административной границы было необходимо для того, чтобы избежать многочисленных отказов в пособии семьям с доходами близкими к прожиточному минимуму. Кроме того, не было полной ясности о численности возможных претендентов на пособие, т.к. в их состав помимо традиционного контингента были включены все члены семьи за исключением лиц трудоспособного возраста, нигде не работающих и не зарегистрированных в службе занятости.

При расчете душевого денежного дохода семьи, обратившейся за пособием, учитывались только фактически полученные доходы. Начисленные, но не выплаченные заработная плата, пенсии, стипендии, пособия не учитывались. Право на пособие и размер пособия на одного получателя в семье зависел от соотношения показателя ее потенциальных потребительских расходов с прожиточным минимумом. Размер пособия определялся по шкале от 20 до 110 руб. Так, например, если показатель потенциальных потребительских расходов был выше или равен областному прожиточному минимуму, то семья не получала пособия. Если показатель потенциальных потребительских расходов семьи был ниже областного бюджета прожиточного минимума менее чем на 20%, то размер по-

собия для этой семьи устанавливался в размере 20 руб. на одного получателя в месяц.

За двенадцать месяцев эксперимента за пособием обратились 19.6 тыс.семей, в которых проживает 64.2 тыс.чел. В силу того, что пособие по нуждаемости назначается не более, чем на три месяца, многие семьи (42,6% от общего числа обратившихся семей), пребывающие в состоянии застойной бедности, обращались за пособием неоднократно. В целом в эксперименте участвовали (без повторного счета) 35.9 тыс.чел., или 8,3% общей численности жителей районов, где он проводился.

Балльная методика предусматривает только один критерий оценки права на получение пособия - потенциальные потребительские расходы в расчете на душу должны быть ниже прожиточного минимума. Среди получателей пособия широко представлены категории “новых бедных”, которые ранее не имели права на социальную помощь. Прежде всего к ним относятся семьи, основу которых составляет супружеская пара в трудоспособном возрасте с 1 - 2 детьми. Именно эти семьи в основном представлены в категории “прочие семьи” в табл. 8 и составляют, практически, половину среди домохозяйств, которым назначено пособие. Основные причины бедности в этих семьях - низкий уровень оплаты труда, задержки выплаты заработной платы и социальных трансфертов, отсутствие работы у трудоспособных граждан.

Таблица 7

Распределение получателей пособия по нуждаемости по демографическим типам семей (в % к итогу)

Демографический тип семьи	Семьи	Получатели
1	2	3
Многодетные семьи	13.6	22.1
Неполные семьи	38.8	30.5
Семьи одиноких пенсионеров	0.2	0.1
Прочие семьи	47.4	47.3
Итого	100.0	100.0

Расширение круга получателей пособия в традиционно бедных семьях, а также появление среди получателей пособия

семей “новых бедных” привело к существенному росту в числе реципиентов лиц трудоспособного возраста. При этом особого внимания заслуживает факт широкого представительства работающих среди получателей пособия. Задержки выплаты заработной платы и выплаты ее не в полном объеме - вот два основных фактора, способствующих резкому падению уровня жизни и заставляющих относить данную категорию населения в число нуждающихся в социальной помощи. Анализ социально-экономического положения домохозяйств свидетельствует, что 20,2% работников не получали заработную плату в течение трех месяцев, предшествующих дате подачи заявления.

На первый взгляд, сам факт выплаты пособия по нуждаемости работающим лишен здравого смысла, поскольку источник всех социальных выплат - это, главным образом, налоги на заработки работающих. Наибольший парадокс складывается с бюджетной сферой. Выплата пособия “бюджетникам” вместо заработной платы, которая все равно должна быть выплачена, приводит к дополнительным расходам государственного бюджета. Но тем и отличается кризис от нормально функционирующей экономики, что ситуация вынуждает принимать парадоксальные решения.

Если правительство не решает проблем неплатежей заработной платы, оно вынуждено платить пособие по нуждаемости. Решение проблем оплаты труда в условиях затянувшегося кризиса должно стать приоритетным направлением социальной политики. Как только минимум заработной платы вновь обретет свое экономическое содержание и форму социальной гарантии государства, а мероприятия, дисциплинирующие выплату заработков будут проведены, необходимость выплаты пособия по нуждаемости значительной части работающих и их семьям отомрет сама собой.

По итогам реализации пилотной программы средний размер пособия составил 71,1 руб. в месяц на одного получателя. Анализ результатов внедрения балльной методики показал, что, несмотря на разнообразие учитываемых факторов при

расчете величины потенциальных потребительских расходов и назначении пособия (доходы, демографический состав семей, жилищные условия, место проживания, наличие дачи), количество детей в семье имеет решающее значение, поэтому в многодетных семьях самый высокий средний размер пособия (89,5 руб.), который вырос в 3,5 раза по сравнению с размером помощи, получаемой этими семьями в других регионах области. Кроме того, контингент получателей пособия в этих семьях расширился с 60% - 65% до 85% - 90%. Прочие семьи, в основном являющиеся традиционно благополучными, имеют самый низкий средний уровень назначенных пособий - 62,4 руб. Это свидетельствует о том, что потенциальные потребительские расходы данных семей в большей степени приближены к величине прожиточного минимума, т.е. с позиций глубины бедности их уровень жизни несколько выше остальных получателей пособия.

Результирующий эффект от введения пособия по нуждаемости в наиболее явном виде виден на сдвигах в распределении семей по денежному душевому доходу до начисления пособия (по предъявленным документам) и после получения пособия. Исчезли семьи, имеющие нулевой доход (до выплаты пособия эти семьи составляли 9,1%), а 35% семей стали иметь доходы выше административной границы бедности.

Несмотря на существенные сдвиги в распределении населения по душевому доходу, практически, никому из получателей пособия по нуждаемости не удалось преодолеть официальную черту бедности - бюджет прожиточного минимума.

В то же время все малообеспеченные семьи с душевым денежным доходом, равным половине бюджета прожиточного минимума, потеряли право обратиться повторно за пособием. Этот факт убедительно показывает, что балльная оценка нуждаемости семей ориентирована на поддержку самых бедных слоев населения и не решает проблемы преодоления бедности в целом.

****

Итак, мы пришли к экономически и социально подтвержденному выводу, что в настоящее время в России имеются экономически и социально обоснованные возможности реструктуризации социальных обязательств государства. При этом в отношении значительной части последних можно говорить и об их социально ориентированном сокращении.

Основная проблема, связанная с практической реализацией сформулированных нами предложений, носит не технический, а политический характер. В условиях финансово-экономического кризиса любое уменьшение социальных обязательств государства будет восприниматься как “наступление на социальные права граждан”. Следовательно, программа, которая будет разработана для осуществления конкретных мероприятий по уменьшению социальных обязательств государства, должна иметь мягкое название (например, программы “реструктуризации социальных обязательств государства”), а ее обеспечение в СМИ необходимо вести в терминах частичного перераспределения общественного богатства в интересах наиболее бедных граждан. В такой трактовке, учитывая социальные последствия финансово-экономического кризиса (дальнейшая поляризация общества), программа имеет шансы на утверждение (в виде соответствующего федерального закона) законодательными органами страны.

Глава 2. Реформирование пенсионной системы России

После августа 1998 г. в России резко обострились кризисные процессы в пенсионной сфере. Несмотря на некоторое снижение задолженности по выплате пенсий, фактически пенсионная система перестала справляться с исполнением своих финансовых обязательств.

Прежде всего это выражается в запаздывании индексации пенсионных выплат, которое привело к беспрецедентному за всю историю реформ сокращению размеров пенсий в реальном выражении. За период с лета 1998 г. по март 1999 г. средний размер начисленной пенсии по отношению к прожиточному минимуму пенсионера сократился почти в 2 раза. Размер минимальной пенсии упал ниже 50% прожиточного минимума пенсионера, то есть почти в 2 раза ниже отметки в 80% прожиточного минимума пенсионера, на котором он должен находиться в соответствии с действующим законодательством.

Столь резкое ухудшение финансового состояния пенсионной системы, с одной стороны, делает практически неисполнимым действующее пенсионное законодательство, особенно в части индексации пенсий, а с другой стороны, ставит под вопрос реализуемость многих мер, заложенных в Программу пенсионной реформы в Российской Федерации, одобренную Правительством России в мае 1998 г. Таким образом, обострение экономического кризиса поставило на повестку дня вопрос о механизмах адаптации пенсионной системы к но-

вым, крайне неблагоприятным для нее финансовым условиям и о направлениях корректировки среднесрочных мер в области пенсионной реформы.

Ниже будет проведен анализ воздействия нового этапа экономического кризиса в России на финансовое состояние пенсионной системы и перспективы ее развития. На этой основе разработаны и будут представлены предложения по корректировке Программы пенсионной реформы в Российской Федерации с целью приведения ее в соответствие с ситуацией, сложившейся в период после кризиса.

Предлагаемые меры исходят из принципа минимизации изменений тех положений реформы, по которым в обществе уже достигнута значительная степень политического согласия, и, по-возможности, внесения лишь тех из них, которые непосредственно предопределяются последствиями обострения социально-экономического кризиса в 1998-1999 гг. С учетом этих последствий приоритетными направлениями корректировки Программы пенсионной реформы являются пересмотр подходов к реформированию государственных трудовых пенсий, финансируемых на распределительных принципах, изменение сроков внедрения накопительных элементов финансирования пенсий, пересмотр механизмов корректировки общеустановленного возраста выхода на пенсию и рассмотрение альтернативных подходов к реформированию системы досрочного выхода на пенсию.

Представленные предложения по корректировке пенсионной реформы и их финансовые последствия проанализированы с помощью актуарных расчетов, включая расчеты с использованием модели PROST, разработанной в 1997-1998 гг. Всемирным банком в сотрудничестве с Министерством труда и социального развития Российской Федерации.

2.1. Финансовое состояние пенсионной системы в условиях обострения экономического кризиса

Одним из последствий нового кризиса в России явилось резкое снижение государственных доходов в реальном выражении, вызванное, с одной стороны, экономическим спадом, а

с другой стороны, уменьшением собираемости налогов. Согласно некоторым оценкам, в 1999 г. поступления в федеральный бюджет и социальные внебюджетные фонды в реальном выражении едва ли превысят 70% от уровня 1998 г. Как показывает опыт Болгарии и других стран, испытавших подобные кризисы, попытка компенсировать утраченные доходы за счет денежной эмиссии в конечном счете приведет лишь к падению собираемости и дальнейшему свертыванию налоговых поступлений.

Предотвратить снижение социальных расходов путем повышения их доли в бюджетных расходах тоже не представляется возможным. После выпадения из расходной части федерального бюджета значительной части расходов по обслуживанию государственного долга в результате дефолта по ГКО доля социальных расходов с учетом квазисоциальных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и местный пассажирский транспорт уже приближается к 60% суммарных расходов расширенного правительства. Поэтому, чтобы предотвратить снижение социальных расходов в реальном выражении, потребовалось бы почти полностью отказаться от расходов, не относящихся к социальным, что, естественно, невозможно.

Это в частности означает, что пенсионную реформу в России придется проводить не в условиях увеличения пенсионных расходов, как это предполагалось Программой пенсионной реформы, а в условиях значительного их снижения в реальном выражении.

С учетом складывающихся макроэкономических тенденций в 1999 г. можно ожидать снижения поступлений страховых взносов в Пенсионный фонд России приблизительно на 30% в реальном выражении по сравнению с уровнем первого полугодия 1998 г. в пересчете на год. В значительной мере это обусловлено тенденцией к опережающему снижению регистрируемой заработной платы в реальном выражении по отношению к ВВП, что характерно для периодов макроэкономической нестабильности. Так, в IV квартале 1998 г. реальная средняя начисленная заработная плата составила 65% от уровня соот-

ветствующего периода 1997 г., в то время как в январе 1999 г. она составила лишь 60% от уровня января 1998 г.

Столь резкое снижение реальных доходов Пенсионного фонда могло бы быть компенсировано лишь путем выделения дополнительного трансферта из федерального бюджета в размере не менее 1% ВВП.

В случае реализации предложений правительства по пересмотру ставок страховых взносов в Пенсионный фонд России может произойти дополнительное уменьшение его доходов. Согласно расчетам Института экономики переходного периода, дополнительное снижение поступлений страховых взносов в Пенсионный фонд при этом могло бы составить 1-1,2% ВВП или свыше 20% от совокупного объема страховых взносов.

При условии дополнительного трансферта Пенсионному фонду из федерального бюджета в размере 1% ВВП и без пересмотра ставок страховых взносов среднегодовой уровень ежемесячных фактических пенсионных выплат в расчете на одного пенсионера может составить в 1999 г. 105% прожиточного минимума пенсионера против примерно 112% в июле 1998 г. Вместе с тем, это будет на одну пятую ниже нормативного соотношения средней пенсии и прожиточного минимума пенсионера, сложившегося в июне 1998 г. (130%) и рассчитанного исходя из теоретического предположения об отсутствии задержек с выплатой пенсий в первом полугодии 1998 г.

В случае отказа от дополнительной бюджетной помощи Пенсионному фонду фактический уровень ежемесячных пенсионных выплат в расчете на одного пенсионера может составить порядка 88% от величины прожиточного минимума пенсионера. С учетом реализации предложений по изменению ставок страховых взносов даже при условии выделения федерального трансферта в размере 1% ВВП фактический средний размер пенсии составит менее 90% от прожиточного минимума пенсионера.

Согласно предварительным данным Госкомстата России, средний размер назначенной месячной пенсии в IV квартале 1998 г. составил 90% прожиточного минимума пенсионера. В декабре 1998 г. - средний размер назначенной месячной пен-

сии опустился до 79,9% прожиточного минимума пенсионера и, таким образом, оказался точно на уровне минимальной пенсии по отношении к прожиточному минимуму пенсионера по состоянию на декабрь 1997 г. В январе 1999 г. средняя пенсия составила 72% прожиточного минимума пенсионера. При этом минимальная пенсия в IV квартале 1998 г. снизилась примерно до 50% прожиточного минимума пенсионера.

2.2. Проблемы осуществления пенсионной реформы в условиях кризиса

2.2.1. Последствия кризиса для внедрения механизма условно-накопительных счетов

Резкое уменьшение соотношения средней пенсии и прожиточного минимума пенсионера делает проблематичным поддержание сложившейся дифференциации пенсий. Уменьшение дифференциации размеров пенсий путем опережающей индексации минимальных пенсий (компрессия пенсионной шкалы) представляется разумной мерой, позволяющей предотвратить опасное ухудшение материального положения пенсионеров, получающих самые низкие пенсии. Сокращение дифференциации размеров пенсий в период кризиса представляется неизбежным. Оно наблюдалось в большинстве стран переходной экономики, оказавшихся в сходной экономической ситуации. В период продолжающегося экономического кризиса целесообразно перейти к выплате большинству пенсионеров одинаковой пенсии, уровень которой, исходя из реальных финансовых возможностей Пенсионного фонда России, должен быть установлен в пределах 80-90% прожиточного минимума пенсионера.

В свою очередь, вынужденная компрессия пенсионной шкалы будет означать фактический отказ от исполнения действующего законодательства о государственных пенсиях, поскольку в условиях кризиса оно окончательно перестало соответствовать реальным финансовым возможностям пенсионной системы.

С серьезными затруднениями в сложившихся условиях сталкивается и реализация Программы пенсионной реформы. В частности, это касается предусмотренного Программой перехода с 2001г. к назначению страховых пенсий на основе условно-накопительных счетов, которые должны быть открыты на каждого застрахованного в Пенсионном фонде России в рамках системы персонифицированного учета.

Концепция условно-накопительных счетов предполагала фактическое упразднение понятия максимальной пенсии. При этом ограничение максимальной величины пенсии после введения условно-накопительных счетов должно было осуществляться косвенным путем - в результате ограничения максимального заработка, на который начисляются страховые взносы, регистрируемые на условно-накопительных счетах.

Ослабление ограничений на максимальный размер пенсии является одним из ключевых условий финансовой жизнеспособности системы условно-накопительных счетов. Только при этом условии для большинства работников возникает непосредственная связь между объемом уплаченных страховых взносов и размером их будущей пенсии, при наличии которой появляются действенные стимулы для добросовестной уплаты страховых взносов.

Механизм условно-накопительных счетов может привести к возрастанию дифференциации размеров пенсий в зависимости от заработка по сравнению с действующим законодательством о государственных пенсиях как минимум по трем причинам.

Во-первых, он исключает из расчета размера пенсии фактор трудового стажа, который во многом нивелирует дифференциацию заработков, поскольку при существующих пенсионных формулах работники с низкими заработками, но с большим пенсионным стажем могут получать пенсию, близкую к максимальной.

Во-вторых он устанавливает непосредственную связь между размером пенсии каждого работника и размерами страховых взносов, уплаченных им или за него в Пенсионный фонд России. Размер страховых взносов, в свою очередь, непосред-

ственно зависит от размера заработка, на который они начисляются.

В-третьих, в связи с необходимостью усиления заинтересованности работников в уплате страховых взносов он предполагает существенное повышение соотношения между максимальной заработной платой, учитываемой при назначении пенсий, и средней заработной платой в стране.

О потенциальных возможностях дополнительных поступлений страховых взносов за счет повышения дифференциации пенсий говорит тот факт, что, согласно данным бюджетных обследований семей, свыше 2/3 совокупных заработков в Российской Федерации приходится на 1/3 наиболее высокооплачиваемых работников. Между тем, в действующей системе максимальный размер среднего заработка, учитываемый в пенсионной формуле, составляет 0,7 от средней заработной платы по стране. Фактическая дифференциация пенсий в зависимости от величины заработной платы может составить в этом случае не более 1,3 раза[22].

Это значит, что даже при полной персонификации учета страховых взносов при сохранении действующей пенсионной формулы стимулы к полной уплате взносов будут в наибольшей степени распространяться на работников с заработками ниже средних. Это хорошо видно на рис. 1. Данный рисунок построена на основе децильного распределения заработков работников по данным 7-го раунда Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ), проведенного в ноябре 1996 г. (исходные данные, использованные для расчетов, представлены в таблице 8).

На рис. 1 показана средняя выгодность для работников уплаты страховых взносов по децилям в зависимости от уровня дифференциации пенсий. Этот показатель рассчитан как доля заработка, влияющего на размер пенсии в процентах к среднему заработку в каждом из децилей. Установление диф-

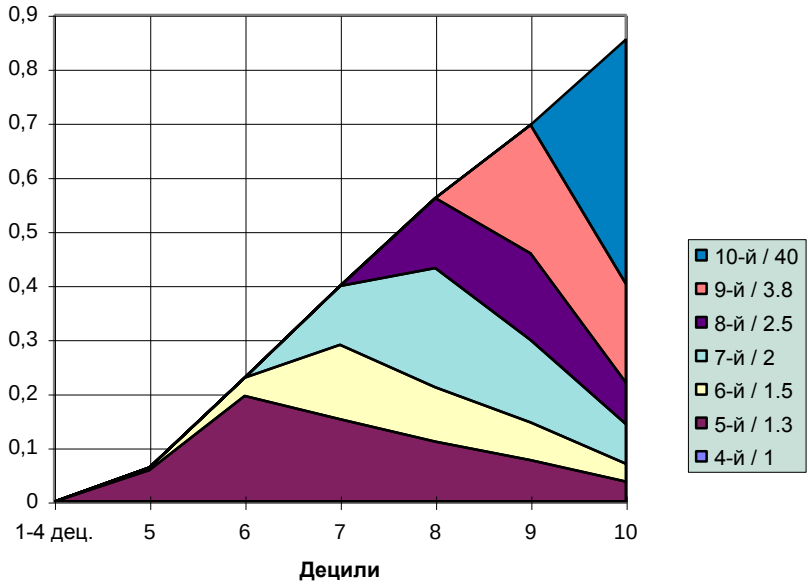
[22] Фактическая дифференциация пенсий в 2 раза в действующей системе обеспечивается преимущественно не за счет фактора заработной платы, а за счет фактора стажа и различных категориальных льгот (в первую очередь - северных надбавок).

ференциации пенсий по заработной плате в 1,3 раза равносильно установлению максимальной зарплаты для начисления страховых взносов, регистрируемых на условно накопительных счетах по верхней границе 5-го дециля. В данном случае максимальный размер заработка, на который начисляются страховые взносы, регистрируемые на условно-накопительных счетах, составляет 68% от среднего заработка по выборке.

Это примерно соответствует ограничению 0,7, на соотношение индивидуальных заработков и средней заработной платы в стране, применяемому в действующей формуле расчета пенсии на основе индивидуального коэффициента пенсионера.

Рис. 1.[23]

Средняя выгодность уплаты страховых взносов по децилям в случае установления максимального заработка по верхней границе дециля



*Через косую черту в легенде указаны уровни дифференциации пенсий, соответствующие данной величине максимального заработка.

Таблица 8

Децильное распределение заработной платы по данным 7-го раунда РМЭЗ (ноябрь 1996 г.).

[23] Графики второй главы выполнены С. Сурковым.

Децили по зарплате	Средняя (руб.)	Мини-мальная (руб.)	Макси-мальная (руб.)	Фонд оплаты труда (руб.)	Число респондентов (чел.)
1	86332,92	12000	138000	17093919	198
2	177420	140000	209000	38145300	215
3	250182,4	210000	298000	37027000	148
4	324814,7	300000	398000	75357000	232
5	422661,9	400000	499000	86645688	205
6	516357,1	500000	590000	86748000	168
7	662059,4	600000	790000	158232200	239
8	907228,3	800000	1000000	246766099	272
9	1311425	1000050	1500000	262285050	200
10	2732878	1552000	16000000	516514000	189
В целом по выборке	**738051,4**	12000	16000000	1524814256	2066

Источник: расчеты эксперта проекта Тасис С.Г.Мисихиной.

Рис. 2.

Величина средней заработной платы в децильных группах работников, получающих заработную плату, по данным 7-го раунда РМЭЗ (1996 г., тыс. руб.).

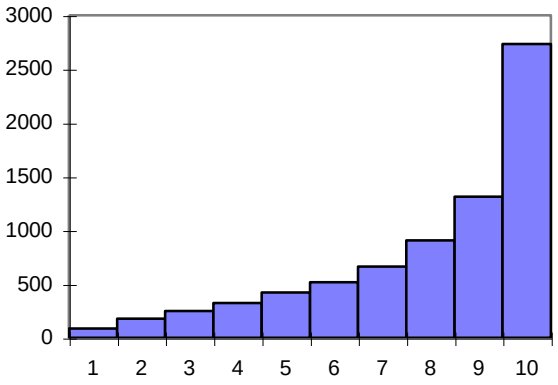


Рис. 3.

Максимальный размер заработной платы в децильных группах работников, получающих заработную плату, по данным 7-го раунда РМЭЗ (тыс. руб.).

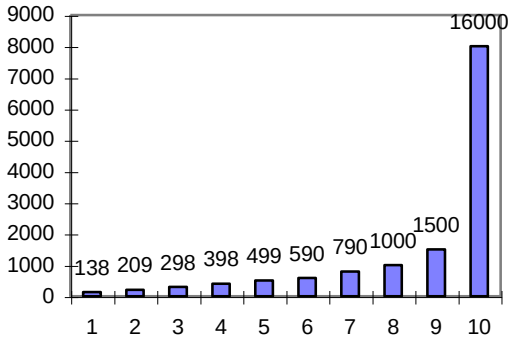


Таблица 9

Доля фактически собранного подоходного налога в потенциально возможном объеме его поступлений за 1997 г. (в %).

Децили	Собираемость
1-5	92,0
6	63,8
7	63,4
8	66,1
9	40,8
10	16,7
В среднем	42,7

Источник: Бюро экономического анализа. Информационно-аналитический бюллетень № 6, май 1998 г.

Как видно на рис.1, при дифференциации пенсий по заработной плате на уровне 1,3 данный показатель достигает максимального значения в 6 и 7 децилях. В остальных же децилях, кроме 7-го, он оказывается по меньшей мере наполовину ниже, чем в 6-м. При этом, как следует из исходных данных, представленных в таблице 8, подавляющая часть работников, относящихся к 7-му децилю, получает заработную плату не выше средней по выборке.

Возможности для уклонения от уплаты налогов и страховых взносов оказываются самыми высокими именно у высокооплачиваемых работников. Согласно расчетам Бюро экономического анализа, в 1997 г. собираемость подоходного налога, чья база во многом пересекается с базой для начисления страховых взносов, составила 92% в 1-5 децильных группах и 63-66% в 6-8 децильных группах против 41% - в 9-й и 17% - в 10-й децильной группе (см. табл. 9). Это косвенно свидетельствует о больших резервах повышения собираемости страховых взносов за счет усиления связи между уплаченными взносами и размером пенсии для работников средних и верхних децильных групп.

Рис. 2 и 3 позволяют оценить масштабы декомпрессии пенсий, которые минимально необходимы для внедрения условно-накопительных счетов. На рис. 1 и 2 представлены соответственно средняя и максимальная величины заработной платы в децильных группах работников, получающих заработную плату, по данным 7-го раунда РМЭЗ.

Непосредственное использование децильного распределения заработной платы для целей оценки последствий применения различных пенсионных формул возможно лишь с целым рядом оговорок.

Во-первых, оно не учитывает возможные изменения в дифференциации текущих заработков работников в течение всей их трудовой карьеры. В частности оно основывается на результатах бюджетного обследования, проведенного до августа 1998 г. Судя по данным Госкомстата России, после августа 1998 г. распределение заработной платы претерпело некоторые изменения. Вместе с тем, эти изменения по-видимому пока не являются значительными. К концу 1998 г. доля заработной платы в совокупных денежных доходах населения возросла на 3 процентных пункта по сравнению с концом 1997 г., однако коэффициент Джини и квинтильное распределение доходов населения за тот же период практически не изменились. В январе 1999 г. наметилось существенное сокращение дифференциации денежных доходов. Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения составило 10,3 против 13 в январе 1998 г. Вероятно, изменения в уровне дифференциации заработков будут происходить и в дальнейшем, в том числе, в связи с возобновлением экономического роста. Однако долгосрочное направление этих изменений не поддается достоверному прогнозированию.

Во-вторых, данные РМЭЗ отражают лишь текущее распределение заработков, а не распределение суммарного дисконтированного заработка, полученного на протяжении всего трудового стажа работников. Учет возрастной дифференциации заработков скорее всего приведет к уменьшению дифференциации совокупных заработков за весь период трудовой деятельности работников по сравнению с уровнем их текущей дифференциации. Это

обусловлено тем, что число работников, которые всю свою жизнь получали бы самые низкие или самые высокие зарплаты относительно невелико. У подавляющего большинства работников периоды относительно высоких заработков чередуются с периодами заработков относительно низких, что и ведет к уменьшению дифференциации суммарных пожизненных заработков по сравнению с уровнем дифференциации текущих заработков.

Реконструкция децильного распределения всех накопленных заработков требует принятия целого ряда дополнительных гипотез, которые не поддаются проверке на основе имеющихся статистических данных.

В-третьих, привязка минимальной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера способствует компрессии пенсионной шкалы в периоды экономического спада (снижения средней реальной заработной платы) и ее декомпрессии в периоды экономического роста (повышения средней реальной заработной платы). В долгосрочной перспективе, когда можно с высокой степенью вероятности ожидать возобновления устойчивого экономического роста, действие данного фактора будет направлено преимущественно в сторону декомпрессии пенсионной шкалы.

Таким образом, использование децильного распределения заработной платы, рассчитанного по данным 7 раунда РМЭЗ, для целей анализа уровня дифференциации пенсионных выплат при использовании различных формул является упрощенным подходом и возможно лишь с учетом ряда условных допущений. Основными из них являются:

- предположение о постоянстве дисконтированных текущих заработков каждого конкретного работника в течение его трудовой карьеры;
- предположение о неизменности распределения текущих заработков всей совокупности работников в течение стандартного периода трудовой деятельности (25-35 лет), который учитывается при расчете пенсии по данным условно-накопительных счетов;
- предположение о постоянстве величины прожиточного минимума в реальном выражении.

Вместе с тем, применение упрощенного подхода в аналитических целях является вполне оправданным в связи с отсутствия достоверной информации о возможном характере вышеуказанных изменений.

Концепция условно-накопительных счетов исходит из того, что работникам, чьи средние зарплаты в период трудовой деятельности не превышали прожиточного минимума, назначается одинаковая минимальная пенсия. На рис. 2 и 3 эти категории работников примерно могут быть отнесены к первым четырем децилям и составляют в выборке РМЭЗ 38% от общего числа получателей зарплаты. На их долю приходится немногим более 10% суммарного фонда оплаты труда в выборке РМЭЗ. В целом, у этих работников имеются наименьшие по сравнению с работниками из других децилей стимулы для уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд.

У пожилых работников предпенсионного возраста, относящихся к этой группе, и имевших в прошлом заработки в пределах 1-4 децилей, заинтересованность в уплате страховых взносов оказывается невысокой. Их шансы сформировать на своих персональных счетах условные накопления, достаточные для получения пенсии выше минимальной, будут невелики. Таким образом, их пенсия фактически не зависит от объема уплаченных взносов.

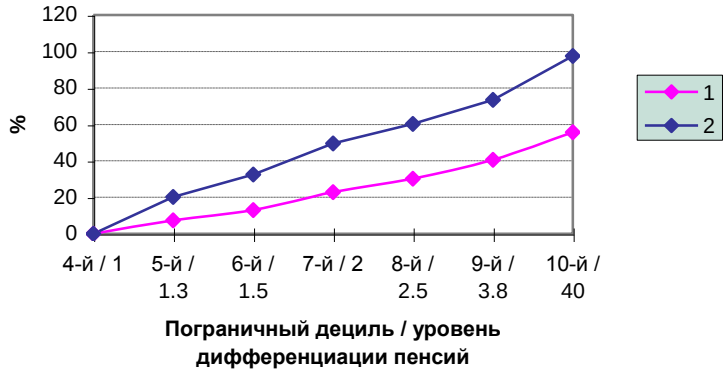
Однако большинство относительно молодых работников, относящихся к первым четырем децилям, на практике будут заинтересованы в уплате страховых взносов. Для многих из них сохраняется шанс по мере роста профессиональной квалификации в течение последующей трудовой карьеры получать более высокие заработки и благодаря этому сформировать условные пенсионные накопления, превышающие величину, необходимую для получения минимальной пенсии.

Согласно Программе пенсионной реформы, дифференциация пенсий в зависимости от заработка предполагается для работников со средними доходами, большинство из которых относится к 5-8 децилям. Эти работники составляют в выборке РМЭЗ 43% от общего числа получателей зарплаты, и на их долю приходится 38% суммарного фонда оплаты труда. Для большинства работников этой группы заинтересованность в уплате страховых взносов оказывается высокой, поскольку, с одной стороны, их текущие взносы почти полностью учитываются при расчете пенсии, а с другой стороны, при регулярном попадании в данную группу в течение трудовой карьеры у них возникают высокие шансы получить пенсию на уровне выше минимальной.

Заработки наиболее высокооплачиваемых 20% работников, относящихся к 9-10 децилям выборки РМЭЗ, превышают максимальную величину, на которую начисляются персонифицированные страховые взносы. Таким образом, данная категория работников в системе условно-накопительных счетов выходит на уровень максимальной пенсии. Доля работников 9 и 10 децилей в совокупном фонде оплаты труда, по данным РМЭЗ, составляет 51%.

Рис. 4.

Средняя и предельная выгодность уплаты страховых взносов в зависимости от дифференциации пенсий (в %)



1 - Средняя выгодность уплаты страховых взносов для всей выборки (рассчитывается как доля заработка, влияющего на размер пенсии, в процентах к суммарному фонду заработной платы с первого дециля по пограничный дециль включительно).

2 - Предельная выгодность уплаты страховых взносов (рассчитывается как доля заработка, влияющего на размер пенсии, в процентах к максимальной заработной плате в соответствующем пограничном дециле).

Для них заинтересованность в уплате страховых взносов сохраняется лишь для части заработка, не превышающей максимальную величину, на которую начисляются персонифицированные страховые взносы. Она составляет половину заработка данной группы или 25,5% от суммарного фонда оплаты труда всей выборки.

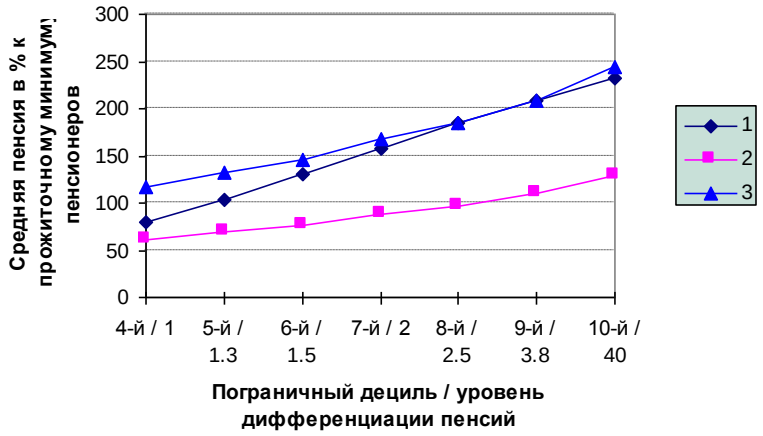
Рис. 4 позволяет составить более точное представление о характере стимулов к уплате страховых взносов, возникающих при различной дифференциации пенсий. Он показывают ту долю совокупного фонда заработной платы, в пределах которой существует прямая связь между величиной заработка и

размером будущей пенсии при разных уровнях дифференциации пенсий.

Чем ниже доля заработка, влияющая на размер будущей пенсии в общем заработке или в заработке, взносы с которого подлежат персонификации, тем ниже средний прирост будущих пенсионных выплат в расчете на каждый рубль страховых взносов, уплаченных в Пенсионный фонд. Таким образом, чем ниже показатели, представленные на рис. 4, тем менее выгодно работникам уплачивать страховые взносы в расчете на повышение пенсии и тем выгоднее им уклоняться от уплаты, в случае, если неуплаченные взносы хотя бы частично добавляются к текущему заработку работников. Средние показатели заинтересованности работников в уплате страховых взносов резко возрастают с увеличением уровня дифференциации пенсий. Разрыв между значениями средней выгодности уплаты страховых взносов по выборке при установлении границы дифференциации пенсий по 5 и по 10 децилям достигает более чем семикратной величины.

Рис. 5.

Величина средней пенсии в процентах к прожиточному минимуму пенсионера в зависимости от уровня дифференциации пенсий



1 - величина средней пенсии, необходимая для поддержания минимальной пенсии на уровне 80% прожиточного минимума пенсионера при различных уровнях дифференциации пенсий.

2 - величина средней пенсии, которая может быть обеспечена в 1999 г. за счет фактически собранных страховых взносов и существующих дотаций из федерального бюджета Пенсионному фонду при гипотетическом введении системы условно-накопительных счетов.

3 - величина средней пенсии, которая может быть обеспечена при введения системы условно-накопительных счетов в ситуации увеличения поступлений страховых взносов и дотаций из федерального бюджета Пенсионному фонду на 90% в реальном выражении по сравнению с уровнем 1999 г..

Для того чтобы определить, каким образом указанные показатели могут отражаться на собираемости страховых взносов и какой минимальный уровень дифференциации пенсий может быть экономически оправданным для внедрения условно-накопительных счетов, обратимся к рис. 5. Линия 2 на этом рисунке обозначает уровень средней пенсии в процентах к прожиточному минимуму пенсионера, который может быть обеспечен страховыми взносами при установлении максимального заработка для начисления персонифицированных страховых взносов по верхней границе соответствующего дециля при условии гипотетического введения условно-накопительных счетов в 1999 г. При этом расчеты поступлений страховых взносов исходили из собираемости 90% для всех заработков, охваченных персонификацией страховых взносов, и собираемости, соответствующей уровням собираемости подоходного налога в 1997 г. по данным Бюро экономического анализа (табл. 9) для всех заработков, превышающих максимальный заработок, на который начисляются персонифицированные страховые взносы. Предполагалось также, что ставка страховых взносов составляет 29% для всех заработков ниже верхней границы дифференциации и 4,5% для всех заработков, превышающих верхнюю границу дифференциации[24].

[24] Пониженная ставка страховых взносов для заработков сверх максимальной величины, по которой ведется персонификация страховых взносов, предусмотрена Программой пенсионной реформы в Российской Федерации. Ставка страховых взносов в Пенсионный фонд России в размере 4,5% для высоких заработков содержалась в одном из рабочих проектов закона о тарифах страховых взносов в социальные внебюджетные фонды, рассматривавшихся в рабочем порядке в правительстве России летом 1997 г.

Как нетрудно видеть из рис.5, установление максимального заработка для персонификации взносов в пределах 5-7 децилей ведет к тому, что поступления страховых взносов в случае гипотетического полного введения условно-накопительных счетов в 1999 г. (линия 2) будут ниже их уровня, ожидаемого в 1999 г. при сохранении действующей пенсионной системы.

Поступления страховых взносов в системе условно-накопительных счетов могут оказаться выше их фактического уровня 1999 года только в случае установления максимального заработка, для которого допускается персонификация страховых взносов, на рубеже между 8 и 9 децилями. Это соответствует максимальной дифференциации в 2,5 раза для пенсий, назначаемых на основе условно-накопительных счетов. Фонд оплаты труда, охваченный стимулами для уплаты страховых взносов, составит в данном случае всего 30% от суммарного фонда оплаты труда (см. рис. 4). При этом, как видно на рис. 1, средняя выгодность уплаты страховых взносов достигает максимальных значений (0,4-0,5) для работников 7-9 децилей.

Таким образом, расчеты свидетельствуют, что, с учетом сделанных предположений, дифференциация пенсий в 2,5 раза является минимально допустимой для успешного внедрения условно-накопительных счетов. При меньшей дифференциации пенсий внедрение условно-накопительных счетов может привести не к увеличению, а к снижению поступлений страховых взносов по сравнению с действующей пенсионной системой. Но и при этой относительно высокой дифференциации пенсий прирост поступлений страховых взносов в результате гипотетического введения условно-накопительных счетов в 1999 г. по сравнению с действующей пенсионной системой может составить лишь около 7%, то есть будет сведен к минимуму.

Установление максимального заработка, облагаемого страховыми взносами на границе между 7 и 8 децилями или ниже, приведет к тому, что будет утеряно одно из основных экономических преимуществ системы условно-накопительных счетов по сравнению с действующей пенсионной системой, связанное с повышением собираемости страховых взносов.

Между тем, трудоемкость ведения персонифицированного учета при внедрении условно-накопительных счетов оказывается существенно выше.

В частности, большие технические сложности в системе условно-накопительных счетов возникают в связи с необходимостью дифференциации страховых взносов в зависимости от совокупного годового заработка работника, полученного им в течение года от всех работодателей. Для значительной части работников, получающих заработную плату в течение года из нескольких источников, становится невозможным до завершения очередного года достоверно определить ту часть заработка, которая превышает максимальный годовой размер и потому освобождается от начисления персонифицируемых страховых взносов. За таких работников в течение года работодатели вынуждены будут переплачивать страховые взносы. Это влечет необходимость перерасчета персонифицируемых взносов по итогам года с последующим возвратом переплаченных сумм работодателям. При этом дополнительные технические сложности возникают при определении конкретных работодателей, у которых возникли переплаты взносов за данного работника и которые получают право на возмещение излишние выплаченных страховых взносов по итогам года. Подобная процедура может распространиться приблизительно на 20% работников, и ее реализация потребует больших дополнительных затрат и организационных усилий.

В то же время, внедрение условно-накопительных счетов в условиях обострения экономического кризиса натолкнется на серьезные финансовые препятствия. Рисунки 6 и 7 позволяют получить более точное представление о характере этих препятствий.

На рис. 6 представлены значения средней пенсии в процентах к прожиточному минимуму пенсионера при различных соотношениях между максимальной и минимальной пенсиями. Линия 1 на рис. 6 обозначает расчетные значения средней пенсии в процентах к прожиточному минимуму пенсионера в случае, когда минимальная пенсия поддерживается на уровне 80% прожиточного минимума пенсионера. Линия 2 указывает зна-

чения средней пенсии в процентах к прожиточному минимуму пенсионера для минимальной пенсии, составляющей 75% прожиточного минимума пенсионера, а линия 3 соответствует минимальной пенсии в 50% прожиточного минимума пенсионера.

В Программу пенсионной реформы заложено требование о поддержании минимальной пенсии на уровне не ниже 80% прожиточного минимума пенсионера. Если исходить из этого положения, то, как видно из рис. 6, дифференциация пенсий в 2,5 раза будет возможна лишь при средней пенсии, примерно равной 185% прожиточного минимума пенсионера. Между тем, на протяжении всего периода рыночных реформ средняя пенсия с поправкой на задолженность по выплате пенсий практически ни разу не превысила 2/3 от указанной величины.

На рис. 5 линия средней пенсии, необходимой для обеспечения различных уровней дифференциации пенсий при сохранении минимальной пенсии на уровне 80% прожиточного минимума пенсионера (линия 1), совмещена с уже упоминавшейся выше линией величины средней пенсии, которая обеспечивается в условиях 1999 г. поступлением взносов при соответствующем охвате страховых взносов персонифицированным учетом.

Как хорошо видно, линии 1 и 2 не пересекаются ни при каких уровнях дифференциации страховых взносов. Иными словами уровень дополнительных расходов на выплату пенсий, связанный с декомпрессией пенсионной шкалы, при любых уровнях дифференциации существенно превосходит величину дополнительных поступлений страховых взносов в связи с повышением собираемости персонифицируемой части взносов.

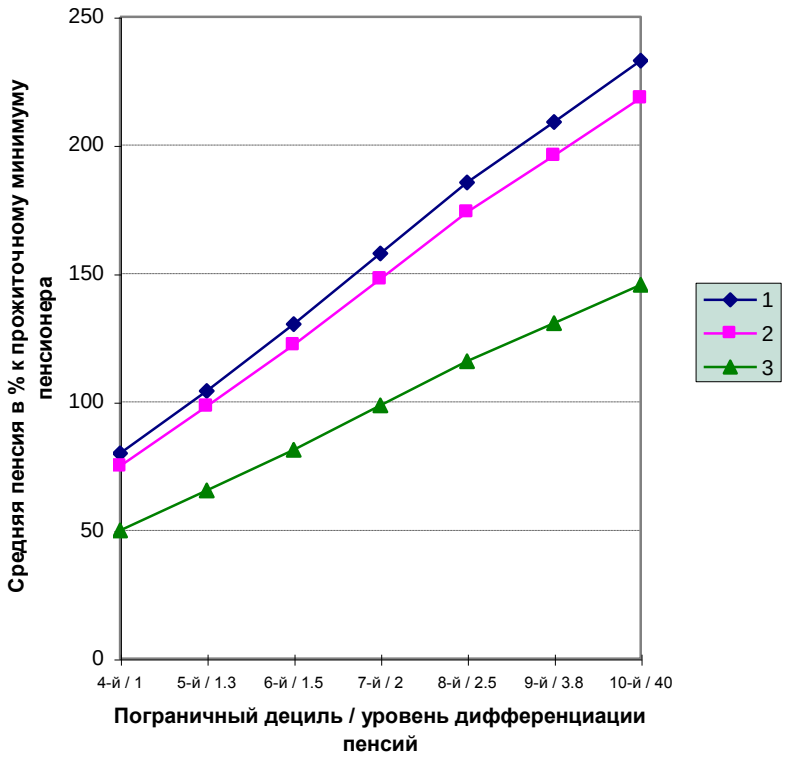
Нетрудно также заметить, что темпы прироста поступлений страховых взносов в зависимости от роста дифференциации пенсий существенно отстают от темпов роста обязательств по выплате пенсий. Таким образом, по мере увеличения дифференциации пенсий, возрастает и дефицит Пенсионного фонда, рассчитанный исходя из соотношения между линиями 1 и 2 на рис.5. Как видно из рис. 7, дефицит Пенсионного фонда в процентах к ВВП (линия 2) на границе между 8 и 9 децилями со-

ставляет в пересчете на прогнозные макроэкономические параметры 1999 г. около 6% ВВП. Иными словами, при дифференциации пенсий в 2,5 раза и поддержании минимальной пенсии на уровне 80% минимальной пенсии расходы Пенсионного фонда должны были бы почти в два раза превысить существующий уровень. С дальнейшим увеличением дифференциации дефицит продолжает расти и достигает примерно 7% ВВП при максимальной дифференциации пенсий (т.е. при установлении верхней границы дифференциации по максимальной зарплате, учтенной в 10 дециле).

Как видно из этого же рисунка, при установлении предельной дифференциации пенсий в 2,5 раза (то есть на границе между 8 и 9 децилями) дефицит Пенсионного фонда в процентах к поступлениям страховых взносов (линия 1) достигает своего максимума и составляет свыше 90% от величины поступлений страховых взносов.

Рис. 6.

Средний размер пенсии в процентах к прожиточному минимуму пенсионера при различных соотношениях между максимальной и минимальной пенсиями



1 - при минимальной пенсии, равной 80% прожиточного минимума пенсионера.
2 - при минимальной пенсии, равной 75% прожиточного минимума пенсионера.
3 - при минимальной пенсии, равной 50% прожиточного минимума пенсионера.

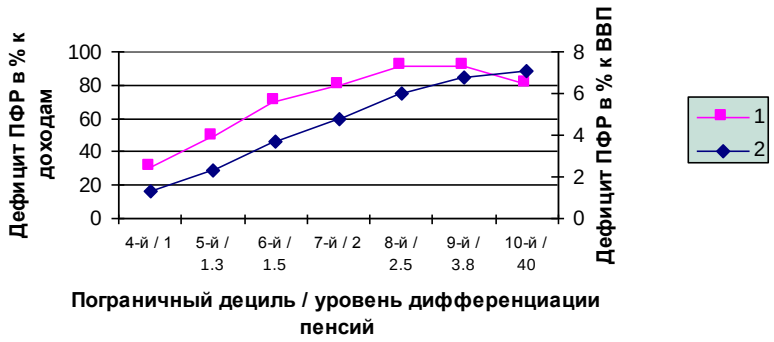
Это означает, что для достижения бездефицитности Пенсионного фонда к моменту полного охвата всех пенсионеров системой условно-накопительных счетов (на что, как будет отмечено ниже, может уйти приблизительно 10 лет с момента начала их внедрения) потребуется добиться увеличения поступлений страховых взносов на 90% в реальном выражении по сравнению с уровнем 1999 г. На рис. 5 этот уровень поступлений обозначен линией 3.

При столь значительном потенциальном дефиците Пенсионного фонда экономический рост, ведущий к увеличению фонда оплаты труда и поступлений страховых взносов, становится наиболее значимым фактором, способным предотвра-

тить нарастание дефицита Пенсионного фонда при переходе к системе условно-накопительных счетов.

Рис. 7.

Дефицит Пенсионного фонда России в зависимости от уровня дифференциации пенсий при полном внедрении условно-накопительных счетов в 1999 г.



- линия 1 - в % к поступлениям страховых взносов (левая ось)
- линия 2 - в % к ВВП (правая ось)

Однако даже с поправкой на увеличение поступлений страховых взносов, которое может быть достигнуто при дифференциации пенсий в 2,5 раза, выведение средней пенсии на уровень 185% прожиточного минимума пенсионера потребует увеличения реального ВВП примерно на 90% от нижней точки экономического спада. Если обратиться к среднесрочным макроэкономическим сценариям, разработанным Бюро экономического анализа, то ни один из них не предполагает увеличения к 2003 г. реального ВВП более чем на 4% от нижней точки экономического спада (см. таблицу 10 и рис. 8).

Таблица 10

Прогнозные темпы роста ВВП (в % к предыдущему году)

№ п\п	Прогнозные сценарии	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	После 2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Программа Правительства	0-2	3	4,5	5,0	3,5**	3,5**	3,5**	3,5**

	России “Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 гг.”, утвержденная 31.03.97								
2.	Сценарный прогноз Бюро экономического анализа (декабрь 1998 г.):								
2.1.	сценарий 1 “инерционный”	0,8*	-4,6*	-6,3	-0,3	0,0	0,8	1,1	3,5**
2.2.	сценарий 2 “дефолт”	0,8*	-4,6*	-8,1	-1,1	0,9	1,5	1,3	3,5**
2.3.	сценарий 3 “активный”	0,8*	-4,6*	-5,9	1,5	2,1	2,4	2,6	3,5**
3.	Предварительные основные показатели социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2002 г., представленные на рассмотрение Правительства РФ Министерством экономики РФ в апреле 1999 г.	0,8*	-4,6*	-3,0	1-1,5	2,5-3,5	3,5-4,5	3,5**	3,5**

* фактические данные.

** сценарные среднегодовые темпы роста ВВП на долгосрочную перспективу, использованные в актуарных расчетах при подготовке Программы пенсионной реформы в Российской Федерации в 1997-1998 гг.

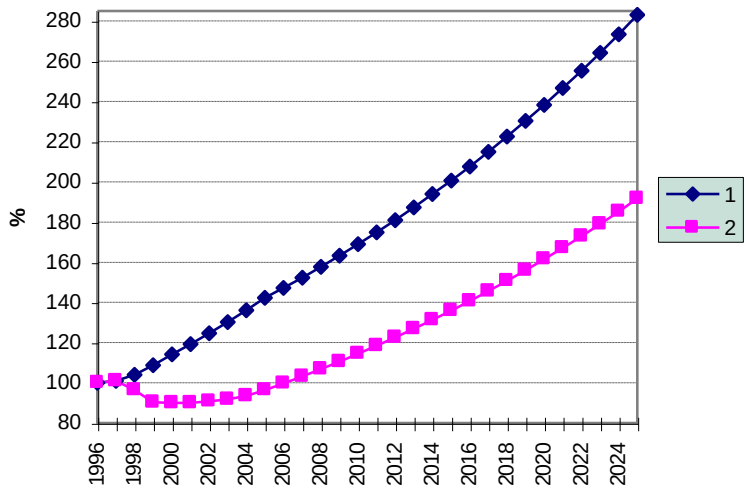
Согласно промежуточному, по размерам падения ВВП, варианту прогноза Бюро экономического анализа на 1999-2003 гг. (сценарий 1 в таблице 10) и с учетом предположения о среднегодовом росте ВВП на 3,5% после 2003 г., увеличение ВВП на 90% от нижней точки экономического спада может быть достигнуто лишь к 2021 г. (линия 2 на рис. 8). Это соответствует росту ВВП на 75% по отношению к уровню 1996 г. Таким образом, даже при условии устойчивого экономического роста в пределах 3,5% в год в период после 2003 г. полное внедрение системы условно-накопительных счетов в течение, по меньшей мере, ближайших 20 лет будет затруднено.

В период, когда Правительство России рассматривало вариант программы пенсионной реформы, предусматривавший внедрение условно-накопительных счетов, (1997 - начало 1998 г.), представления о перспективах экономического роста в

России были иными. Об этом можно судить, в частности, по данным прогноза, заложенного в Программу Правительства России “Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 гг”, утвержденную постановлением Правительства России от 31 марта 1997 г. № 360 (см. таблицу 10).

Рис. 8.

Прогнозная динамика ВВП (1996 г. = 100%).



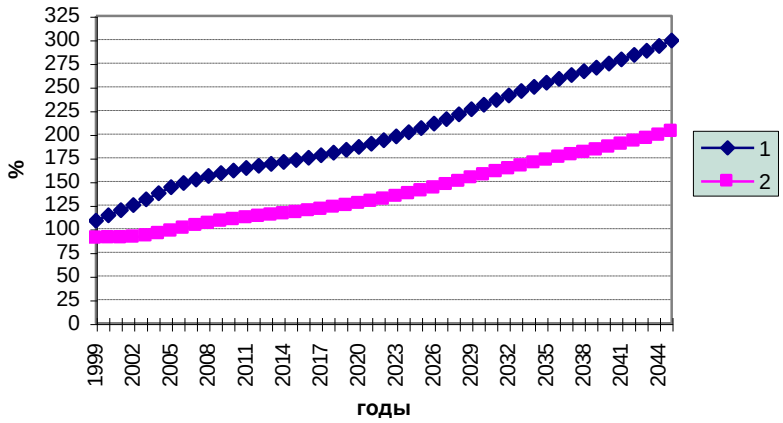
1 - среднесрочный прогноз на 1997-2000 гг, заложенный в Программу Правительства России “Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 гг.”, утвержденную постановлением Правительства России 31 марта 1997 г.
2 - среднесрочный прогноз на 1999-2003 гг. по сценарию 1, разработанный Бюро экономического анализа в декабре 1998 г.

Экстраполяция макроэкономического сценария, заложенного в программу “Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 гг.”, также представлена на рис. 8 (линия 1). Видно, что увеличение ВВП на 75% от уровня 1996 г. в этом макроэкономическом сценарии ожидалось бы в районе 2010 г., то есть приблизительно на 11 лет раньше, чем в макроэкономическом сценарии, разработанном после кризиса 1998 г. На прогнозы, аналогичные прогнозу, представленному линией 1 на рис. 8, были ориентированы и актуарные расчеты, готовившиеся в 1997 г. в качестве обоснования Программы пенсион-

ной реформы и предусмотренного в ней перехода к условно-накопительным счетам с 2001 г.

Рис. 9.

Сценарный прогноз средней фактически выплаченной пенсии в % к прожиточному минимуму пенсионера с учетом старения населения



Сценарий 1 - среднесрочный прогноз на 1997-2000 гг., заложенный в Программу Правительства России "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 гг.", утвержденную постановлением Правительства России 31 марта 1997 г.
Сценарий 2 - среднесрочный прогноз на 1999-2003 гг. по сценарию 1, разработанному Бюро экономического анализа в декабре 1998 г.

Как нетрудно заметить, согласно Программе пенсионной реформы, внедрение условно-накопительных счетов предполагалось начать по меньшей мере на 10 лет раньше, чем возникали финансовые предпосылки для обеспечения необходимого для этого уровня дифференциации пенсий. Однако такой лаг представлялся вполне оправданным, поскольку назначение пенсий по методу условно-накопительных счетов предполагалось осуществлять лишь для вновь выходящих на пенсию. Для того чтобы они составили подавляющее большинство получателей пенсий, потребовалось бы не менее 10 лет. Таким образом, к тому моменту, когда дифференциация пенсионных вы-

плат приблизилась бы к максимальной расчетной величине, объем финансовых ресурсов пенсионной системы уже был бы достаточен для поддержания требуемой дифференциации пенсий и сохранения минимальной пенсии на уровне 80% прожиточного минимума пенсионера.

Однако для послекризисного сценария экономического роста лаг в 10 лет оказывается уже недостаточным для своевременного достижения финансовой сбалансированности Пенсионного фонда.

Следует также принять во внимание, что приведенные выше оценки не учитывают наметившийся процесс старения населения, который приведет к тому, что увеличение ВВП на 75% в 2022 г. по отношению к уровню 1996 г. в условиях сохранения действующей пенсионной системы окажется недостаточным для обеспечения средней пенсии на уровне 185% прожиточного минимума пенсионера.

На рис. 9 показана величина средней пенсии в процентах к прожиточному минимуму пенсионера, которая может быть обеспечена в действующей пенсионной системе по двум рассмотренным выше макроэкономическим сценариям с учетом старения населения. Как видно из рисунка, в связи с предстоящим ухудшением демографической ситуации, в обоих сценариях рост средней пенсии в процентах к прожиточному минимуму пенсионера запаздывает по сравнению с ростом ВВП. В результате, в первом (“докризисном”) сценарии средняя пенсия достигает 185% прожиточного минимума пенсионера лишь в 2020 г., а во втором (“послекризисном”) сценарии - лишь в 2040 г., то есть почти на 20 лет позже, чем следовало бы из динамики ВВП.

Как свидетельствуют результаты долгосрочного актуарного моделирования пенсионной системы, проведенные в Минтруде России с участием авторов, меры по повышению пенсионного возраста, упорядочению пенсионных льгот и поэтапному переводу финансирования досрочного выхода на пенсию в профессиональные пенсионные системы (часть из этих мер предусмотрена Программой пенсионной реформы) могут смягчить негативные последствия старения населения. Однако

они в принципе не в состоянии компенсировать отставание в темпах роста ВВП между докризисным и послекризисным сценариями экономического роста, которые представлены на рис. 8.

Поэтому даже с учетом полной реализации всех возможных мер в этой области вывод средней пенсии на уровень 185% прожиточного минимума пенсионера в “послекризисных” сценариях экономического роста возможен не ранее 2025-2030 гг.

В случае сохранения в новых условиях прежних сроков внедрения условно-накопительных счетов, предусмотренных Программой пенсионной реформы в Российской Федерации, следует ожидать в период до 2022 г. либо нарастания дефицита Пенсионного фонда, либо вынужденного сохранения в течение ближайших двух десятилетий размеров минимальной пенсии на уровне 50-60% прожиточного минимума пенсионера.

Таким образом, с учетом возможных долгосрочных макроэкономических последствий кризиса 1998 г. приходится заключить, что даже при относительно благоприятной динамике ВВП в долгосрочной перспективе, начало внедрения условно-накопительных счетов, потребуется отложить примерно на 10-15 лет относительно сроков, заложенных в Программу пенсионной реформы.

Однако подобная задержка начала коренного реформирования распределительной пенсионной системы неприемлема с точки зрения долгосрочных демографических тенденций. Столь значительная задержка с началом реформы в условиях продолжающегося быстрого старения населения приведет к углублению кризиса пенсионной системы и к существенному возрастанию экономической и социальной цены его преодоления.

Разумеется, социальная и экономическая ситуация может изменяться и в более благоприятном для пенсионной системы русле, чем это следует из сценариев, разработанных Бюро экономического анализа. В частности, согласно последнему среднесрочному прогнозу на период до 2002 г., представленному

на рассмотрение Правительства Российской Федерации Министерством экономики Российской Федерации в апреле 1999 г., темпы роста ВВП существенно превышают оценки Бюро экономического анализа (см. табл. 3). Согласно указанному прогнозу к 2002 г. ВВП должен возрасти на 4-6,5% по отношению к уровню 1998 г., против спада на 5,8% за аналогичный период согласно сценарию 1 среднесрочного прогноза.

Кроме того, в начале экономического подъема следует ожидать опережающего роста фонда оплаты труда по отношению к ВВП, что приведет к более быстрому росту фонда оплаты труда и, соответственно, поступлений страховых взносов в Пенсионный фонд. Теоретически, нельзя исключить и того, что более благоприятной для пенсионной системы может оказаться и демографическая обстановка.

В подобных условиях финансовые предпосылки для внедрения условно-накопительных счетов могут сложиться в менее отдаленной перспективе. Однако и в этом случае существенная отсрочка момента внедрения условно-накопительных счетов по сравнению со сроками, заложенными в Программу пенсионной реформы, представляется практически неизбежной. Это означает, что в новых социально-экономических условиях вся концепция реформирования государственных пенсий по старости, заложенная в Программу пенсионной реформы, нуждается в пересмотре с учетом более жестких финансовых ограничений.

2.2.2. Последствия обострения кризиса для внедрения накопительных механизмов финансирования пенсий

В среднесрочной перспективе состояние финансовых рынков является основным препятствием для начала внедрения накопительных элементов финансирования пенсий, предусмотренных Программы пенсионной реформы. В силу дефолта по внутренним и внешним долговым обязательствам, кризиса рынка корпоративных ценных бумаг, а также последствий системного банковского кризиса, в среднесрочной перспективе будет ощущаться серьезный недостаток надежных инструментов для инвестирования пенсионных резервов.

Размещение на внутреннем рынке более или менее значительных объемов государственных ценных бумаг, пользующихся доверием инвесторов, станет возможно лишь после реализации ряда структурных реформ, обеспечивающих приведение финансовых обязательств расширенного правительства в соответствие с его доходами. Эти реформы включают в первую очередь налоговую реформу, жилищную реформу, военную реформу, а также комплекс реформ отраслей социальной сферы.

Практическая реализация большинства из этих реформ возможна лишь после президентских выборов 2000 г. и даже при довольно благоприятных обстоятельствах потребует не менее 2-3 лет. Тем самым, ближайшие 5 лет будут отмечены отсутствием или недостатком на рынке инвестиционных инструментов с повышенной надежностью, которые должны составлять значительную часть пенсионных резервов.

Более или менее устойчивое оживление на рынке корпоративных ценных бумаг может начаться в период возобновления экономического роста (то есть после 2001 г. согласно имеющимся макроэкономическим прогнозам) при условии предсказуемости политической ситуации в период после президентских выборов. Вместе с тем, это будет благоприятный момент для инвестирования пенсионных резервов, поскольку курсы многих ценных бумаг существенно занижены по сравнению с реальной стоимостью активов соответствующих корпораций и доходность вложений в них в начале периода оживления фондового рынка может оказаться достаточно высокой.

Размещение средств на счетах в коммерческих банках еще долгое время будет отличаться высокой рискованностью.

Международная диверсификация пенсионных активов (частичное их инвестирование за пределами России) в среднесрочной перспективе также представляется проблематичной. В результате девальвации 1998 года курс рубля, по-видимому, является заниженным относительно паритета покупательной способности. Высока вероятность того, что улучшение экономической ситуации и возобновление экономического роста может привести к повышению реального курса рубля и соот-

ветствующему обесценению валютных активов в рублевом выражении.

Таким образом, состояние финансовых рынков вынуждает отложить начало внедрения накопительных механизмов финансирования в обязательной системе пенсионного страхования по меньшей мере до 2002 г.

Вместе с тем, даже относительная нормализация рынка ценных бумаг не может полностью решить проблему кризиса общественного доверия к существующим финансовым институтам, обострившуюся в результате нового витка кризиса. В определенной мере смягчить эту проблему, по-видимому сможет соблюдение требования об инвестировании пенсионных резервов исключительно через Пенсионный фонд России, которое заложено в действующий вариант Программы пенсионной реформы.

2.2.3. Проблемы реформирования льготного пенсионного обеспечения в Российской Федерации

Программой пенсионной реформы был намечен поэтапный переход на накопительные принципы финансирования льготного пенсионного обеспечения через профессиональные пенсионные системы (ППС) начиная с 1999 г.

Программа предусматривала перевод на накопительные принципы финансирования как пенсий в связи с особыми условиями труда, так и пенсий в связи с работой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним. Предполагалось, что работающие в этих районах и не выработавшие минимального стажа, дающего право на досрочный выход на пенсию, с момента начала реформы станут участниками ППС или будут формировать накопительную досрочную пенсию непосредственно в Пенсионном фонде России.

Накопительные досрочные пенсии должны были финансироваться за счет дополнительных страховых взносов работодателей, начисляемых на фонд оплаты труда работников, относящихся к соответствующим льготным категориям. Ставка дополнительных взносов подлежала законодательному утверждению и должна была быть достаточной, чтобы пенсионные

накопления обеспечивали работнику в льготный период пенсию, сопоставимую с той, которую от мог бы получать из распределительного источника.

Предусматривалось, что выплата льготной пенсии из накопительного источника будет осуществляться лишь в период до достижения работником общеустановленного пенсионного возраста. При этом допускалась возможность получения работником всей накопленной суммы единовременно, что было бы особенно важно для жителей районов Крайнего Севера в случае их переезда в другие районы постоянного проживания.

В целях предотвращения чрезмерного роста налоговой нагрузки на фонд оплаты труда предприятий начало реформы предполагалось синхронизировать с изменениями в налоговом законодательстве, призванными существенно уменьшить ставки страховых взносов в социальные внебюджетные фонды. Это позволило бы избежать увеличения суммарной налоговой нагрузки на фонд оплаты труда предприятий при введении дополнительных страховых взносов.

Согласно Программе, право выбора негосударственного пенсионного фонда для создания ППС должно было быть закреплено за работодателем, который должен был делать этот выбор по согласованию с уполномоченными представителями работников. По желанию работодателя ему должна была быть предоставлена возможность инвестировать пенсионные резервы через Пенсионный фонд России. Но в любом из двух случаев уплата дополнительных страховых взносов должна была производиться через Пенсионный фонд России, на который должны были быть возложены и функции контроля за их своевременной и полной уплатой.

Программа исходила из того, что в случае утраты или недостаточного размера пенсионных накоплений, работнику в льготный период обеспечивается выплата минимальной пенсии за счет средств федерального бюджета.

Программа не меняла действующих принципов отнесения профессий и видов деятельности к разряду льготируемых. Однако в качестве дополнительной меры, позволяющей исключать рабочие места с нормальными условиями труда из числа

льготируемых, была предусмотрена аттестация рабочих мест по методикам, которые подлежали разработке и принятию в ходе реализации реформы.

Формирование официальной правительственной позиции по реформированию льготного пенсионного обеспечения в рамках подготовки Программы пенсионной реформы происходило в период, когда степень согласия в обществе по этому вопросу оставалась низкой, а политические возможности для реализации каких-либо реформ были ограниченными. Подготовка предложений по реформе льготного пенсионного обеспечения предполагала поиск компромисса между многими взаимоисключающими точками зрения, включая позицию профсоюзов, работодателей, представителей северных регионов, негосударственных пенсионных фондов. Наряду с многочисленными изменениями, вносившимися в проект Программы пенсионной реформы, происходили многократные корректировки проекта Федерального закона "О профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации".

В результате учета многочисленных предложений и замечаний удалось существенно снизить конфронтационность механизма реформирования льготных пенсий. Однако следствием подобных компромиссов явилась переусложненность и дороговизна предлагаемых механизмов финансирования.

Одним из важнейших недостатков предложенной реформы льготного пенсионного обеспечения было то, что она исходила из необходимости охвата дополнительным пенсионным обеспечением практически всех категорий работников, которые имеют право на льготное пенсионное обеспечение в действующих условиях. Между тем, подавляющее большинство из них не утрачивает трудоспособности к моменту достижения льготного пенсионного возраста и продолжает активную трудовую деятельность после выхода на пенсию. Чрезмерно широкий охват работников льготным пенсионным обеспечением ведет к существенному росту налоговой нагрузки на работодателей, которые обязаны будут уплачивать за таких работников взносы в профессиональные пенсионные системы. Для ряда отраслей и регионов полное перенесение на работодателей

расходов по льготному пенсионному обеспечению было бы невозможно по финансовым причинам. Для них потребовались бы субсидии со стороны государства.

Обязательный характер системы льготного накопительного пенсионного обеспечения предполагал наличие государственных гарантий и государственного контроля за уплатой страховых взносов и выплатой пенсий. В результате возникали элементы дублирования функций ППС со стороны Пенсионного фонда России, что в свою очередь могло привести к неоправданному возрастанию административных издержек.

Неясным остается и вопрос о пересмотре в сторону уменьшения ставок страховых взносов в социальные внебюджетные фонды. С одной стороны, правительство в принципе одобрило корректировку ставок в сторону уменьшения, что в принципе открывает возможность для введения дополнительных страховых взносов в ППС. Однако ставки страховых взносов на 1999 г. сохранены на прежнем уровне и пока неизвестно, будут ли они снижены в 2000 г.

Процесс подготовки к внедрению ППС шел чрезвычайно медленно и это, еще до августовского кризиса, ставило под вопрос возможность реализации реформы в сроки, предусмотренные Программой. Невозможность соблюдения этих сроков стала очевидной после начала финансового кризиса. В данный момент уже не вызывает сомнения, что эта задержка составит по меньшей мере 2-3 года.

Дефолт по внутренним долговым обязательствам, кризис банковской системы, обвал фондового рынка и возобновление высокой инфляции не позволят в течение ближайших 2-3 лет осуществлять инвестирование дополнительных страховых взносов в надежные инструменты, обеспечивающие положительную доходность в реальном выражении.

Еще одним обстоятельством, препятствующим началу реформы, служит кризис негосударственных пенсионных фондов.

Свыше 40% пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов в первом полугодии 1998 г. были инвестированы в ценные бумаги, выплаты по большинству из которых в

настоящее время практически прекращены, либо осуществляются в неполном объеме, с задержками, а также подвергаются инфляционному обесценению.

Еще около 40% резервов были инвестированы на рынке корпоративных ценных бумаг, котировки большинства из которых оказались отброшены на уровень трехлетней давности. Часть пенсионных резервов была утрачена и в результате системного банковского кризиса. В итоге, суммарные активы негосударственных пенсионных фондов по состоянию на начало 1999 г. сократились в реальном выражении по меньшей мере на 75% по сравнению с уровнем января 1998 г.

Новая ситуация диктует целесообразность пересмотра условий реформы льготного пенсионного обеспечения. Снижение реальных размеров государственных пенсий и их дифференциации в условиях кризиса обнажают финансовую несостоятельность действующей практики досрочного выхода на пенсию и делают все более актуальной задачу ее коренной реорганизации.

В числе возможных направлений пересмотра реформы льготного пенсионного обеспечения в условиях финансового кризиса можно назвать меры, направленные на удешевление и упрощение системы пенсионных льгот:

— поэтапное исключение значительной части льготных категорий (например, списков №2 и районов приравненных к районам Крайнего Севера) из системы обязательного льготного пенсионного обеспечения и придание добровольного характера ППС для данных категорий работников с сохранением для них налоговых льгот и государственных гарантий;
— разрешение работодателям по согласованию с работниками заменять взносы в ППС соответствующими надбавками к заработной плате работников;
— поэтапную замену системы льготного пенсионного обеспечения дополнительным негосударственным страхованием на случай утраты трудоспособности в результате профессионального заболевания или проживания в неблагоприятных природно-климатических условиях;

это позволит существенно снизить размеры дополнительных страховых взносов даже при полном охвате данным видом страхования всех существующих льготных категорий работников.

2.3. Предложения по корректировке Программы пенсионной реформы с учетом последствий финансово-экономического кризиса

2.3.1. Общие принципы предлагаемой корректировки Программы пенсионной реформы

В основу предлагаемого подхода к корректировке Программы положен принцип минимизации изменений и по возможности внесения лишь тех из них, которые в наибольшей степени предопределены социально-экономическим кризисом в 1998-1999 гг. С учетом этого приоритетными направлениями предлагаемой корректировки Программы представляется пересмотр подходов к реформированию государственных трудовых пенсий, финансируемых на распределительных принципах, изменение сроков внедрения накопительных элементов финансирования пенсий, пересмотр механизмов корректировки общеустановленного возраста выхода на пенсию и рассмотрение альтернативных подходов к реформированию системы досрочного выхода на пенсию.

Как было показано выше, поддержание значительной дифференциации пенсий, финансируемых из распределительной системы, длительное время будет затруднено в связи с недостаточным уровнем поступлений страховых взносов в Пенсионный фонд России. Невозможность значительной дифференциации пенсий в среднесрочной перспективе препятствует внедрению системы условно-накопительных счетов. В этих условиях вполне оправданным было бы отказаться от их внедрения и добиться существенного уменьшения дифференциации пенсий путем опережающей индексации минимальных пенсий. Подобные меры будут призваны предотвратить опасное снижение размеров минимальных пенсий по отношению к прожиточному минимуму пенсионера.

В дальнейшем, по мере возобновления экономического роста и увеличения реальных поступлений в Пенсионный фонд целесообразно не увеличивать дифференциацию пенсий, а равномерно повышать размеры всех пенсий, с тем, чтобы обеспечить по возможности быстрое приближение величины минимальной пенсии к 80% прожиточного минимума пенсионера, что предусматривается действующей Программой пенсионной реформы.

В перспективе дифференциация пенсий должна возрасти, однако основным фактором увеличения дифференциации пенсий предпочтительно будет сделать не распределительный, а накопительный компонент обязательного государственного пенсионного страхования.

Фактически речь идет о сближении российской пенсионной системы с пенсионными системами, сложившимися в Великобритании и Нидерландах. В обеих странах существуют относительно небольшие всеобщие государственные пенсии, которые финансируются на распределительной основе. В Нидерландах размер этих пенсий одинаков для всех, в то время как в Великобритании их дифференциация относительно невелика. При этом большинство занятых охвачено накопительным пенсионным страхованием, благодаря которому достигается более высокая дифференциация размеров пенсий в зависимости от размеров уплаченных страховых взносов.

Для стран, в которых намечается устойчивая тенденция к постепенному старению населения, повышение пенсионного возраста является неизбежным условием стабильного развития пенсионной системы в долгосрочной перспективе. Повышение пенсионного возраста становится распространенным элементом пенсионных реформ не только в развитых странах, но и в странах бывшего СССР. В последние годы реформы, включающие повышение общеустановленного возраста выхода на пенсию, были начаты в Грузии, Казахстане и Молдове (хотя проблема старения населения в этих странах стоит менее остро, чем в России).

В действующей Программе пенсионной реформы предусматривалось не прямое, а косвенное повышение общеустановленного пенсионного возраста для женщин с целью его постепенного выравнивания с возрастом выхода на пенсию для мужчин. Его предполагалось осуществить путем поэтапной корректировки актуарного фактора (ожидаемой продолжительности жизни после выхода на пенсию), используемого при расчете пенсии для женщин по данным условно-накопительных счетов. Это привело бы к постепенному снижению ставки замещения (соотношения между средней пенсией и средней заработной платой) для женщин в случае их выхода на пенсию по старости в минимально допустимом (установленном в настоящее время) пенсионном возрасте. Более высокая ставка замещения обеспечивалась бы в случае

добровольного выхода на пенсию по старости в более позднем возрасте.

Невозможность внедрения системы условно-накопительных счетов в обозримой перспективе в сочетании с резким обострением финансовых трудностей пенсионной системы вынуждает осуществлять прямое поэтапное повышение общеустановленного пенсионного возраста. В предлагаемом варианте пенсионной реформы предусмотрено поэтапное увеличение пенсионного возраста на 5 лет для мужчин и для женщин в течение 10 лет, начиная с 2002 г. (см. рис. 10). Это предложение соответствует аналогичным решениям, принятым в последние годы в Грузии, Казахстане и Молдове. В последующие 10 лет предполагается выравнивание пенсионного возраста для мужчин и женщин путем повышения в этот период возраста выхода на пенсию для женщин до 65 лет.

В качестве дополнительных мер по корректировке Программы пенсионной реформы предлагается рассмотреть возможность реализации альтернативных подходов к финансированию досрочного выхода на пенсию через систему страхования фактической утраты трудоспособности в льготном пенсионном возрасте. Подобное решение позволило бы существенно упростить механизм финансирования досрочных пенсий, а также резко уменьшить объем страховых резервов и ставки дополнительных страховых взносов, необходимые для финансирования этих пенсий.

2.3.2. Реформирование системы государственных пенсий, финансируемых на распределительных принципах

Для предотвращения снижения минимальных пенсий до уровня менее 50% прожиточного минимума пенсионера в условиях резко сократившихся реальных поступлений в Пенсионный фонд целесообразно осуществить декомпрессию шкалы путем опережающей индексации пенсий, находящихся на уровне минимальной пенсии с компенсацией. Это предполагает отказ от существующих принципов индексации пенсий.

Фактически, в данном случае государственные трудовые пенсии утрачивают страховую природу.

Возможно, дифференциацию трудовых пенсий целесообразно будет сохранить применительно к надбавкам для районов Крайнего Севера, отказавшись от дифференциации трудовых пенсий по иным признакам.

В дальнейшем, в процессе возобновления экономического роста и увеличения поступлений страховых взносов в Пенсионный фонд, целесообразно будет не производить декомпрессию пенсий, а равномерно повышать все государственные пенсии, избегая, тем самым, дальнейшего роста их дифференциации. Это позволит в более короткие сроки вывести минимальную пенсию с компенсацией на уровень 80% прожиточного минимума пенсионера.

Важное преимущество подобного подхода заключается в том, что выравнивание размеров государственных пенсий позволяет существенно ограничить применение категориального подхода к определению размеров пенсий. В настоящее время важнейшим фактором дифференциации пенсий является принадлежность к какой-либо из льготных категорий работников. Между тем, категориальность не имеет прямого отношения к страховым принципам назначения пенсий. Предоставление пенсионных льгот, как правило, предопределяется не социальной приоритетностью подобных выплат, а иными обстоятельствами, включая политическое давление различных групп, формирующихся по профессиональному или иным признакам. Политическое давление в направлении расширения различных категориальных привилегий в последние годы явилось одной из главных причин неуправляемого роста финансовых обязательств Пенсионного фонда, которые привели к нарастанию задолженности по выплате пенсий. С учетом существующих финансовых ограничений пенсионной системы, поддержание большинства подобных льгот достигается ценой крайне нежелательного снижения размеров минимальной пенсии и потому не может быть признано социально оправданным.

Равномерное увеличение государственных пенсий без их декомпрессии в условиях возобновления экономического ро-

ста позволит ограничить возможности дальнейшего расширения пенсионных привилегий, нежелательных как с точки зрения социальной справедливости, так и с точки зрения финансовой устойчивости пенсионной системы. Со временем основным фактором дифференциации пенсий на страховых принципах может стать государственная пенсия, финансируемая на накопительной основе. При этом основной социальной функцией пенсии, финансируемой на распределительных принципах, станет обеспечение гарантированного минимума доходов для всех граждан, достигших общеустановленного пенсионного возраста.

В течение нескольких ближайших лет средняя ставка замещения (соотношение между средней пенсией и средней начисленной заработной платой в стране) для государственных пенсий, финансируемых на распределительных принципах, может поддерживаться на уровне 33%, который фактически сложился к началу 1999 г. По существу это предполагает индексацию государственных пенсий в указанный период по заработной плате, что позволит постепенно приблизить их размер к уровню прожиточного минимума пенсионера.

В более отдаленной перспективе (через 5-7 лет), когда начнутся более или менее значительные выплаты государственных накопительных пенсий, речь должна идти о поддержании на уровне 33% суммарной ставки замещения для государственных пенсий, финансируемых на распределительных и накопительных принципах. Это означает, что ставка замещения для государственных распределительных пенсий должна снижаться по мере роста выплат государственных накопительных пенсий (см. рис. 11). Соответственно, это предполагает неполную индексацию по заработной плате государственных пенсий, финансируемых на распределительных принципах. Вместе с тем, как следует из таблицы 11 Приложения к Главе 2[25], рост пенсий, финансируемых на распределительных прин-

[25] В Приложении к Главе 2 представлены прогнозные актуарные расчеты для предлагаемого варианта пенсионной реформы на период до 2056 г. Расчеты проводились с использованием актуарной модели PROST, подготовленной экспертами Всемирного банка и Минтруда России. Основные социально-

ципах, будет опережать индекс потребительских цен и динамику прожиточного минимума пенсионера. За прогнозный период (до 2056 г.) суммарное превышение темпов роста распределительной пенсии по отношению к индексу потребительских цен составит приблизительно 100% (см. рис. 12).

Как показывают актуарные расчеты, представленные в Приложении к Главе 2 , для поддержания ставки замещения на уровне 33% ставка страховых взносов, направляемых на текущее финансирование государственных пенсий, в первые годы реформы может поддерживаться на уровне 27,7% для предприятий в пересчете на единую ставку для работодателей по существующей базе для начисления страховых взносов. Такой уровень ставки согласуется с предложениями по уменьшению совокупного бремени налогообложения фонда оплаты труда, которые предполагают установление суммарной ставки страховых взносов в социальные внебюджетные фонды для предприятий на уровне 35,4%.

В процессе введения обязательных страховых накопительных взносов, ставку которых предлагается поэтапно повысить с 2 до 8% в течение первых 4 лет после начала реформы, ставка взносов в распределительную систему будет снижаться на величину накопительных взносов (см. рис. 13). Благодаря повышению собираемости страховых взносов вследствие персонификации их накопительной составляющей, а также в связи с началом повышения пенсионного возраста и реформирования досрочного выхода на пенсию, это снижение не вызовет дефицита средств для выплаты пенсий, финансируемых на распределительной основе.

экономические показатели, заложенные в актуарный сценарий, а также финансово-экономические параметры реформированной пенсионной системы, полученные на основе модели PROST, представлены в таблицах 11 и 12 Приложения к Главе 2.

В результате введения накопительных элементов финансирования пенсий, на 5-й год реформы ставка страховых взносов для финансирования распределительных пенсий должна составить для предприятий 19,7%. В более отдаленной перспективе возможно ее дальнейшее постепенное снижение примерно до 13%. При этом создаются финансовые предпосылки для повышения суммарной средней ставки замещения для государственных накопительных и распределительных пенсий до 35% или выше.

Нуждается в дальнейшем обсуждении и вопрос об органах, ответственных за сбор обязательных страховых взносов.

С точки зрения максимизации собираемости страховых взносов и подоходного налога предпочтительным было бы, чтобы один и тот же орган осуществлял сбор страховых взносов, подлежащих персонификации на именных накопительных пенсионных счетах граждан, неперсонифицируемых страховых взносов и подоходного налога. Если функции сбора этих платежей будут организационно разделены, то повышаются возможности для уклонения от выплаты неперсонифицированных взносов и подоходного налога при относительно полной уплате взносов на именные накопительные счета. Данное обстоятельство служит аргументом в пользу передачи функции сбора всех страховых взносов от Пенсионного фонда России налоговым органам.

В то же время, если сбор страховых взносов будут полностью осуществлять налоговые органы, а не Пенсионный фонд России, это приведет к нежелательному и дорогостоящему дублированию информационных потоков, поскольку и налоговые органы, и Пенсионный фонд будут вынуждены собирать одну и ту же информацию, связанную с отнесением накопительных страховых взносов на именные накопительные счета конкретных физических лиц. При этом будет затруднен контроль со стороны Пенсионного фонда России за достоверностью сведений по персонификации взносов, поступающих от плательщиков. С этой точки зрения, более предпочтительным является вариант закрепления функции сбора страховых пенсионных взносов за Пенсионным фондом России.

2.3.3. Внедрение накопительных механизмов финансирования пенсий

С учетом последствий финансового кризиса представляется целесообразным перенос сроков внедрения накопительных элементов финансирования пенсий. Внедрение элементов обязательного накопительного финансирования пенсий предполагается начать не ранее 2002 г., по мере возникновения хотя бы минимально необходимых экономических условий для инвестирования пенсионных резервов. Появление этих условий тесно связано с началом экономического подъема. В случае, если экономический рост возобновится позднее, чем это следует из имеющихся среднесрочных прогнозов, начало внедрения элементов накопительного финансирования пенсий также должно быть перенесено на более поздние сроки.

Как и предусматривалось Программой пенсионной реформы, в рассматриваемом сценарии предлагается установить для всех граждан, независимо от их возраста, единую ставку взносов на именные накопительные пенсионные счета, открываемые в Пенсионном фонде России. Однако в связи с тем, что накопительная составляющая государственной пенсии в предлагаемом сценарии реформы становится основным фактором дифференциации пенсий, целесообразно сократить период повышения ставки накопительных взносов до максимального уровня. В действующей Программе пенсионной реформы предусматривается поэтапное повышение ставки накопительных страховых взносов с 1 до 7-8% в течение 10 лет с момента начала пенсионной реформы. В предлагаемом варианте реформы ставка накопительных взносов устанавливается в размере 2% в первый год и затем ежегодно в течение 3 лет увеличивается еще на 2% вплоть до максимального уровня 8% по базе начисления для предприятий.

В целях упрощения налогообложения фонда оплаты труда, а также для усиления стимулов к уплате страховых взносов для работников с высокими заработками, начисление страховых взносов на именные накопительные пенсионные счета работников будет производиться на все заработки, независимо от их размера. В этом состоит еще одно существенное отличие от действующей Программы пенсионной реформы, в которой предусмотрено установление максимальной годовой величины заработка, на который начисляются взносы, подлежащие персонификации на именных пенсионных счетах.

При введении ставки страховых взносов на именные накопительные пенсионные счета рассматриваемый сценарий реформы не предусматривает повышения суммарной ставки страховых взносов на финансирование распределительных и накопительных пенсий. В соответствии с предлагаемой реформой налогообложения фонда оплаты труда она не возрастет, а, напротив, уменьшится с 29 до 27,7% для предприятий.

В первые несколько лет реформы уменьшение страховых взносов, направляемых на финансирование распределительных пенсий, будет полностью компенсировано за счет повышения собираемости страховых взносов в связи с частичной их персонификацией на именных накопительных пенсионных счетах, увеличения пенсионного возраста и реформирования системы досрочного пенсионного обеспечения. Это позволяет избежать появления значительного дефицита Пенсионного фонда России в первые годы реформы (см. рис. 14).

В долгосрочной перспективе наиболее существенным фактором, ведущим к относительному уменьшению потребности в выплате пенсий на распределительной основе, будет увеличение объемов выплат государственных пенсий, финансируемых на накопительных принципах.[26] Это позволяет избежать появления значительного дефицита Пенсионного фонда России на всем прогнозируемом периоде.

[26] Выплата накопительных пенсий, хотя и в незначительных объемах, может быть начата уже на второй год после начала реформы, однако согласно актуарным расчетам, представленным в Приложении к Главе 2, их доля превысит 10% от суммарного объема ежегодных выплат государственных пенсий лишь после 2020 г.

В отношении процедур ведения именных накопительных пенсионных счетов, исчисления размеров накопительных пенсий, а также порядка инвестирования пенсионных резервов, предлагаемый вариант реформы в основном совпадает с положениями действующей Программы пенсионной реформы.

Согласно представленному варианту реформы, на именных накопительных пенсионных счетах осуществляется регистрация фактически уплаченных за каждого застрахованного страховых взносов обязательного накопительного пенсионного страхования, а также доходов от их инвестирования. Назначение пенсий в системе обязательного накопительного пенсионного страхования производится по данным именных накопительных пенсионных счетов.

Накопительная пенсия назначается застрахованным по достижении общеустановленного пенсионного возраста. Размер пенсии рассчитывается исходя из суммы средств, отраженных на именном накопительном пенсионном счете застрахованного, и ожидаемой средней продолжительности жизни в стране для лиц, достигших общеустановленного пенсионного возраста. Выплата пенсии производится в порядке и в сроки, установленные для государственных пенсий.

Минимальная гарантированная пенсия по государственному накопительному пенсионному страхованию не устанавливается, поскольку все граждане, достигшие пенсионного возраста, имеют право на получение общей для всех государственной пенсии, финансируемой за счет текущих страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации или за счет федерального бюджета.

В последующие годы после назначения пенсии предусматривается ежегодная корректировка размера накопительной пенсии с учетом доходов от инвестирования пенсионных резервов и изменений ожидаемой средней продолжительности жизни в стране.

Для ликвидации излишних диспропорций между размерами пенсий по накопительному пенсионному страхованию вводится принцип установления максимальной пенсии, выплачиваемой за счет обязательных пенсионных накоплений.

Одновременно, предусмотрен ряд решений, призванных создать дополнительные стимулы работникам для полной уплаты страховых взносов.

В частности, в случае поступления дополнительных страховых взносов на именной счет застрахованного после его выхода на пенсию предусматривается периодический перерасчет его пенсии с учетом дополнительных средств, отраженных на его именном счете.

Средства, отраженные на именном счете застрахованного на момент первоначального расчета или очередного перерасчета его накопительной пенсии сверх средств, необходимых для получения максимальной государственной накопительной пенсии, выплачиваются застрахованному в виде разовой суммы. Суммы, отраженные на именном счете застрахованного, который не достиг общеустановленного пенсионного возраста, превышающие суммы, необходимые для выплаты ему максимальной государственной накопительной пенсии, могут быть использованы им вплоть до достижения общеустановленного пенсионного возраста на оплату приобретения и строительства личного дома (квартиры), оплаты образования детей в возрасте до 25 лет, приобретения медицинской страховки и для личного долгосрочного страхования жизни.[27]

В случае смерти застрахованного до достижения пенсионного возраста его пенсионные накопления подлежат наследованию в соответствии с действующим законодательством. В случае смерти застрахованного после достижения им общеустановленного пенсионного возраста наследованию подлежат средства, поступившие на его именной накопительный пенсионный счет в период после первоначального расчета пенсии или последнего ее перерасчета, производимого один раз в три года в соответствии с дополнительными поступлениями на именной счет страховых взносов и начисленным на них инвестиционным доходом.

---

[27] Данное предложение учитывает аналогичную практику Государственного Провиденциального фонда Сингапура, который предоставляет застрахованным право расходовать излишек пенсионных сбережений на указанные цели.

В период накопления средств не предусматривается их перераспределение в пользу каких-либо групп застрахованных. Элементы перераспределения (страхования) присутствуют только на этапе перехода к выплатам пенсий, где происходит объединение накоплений застрахованных в рамках пенсионных резервов Пенсионного Фонда Российской Федерации. За счет консолидации накоплений обеспечивается перераспределение средств в рамках одного поколения в пользу пенсионеров, чья продолжительность жизни превышает среднюю продолжительность жизни лиц, достигших пенсионного возраста в Российской Федерации, что полностью отвечает страховым принципам.

В части процедур инвестирования пенсионных резервов представленный вариант реформы не предполагает существенных отступлений от действующей Программы пенсионной реформы. Предусматривается, что страховые взносы, регистрируемые на именных накопительных пенсионных счетах в Пенсионном фонде России, образуют пенсионные резервы, подлежащие инвестированию через систему уполномоченных инвестиционных компаний (управляющих компаний).

Управляющие компании отбираются на конкурсной основе и действуют под непосредственным контролем государства. С целью создания условий для отбора наиболее эффективных управляющих компаний, обеспечивающих надежное размещение пенсионных резервов, предполагается, что доступ к участию в конкурсе будет предоставлен максимально широкому кругу российских компаний, включая управляющие компании, находящиеся в собственности нерезидентов, но зарегистрированные на территории России.

В целях усиления контроля за инвестированием пенсионных резервов предусматривается разделение функций инвестирования и хранения пенсионных резервов. Функция хранения пенсионных резервов возлагается на специализированный депозитарий, выбор которого осуществляется на конкурсной основе.

2.3.4. Реформирование пенсионного обеспечения для работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним

Как уже отмечалось, вариант реформирования досрочного пенсионного обеспечения путем поэтапного перевода выплаты досрочных пенсий в ППС, предусмотренный Программой пенсионной реформы в Российской Федерации, имеет целый ряд недостатков, которые еще более усугубляются в результате обострения экономического кризиса. Это не создает непреодолимых препятствий к реализации этой части реформы в том виде, в котором она предусмотрена Программой, однако делает целесообразным и рассмотрение альтернативных подходов, которые в большей мере могут соответствовать послекризисной ситуации.

В связи с принципиальной возможностью выбора, имеющейся в отношении реформирования досрочного пенсионного обеспечения, ниже представлены два возможных подхода к этой задаче.

Первый из представленных вариантов реформы исходит из сохранения принципов реформирования досрочных пенсий, предусмотренных Программой пенсионной реформы в Российской Федерации.

Второй вариант реформы предполагает внесение принципиальных изменений в механизм реформирования досрочного пенсионного обеспечения. В основу его положен отказ от принципа автоматического назначении пенсии для всех работников, имеющих минимальный стаж и достигших досрочного пенсионного возраста.

Данный вариант предусматривает поэтапный переход к страхованию фактической утраты трудоспособности для лиц, имеющих установленный минимальный стаж работы в особых условиях труда, а также в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним. Это означает, что выход на досрочную пенсию по действующим правилам допускается лишь для лиц, набравших минимальный специальный стаж, необходимый для досрочного выхода на пенсию, до вступления в силу закона, обеспечивающего реализацию данного варианта ре-

формы. С момента вступления в силу соответствующего законодательства право на получение досрочной пенсии возникает только у лиц, набравших минимальный специальный стаж после его вступления, достигших досрочного пенсионного возраста, но не достигших общеустановленного пенсионного возраста[28], и признанных в установленном порядке нетрудоспособными в связи с профессиональным заболеванием или работой в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним.

Как свидетельствуют актуарные расчеты, число работников, утрачивающих трудоспособность в период между возрастом досрочного выхода на пенсию и общеустановленным пенсионным возрастом по перечисленным основаниям, оказывается существенно меньшим, чем число досрочных пенсионеров в современных условиях.

Согласно актуарным расчетам, в случае полного завершения перехода на новую систему досрочных пенсий расходы Пенсионного фонда России на выплату досрочных пенсий работникам, отвечающим указанным критериям, не превысят 0,2% ВВП. При этом дополнительные ставки страховых взносов на фонд оплаты труда работников, застрахованных по данному виду страхования, в большинстве случаев не будут оставаться в пределах 1%. Это приблизительно в 10-20 раз ниже, чем ожидаемая страховая нагрузка в случае реализации первого варианта пенсионной реформы, предполагающего выплату досрочных пенсий всем застрахованным, независимо от фактической утраты трудоспособности.

Финансирование указанных расходов предполагается осуществлять за счет небольших дополнительных страховых взносов, начисляемых по ставке на фонд оплаты труда работников, занятых на рабочих местах, подпадающих под правила досрочного выхода на пенсию.

Размер досрочной пенсии застрахованному рассчитывается исходя из действующей ставки замещения для государственных пенсий и среднемесячного заработка, на который начис-

[28] Предусматривается поэтапное повышение возраста досрочного выхода на пенсию по мере повышения общеустановленного пенсионного возраста.

лялись взносы по обязательному профессиональному пенсионному страхованию, исчисленного за весь период специального страхового стажа. Выплата пенсий осуществляется в порядке и в сроки, установленные для выплаты государственных пенсий по старости.

По нашему мнению, выбор между имеющимися вариантами реформирования досрочного выхода на пенсию должен учитывать как экономические, так и политические ограничения. С точки зрения социальной справедливости, рациональности и устойчивости пенсионной системы второй вариант, основанный на предоставлении досрочной пенсии только лицам, фактически утратившим трудоспособность, безусловно является более предпочтительным. Однако не вызывает сомнения, что его реализация сталкивается с гораздо более серьезными политическими ограничениями.

Если вариант реформирования, заложенный в Программу пенсионной реформы в целом прошел согласование с профсоюзами и представителями регионов с повышенным удельным весом работников, пользующихся правом досрочного выхода, то второй вариант подобному обсуждению не подвергался. Его реализация может вызвать серьезные возражения со стороны работников, которые являются потенциальными получателями досрочных пенсий в действующей системе, поскольку большинство из них в случае проведения подобной реформы не сможет воспользоваться правом досрочного выхода на пенсию в связи с тем, что они не утрачивают трудоспособности до достижения общеустановленного пенсионного возраста.

Вместе с тем, данный вариант реформирования досрочного пенсионного обеспечения несомненно создаст дополнительные стимулы для роста числа обращений за статусом инвалида со стороны лиц, застрахованных в новой системе. И хотя это в любом случае предполагает существенно меньшие расходы на выплату досрочных пенсий, чем в первом варианте реформы, рост случаев инвалидности повлечет нарастание сопряженных расходов, которые осуществляются за пределами пенсионной сферы в виде дополнительных социальных выплат и льгот инвалидам, подлежащих финансированию за счет территориаль-

ных бюджетов в соответствии с действующим законодательством. Вопрос о количественной оценке подобных сопряженных затрат нуждается в дополнительном изучении.

Приложение к Главе 2
Актуарный прогноз финансового состояния пенсионной системы при реализации предлагаемых мер в области пенсионной реформы

Демографический прогноз, а также предположения относительно долгосрочных тенденций занятости в представленном сценарии не претерпели существенных изменений по сравнению с актуарными прогнозами, сделанными с использованием модели PROST в рамках подготовки Программы пенсионной реформы в Российской Федерации.

В данном сценарии приняты следующие дополнительные предпосылки:

- начало реформы - 2002 год;
- макроэкономический прогноз по сценарию 1 ("инерционный"), предложенному Бюро экономического анализа;
- максимальная ставка взносов в пенсионную систему - 27,7%;
- ставка взносов в накопительную систему - 8%;
- суммарная ставка замещения - 33%;
- реальная доходность инвестирования пенсионных резервов; устанавливается в размере 4%, что примерно на 0,5% превышает средние темпы роста ВВП в реальном выражении;
- после 2004 года баланс Пенсионного фонда России при ставке страховых взносов 27,7% становится положительным, однако в представленных расчетах он поддерживается на уровне, близком к нулевому, за счет уменьшения ставки взносов в распределительную систему;
- предусматривается одновременное увеличение пенсионного возраста у женщин и мужчин на 5 лет в период с 2002 по 2012 г., затем на 5 лет для женщин в период до 2020 года;
- выплаты из накопительной системы начинаются через три года после начала реформы;
- вводится показатель эластичности заработной платы, который ведет к опережающему росту фонда оплаты труда по от-

ношению к ВВП в период после возобновления экономического роста.

Другие существенные параметры актуарной модели представлены в таблице 11, а полученные с помощью этой модели прогнозные характеристики реформируемой пенсионной системы представлены в таблице 12.

Таблица 11

Основные параметры, заложенные в новый сценарий пенсионной реформы

Год	Рост ВВП (%)	Инфляция (%)	Собираемость страховых взносов (%)	Ставка страховых взносов в	Ставка страховых взносов в	Индекс роста ЗП	Индекс инфляции	Пенсионный возраст (мужчины)	Пенсионный возраст (женщины)
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
1999	-6.3	78	87	28	0	1.68	1.78	60	55
2000	-0.3	27	87	28	0	2.14	2.26	60	55
2001	0	31	87	28	0	2.82	2.96	60	55
2002	0.8	25	88	26	2	3.6	3.7	60,5	55.5
2003	1.1	22	88	24	4	4.5	4.52	61	56
2004	2	10	89	22	6	5.15	4.97	61.5	56.5
2005	3	5	90	20	8	5.71	5.22	62	57
2006	3.5	4	90	20	8	6.3	5.42	62.5	57.5
2007	3.5	4	90	20	8	6.94	5.64	63	58
2008	3.5	4	90	20	8	7.63	5.87	63.5	58.5
2009	3.5	4	90	19	8	8.36	6.1	64	59
2010	3.5	4	90	19	8	9.15	6.35	64.5	59.5
2011	3.5	4	90	19	8	10.01	6.6	65	60
2012	3.5	4	90	19	8	10.93	6.86	65	60.5
2013	3.5	4	90	19	8	11.93	7.14	65	61
2014	3.5	4	90	19	8	13.02	7.42	65	61.5
2015	3.5	4	90	18	8	14.22	7.72	65	62
2016	3.5	4	90	19	8	15.55	8.03	65	62.5
2017	3.5	4	90	19	8	16.99	8.35	65	63
2018	3.5	4	90	18	8	18.57	8.69	65	63.5
2019	3.5	4	90	18	8	20.29	9.03	65	64
2020	3.5	4	90	18	8	22.16	9.39	65	64.5
2021	3.5	4	90	19	8	24.2	9.77	65	65
2022	3.5	4	90	18	8	26.44	10.16	65	65
2023	3.5	4	90	19	8	28.89	10.57	65	65
2024	3.5	4	90	19	8	31.58	10.99	65	65
2025	3.5	4	90	19	8	34.49	11.43	65	65

Год	Рост ВВП (%)	Инфляция (%)	Собираемость страховых взносов (%)	Ставка страховых взносов в	Ставка страховых взносов в	Индекс роста ЗП	Индекс инфляции	Пенсионный возраст (мужчины)	Пенсионный возраст (женщины)
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
2026	3.5	4	90	19	8	37.65	11.89	65	65
2027	3.5	4	90	20	8	41.08	12.36	65	65
2028	3.5	4	90	20	8	44.78	12.86	65	65
2029	3.5	4	90	20	8	48.73	13.37	65	65
2030	3.5	4	90	19	8	52.96	13.91	65	65
2031	3.5	4	90	19	8	57.47	14.46	65	65
2032	3.5	4	90	19	8	62.29	15.04	65	65
2033	3.5	4	90	19	8	67.43	15.64	65	65
2034	3.5	4	90	19	8	72.9	16.27	65	65
2035	3.5	4	90	19	8	78.7	16.92	65	65
2036	3.5	4	90	19	8	84.85	17.59	65	65
2037	3.5	4	90	19	8	91.33	18.3	65	65
2038	3.5	4	90	19	8	98.18	19.03	65	65
2039	3.5	4	90	19	8	105.47	19.79	65	65
2040	3.5	4	90	19	8	113.19	20.58	65	65
2041	3.5	4	90	19	8	121.29	21.41	65	65
2042	3.5	4	90	18	8	129.82	22.26	65	65
2043	3.5	4	90	18	8	138.88	23.15	65	65
2044	3.5	4	90	18	8	148.59	24.08	65	65
2045	3.5	4	90	17	8	158.94	25.04	65	65
2046	3.5	4	90	17	8	169.97	26.04	65	65
2047	3.5	4	90	17	8	181.87	27.09	65	65
2048	3.5	4	90	16	8	194.71	28.17	65	65
2049	3.5	4	90	16	8	208.52	29.3	65	65
2050	3.5	4	90	16	8	223.39	30.47	65	65
2051	3.5	4	90	16	8	239.38	31.69	65	65
2052	3.5	4	90	15	8	256.59	32.95	65	65
2053	3.5	4	90	15	8	274.9	34.27	65	65
2054	3.5	4	90	15	8	294.2	35.64	65	65
2055	3.5	4	90	15	8	314.51	37.07	65	65
2056	3.5	4	90	14	8	335.77	38.55	65	65

Основные социально-экономические показатели

Год	Баланс ПФР в % к ВВП	Доходы в (%) к ВВП	Расходы в (%) к ВВП	Выплаты из накопит. Системы в (%) к ВВП	Фонд годовой з.п. в % к ВВП	Годовой фонд пенсионных выплат (руб.)	Ставка замещения в распределительной системе
1	2	3	4	5	6	7	8
1999	0.44	5.05	4.61	0	21	6645	33
2000	0.48	5.08	4.61	0	21	8462	33
2001	0.51	5.12	4.61	0	21	11157	33
2002	0.24	4.84	4.6	0	22	14243	33
2003	0.11	4.55	4.44	0	22	17824	33
2004	-0.14	4.3	4.44	0	22	20404	33
2005	-0.42	4.04	4.47	0	23	22583	32.97
2006	-0.24	4.14	4.39	0	23	24909	32.95
2007	-0.09	4.24	4.33	0.01	24	27417	32.92
2008	-0.04	4.33	4.37	0.01	24	30076	32.86
2009	-0.22	4.19	4.4	0.02	25	32889	32.79
2010	-0.09	4.26	4.35	0.03	25	35930	32.72
2011	0.02	4.33	4.3	0.04	26	39160	32.61
2012	0.05	4.39	4.33	0.05	26	42617	32.5
2013	-0.03	4.45	4.48	0.07	26	46179	32.26
2014	0.08	4.51	4.44	0.09	27	50158	32.1
2015	-0.06	4.33	4.39	0.11	27	54456	31.91
2016	0.1	4.65	4.55	0.15	28	58911	31.58
2017	0.01	4.72	4.71	0.19	28	63672	31.23
2018	-0.13	4.54	4.67	0.22	28	69021	30.98
2019	-0.02	4.61	4.62	0.25	29	74686	30.68
2020	-0.12	4.67	4.79	0.31	29	80437	30.25
2021	0.04	5.01	4.97	0.38	30	86572	29.81
2022	-0.12	4.81	4.94	0.42	30	93556	29.49
2023	0.04	5.16	5.12	0.51	31	100617	29.02
2024	-0.06	5.24	5.31	0.59	31	108211	28.56
2025	-0.17	5.32	5.49	0.69	32	116317	28.1
2026	-0.25	5.39	5.64	0.78	32	125014	27.67
2027	0	5.76	5.76	0.87	32	134352	27.25
2028	-0.02	5.83	5.85	0.96	33	144323	26.86

Таблица 12

реформированной пенсионной системы

Ставка замещения в накопительной системе для всех пенсионеров	Ставка замещения в накопительной системе для получающих накопитель-ную пенсию	Суммарная ставка замеще-ния	Отношение размера пенсии из распредели-тельной системы к прожиточному минимуму	Отношение размера накопительной пенсии к прожиточному минимуму	Отношение суммарной пенсии к прожиточному минмуму	Год
9	10	11	12	13	14	1
0	0	33	89.4	0	89.4	1999
0	0	33	89.63	0	89.63	2000
0	0	33	90.22	0	90.22	2001
0	0	33	92.14	0	92.14	2002
0	0	33	94.51	0	94.51	2003
0	0	33	98.36	0	98.36	2004
0.03	0.15	33	103.67	0.09	103.77	2005
0.05	0.2	33	109.95	0.15	110.11	2006
0.08	0.31	33	116.37	0.29	116.66	2007
0.14	0.41	33	122.75	0.51	123.26	2008
0.21	0.55	33	129.06	0.83	129.9	2009
0.28	0.67	33	135.58	1.18	136.76	2010
0.39	0.83	33	142.08	1.69	143.77	2011
0.5	0.96	33	148.68	2.3	150.98	2012
0.74	1.29	33	154.91	3.55	158.46	2013
0.9	1.44	33	161.78	4.52	166.3	2014
1.09	1.6	33	168.89	5.77	174.66	2015
1.42	1.96	33	175.68	7.91	183.59	2016
1.77	2.32	33	182.57	10.36	192.94	2017
2.02	2.49	33	190.3	12.42	202.72	2018
2.32	2.69	33	198	14.96	212.96	2019
2.75	3.1	33	205.05	18.63	223.68	2020
3.19	3.51	33	212.2	22.72	234.92	2021
3.51	3.73	33	220.49	26.27	246.77	2022
3.98	4.17	33	228.02	31.28	259.3	2023
4.44	4.59	33	235.79	36.67	272.47	2024
4.9	5	33	243.71	42.46	286.17	2025
5.33	5.39	33	251.85	48.54	300.39	2026
5.75	5.75	33	260.26	54.88	315.14	2027
6.14	6.14	33	268.82	61.46	330.27	2028

Год	Баланс ПФР в % к ВВП	Доходы в (%) к ВВП	Расходы в (%) к ВВП	Выплаты из накопит. Системы в (%) к ВВП	Фонд годовой з.п. в % к ВВП	Годовой фонд пенсионных выплат (руб.)	Ставка замещения в распределительной системе
1	2	3	4	5	6	7	8
2029	-0.01	5.9	5.91	1.05	33	154874	26.48
2030	-0.3	5.65	5.95	1.13	34	165941	26.11
2031	-0.28	5.7	5.98	1.21	34	177547	25.74
2032	-0.27	5.74	6.01	1.3	34	189713	25.38
2033	-0.27	5.77	6.04	1.39	34	202263	25
2034	-0.27	5.8	6.07	1.5	34	214930	24.57
2035	-0.27	5.81	6.08	1.62	35	227574	24.1
2036	-0.24	5.82	6.07	1.75	35	239997	23.57
2037	-0.2	5.82	6.02	1.88	35	252120	23
2038	-0.14	5.81	5.95	2.02	35	264137	22.42
2039	-0.07	5.8	5.87	2.17	34	275921	21.8
2040	0.01	5.78	5.78	2.33	34	287226	21.15
2041	0.09	5.76	5.67	2.5	34	298087	20.48
2042	-0.14	5.42	5.56	2.67	34	308378	19.8
2043	-0.05	5.39	5.44	2.85	34	318323	19.1
2044	0.04	5.35	5.32	3.03	34	328238	18.41
2045	-0.17	5.02	5.19	3.22	33	337908	17.72
2046	-0.07	4.99	5.06	3.42	33	347191	17.02
2047	0.02	4.96	4.94	3.63	33	356076	16.32
2048	-0.18	4.64	4.82	3.85	33	365287	15.63
2049	-0.09	4.61	4.7	4.06	33	375468	15.01
2050	0.01	4.59	4.59	4.26	32	386257	14.41
2051	0.09	4.57	4.48	4.46	32	397640	13.84
2052	-0.12	4.26	4.38	4.64	32	411145	13.35
2053	-0.05	4.24	4.29	4.79	32	427018	12.94
2054	0.01	4.22	4.2	4.9	32	444807	12.6
2055	0.07	4.19	4.12	4.98	32	464535	12.31
2056	-0.15	3.87	4.02	5.02	31	485885	12.06

Ставка замещения в накопительной системе для всех пенсионеров	Ставка замещения в накопительной системе для получающих накопитель-ную пенсию	Суммарная ставка замеще-ния	Отношение размера пенсии из распредели-тельной системы к прожиточному минимуму	Отношение размера накопительной пенсии к прожиточному минимуму	Отношение суммарной пенсии к прожиточному миниммуму	Год
9	10	11	12	13	14	1
6.52	6.52	33	277.38	68.23	345.61	2029
6.89	6.89	33	285.77	75.37	361.14	2030
7.26	7.26	33	293.99	82.87	376.87	2031
7.62	7.62	33	302.06	90.71	392.77	2032
8	8	33	309.65	99.16	408.81	2033
8.43	8.43	33	316.39	108.59	424.98	2034
8.9	8.9	33	322.12	119.03	441.15	2035
9.43	9.43	33	326.64	130.66	457.3	2036
10	10	33	329.94	143.37	473.31	2037
10.58	10.58	33	332.37	156.88	489.25	2038
11.2	11.2	33	333.84	171.52	505.36	2039
11.85	11.85	33	334.16	187.3	521.45	2040
12.52	12.52	33	333.45	203.85	537.31	2041
13.2	13.2	33	331.7	221.25	552.94	2042
13.9	13.9	33	329.23	239.56	568.78	2043
14.59	14.59	33	326.42	258.74	585.16	2044
15.28	15.28	33	323.12	278.74	601.86	2045
15.98	15.98	33	319.22	299.65	618.88	2046
16.68	16.68	33	314.8	321.93	636.73	2047
17.37	17.37	33	310.52	344.94	655.46	2048
17.99	17.99	33	306.9	368.03	674.93	2049
18.59	18.59	33	303.58	391.69	695.26	2050
19.16	19.16	33	300.5	415.87	716.37	2051
19.65	19.65	33	298.76	439.58	738.34	2052
20.06	20.06	33	298.36	462.26	760.62	2053
20.4	20.4	33	298.83	483.88	782.71	2054
20.69	20.69	33	300.09	504.47	804.56	2055
20.94	20.94	33	301.8	524.09	825.9	2056

Глава 3. Реформирование системы образования в России

3.1. Текущее состояние и актуальные проблемы функционирования сферы образования

3.1.1. Современные проблемы сферы образования

Прошедшие годы экономической реформы, характеризовавшиеся, в частности, существенным сокращением бюджетного финансирования образовательной сферы, не только обострили ряд содержательных ее проблем (состав изучаемых дисциплин, соотношение их объемов, выделение обязательного и факультативного компонентов, уровень инновационной активности и т.п.), но и обусловили появление ряда новых, связанных уже собственно с проводимой экономической реформой. Не касаясь детально содержания проблем первого типа, остановимся подробнее на вторых. Основными среди них являются:

финансовые, когда хроническое недофинансирование всей сферы образования со стороны государства сочетающется с неэффективных использованием бюджетных ресурсов; это обусловливает медленное обновление основных фондов учебных учреждений и их оборудования, низкую заработную плату работников образования и хронические ее невыплаты (особенно в период 1995-1997 гг.) и, соответственно, нехватку кадров,

утечку из системы педагогических работников, низкую привлекательность труда в учебных заведениях и т.п.;

экономические, при которых широкое распространение обретают такие негативные явления, как замещение традиционно бесплатных образовательных услуг платными (коммерциализация образования) и использование материальных и нематериальных активов государственных образовательных учреждений для повышения личных доходов различных категорий работников образовательных учреждений (спонтанная приватизация); здесь нужно отметить, что оба этих явления имели место и в дореформенный период, однако именно реформа, с ее процессами приватизации в реальном секторе, резким снижением уровня контроля государства за соблюдением прав собственности существенно усилила глубину и расширила масштабы их проявления;

организационно-управленческие, связанные с ростом несоответствия между продекларированной самостоятельностью и автономностью учебных заведений и стремлением многоуровневой управленческой надстройки сохранить "управляемость" системы образования. При этом под управляемостью чиновники понимают обеспечение быстрой и беспрекословной реакции учреждений образования на распоряжения вышестоящих органов управления. Средством достижения такой "управляемости", как правило, служит усиление зависимости между уровнем финансирования учебного заведения и его "послушностью". Условием же этого выступает низкий уровень прозрачности механизмов распределения и продвижения бюджетных средств. Такие коллизии возникают не только между образовательным учреждением и местными органами управления, но и между последними и региональными органами управления, а также между регионами и федеральным центром. Другими словами, суть организационно-управленческих проблем - отсутствие четкости в распределении функций, задач и полномочий (возможностей) их решения между различными субъектами образовательной сферы;

социальные, которые проявляются в растущей дифференциации возможностей различных слоев населения получить

качественное образование вследствие коммерциализации последнего (снижение доступности качественного образования); снижении качества образовательных услуг и ограниченных возможностях потребителей влиять на него, используя легальные механизмы; низкой социальной защищенности учащихся и студентов средних и высших профессиональных учебных заведений (уровень стипендиального обеспечения не соизмерим с прожиточным минимумом), в росте социальной напряженности в педагогических коллективах из-за регулярных задержек с выплатой и индексацией заработной платы работникам образовательной сферы, выразившемся в беспрецедентном размахе забастовочного движения в 1995-1998 гг.

Возвращаясь к *финансовым проблемам,* отметим, что наиболее значимой из них до сих пор остается резкое сокращение бюджетного финансирования системы образования, особенно, когда речь идет о сфере профессионального образования. В целом динамика бюджетных расходов (из бюджетов разных уровней) в 1991-1998 годы характеризовалась данными, приведенными в таблицах 13 и 14.

Таблица 13

Расходы государства на сферу образования (в реальном выражении, в % к затратам в 1991 г.)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Образование*	100	79	79	76	56	58	64	52

* - расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ.

Таблица 14

Бюджетные расходы на общее и профессиональное образование (в % к ВВП)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Всего	3.58	4,03	4,36	3,40	3,49	3,48	3,34

в том числе:							
Общее образование	2,37	3,27	3,49	2,88	3,01	2,89	2,93
Профессиональное образование	1,21	0,76	0,87	0,52	0,48	0,59	0,41

* По данным Госкомстата об исполнении консолидированного бюджета

Доля бюджетных расходов в ВВП на общее образование, как следует из приведенных данных, в 1992-1994 гг. растет, затем в 1995 г. заметно падает и в целом стабилизируется. Правда, существенное падение самого ВВП привело к достаточно ощутимому сокращению объема бюджетных ассигнований на общее образование. Следствием этого явилось расширение внебюджетных источников финансирования сферы образования, включая неформальные платежи населения за получение образовательных услуг. В профессиональном образовании сокращение расходов было более драматичным: за период 1992-1998 г.г. их доля в ВВП упала почти в 3 раза. Вместе с тем, и возможностей для легальной компенсации такого снижения финансирования здесь были значительно больше.

Ухудшение бюджетного финансирования системе образования и падение ВВП обусловило, по сравнению с концом 80-х годов, снижение удельных расходов на 1 учащегося общеобразовательной школы в среднем на 38 процентов. Аналогичные расходы на 1 учащегося ПТУ сократились, по различным оценкам, на 65-75%, а на 1 студента вуза - на 70 процентов.

Усилились в последние годы и региональные различия в удельных расходах на 1 ученика общеобразовательной школы: так, в Ставропольском крае в 1997 г. они составляли 0,87 тыс. руб., а в Магаданской области 6,90 тыс. руб.[29] Таким образом, разрыв достигал 7, 9 раза, что нельзя отнести только на счет знаменитых “коэффициентов дискомфортности территории”. Существенно различались и доли расходов на образование в консолидированных расходах субъектов Федерации - в 1997 г. эта доля колебалась от 38,4% в Коми-Пермяцком АО (1,59 тыс. руб. на 1 ученика общеобразовательной школы) до

[29] Здесь и далее все данные для удобства приведены в деноминированных рублях 1998 г.

13,3% в Москве (2,05 тыс. руб. на 1 ученика), т.е. почти в 3 раза. В среднем по России она составила 21,1% (1,8 тыс. руб. на 1 ученика).

Помимо собственно сокращения объема бюджетных ресурсов, поступающего в систему образования, ухудшение ситуации во многом связано с ее регулярным недофинансированием этой сферы, т е. с не полным получением образовательными организациями обещанных средств. Исполнение бюджета, как правило, составляло в рассматриваемый период 75-80% от запланированных объемов финансирования.

Наряду с недофинансированием, с августа 1995 г. в системе как общего, так и профессионального образования возникает хроническая задолженность по оплате коммунальных услуг. В том же 1995 г. появляются и долги по заработной плате работникам образования. К концу 1998 г. и так не простая ситуация с заработной платой усугубляется драматичным нарастанием невыплат, и все это приводит к резкому росту социальной напряженности в образовательной сфере (см. Приложение к Главе 3).

Наличие указанных "двусторонних" долгов – с одной стороны, задолженности бюджета системе образования по заработной плате, а, с другой, ее все возрастающей задолженности по пресловутой "коммуналке" - не позволяют наладить в образовательной сфере нормальный экономический механизм, поскольку значительная часть реально поступающих в нее средств неизбежно уходит в "тень", чтобы не быть "описанной" за долги и, пусть нелегально, быть потраченной на заработную плату. Вместе с тем, наличие "тени" приводит к расширению зоны неформальных отношений, порождает коррупцию и взятки, неэффективное использование ресурсов, в том числе и кадровых.

Очевидно, что в рамках только системы образования эту проблему решить нельзя; необходимо выработать общие подходы для всей социальной сферы. Вместе с тем, уже ясно, что ни региональные и местные бюджеты, ни федеральный бюджет через трансферты или субвенции решить эту проблему не в состоянии, поскольку в 1998 г. весь ФФПСФ не пре-

вышал 39,2 млрд. руб., а задолженность только системы общего образования приближалась к 30 млрд. руб.

Характеризуя эту ситуацию в целом, можно сказать, что в стране резко ухудшилось государственное финансирование всего образования, разворачивается процесс морального и физического старения его материально-технической базы, снижается заработная плата и социальная защищенность работников.

3.1.2. Развитие сферы образования в период реформ

В сфере образования, в отличие от многих других отраслей народного хозяйства России, реформирование началось фактически задолго до 1992 г. В декабре 1989 г. на Всесоюзном съезде работников народного образования были определены основные принципы преобразования сложившейся к тому времени системы.

Основные направления реформы определялись десятью основными принципами, содержание которых составляли: (1) демократизация образования; (2) многовариантность и многоукладность; открытость инновациям; (3) регионализация образовательных систем; (4) учет национальных особенностей в многонациональной стране; (5) гуманизация содержания образования; (6) гуманитаризация образования; (7) обеспечение разнообразия и дифференциации образования; (8) развивающий характер обучения; (9) непрерывность обучения; (10) деятельностный характер образования.

Эти принципы, сформулированные “изнутри” системы образования, определяли в первую очередь характер содержательных преобразований применительно к целям, задачам и методам обучения подрастающего поколения и, как легко видеть, практически не касались организационно-экономического механизма функционирования средней и высшей школы. Вместе с тем, очевидно, что реализация указанных принципов, предполагавшая существенную активизацию деятельности образовательных учреждений, невозможна без адекватного расширения их экономических возможностей и хозяйственной самостоятельности. Однако расширение прав и возможностей выбора на уровне образовательного учрежде-

ния, в свою очередь, неизбежно должно привести к сокращению соответствующих прав и возможностей каждого из уровней “управленческой надстройки” над школами, техникумами, вузами и т.д.

Поэтому реальное движение реформы в сфере образования за последние десять лет представляет собой практически непрерывную борьбу между передовой педагогической общественностью и ее союзниками в органах законодательной и исполнительной власти, с одной стороны, и чиновниками, не желающими передавать свои полномочия на места, с другой стороны.

Содержательные принципы реформирования сферы образования нашли свое воплощение как в работе значительной части “обычных” образовательных учреждений, так и в деятельности негосударственных школ и вузов, возникших в ходе реформ. Особую роль в реализации этих принципов играли и играют так называемые “авторские” школы, лицеи, гимназии, школы-лаборатории и т.п., имеющие статус государственных и возглавляемые талантливыми педагогами, проводящими в жизнь свои инновационные образовательные программы.

Происходившие в 90-е годы изменения связаны в первую очередь с развитием новых видов образовательных учреждений, внедрением и распространением инновационных и авторских программ обучения, введением альтернативности и ликвидацией всеобщей унификации обучения при одновременном сохранении всего лучшего из накопленного ранее опыта. В 1998 г. число гимназий достигло почти 1027, лицеев - 692.

С точки зрения содержания образования можно говорить о существовании в современной России перспективной программы его развития и совершенствования, которая в целом способна обеспечить приближение сферы образования к тем требованиям, которые ставятся задачами социально-экономического реформирования страны. Однако прямо противоположная ситуация сложилась в ходе реформ в организационно-экономической составляющей сферы образования.

Позитивные изменения в содержании образования сопровождались ухудшением материально-технической базы отрас-

ли. Сокращение инвестиций привело к росту численности учеников, занимающихся во вторую и третью смены. Если в 1985 г. их доля составляла 19,3% от общего числа школьников, то в 1997 г. - уже 25,0%.

Количество высших учебных заведений в России увеличилось по сравнению с 1991 г. почти на 11,8% и достигло в 1998 г. 580. На 10 тыс. населения в 1998 году приходились 221 студент высших учебных заведений, что является самым высоким уровнем с 1985 г. По сравнению с провальным 1993 г. этот показатель вырос более, чем на 25,5%. Общее число студентов, приходящееся на 10 тыс. населения, сокращалось вплоть до 1994 г. Сокращение осуществлялось в основном за счет тех, кто проходил обучение по заочной и вечерней формам обучения. В последние годы снижается прием в вузы по тем специальностям, масштабы подготовки специалистов по которым были "раздуты" в предшествующие годы в связи с потребностями идеологической сферы и гигантского военно-промышленного комплекса. С 1994 г. тенденция снижения численности студентов изменилась на противоположную.

Однако вплоть до 1998 г. законодательная норма, согласно которой *на бюджетной основе* должно обучаться не менее 170 студентов на 10 тыс. населения[30], не выполнялась. В 1997 году за счет бюджетных средств обучалось лишь 168 студентов в расчете на 10 тыс. населения. Остальное “добиралось” так называемыми коммерческими студентами государственных вузов и студентами негосударственных вузов.

Резкий рост численности контингентов вузов наблюдается после 1994 г., когда началась война в Чечне. Можно высказать гипотезу, что в значительной мере это связано с желанием юношей избежать призыва в армию. Ухудшение положения с занятостью, рост безработицы также привели к притоку молодежи в вузы. Подобный всплеск порождает весьма распространенное представление о буме в высшем образовании. Данное представление практически парализует структурную перестройку системы высшего образования, требует постоян-

[30] Закон Российской Федерации “О высшем и послевузовском образовании”.

ного увеличения бюджетного набора. А дальнейшее расширение контингентов, обучающихся за бюджетные деньги, ведет к резкому сокращению удельных расходов в расчете на 1 студента. Только за последний год это падение составило в среднем около 30%.

Таблица 15.

Основные показатели развития сферы образования

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Дневные общеобразовательные школы (тыс.),	67,1	67,6	67,9	68,3	68,1	68,2	68,4	68,8	68,0	67,3
в них детей (тыс.)	18574	20328	20427	20503	20565	21104	21521	21700	21616	21400
Высшие учебные заведения	502	514	519	535	548	553	569	573	578	580
Число студентов вузов на 10000 населения	206	190	186	178	171	172	179	189	201	221
Число выпускники вузов на 10000 населения	33	27	27	29	30	28	27	28	27	32

Источник: Госкомстат России.

Одним из наиболее динамично развивающихся секторов сферы образования остается в последние годы негосударственная сеть общеобразовательных и профессиональных учебных заведений (см. таблицу 16).

Таблица 16

Развитие негосударственных образовательных учреждений

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Негосударственные общеобразовательные школы	368	447	525	540	570	568
Негосударственные высшие учебные заведения	78	157	193	244	302	334

Источник: Госкомстат России.

Несмотря на высокую динамику этого процесса, следует отметить, что число негосударственных школ составило в 1997 г. всего лишь 0,8% от общего числа школ в стране, а число учащихся в них - 0,2 % от общего числа школьников. Более трети всех негосударственных школ приходится на Москву.

Вместе с тем, число негосударственных вузов за 1994-11998 гг. увеличилось более чем в 2 раза, составляя более 57,6% от числа государственных вузов России, однако обучается в них около 7% всех студентов страны. При этом более 55% контингентов негосударственных высших учебных заведений России сосредоточено в Москве и Санкт-Петербурге.[31]

Наряду с неравномерностью территориального размещения, негосударственные учебные заведения характеризуются также и сильным различиями в качестве предоставляемого образования.

Главным отличием негосударственных образовательных учреждений от государственных является инновационный подход к содержанию образования. Кроме того, они, в большинстве своем, обладают самостоятельностью в организации образовательного процесса. Спрос со стороны населения на их услуги указывает на перспективность развития этого типа высшей школы.

Вместе с тем, как показывает анализ первого опыта, у негосударственных школ имеются достаточно серьезные проблемы: во-первых, отсутствуют четко отработанные механизмы аккредитации; во-вторых, нет преемственности в обучении; в-третьих, крайне неоднороден уровень материально-технической базы; в-четвертых, налицо правовая и социальная незащищенность учеников и их родителей; в-пятых, нет действенного контроля за уровнем и качеством предоставляемых знаний; в-шестых, государственная поддержка недостаточна.

Следует указать и на отсутствие реальной заинтересованности и поддержки со стороны городских властей по отношению к негосударственным образовательным структурам: ведь в случае предоставления этим учебным заведениям аккредитации или их аттестации местные власти берут на себя ответственность и за их финансовую поддержку, тогда как никаких дополнительных средств на эти цели в местных бюджетах не предусмотрено. Более того, Закон “Об образовании” никаких

[31] См. Высшее и среднее профессиональное образование в Российской Федерации. Статистический сборник. М., Госкомвуз, НИИВО, 1998.

финансовых льгот по аренде помещений для негосударственных образовательных учреждений не предусматривает.

В результате плата в частных учебных заведениях становится исключительно высокой, а образование в них - недоступным даже среднему представителю "среднего класса" российского общества.

Высокая плата за обучение не позволяет обеспечить необходимый контингент учащихся из числа жителей данного района, что приводит к необходимости дополнительного набора учеников в других районах города. Кроме того, отбор в частную школу только детей из обеспеченных семей сужает возможности ее развития, ибо дети из обеспеченных семей подчас имеют более низкий уровень интеллектуального развития, нежели дети из интеллигентных семей.

Сильны различия в качестве профессиональной подготовки, обеспечиваемой негосударственными вузами. Так, по мнению руководства совета Ассоциации негосударственных вузов, все эти учебные заведения делятся на три группы.

Первая из них дает образование не хуже ведущих государственных вузов; все входящие в эту группу учебные заведения имеют устойчивую связь с каким-либо традиционно сильным государственным вузом, созданы на его базе и, по существу, выступают в качестве его филиалов. Число таких негосударственных вузов невелико - это 10-15 московских негосударственных вузов, несколько учебных заведений в Санкт-Петербурге, Новосибирске и некоторых других городах.

Вторую группу составляют 30-40 негосударственных вузов, которые не ориентируются однозначно на определенный государственный вуз, однако смогли набрать достаточно сильный преподавательский коллектив и с течением времени вполне способны перейти в первую группу.

Третью группу составляют все остальные негосударственные учебные заведения, которые ориентированы не на то, чтобы дать знания, а на то, чтобы делать деньги. Для таких вузов характерна назойливая реклама, безудержная раздача обещаний обучить всех всему и за короткие сроки.

Очевидно, понимание руководством негосударственных вузов первых двух групп их общественной миссии вполне соответствует роли высшего образования в обществе, в то время как вузы третьей группы - обычные коммерческие фирмы, ориентированные лишь на максимизацию прибыли и доходов учредителей.

Таким образом, негосударственный сектор сферы образования составляет в настоящее время сравнительно небольшую ее часть и отличается значительной неравномерностью своего развития как в региональном разрезе, так и в плане качества предоставляемых образовательных услуг. Вместе с тем, динамика развития данного сектора говорит о том, что, несмотря на упомянутые выше проблемы, данный сектор отвечает запросам части населения, выполняя тем самым общественно полезную функцию. Другими словами, негосударственный сектор в образовании не стоит рассматривать ни как перспективную модель для всей образовательной сферы, ни как помеху ее развитию.

Рассмотрим теперь более подробно ситуацию с финансированием отдельных секторов образования.

Особенности ситуации в системе школьного образования

Одной из весьма нетривиальных задач, которая решалась при подготовке Концепции реформирования организационно-экономического механизма системы образования, состояла в оценке неформальных ресурсных потоков, поступающих в систему общего образования. Эти неформальные и во многих случаях нелегальные потоки финансовых и материальных средств позволяли до последнего времени сохранять систему школьного образования в “рабочем состоянии”, удерживать в ней кадры, хоты бы частично компенсируя сокращение бюджетного финансирования.

Как видно из таблицы 17, в 1997 г. внебюджетные средства в системе школьного образования составляли, по минимальной оценке, 6,8 млрд. руб., или около 18,0% от объема бюджетных средств. Это позволяет определить реальное сокращение удельных расходов (расходов на 1 учащегося) по сравнению с 1989 г. – в среднем по системе оно составило

около 20%. Однако сам факт сокращения расходов, в то время как в развитых странах они постоянно растут, породил представление о падении качества образования, в том числе и за счет увеличения разрыва в применении современных, а, следовательно, технологически емких методов педагогического труда (обучающие компьютерные программы, компьютерная оснащенность учебного процесса, использование учебных видеофильмов, развитие интерактивных методов ведения урока, доступность сетей и методов дистанционного обучения и т.п.). Кроме того, ощутимо возросла дифференциация в притоке средств в различные образовательные учреждения, в целом значительно сильнее, чем в среднем по системе, ухудшив положение массовой школы.

Таблица 17

Оценка внебюджетных финансовых потоков в системе школьного образования (млрд. руб.)*

	1997	1998
Средства семей на покрытие текущих расходов школ	2,8	3,0
Средства семей на оплату репетиторов	1,8	1,9
Платные услуги школ	0,2	0,3
Средства предприятий	4,0	4,0
Спонсорские средства	0,8	1,0
Прочие поступления	0,0	0,2
Расходы региональных и местных бюджетов на школьное (общее среднее) образование, включая федеральные трансферты	*38,0*	*39,9*

* с учетом деноминации

В 1998 г. поступление внебюджетных средств оценивалось на уровне 7,4 млрд. руб., или 18,5% от бюджетных расходов на школьное образование. Однако кризис 17 августа 1998 г. мог несколько уменьшить данную цифру.

Помимо традиционной “шефской” помощи школе со стороны предприятий, которая в последние годы практически неизменна и нередко предоставляется образовательным учреждениям в натуральной форме (ремонт, поставка продуктов питания и т.п.), важнейшими источниками внебюджетных

средств в школьном образовании были различные виды расходов семей.

Средства семей на покрытие текущих расходов школ можно оценить следующим образом[32]: В Москве, по экспертным оценкам, 70 процентов учащихся в 1997 г. платили в среднем по 200-250 рублей в год. Остальные 30 процентов учащихся - в среднем 200 рублей в месяц. Общая сумма расходов семей по г. Москве составила примерно 700 млн.. рублей[33]. По городским школам других регионов расходы семей оцениваются в 150 рублей на 1 ученика в год. По сельским школам средства семей в расчет не включались. Таким образом, расходы семей на покрытие текущих расходов школ в 1997 г. составили по минимальной оценке 2,8 млрд. деноминированных рублей.

В 1998 г. по прогнозу названный показатель должен был достичь величины в 3,0 млрд. руб., т.е. вырасти примерно на 7%. Эти средства регулярно поступают в систему общего образования и поддерживают ее функционирование. Основные направления расходования указанных средств следующие: оплата охраны школ, затраты на покупку мела, веников, дополнительных учебников, цветов, подарков учителям к праздникам и т.п. нужды. Ни родителями, ни учениками эти расходы не рассматриваются, как *плата за образование* и порождены они не только современной экономической ситуацией. Но необходимость поддержания нормального морального климата в школьных коллективах требует исключить любые возможности корыстного использования родительских денег. Необходимо создать условия, при которых такого рода средства должны быть легализованы и "прозрачны" для контроля (попечительские, родительские советы и т.п.). Однако их легализация нередко воспринимается, в том числе родителями, как

[32] По расчетам Центра образовательной политики ГУ-ВШЭ

[33] Справочно: Село - 6,1 млн.учащихсяся, город - 15,4 млн. учащихся, в т.ч. Москва - 1,1 млн. учащихся.

первый шаг к легализации платности в школьном образовании. Пока данные средства официально можно характеризовать как незаконные "поборы" и рассматривать как временное явление, которое при нормализации бюджетного финансирования исчезнет. Представляется, что, поддерживая к этим расходам такое отношение, мы еще долго не сможем поставить экономику образования на эффективную основу.

Средства семей на оплату услуг репетиторов составляли в 1997 г. около 1,8 млрд. рублей в год. При этом оценивались только репетиторские услуги, направленные на закрепление знаний по школьным предметам или расширение школьной программы, а не на поступление в вузы (включая оплату преподавателей иностранного языка и других дополнительных предметов). Стоимость данных услуг достигала в 1997 г., по минимальным оценкам, от 60 до 100 процентов от заработной платы наиболее квалифицированной части школьных учителей в столицах и крупных городах, от 30 до 50 процентов - в средних и малых городах. Эти средства служат важным фактором закрепления указанной части учителей в школах и, тем самым, также *несколько стабилизируют* положение в системе образования. Вместе с тем, степень влияния этого фактора преувеличивать не следует: услугами репетиторов пользуются не более 10 процентов учащихся общеобразовательных школ.

Платные услуги школ составляют крайне небольшую долю внебюджетных поступлений школ, что связано как с неумением организовать оказание этих услуг, так и с негативным отношением к такого рода деятельности со стороны педагогических коллективов и родителей. Однако при трансформации организационно-экономического механизма системы образования, при позитивных установках со стороны органов управления образованием перечень платных услуг может быть существенно увеличен. При этом частное репетиторство останется практически на том же уровне, поскольку, как ни парадоксально это выглядит на первый взгляд, оно почти не «накладывается» на пространство образовательных услуг, которые имеет возможность оказать школа.

Особенности ситуации в профессиональном образовании

В настоящее время структура финансирования учебного процесса высшего учебного заведения состоит из трех соразмеримых между собой частей: (a) бюджетные поступления, (b) внебюджетные средства, отражаемые на балансе, (c) внебюджетные средства, которые на балансе не отражаются. Это отнюдь не означает, что академические свободы вузов надо урезать. Необходимо всеми мерами создавать условия для повышения прозрачности вузовских бюджетов, усиливая, с одной стороны, контроль за расходованием внебюджетных средств со стороны Ученых советов вузов и, с другой, - создавая попечительские советы.

Основными источниками внебюджетных средств в системе профессионального образования являются средства от платного обучения студентов и сдачи в аренду помещений: в 1997 г. они давали, по оценке специалистов Государственного университета – Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ), более 84% внебюджетных поступлений. На условиях полного возмещения затрат в государственных вузах России в 1998 г. обучалось 287,5 тыс. студентов или около 30% от числа учащихся в них (в 1993 г. - 3.7% от числа всех студентов, 1994 г. - 4.6%, 1995 г. - 8.7%, 1996 г. 11,6%).

В "тени", прежде всего, находятся доходы от аренды. Для вузов скрытые доходы от аренды составляли в 1997 г. примерно 1,2 млрд. руб. и должны были, по оценке, вырасти до 1,3 млрд. руб. в 1998 г., т.е. примерно на 8%. Для всей системы профессионального образования скрытые доходы от аренды в 1997 г. достигли примерно 1,4-1,5 млрд. руб. Одновременно ее долги по оплате коммунальных услуг превысили 2,4 млрд. руб. Таким образом, если бы указанные доходы были "засвечены" - их немедленно списали бы в оплату пресловутой "коммуналки".

В 1998 г. "теневые" доходы от аренды ожидались в размере 1,5-1,6 млрд. руб. (рост на 4 -11%) В том же году долги по оплате коммунальных услуг выросли до 6 млрд. руб**.;** из них

путем взаимозачета погашено около 1 млрд. руб.[34] Таким образом, за 1998 г. указанная задолженность по сравнению с 1997 г. увеличилась почти на 2,6 млрд. руб., т.е. более, чем на 100%. Поскольку, по мнению ректоров вузов, а также директоров средних учебных заведений и ПТУ, коммунальные услуги должны оплачиваться из бюджетных средств, ожидать какого-либо движения к "прозрачности" экономики профессионального образования, по крайней мере, высшего, не приходится. Нельзя, правда, не учитывать, что существующая ситуация в этой области была сильно скорректирована после событий 17 августа 1998 г. Уже явно обозначилось падение ставок арендной платы в долларовом эквиваленте, при том, что в рублевом исчислении они резко выросли. В то же время заметно сократился спрос на аренду нежилых помещений, особенно вне Москвы. Очевидно также, что произошло и обесценение накопленных долгов. Вместе с тем, пока трудно прогнозировать влияние этих процессов на экономическое поведение, прежде всего, вузов, особенно при резком ухудшении внешней для них ситуации.

В 1997 г. доля внебюджетных средств в общем объеме средств (бюджетных и внебюджетных), полученных системой профессионального образования, составляла 28%. В 1998 г. ожидался ее рост до 30,7%. Однако секвестр бюджетных расходов привел к тому, что эта доля повысилась почти до 37,6%.

По оценке, рост в 1998 г. внебюджетных доходов позволял несколько компенсировать резкое сокращение бюджетных ассигнований – в целом расходы на профессиональное образование должны были уменьшиться по сравнению с 1997 г. лишь на 15,4%. Но события 17 августа изменили эту оценку ситуации: подавляющее большинство студентов, обучающихся на коммерческой основе, включая вновь поступивших, оплатили за учебу в рублевом исчислении в 1,6 -1,8 раза больше ранее предполагавшихся сумм. Формально это "улучшило" положение с поступлением внебюджетных средств, и "положительно" отразилось на финансовом поло-

[34] Данные МОиПО РФ

жении вузов, поскольку заработная плата преподавателей практически не возросла. К сожалению, последствия такого "улучшения" в полной мере проявили себя уже в начале 1999 г. В настоящее время вузам приходится сокращать плату за обучение коммерческих студентов на 30-40%. Чтобы "не потерять лицо" это сокращение проводится по следующей схеме: сумма оплаты в долларах остается неизменной, но вводится собственный курс условной единицы. Возрос и процент коммерческих студентов, которые перестают платить. В силу этого, чтобы уменьшить потери многие вузы вводят рассрочку по платежам, предупреждая должников, что до погашения задолженности, те не получат диплома.

В этих условиях попытка Минфина передать все внебюджетные счета бюджетных организаций в казначейства только усилит "увод" этих денег в еще большую "тень". Внебюджетные средства, если отвлечься от их зачастую не совсем «праведного» использования, обеспечивали и продолжают обеспечивать системе образования необходимую гибкость в реакции на изменение внешних условий, в отличие от средств бюджетных, которые расходуются строго по смете, что препятствует любому маневру ресурсами.

Таким образом, во многом фискальные меры Минфина и его несколько примитивная борьба с возможными злоупотреблениями, в крайне нестабильных условиях внешней среды приводит к прямо противоположным результатам.

Очевидно, что в настоящее время бюджетные студенты учатся в значительной степени за счет «коммерческих». Вместе с тем, в сфере высшего профессионального образования государство должно – главным образом, за счет бюджетного финансирования - удерживать ключевые позиции, критические с точки зрения будущего России.

Таким образом, итогом прошедшего периода реформ в сфере образования стало явное противоречие между содержательной и организационно-экономической сторонами преобразований: последняя не только не соответствует первой, но прямо мешает полноценной реализации тех принципов, кото-

рые способны обеспечить сохранение за российским образованием его лидирующих позиций в мире.

3.1.3. Изменение законодательной базы

Нормативной базой осуществления преобразований в образовательной сфере на начальном этапе явились Указ Президента № 1“О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР” от 11 июля 1991 г., Закон “Об образовании” от 10 июля 1992 г. № 3266-1. Содержащиеся в указанных документах положения нашли свое подтверждение в действующей Конституции РФ, которая определяет общие законодательные рамки функционирования системы образования в России. В статье 43 Конституции закреплена всеобщность права на образование, гарантируется общедоступность и бесплатность, в т. ч. для высшего образования на конкурсной основе; предусматривается также введение федеральных государственных образовательных стандартов, реализация которых осуществляется за счет федеральных ресурсов.

Все три названных документа в основном соответствовали изложенным выше принципам реформирования образования. В них подчеркнута также приоритетность для государства развития сферы образования в реформируемом российском обществе. В этом аспекте наиболее значимым являлось то, что ориентированы они были на существенное повышение статуса работников сферы образования путем значительного увеличения уровня оплаты их труда. Последняя должна была быть доведена и поддерживаться для работников средней школы - на уровне средней оплаты труда в промышленности, а для профессорско-преподавательского состава вузов - в два раза превышать этот уровень.

Однако далеко не все из упомянутых принципов нашли в перечисленных документах адекватное отражение. Так например, в ст.2 , п.(е) Закона “Об образовании” в числе принципов государственной политики в области образования утверждается “демократический государственно-общественный характер управления образованием. Автономность образовательных

учреждений". Вместе с тем, конкретные формы или хотя бы направления их поиска для формирования государственно-общественного управления никак в Законе не прописаны. С другой стороны, принципиально важно, что Закон фиксирует правовую базу возникновения негосударственного сектора в сфере образования (ст.11, 33, 34, 36, 39, 41,42, 43 и др.)

В целом, по оценке Э.Д.Днепрова, "с принятием Закона "Об образовании" заканчивался и первый, прорывный этап реформы". По его мнению, "основным содержанием и результатами первого этапа образовательной реформы стали: 1. Выработка новой философии, новой идеологии образования. 2. Слом старой тоталитарной модели образования и старой образовательной политики. Смена типа и характера этой политики, утверждение новых ее принципов. 3. Раскрепощение школы и включение главного ее ресурса - свободы. 4. Разработка и начало реализации стратегии и комплексной программы реформирования образования, его стабилизации и развития. 5. Законодательное оформление и закрепление реформы, создание ее правовой базы - Закона "Об образовании", который не только юридически закрепил новую философию образования и идеологию реформы, но сделал их правовой нормой"(Днепров, 1996, с.36-37).

Широкие правовые рамки образования, определенные этим законом, вызвали у части представителей законодательной и исполнительной власти (в частности, в самом Министерстве образования РФ) опасения по поводу того, что данный документ предоставил образовательным учреждениям слишком большую самостоятельность, которая, по их мнению, приведет к утрате возможностей государственного влияния на образовательные процессы. В этой связи в июле 1994 г. была начата работа по внесению в закон поправок, нацеленных на усиление позиций образовательного ведомства и предоставление последнему возможностей вмешательства в деятельность образовательных учреждений. Педагогической и научной общественности удалось, однако, не только отстоять основные позиции Закона-92, но и внести в него дополнения, далее развивающие идеологию образовательной реформы.

Редакция 1996 г. Федерального закона "Об образовании" подтвердила:

- гарантии общедоступности и бесплатности обучения на всех ступенях общего образования;
- нелегитимность конкурсной системы отбора в государственные и муниципальные учреждения для получения среднего полного общего и начального профессионального образования;
- установление права на внеконкурсный прием в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также инвалидов первой и второй группы при условии успешной сдачи ими вступительных экзаменов.

Закон закрепил права образовательных учреждений предоставлять платные дополнительные образовательные услуги, не предусмотренные обязательными образовательными программами и государственными стандартами, и заключать договора с физическими и юридическими лицами на полностью платное обучение сверх финансируемых за счет учредителей заданий по приему обучающихся и переподготовке специалистов. Закон “Об образовании”(ст.41 п.10) определяет границы приема на основе полной платности в 25% от количества обучающихся по каждой специальности (юриспруденция, экономика, менеджмент, государственное и муниципальное управление).

За период реформ были приняты и другие законодательные акты, прямо или косвенно регулирующие функционирование образовательной сферы.

Закон “О высшем и послевузовском образовании” от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ определил основные положения государственной политики и государственные гарантии прав граждан РФ в области высшего и послевузовского профессионального образования, зафиксировал принцип автономии вузов и характер их академических свобод. В нем охарактеризована система высшего и послевузовского профессионального образования (гл. 2 Закона), выделены ее ступени

(подготовка бакалавров, дипломированных специалистов и магистров), регламентирован порядок создания и реорганизации вузов, их лицензирование и аккредитация, порядок приема в вузы и т.д. Впервые в практике законодательной регламентации деятельности образования в Законе появилась глава (3) "Субъекты учебной и научной деятельности в системе высшего и послевузовского профессионального образования, их права и обязанности", фиксирующая эти права и обязанности для широкого круга учащихся, преподавателей и работников вузов. В Законе прописывается также система управления высшим образованием (гл.4) и его экономика (гл.5).

Закон "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ, который, на первый взгляд, не имеет прямого отношения к сфере образования, подвел нормативную базу под такие вызывающие повсеместно споры процессы, как разгосударствление образовательных учреждений. Закон "Об образовании" в редакции 1992 г. допускал приватизацию образовательных учреждений, что вызвало резко негативную реакцию руководящих работников системы образования и широкой общественности, прежде всего педагогической. Редакция же от 1996 г. (ст.39 п.13) содержит прямой запрет на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений. Однако упомянутая негативная реакция была в значительной мере вызвана тем, что речь в то время шла исключительно о коммерческой приватизации, т.е. о превращении учебного заведения в аналог фирмы, нацеленной на получение прибыли. Еще Гражданский Кодекс РФ, принятый 21 октября 1994 г. и введенный в действие с 1 января 1995 г., ввел в правовое поле понятие некоммерческой организации (Ч.I, ст.116-123). Закон "О некоммерческих организациях" детально описал этот тип организаций, ориентированных на использование полученных доходов исключительно на уставные цели, а не на их распределение между учредителями. Таким образом, становится принципиально возможным разгосударствление образовательных учреждений в форме их реорганизации в некоммерческие организации, что не противоречит запрету на приватизацию по образцу, принятому в промышленности,

сельском хозяйстве и т.п. Таким образом, Закон “О некоммерческих организациях” вместе с Гражданским кодексом также должен быть отнесен к числу законодательных актов, регулирующих ход и динамику реформы в сфере образования.

Формирование негосударственного сектора образования

Упомянутые выше нормативные акты, определившие направления и границы реформирования сферы образования, допускают возможность существования в ней наряду с государственными, также и негосударственных учреждений. В отличие от промышленности, строительства и т.п., негосударственный сектор в образовании возник не путем приватизации государственных образовательных учреждений, а посредством создания новых средних и высших учебных заведений, дополнявших, а не замещавших государственные школы и вузы.

Серьезные дискуссии в 1994 г. вызвали разработанные в Госкомимуществе варианты законопроектов о разгосударствлении и демонополизации сферы образования. Один из них предполагал проведение приватизации учебных заведений по образцу программы приватизации в промышленности и был отвергнут правительством. Другой предусматривал выборочное разгосударствление учебных заведений. При этом основные фонды остаются в государственной или муниципальной собственности и лишь переходят в пользование частному учебному учреждению. Приватизируются права учредителя, дающие возможность определять направления и формы образовательной деятельности. Данный проект не нашел поддержки ни у работников отрасли, ни у законодателей из-за ожидаемых негативных социальных последствий в случае его принятия.

Результатом прошедших дискуссий стало принятие Государственной Думой уже в начале 1995 г. Закона "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждениях и моратории на их приватизацию". Закон предусматривал введение запрета на приватизацию в ближайшие три года всех типов образовательных учреждений, включая и объекты их производственной и социальной инфраструктуры. На этот же срок запрещались изменение состава учредителей

образовательных учреждений и передача последних субъектам Российской Федерации. Таким образом, защитив образовательные учреждения от неупорядоченной и поспешной приватизации, грозящей разрушением сложившейся образовательной системы, законодатели законсервировали эту систему и исключили возможность проведения вообще каких бы то ни было организационно-экономических преобразований существующих образовательных учреждений.

Запрет на изменение состава учредителей, по существу, сделал нереальными надежды руководителей образовательных учреждений на расширение источников финансирования их деятельности, так как лишил их возможности привлекать в состав учредителей бизнесменов и финансистов, готовых “в обмен” на такое участие осуществлять спонсорскую деятельность. В ответ на разнообразное давление, оказываемое на законодателей, в окончательной редакции этого закона, принятой в том же году, появилось разрешение на изменение состава учредителей образовательного учреждения. Однако, осуществляться изменение может лишь за счет включения новых учредителей из числа представительных и исполнительных органов власти, полностью исключая частных учредителей. Иными словами, учреждениям образования была предоставлена возможность искать дополнительные финансовые ресурсы только в региональных и местных бюджетах, которые, как известно, вряд ли могут рассматриваться в качестве источника таковых.

Развитие альтернативной системы образования, в особенности школьного, вызвало противодействие части работников государственной системы образования. Они выступают за ужесточение требований, которые должны предъявляться к частным школам, и за лишение их права на получение бюджетного финансирования. Это мотивируется необходимостью защиты прав детей от некачественного обучения и ссылками на то, что частные школы - это школы для элиты, для богатых и финансирование их из бюджета наравне с обычными школами означает социальную несправедливость.

Развитие негосударственного сектора в сфере образования, который, по сути, является единственным проявлением в ней реальных институциональных преобразований, заметно осложнилось с принятием в 1996 г. новой редакции Закона “Об образовании”. Среди основных поправок, вошедших в новую редакцию закона и заметно ущемляющих положение негосударственных образовательных учреждений, следует выделить следующие:

- равными правами при поступлении в вузы обладают теперь выпускники лишь тех негосударственных школ, которые имеют не только лицензию, но и обязательно государственную аккредитацию;
- право на получение отсрочки от призыва на воинскую службу распространяется только на вузы, имеющие государственную аккредитацию, а количество таковых среди негосударственных исчисляется единицами;
- из текста закона исключены положение о праве негосударственных вузов, прошедших государственную аккредитацию, на получение бюджетного финансирования и положение о предоставлении личного государственного образовательного кредита; тем самым государство отказывается от бюджетного финансирования негосударственных вузов;
- окончательно запрещается приватизация образовательных учреждений.

Принятые поправки усиливают политическую зависимость негосударственных образовательных учреждений от властных структур, осложняют их экономическое положение, вынуждая идти по пути увеличения размера оплаты за обучение, сокращают правовые и социальные гарантии учащихся, снижая в глазах последних привлекательность получения негосударственного образования. Тем не менее, Закон “Об образовании” разрешил создание негосударственных образовательных учреждений, установив порядок их лицензирования и государственной аккредитации.

Наиболее настоятельной потребностью в развитии негосударственного сектора является, как показывает анализ опыта, дальнейшее, более полное его включение в правовые отноше-

ния, регулирующие образовательный процесс: основополагающие позиции Закона “Об образовании”, легализовавшие негосударственные образовательные учреждения, должны быть развиты и дополнены положениями, инструкциями и организационными мерами, позволяющими реализовать эти позиции в полном объеме. На этой основе данный сектор сможет развиваться, адекватно реагируя на возникающий спрос, и не вызывать негативного отношения со стороны определенной части граждан.

3.2. Теоретические основы оценки осуществимости мер по реформированию сферы образования

Осуществление социально-экономических реформ представляет собой результат постоянно осуществляющегося взаимодействия различных групп специальных интересов по поводу принятия политических решений, определяющих содержание различных нормативных актов - законов, указов, постановлений, инструкций и т.п. Выявление таких групп и анализ их действий составляет основу для оценки перспектив осуществления социально-экономических преобразований, в том числе и в социально-культурной сфере.

Группами специальных интересов принято называть совокупности индивидов, имеющих в течение достаточно продолжительного времени схожие или близкие интересы, связанные с сохранением или улучшением их экономического положения, определяемого действующими нормативными актами, фиксирующими их права собственности и возможности получения доходов. Важно подчеркнуть, что группы интересов не являются чем-то, схожим с организацией: их участники могут никак не взаимодействовать друг с другом в области разделения труда, подчинения и т.п. Участники различных групп интересов объединяются в них исключительно по упомянутому общему свойству.

От понятия "группа интересов" следует отличать понятие "группа давления". Последняя представляет собой совокупность индивидов, являющихся участниками той или иной группы интересов и одновременно занимающих определенные позиции в структурах органов управления, как государственных, так и негосударственных. Например, потребители (население) сами по себе образуют множество различных групп интересов. До появления в России обществ потребителей в ней отсутствовали соответствующие группы давления, представляющие интересы "простых" потребителей в законодательном процессе, процедурах выработки решений исполнительной властью и т.д. Иными словами можно сказать, что *группы давления суть те части групп интересов, которые представляют эти интересы во властных структурах*. Существенно и такое различие этих групп: группы интересов существуют объективно, независимо от воли и сознания их участников, в то время как группы давления формируются в результате сознательных решений совокупностей участников групп интересов.

Наиболее известный тип групп давления - так называемые лоббистские группы, или лобби. Будучи широко распространенными в развитых рыночных экономиках, в России такие группы имеют давнюю историю в отраслях ВПК, ТЭКа, других ресурсодобывающих отраслях, а также в банковском сек-

торе[35]. Отрасли социально-культурного комплекса в настоящее время находятся лишь в самом начале процесса формирования своих групп давления.

Исследования групп интересов и их влияния на экономические и политические процессы широко распространены в современной экономической науке. Классическими в этой области являются работы Г.Беккера, М.Олсона, Т.Ромера и Г.Розенталя, Б.Вайнгаста, К.Шепсли и К.Джонсона[36] и др. В России исследования в данном направлении в последнее время также начали развиваться. Кроме упомянутого исследования, выполненного под руководством А.А.Нещадина, отметим доклады Я.Ш.Паппе и С. Перегудова, а также ряд разработок авторов[37].

Исходя из сформулированных посылок, рассмотрим систему групп интересов, существующих в связи с функционированием и реформированием сферы образования в переходной российской экономике.

Существенный момент анализа групп специальных интересов в данной сфере – это выделение в составе населения группы, во-первых, собственно учащихся, во-вторых, членов их семей.

---

[35] Нещадин А.А. и др., 1995, *Лоббизм в России: этапы большого пути*. М.: Фонд развития парламентаризма в России.

[36] Becker, G., 1983, *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence* // Quarterly Journal of Economics, № 2; Olson, M., 1982, Rise and Decline of Nations, New Haven, CT: Yale Univ. Press; Peregudov, S., 1994, Business Interest Groups and the State in USSR and Russia: A Change of the Model, Paper presented at the 15th World Congress of International Political Science Association; Romer, T. and Rosenthal, H., 1979, *Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy* // Quarterly Journal of Economics, № 3; Weingast, B., Shepsle, K. and Johnson, C., 1981, *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics* // Journal of Political Economy, № 3.

[37] Паппе Я.Ш., 1994, *Общероссийские экономические элиты: схематический портрет*, Доклад, подготовленный по заказу Фонда науки и техники г. Эденхаузен (ФРГ); Рождественская И.А., Шишкин С.В., 1995, *Социально-культурная сфера в переходный период*, Рукописный отчет, подготовленный для Центра институциональных реформ и неформального сектора Мэрилендского университета, США; Рождественская И.А., Шишкин С.В., 1996, *Реформы в социально-культурной сфере: в чьих интересах*? // Вопросы экономики, № 1, с.33-46.

Учащиеся классифицируются по таким признакам, как возраст, место жительства (село, город), тип получаемого образования, наличие (отсутствие) желания учиться, способности к обучению и т.д.

Членов семей учащихся естественно подразделить на: а) родителей, что существенно для последующего анализа поведения несовершеннолетних учащихся; б) супругов учащихся - для взрослых потребителей образовательных услуг. Семьи учащихся важно различать по уровню образования, уровню дохода, роду занятий и т.д.

Очевидно, что об учащихся, как самостоятельной группе с осознанными интересами и способностью осуществить их в форме организованных социальных действий реально можно говорить, начиная с возраста подростков, т.е. с уровня выпускных классов неполной средней школы (7-8 кл.). Интересы учащихся более младших возрастов должны выражаться их родителями. Однако, очевидно, что адекватность этого выражения существенно зависит от уровня образования, профессиональной принадлежности, уровня доходов последних.

Для учащихся подросткового возраста содержание их интересов и отношение к реформам определяется прежде всего желанием, материальными возможностями и способностями продолжать образование в старших классах средней школы, а затем в традиционных высших учебных заведениях. Для учащихся, ориентированных на дальнейшее продолжение образования, характерно стремление к стабильности системы образования, поскольку реформы в ней означают для них дополнительные трудности при поступлении в вузы. Они заинтересованы также и в стабильности системы высшего образования. Таким образом, у данной группы отношение к организационно-педагогическим инновациям в основном негативное.

Учащиеся же, ориентированные на работу непосредственно после школы, напротив, заинтересованы в трансформации действующей образовательной системы, возникновении в ней новых образовательных институтов, которые позволяли бы им в будущем, по мере возникновения потребностей, совмещать

практическую деятельность с продолжением образования в виде вечерних и заочных курсов, профессионального тренинга и т.д.

Очевидно при этом, что интересы уже упомянутых групп не обязательно совпадают с интересами старшего поколения их семей в силу различия оценок ценности образования у разных возрастных групп.

Рассмотрим теперь интересы родителей по отношению к формам и видам образования. Здесь определяющим является стремление части семей, характеризующихся высоким уровнем доходов, обеспечить для своих детей высокий уровень образования, способный по их (родителей) мнению стать предпосылкой повышения социального статуса их детей - зачастую безотносительно к реальным способностям последних. Такое стремление выражается в формировании спроса на разного рода "элитарные" школы, для которых характерна запретительно высокая для средне- и низкодоходных слоев населения плата за обучение.

Поскольку оплата учителей в государственных средних школах продолжает оставаться низкой, то следует ожидать перетока наиболее квалифицированных учителей в подобные школы. Однако происходит это далеко не всегда, поскольку в наиболее известных своими инновациями, так называемых "авторских" школах, где сконцентрирована основная часть высококвалифицированных преподавателей, число носителей миссии школы как некоммерческой организации весьма велико.

"Элитарные" школы с высокой платой за обучение, но не всегда высоким уровнем образования, достаточно часто не в состоянии обеспечить качественную подготовку своим учащимся. Получая большую ренту со своего якобы существующего значительного творческого потенциала, такие школы нередко имеют единственное позитивное отличие от школ бесплатных - они обеспечивают комфортные условия обучения.

"Авторские" школы, и в дореформенный период отбиравшие талантливых детей, в новых условиях продолжают вы-

полнять свою миссию, при большем уровне поддержки со стороны органов управления народным образование. Поскольку в настоящее время бывшая советская интеллигенция оказалась преимущественно в составе средних и низкодоходных слоев населения, то именно "авторские" и иные школы с углубленным изучением тех или иных предметов являются ныне объектом притяжения интересов этой группы.

Ситуация с распределением интересов родителей, имеющих различный уровень доходов и образования, аналогична и по отношению к системе детских дошкольных учреждений и системе высшего образования. При этом следует отметить, что в семьях со средними и низкими доходами и невысоким уровнем образования родителей проблемы выбора учебного заведения для своих детей и формулирования каких-либо специфических интересов к системе образования просто не стоит.

В силу сказанного можно утверждать, что в обозримом будущем в России нельзя ожидать резкого расширения сети платных (с полным покрытием издержек) учебных учреждений: платные учебные заведения, не способные обеспечить высокий уровень образования, перестанут пользоваться спросом со стороны высокодоходных семей, а для основной массы населения введение платности образования неприемлемо по причине низкого уровня доходов. В результате естественного отбора в России останется небольшое количество высококачественных ("элитарных") платных школ и большее, чем сейчас, число "авторских" и специализированных государственных школ. Основную часть общеобразовательных учреждений будут составлять традиционные государственные (муниципальные) средние школы. То есть распределение школ будет соответствовать распределению интересов родителей в соответствии с уровнем образования и доходов последних.

В описанной ситуации найдут свое естественное отражение и интересы *преподавательского состава*. В школах первых двух групп сосредоточится основная масса высококвалифицированных преподавателей, в то время как в основной массе школ по-прежнему будет сохраняться нынешнее положение,

т.е. нехватка кадров, высокая текучесть, попытки коммерциализации и т.д.

Интересы *управленческих работников* системы региональных (областных, городских, районных) органов исполнительной власти в ходе осуществления реформ ориентированы главным образом на: а) обеспечение отсутствия острых социальных конфликтов со слоем преподавателей высших и средних учебных заведений, что означает поддержание приемлемого уровня удовлетворения требований последних к местным органам власти; б) предотвращение социальных конфликтов с населением, которые могут быть вызваны явно недостаточным уровнем бюджетного финансирования среднего (общего) образования и дошкольного воспитания.

Итак, проведенный анализ позиций групп специальных интересов, объективно существующих в рамках взаимодействия образовательных учреждений с потребителями их услуг, показывает наличие разнообразных противоречий между этими группами.

Во-первых, это *распределительный конфликт* (а) между группами давления управленческих работников различных подотраслей образования за доступ к ограниченным бюджетным средствам и (б) между разноуровневыми группами давления управленческих работников внутри подотраслей за возможности использования бюджетных средств.

Во-вторых, это *конкуренция производителей* за денежные средства потребителей образовательных услуг, включая конкуренцию между государственным и негосударственным секторами, а также конкуренцию внутри каждого из этих секторов. В силу недостаточного развития материально-технической базы сферы образования, эта конкуренция имеет отдельные черты, присущие монополистической конкуренции, т.е. связана не со снижением цен на предоставляемые услуги, а с их недопроизводством и относительным снижением качества (особенно льготных и бесплатных услуг).

В-третьих, это *конкуренция потребителей* за доступ к ограниченно предоставляемым высококачественным и относительно недорогим услугам учреждений образования. Как пра-

вило, это услуги, производимые государственными образовательными учреждениями, сохранившими относительно высокий уровень кадрового потенциала и материально-технической базы. Кроме того, в таких учреждениях обычно продолжает работать руководящий персонал, рассматривающий свою деятельность как осуществление определенной социальной миссии, присущей некоммерческим организациям.

Выявленные позиции групп специальных интересов, существующих в связи с функционированием сферы образования и процессами ее реформирования, дают возможность предложить следующий методический подход к оценке осуществимости предлагаемых преобразований. Под осуществимостью того или иного предлагаемого преобразования мы будем понимать соответствие его последствий интересам наиболее сильных из групп, затрагиваемых данным преобразованием. При этом под силой группы специальных интересов понимается ее переговорная сила в рамках торга на политическом рынке, деятельность которого опосредует преобразование проекта изменения в тот или иной нормативный документ (закон, указ Президента РФ, правительственное постановление, и т.п.). Переговорная сила группы специальных интересов, в свою очередь, определяется тремя группами факторов: во-первых, потенциальным объемом финансовых и иных экономических ресурсов, которые она способна мобилизовать для достижения своих целей; во-вторых, наличием той или иной формальной организации, представляющей интересы данной группы; в-третьих, уровнем и масштабами представительства членов группы во властных структурах.

Очевидно, перечисленные факторы в состоянии взаимно компенсировать друг друга, т.е. слабую выраженность одного из них могут в значительной степени восполнить другие. В этой связи сила группы специальных интересов имеет в значительной мере качественный характер и не может строго формализована. Тем не менее использование данной характеристики группы специальных интересов при оценке той или иной меры реформирования с точки зрения ее осуществимости представляется весьма важным.

Сформулированные положения позволяют перейти к анализу существующих предложений по продолжению реформ в сфере образования (см. раздел 3.3) и оценке их осуществимости с точки зрения соответствия сложившейся системе групп специальных интересов (см. раздел 3.4).

3.3. Анализ существующих предложений по реформированию сферы образования

3.3.1. Разделение функций федерального, регионального и муниципального уровней управления

Практика 1998 г. в очередной раз показала, что система целевых федеральных трансфертов, направленная на преодоление диспропорций в бюджетном финансировании учреждений сферы образования, не решает поставленной перед ней задачей. Децентрализация системы государственного управления, делегирование полномочий и ответственности в образовательной сфере на региональный уровень требуют, с одной стороны, четкого разделения функциональных обязанностей между различными уровнями власти, и, с другой стороны, установления реального соответствия между возлагаемой на определенный орган управления ответственностью и теми материально-финансовыми ресурсами, которыми он располагает. В последние годы наблюдается тенденция некоторого роста региональной составляющей финансирования образования, отражающая движение в сторону обеспечения такого соответствия: так**,** если в 1995 г. доля федерального бюджета в общем объеме финансирования образования составляла 14,7%, то в 1998 г. – 13,3 % , остальную же долю нагрузки несли региональные и местные бюджеты.

Правительство Е.М. Примакова попыталось в конце 1998 г. переломить ситуацию с хронической бюджетной задолженностью субъектов Федерации перед подведомственными им учреждениями бюджетной сферы, включая в первую очередь сферу образования. Минфином РФ были определены 40 субъектов РФ, которые и при условии направления на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы не менее 40%

из собственных доходов обеспечить в полном объеме выплату текущей месячной заработной платы не в состоянии. В эти регионы 26.12.1998 г. были направлены дополнительные финансовые средства, которые по расчетам Минфина, должны полностью покрыть имеющийся бюджетный дефицит. Кроме того, в субъекты РФ 30.12.1998 г. были дополнительно направлены 1340 млн. руб. исключительно на погашение бюджетной задолженности по заработной плате (помимо текущих выплат) работникам бюджетной сферы.

Вместе с тем, в отличие от 1997 г., когда для снижения социальной напряженности кабинет В.С. Черномырдина единовременно выделил региональным властям 16,4 млрд. руб., правительство Е.М. Примакова в 1998 г. сузило масштабы финансовой помощи территориям, заявив о своем принципиально отличном подходе к решению проблемы задолженности. Предполагалось, во-первых, обеспечить погашение задолженности не единовременно, а в течение первых шести месяцев 1999 г., во-вторых, осуществлять, основываясь на подписанных летом 1997 г. соглашениях с 84 из 89 регионов РФ, текущий контроль за выплатами заработной платы из местных бюджетов.

Следует отметить, однако, что Конституции РФ, строго говоря, предоставляет властям регионов право использовать как доходы территории, так и федеральные трансферты по собственному усмотрению. Это выступает объективной причиной столь распространенного в регионах нецелевого использования финансовых средств, поступающих из центра на погашение бюджетной задолженности. Так, в декабре в 18 регионах задолженность по заработной плате возросла, а в 67 регионах снизилась. Поэтому представляется, что генеральной линией в борьбе с хронической бюджетной задолженностью по заработной плате, является переход на казначейское исполнение бюджета, и прежде всего в тех регионах, где высока доля участия федерального бюджета в финансовой поддержке и где в региональных бюджетах сохраняется значительные долги по заработной плате бюджетным учреждениям и организациям.

Тенденция к передаче многих функций в области финансирования и управления сферой образования на уровень субъектов Федерации, базирующаяся на статье 78 Конституции РФ, предусматривает возможность соответствующего делегирования полномочий. Однако возрастающий уровень дотационности субъектов Федерации приводит к фактическому расширению круга обязанностей региональных органов власти, не подкрепленному соответствующим ростом ресурсного обеспечения расходных статей региональных бюджетов. Кроме того, заложенное в Законе "Об образовании" положение об отнесении к совместному ведению федерального центра и регионов ряда вопросов (напр., назначение руководителей органов управления образованием) на практике часто не реализуется. Более того, многие области и республики утвердили свои законы "Об образовании", "О поддержке образования", "О высшем образовании" и т.п., которые содержат положения, противоречащие Конституции РФ и федеральному законодательству. Подобную ситуацию, разумеется, нельзя расценивать как полноценную децентрализацию управления образованием.

Для преодоления указанных противоречий в конце 1998 г. Министерство общего и специального образования (МОиПО) сформировало рабочую группу по разработке проекта примерного соглашения между министерством и администрацией субъекта РФ, в котором бы четко прописывались все детали распределения полномочий и ответственности в управлении сферой образования по вертикали. По мнению руководства министерства, такое нововведение нацелено не на восстановление жесткой управленческой вертикали, а на упорядочение отношений центра и регионов. Однако, представляется, что без внесения соответствующих поправок в действующую законодательную базу как в области образования, так и в сфере местного самоуправления указанные соглашения не получат легитимного статуса, а значит, вряд ли станут действенным инструментом управления. Более важной является работа по приведению в соответствие с федеральными законами существующего регионального законодательства в сфере образова-

ния, в частности, с помощью разработки проекта примерного регионального закона об образовании.

Разделение функций между различными уровнями государственной власти в области образования и фактически осуществляющаяся, хотя и однобоко, децентрализация системы управления образовательной сферой, предопределяют растущую роль координации для обеспечения единства образовательного пространства в России. Эту роль, очевидно, должен исполнять федеральный центр посредством разработки и реализации образовательной политики, которая в настоящее время отсутствует. Созданная под эгидой Совета Федерации рабочая группа, включающая представителей Госдумы, МОиПО РФ, Российской академии образования, Союза ректоров, Миннауки, общественных организаций, активизировала работу по формированию Национальной доктрины образования и Федеральной программы развития образования. Проекты данных документов планируется представить на рассмотрение в Госдуму в 1999 г.

3.3.2. Переход на нормативное бюджетное финансирование

В дискуссиях последних лет не раз предлагался такой способ стабилизации финансирования образовательной сферы, как введение нормативов минимума расходов государства на образование. Еще в Президентском послании Федеральному Собранию 1995 г. прозвучали слова, что "впредь при формировании бюджета должен стать обязательным учет государственных минимальных стандартов - по основным показателям уровня жизни, затратам на науку, культуру, образование, медицинское обслуживание, экологию". А Программа Правительства РФ на 1995-1997 гг. содержала такой, в частности, пункт, как "включение в методику определения размеров федеральной помощи регионам более объективных оценок потребностей территорий в бюджетных ресурсах на основе дифференцированных по территории социальных и бюджетных нормативов."

Государственные нормативы (стандарты), определяющие гарантированный минимум затрат на образование могут определяться по двум различным основаниям:

1) как затраты государства на предоставление определенного *набора образовательных услуг в расчете на душу населения*; при этом должен определяться перечень, количественные и качественные характеристики услуг; иными словами, должен устанавливаться минимальный социальный стандарт потребления этих услуг населением;

2) как расходы на *содержание существующей сети* образовательных учреждений; при этом должны нормироваться затраты по отдельным статьям их расходов (расходы на заработную плату, на приобретение материалов, оборудования, на оплату коммунальных услуг и т.д.).

Нужно заметить, что эти два подхода не альтернативны, а допускается их совмещение и комбинирование.

При нормировании услуг *на душу населения* возникают сложности из-за наличия существенных различий между регионами в доступности, объеме, качестве предоставляемых образовательных услуг. Показатели обеспеченности населения образовательными учреждениями, показатели интенсивности их использования и соответственно размеры затрат на образование в расчете на душу населения сильно разнятся по регионам. Эти различия отражают, с одной стороны, разную степень урбанизированности регионов, особенности расселения, климата и т.п., а с другой стороны, - специфику экономического развития регионов, разную величину инвестиций, сделанных в прошлом в социальную инфраструктуру.

Если исходить из того, что государственные нормативы, определяющие гарантированный минимум затрат на образование в расчете на душу населения, должны обеспечивать равные для всех граждан права в получении определенного (минимального или базового и т.п.) набора образовательных услуг, то значения таких нормативов должны быть одинаковыми для жителей разных регионов; допустимы лишь различия, обусловленные объективными факторами. Но тогда возникает проблема покрытия разницы между фактическими и

нормативными затратами во многих регионах. Тем регионам, в которых фактические затраты окажутся ниже нормативных, придется увеличивать бюджетные расходы, и, следовательно, субвенции из федерального бюджета, а тем регионам, в которых фактические затраты окажутся выше нормативных, введение подобных нормативов мало чем поможет.

Если за основу для определения нормативов берется *нормирование затрат на содержание существующей сети образовательных учреждений,* то также придется столкнуться с проблемой ножниц между фактическими размерами бюджетного финансирования отрасли и теми величинами, которые потребуются, если устанавливать хоть сколько-нибудь осмысленные и обоснованные нормативы.

В настоящее время обсуждение данного направления ведется в русле разработки предложений по введению региональных подушевых нормативов. Это означает, что осуществляться будет финансирование не сети, не "коробок", а учеников. Данная мера повлечет за собой тщательный анализ и пересмотр объема и структуры расходов, в результате чего сеть школ начнет оптимизироваться (опыт Самарской области здесь более чем убедителен: в этом регионе с переходом на нормативное бюджетное финансирование малокомплектные сельские школы стали закрывать, а детей на автобусах возить в полнокомплектные школы), что само по себе сократит расходы на коммунальные услуги. Это тем более оправданно, что система образования входит в период резкого уменьшения контингентов учащихся, что позволит избежать многих негативных моментов, связанных с сокращением сети. Кроме того, переход на нормативное финансирование вместе с получением школой статуса юридического лица, как показывает не только зарубежный, но и российский опыт приводит к рационализации всей системы хозяйствования.

3.3.3. Предложения Министерства общего и профессионального образования по стабилизации финансового положения высшей школы

Проанализированные выше направления реформирования системы образования имели своим источником преимущественно предложения исследователей, занимающихся проблемами экономики образования. Вместе с тем, ряд предложений вышел и непосредственно из управленческих структур этой сферы. Их отличительной чертой является сконцентрированность на проблемах стабилизации и повышения прежде всего бюджетного финансирования образования. В концентрированной форме в одном из документов, подготовленных МОиПО РФ, их перечень выглядит следующим образом:

“С целью стабилизации социально - экономического положения в области высшего образования Минобразования России считает необходимым предусмотреть:

- разработку национальной доктрины развития образования в целом с последующим ее утверждением федеральным законом;

- разработку комплекса мер по защите высшего образования и сферы образования в целом на период преодоления экономического кризиса;

- осуществление в последующие годы поэтапного увеличения объемов финансирования высшего профессионального образования за счет средств федерального бюджета, приведя его размеры в соответствие с положениями Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании";

- недопущение приватизации государственных учреждений высшего профессионального образования.

На основании этого необходимо реализовать следующий комплекс первоочередных мер:

- в условиях неудовлетворительной фактической государственной социальной защищенности студентов, обучающихся в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, проработать вопросы усиления адресной социальной поддержки, в том числе усиления поддержки студентов из ма-

лообеспеченных семей, иногородних студентов, развитие различных форм социального страхования и кредитования в системе образования;

- по вопросу совершенствования оплаты труда необходимо срочное принятие Федерального закона "О государственном регулировании оплаты труда работников бюджетной сферы", которым предусмотрено, в частности, что размер тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки должен определяться с учетом соотношений в оплате труда между бюджетными и небюджетными отраслями, а также прожиточным минимумом трудоспособного населения на территории Российской Федерации;

- для ликвидации низкого пенсионного обеспечения профессорско-преподавательского состава принять Федеральный закон "О дополнительном пенсионном обеспечении профессорско-преподавательского, научного персонала, ректоров и проректоров высших учебных заведений". Законопроектом предусматривается установление ежемесячной доплаты к государственной пенсии профессорско-преподавательского состава в размере, чтобы сумма пенсии и ежемесячной доплаты составляла 80 процентов от среднего размера оплаты труда по основному месту работы в высшем учебном заведении, исходя из дохода за последние два года, при наличии соответствующего стажа работы. Рассмотрение проекта закона в Правительстве Российской Федерации и представление его в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации было приостановлено Указом Президента Российской Федерации от 28.12.96 N 1781 "О дополнительных мерах по обеспечению режима экономии при исполнении федерального бюджета". В настоящее время вернулись к рассмотрению этого вопроса;

- определить порядок осуществления расчетов образовательных учреждений за тепло-, электроэнергию и другие коммунальные услуги, обеспечивающий функционирование учреждений образования без нарушений учебного процесса в условиях реального финансирования из федерального бюджета и с учетом возможностей привлечения на эти цели внебюд-

жетных средств. Провести мероприятия по погашению задолженности за тепло-, электроэнергию и другие коммунальные услуги, накопленные учреждениями образования федерального подчинения на 01.01.98 в соответствии с механизмом, определенным Минэкономики РФ и Минфином РФ, активизировать реализацию в учреждениях образования программы экономии энергоресурсов, внедрения современных средств учета их потребления;

- определить перечень услуг в сфере высшего образования, оказание которых выходит за пределы требований государственных образовательных стандартов, и установить механизмы и нормативы ценообразования. Предоставить право ученым советам вузов устанавливать плату за оказание этих услуг;

- принять решения по объектам незавершенного строительства в системе высшего образования (завершение строительства с привлечением инвесторов, консервация, продажа)"[38].

Как легко видеть, наиболее "ударные" предложения Минобразования сводятся к разработке и принятию законов, нацеленных на увеличение бюджетного финансирования, без обсуждения возможностей реального исполнения такого рода законов в условиях хронического бюджетного дефицита. Другая часть предложений сводится к юридическому оформлению и закреплению той практики, которая на деле уже имеет место в ряде учебных заведений. Иными словами, эти предложения в целом не содержат каких-либо направлений, принципиально расширяющих границы возможностей самостоятельного улучшения финансового положения вузов.

Одновременно следует подчеркнуть, что само появление последней группы предложений МОиПО связывает с тем фактом, что "внутренние резервы системы высшего образования, необходимые для предотвращения кризисных процессов, уже практически исчерпаны". Однако, остается неясным, к каким внешним источникам дополнительного финансирования можно апеллировать в условиях запрета на приватизацию и много-

[38] Из письма МОиПО РФ от 2 октября 1998 г. N 01-50-1204/32-05 "О положении в области высшего профессионального образования"

учредительство (участие негосударственных организаций и физических лиц), существенного снижения платежеспособности населения после кризисных событий августа 1998 г.

3.3.4. Переход на 12-летнюю общеобразовательную школу

Одним из острейших вопросов, связанных с реформированием содержания общеобразовательного процесса, является вопрос об увеличении продолжительности обучения в общеобразовательных учебных заведениях. В течение 1997-1998 г.г. Российская академия образования по заданию Правительства РФ разрабатывала концепцию, базисные учебные планы и программы, методики переподготовки педагогических кадров для системы общего среднего образования 12-летней школы. Аргументы в пользу перехода на 12-летнее школьное обучение состоят в том, что увеличение продолжительности обучения в настоящее время: во-первых, позволит снизить объем учебной нагрузки, которая в нынешних условиях ведет к ухудшению здоровья обучающихся; во-вторых, повысит качество получаемого образования; в-третьих, учитывая сложившуюся демографическую ситуацию[39], позволит в перспективе сэкономить материально-финансовые ресурсы, необходимые для осуществления такого перехода; в-четвертых, обеспечит дополнительную занятость молодежи. Кроме того, высказывается мнение, что 12-летнее школьное обучение обеспечит России признание наших аттестатов о среднем образовании за рубежом.

К сожалению, эти и другие аргументы в пользу 12-летки имеют не менее содержательный список контраргументов, без снятия которых вопрос об изменении сроков обучения становится несостоятельным. Прежде всего, речь идет о возникающей возможности призыва в армию выпускников школ сразу после окончания школы, а, следовательно, о лишении их воз-

[39] Демографические прогнозы показывают, что через 10 лет в российских школах будет на 30% меньше детей, чем сейчас. Это означает, что переход на 12-летку в ближайшие годы не потребует больших вложений на увеличение числа ученических мест.

можности поступления в вузы. Без внесения изменений в действующее ныне законодательство о воинской обязанности (отсрочка от призыва в армию выпускников общеобразовательных учреждений для предоставления возможности поступать в вузы в год окончания школы) эта проблема решена быть не может. Далее, следует учитывать накопившуюся в обществе усталость от всевозможных преобразований, тем более затрагивающих такую болезненную сферу, как образование детей. Поэтому, чтобы создать социальную опору для предстоящих перемен необходима глубокая и продуманная работа по разъяснению реальных преимуществ перехода к 12-летнему обучению. И, наконец, представляется недостаточно убедительным утверждение о возможности перехода к 12-летке с минимальными материально-финансовыми затратами. Необходимы детальная разработка экономического обоснования такого перехода с учетом региональной специфики, создание нового программно-методического обеспечения, перестройка системы подготовки и переподготовки педагогических кадров и т.д. Учитывая нынешнее финансовое положение сферы образования, изыскание дополнительных ресурсов на проведение предполагаемой реформы становится в ближайшей перспективе трудно выполнимой задачей.

3.3.5. Развитие платности в школьном обучении

Одной из основных предпосылок укрепления финансового положения образовательных учреждений остается придание школам большей экономической самостоятельности, в том числе и за счет развития платных образовательных услуг. Речь идет о тех услугах, которые обеспечивают уровень образования сверх установленного государством минимума. Объемы бюджетного финансирования школ должны обеспечить возможность получения учащимися знаний, навыков и умения, соответствующих требованиям федеральных и региональных стандартов по различным предметным областям. Формирование знаний и навыков, которые выходят за рамки стандарта, могут предоставляться учащимся за дополнительную плату. Эта плата может осуществляться либо родителями учащихся,

либо поступать из иных негосударственных источников финансирования.

В настоящее время образовательные стандарты разрабатываются в нашей стране фактически в отрыве от возможности их финансового обеспечения. В разработке содержания стандартов преобладает максималистский подход, стремление специалистов-предметников ввести в состав минимума практически все, что преподавалось в школе. Кроме того, от разработки стандартов практически отстранена общественность, соответствующие проекты обсуждаются лишь в узком кругу специалистов. Что же касается финансирования, то, при существующих бюджетных ограничениях первоначально нормативы бюджетного финансирования обеспечат в лучшем случае лишь покрытие расходов на заработную плату и социальные выплаты (стипендии, питание).

Таким образом, о какой-либо связи между тем, что совокупность узких специалистов хочет заставить считать обязательным для школьника знанием, и объемами государственного финансирования его обучения говорить не приходится. Следовательно, не стоит удивляться тому, что в школах, стремящихся обеспечить высокий уровень знаний учащихся, широко практикуется привлечение различных внебюджетных источников финансирования: от платы родителей до привлечения спонсорских средств.

Закон “Об образовании” (ст.45, 47) определяет правовые основания для самостоятельного получения школами дополнительных доходов, включая: оказание платных дополнительных образовательных услуг и осуществление предпринимательской деятельности с использованием вверенного школам имущества. В условиях, когда образовательные стандарты оторваны от их финансирования, понятие дополнительных образовательных услуг становится крайне размытым, что не может не служить основанием для произвольного включения обязательных образовательных услуг в состав платных.

3.3.6. Придание общеобразовательным школам статуса самостоятельного хозяйствующего субъекта

Одним из важных положений реформы образования является повсеместное придание школам и другим образовательным учреждениям статуса юридического лица, т.е. самостоятельного субъекта финансово-хозяйственной деятельности. Закон “Об образовании” в ст.12 п.2 говорит о том, что “образовательное учреждение является юридическим лицом”.

Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо должно иметь самостоятельный баланс или смету (ст. 48 ГК Российской Федерации) и считается созданным с момента его государственной регистрации (ст. 51 ГК Российской Федерации).

Образовательному учреждению для осуществления в полной мере прав юридического лица необходимо иметь расчетный счет. Наличие такого счета необходимо и для участия в судах в качестве истца или ответчика, заключения договоров и в других случаях. Для производства различного рода финансовых расчетов образовательному учреждению не обязательно иметь в своем штате бухгалтера. Достаточно заключить соответствующий договор с централизованной бухгалтерией, если она является юридическим лицом, или с органом управления образованием, если эта бухгалтерия является его структурным подразделением.

Образовательное учреждение, не имеющее статуса юридического лица, не может претендовать на получение лицензии на право ведения образовательной деятельности и последующие аттестацию и государственную аккредитацию.

Отсутствие у образовательного учреждения статуса юридического лица может явиться основанием для отказа органов социальной защиты засчитывать в стаж, дающий право на пенсию за выслугу лет, периода работы в этих образовательных

учреждениях, что приведет к ущемлению прав педагогических работников.

Образовательное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами и принадлежащей ему собственностью. При недостаточности у образовательного учреждения указанных средств субсидиарную ответственность по его обязательствам несет учредитель в порядке, определяемом законом (п. 9 ст. 39 Закона Российской Федерации "Об образовании").

При этом важно иметь в виду два момента. Во-первых, субсидиарная ответственность согласно абз. 2 п. 1 ст. 399 ГК Российской Федерации наступает в тех случаях, когда основной должник (в данной ситуации - государственное или муниципальное образовательное учреждение) либо отказался удовлетворить требование кредитора (поставщика), либо не ответил на это требование в разумный срок. Применительно к субсидиарной ответственности собственников образовательных учреждений закон выдвигает дополнительное условие - недостаточность находящихся в их распоряжении денежных средств (а не только их полное отсутствие). При подтверждении данного условия образовательное учреждение перестает быть ответчиком, ибо возложить на него имущественную ответственность действительно невозможно из-за недостатка имущества, на которое по закону можно обратить взыскание. Поэтому ответчиком становится учредитель - собственник (который и должен привлечь основного должника - образовательное учреждение - к участию в деле в соответствии с п. 3 ст. 399 ГК Российской Федерации). Иск же предъявляется к такому собственнику, а не к образовательному учреждению.

Во-вторых, следует иметь в виду, что в роли собственника-учредителя выступают не органы государственной власти (ибо в гражданско-правовых отношениях они сами являются учреждениями-несобственниками), а соответствующие публично-правовые образования в целом - Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования (п. 1 ст. 214 и п. 1 ст. 215 ГК Российской Федерации). Следовательно, именно об их ответственности идет речь. От имени публично-правовых об-

разований в гражданском обороте выступают их органы в рамках имеющейся у них компетенции (п. п. 1 и 2 ст. 125, п. 3 ст. 214, п. 2 ст. 215 ГК Российской Федерации). Имуществом, предназначенным для удовлетворения претензий кредиторов публично-правовых образований, является не распределенное между государственными и муниципальными юридическими лицами имущество, составляющее казну соответствующего публично-правового образования (абз. 1 п. 1 ст. 126, абз. 2 п. 4 ст. 214, абз. 2 п. 3 ст. 215 ГК Российской Федерации).

Однако на практике статус школы как юридического лица в течение уже длительного промежутка времени не реализуется в полном. Главная причина этого состоит в том, что приобретение статуса юридического лица резко повышает ответственность непосредственно школы за организацию всего учебного процесса: существует риск подчас потерять определенную часть бюджетного финансирования из-за возможного возникновения конфликта интересов школы с интересами управленцев в сфере образования. В связи с этим положением статус юридического лица был принят, как правило, лишь продвинутыми, сильными в отстаивании своих интересов перед вышестоящим руководством школами (не более 10-15% школ).

Очевидно, что получение школой реальной финансово-хозяйственной самостоятельности является непременным условием решения такой принципиальной задачи как доведение финансовых потоков из бюджета непосредственно до образовательных учреждений, превращение их в прямых бюджетополучателей.

3.3.7. Введение системы многоучредительства образовательных учреждений

В ходе изменения юридического статуса школ возможно осуществление и другого нововведения - расширения состава их учредителей, т.е. введение многоучредительства образовательных учреждений. Проблема здесь заключается в том , что положения статьи 11 Закона «Об образовании», допускающие совместное учредительство образовательных учреждений,

приходят в противоречие с определением учреждения, приводимом в статье 120 действующего Гражданского Кодекса: "Учреждением признается организация, созданная собственником, для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично." Как видим, речь здесь идет о наличии лишь одного собственника, создающего учреждение. В соответствии с положениями ГК, касающимися прав собственности и их субъектов, наличие нескольких учредителей у учреждения становится возможным лишь в следующих двух случаях: 1) учредителями являются исключительно органы государственной власти, осуществляющие в рамках их компетенции права собственника на имущество, находящееся в собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 2) учредителями являются исключительно органы местного самоуправления, осуществляющие в рамках их компетенции права собственника на имущество, находящееся в муниципальной собственности. Во всех остальных случаях учредителем учреждения может быть лишь одно юридическое лицо или гражданин.

Противоречия между ГК и Законом «Об образовании» могут быть теоретически разрешены двумя способами. Первый: приведение положений Закона в соответствие с ГК. Второй: дополнение ГК положениями, предусматривающими для образовательных учреждений принципиально отличное от всех других видов учреждений правовое положение. Использование второго способа представляется малореальным. Очень трудно рассчитывать на то, что законодатели согласятся с введением в ГК положений, разрушающих его логику и цельность. Поэтому при оценке данного предложения следует исходить из того, что правовое положение образовательных учреждений должно быть приведено в соответствие нормам нового ГК.

3.3.8. Введение государственного заказа в высшей школе

В ходе обсуждения в 1998 г. реформы высшего образования в РФ высказывалось мнение, что государственный заказ, как обеспеченное ресурсами задание на подготовку специалистов, должен формироваться органами управления образованием совместно с работодателями, службами занятости, образовательными учреждениями и обеспечивать выполнение законодательного требования о подготовке не менее 170 студентов вузов на 10 тыс. человек населения. Характерно, что на краткосрочную перспективу закладывается положение о конкурсном распределении государственного заказа исключительно между государственными учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования. Негосударственные образовательные учреждения на период до 2002 г. не участвуют в конкурсах на получение госзаказа.

Необходимо отметить, что в современных условиях механизм госзаказа является не столько средством проведения государственной политики на рынке образовательных услуг, сколько инструментом реализации интересов государственных учебных заведений при распределении бюджетных средств. Дело в том, что распределение общей величины планируемого объема бесплатной подготовки студентов определяется не только в соответствии с прогнозируемыми (ожидаемыми) потребностями отраслей экономики в специалистах, но и в соответствии с возможностями вузов готовить специалистов в соответствующих областях.

В настоящее время, как известно, в стране ощущается острая нехватка специалистов в области современной экономики, менеджмента, юриспруденции при одновременном переизбытке инженерных специальностей. Вместе с тем, из года в год техническим вузам выдается практически неизменное госзадание на бесплатную подготовку инженеров, что сочетается с массовой организацией в этих вузах платных отделений по подготовке экономистов. В то же время плановый бесплатный прием на экономические факультеты и в экономические вузы

меняется крайне незначительно. Аналогичная ситуация имеет место и при подготовке управленцев и юристов.

Таким образом, на практике нынешние государственные задания фактически консервируют сложившуюся структуру подготовки специалистов, позволяя одновременно техническим вузам осуществлять платную подготовку экономистов и управленцев негарантированного качества, а негосударственным вузам - готовить в массовом порядке сомнительных "специалистов" по юриспруденции. Именно эти обстоятельства и говорят о том, что нынешняя практика централизованного бюрократического распределения государственных заданий служит делу обеспечения народного хозяйства страны высококлассными специалистами далеко не в полной мере.

Более правильной, на наш взгляд, была бы такая модель распределения государственного задания на подготовку специалистов, в основу которой был бы положен выбор профессий абитуриентами, поддерживаемый государственным финансированием в той мере, в какой этот выбор соответствует перспективам развития экономики страны. Однако высокие конкурсы, например, в экономические, финансовые вузы должны обеспечиваться расширением "планового" набора в них, равно как и высокие конкурсы (если они появятся) в вузы, готовящие специалистов для работы в науке, образовании, информатике и т.п., - т.е. в тех отраслях, которые составляют лицо современного постиндустриального производства. В то же время высокий конкурс, скажем, на актерские факультеты не требует, по нашему мнению, адекватного роста государственного задания. Нет нужды искусственно поддерживать численность приема на инженерно-технические специальности для отраслей, находящихся в глубоком кризисе и не отвечающих перспективной модели развития отечественной экономики.

По своей структуре госзаказ должен включать в себя три компонента: (a) федеральный; (b) региональный; (c) муниципальный. Федеральный заказ будет обеспечить учет стратегических потребностей развития общества и экономики, что особенно важно в условиях кризиса; региональный и муниципальный - учет потребностей региональных и местных

рынков труда. Каждый из указанных видов заказов должен оплачиваться из бюджетов соответствующих уровней и распределяться между вузами на конкурсной основе.

Переход к такой практике распределения и финансирования различных компонентов госзаказа потребует ужесточения процедур лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений профессионального образования, претендующих на его получение.

Важно подчеркнуть, что распределение государственного заказа имеет и такой существенный ограничитель, как "мощность" вуза - площадь аудиторий, численность профессоров и преподавателей, количество мест в общежитии и т.п. Часть параметров может быть изменена быстро (например, число профессоров путем привлечения совместителей), другая часть требует большего времени и значительных средств. Тем не менее очерченный подход представляется более обоснованным, чем административное формирование госзаказа в привязке к существующей структуре вузов.

Еще один дискуссионный момент трактовки госзаказа, высказывавшийся в ходе обсуждения реформы, связан с пониманием в нем роли стипендий: являются ли они стимулом к качественной учебе или способом социального обеспечения студентов? Поскольку стипендиальный фонд является частью финансируемого госзаказа, логично признать за стипендией функцию стимула к качественной учебе. В то же время, учитывая всеобщую критику малых размеров стипендий, проект предлагает выплачивать их не всем успевающим студентам, а по принципу малообеспеченности семей, членами которых студенты являются. Такой подход, очевидно, лишает стипендии каких-либо стимулирующих функций.

3.3.9. Формирование образовательных комплексов

Важной мерой в развитии системы профессионального образования должна стать поддержка создания вузовских (университетских) комплексов**,** включения в них профильных учебных заведений среднего профессионального образования**.** Это позволит решить несколько весьма острых проблем. Во-

первых, создать социальную перспективу для студентов техникумов (а они в большей мере, чем студенты вузов являются выходцами из малообеспеченных семей). В нынешней сложной социально-экономической ситуации это послужит снижению социальной напряженности. Во-вторых, будет усилен академический контроль за обучением студентов в техникумах и, соответственно, повышено качество подготовки. Данный момент очень важен с точки зрения конкурентоспособности России на мировых рынках труда, а следовательно, и на рынках инвестиций и технологий. Кроме того, можно будет оптимизировать структуру подготовки инженеров и техников, врачей и медсестер, что давно уже стало камнем преткновения для российской системы профессионального образования. Можно будет также оптимизировать и сроки подготовки специалистов, принимая выпускников техникумов, входящих в вузовский (университетский) комплекс, на третий курс вуза, что приведет к значительной экономии средств при сохранении объемов подготовки. В-третьих, включение техникумов в состав вузовских комплексов позволит предотвратить скрытую приватизацию их имущества, его уход за пределы сферы образования.

Эффективность данной меры определяется также тем, что уже в скором времени наблюдаемый ныне бум в высшем образовании в силу демографических причин сменится спадом.

Создание вузовских комплексов необходимо дополнить структурной перестройкой системы начального профессионального образования. Эта мера направлена на развитие систем региональных колледжей, куда войдет часть ПТУ и средних специальных учебных заведений, а также муниципальных политехнических школ, в которые будет преобразована остальная часть ПТУ. Это позволит обеспечить тесную связь подготовки кадров в системе начального профессионального образования с потребностями региональных и местных рынков труда, использовать системы начального и среднего профессионального образования для переподготовки безработных с привлечением средств служб занятости. Кроме того, уже сейчас необходимо начать формирование государ-

ственного, регионального и муниципального заказов на подготовку кадров в системах среднего и начального профессионального образования, обеспечивая их нормативное финансирование из соответствующих бюджетов. Одновременно должна получить развитие подготовка и переподготовка управленческих кадров для новых типов учебных заведений. Эта мера создаст перспективу деятельности для сети региональных Институтов повышения квалификации кадров работников образования и педвузов.

3.3.10. Негосударственные источники финансирования образовательной сферы

В условиях бюджетного дефицита и широко распространенной практики взаимозачетов внебюджетные источники финансирования, особенно высшей школы, стали одним из самых надежных каналов получения живых денег образовательными учреждениями. Наибольшее развитие получил прием студентов на обучение на основе полной платности, который осуществляется сверх установленных государством нормативов бесплатного приема, финансируемого из бюджета. Так, Закон "О высшем и послевузовском образовании" от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ представляет государственным и муниципальным вузам право в пределах, установленных лицензией, осуществлять сверх финансируемых за счет средств федерального бюджета государственных заданий по приему студентов также подготовку специалистов по соответствующим договорам с оплатой стоимости обучения физическими и юридическими лицами в объеме, согласованном с органами исполнительной власти; оговариваются допустимые объемы платного обучения в вузах (ст.29, п.2). Вузы наделены правами самостоятельно решать вопросы по заключению договоров, определению обязательств и иных условий, не противоречащих российскому законодательству

Характерно, что при общем росте в 1998 г. приема студентов в государственные вузы на 11,2%, прием на обучение за счет бюджетов всех уровней сократился на 4% (на 21 тыс. чел.), а каждый третий принятый в вуз был зачислен на усло-

виях полного возмещения затрат на обучение. Аналогично складывалась ситуация и с приемом в профессиональные средние специальные учебные заведения. При общем росте приема в эти учебные заведения на 103%, рост приема в коммерческие группы составил 126%. В 1996 г. на основе полной платности в РФ обучалось 11,6% от числа всех студентов, в то время как в 1993 г. только 3,7%.

Представляется необходимым стимулировать платежеспособный спрос на профессиональное образование со стороны предприятий, фирм и семей как за счет проведения гибкой налоговой политики, так и путем отмены ограничений на платный прием *сверх госзаказа*. Сохранение существующих в настоящее время ограничений ведет только к оттоку коммерческих студентов в негосударственные вузы, что негативно сказывается на бюджетах государственных вузов и качестве образования. Эта мера тем более актуальна, что после 17 августа 1998 г. доходы вузов от платного обучения, как уже отмечалось, упали, по оценке специалистов ГУ-ВШЭ, в 1,2 – 1,5 раза, от аренды – примерно в 1,5 раза.

Расширение внебюджетных источников финансирования остается, по сути, и единственным способом обеспечения выплат заработной платы работникам вузов в полном объеме. Заложенные в федеральный бюджет средства на заработную плату работникам высшей школы не соответствуют стопроцентной заработной плате, причитающейся вузу по его фактическому расписанию. Выход из этой ситуации либо в нахождении внебюджетных средств, либо в сокращении штатного расписания вуза. В противном случае, как показывает практика 1998 г., работники вузов нередко подают исковые заявления в суд на ректоров вузов и выигрывают такие судебные разбирательства. В результате ряд ректоров вузов обратился в Минобразования с просьбой принять решение на уровне министерства о сокращении их штатного расписания на 20%, что по идее и предлагалось сделать бывшим руководством МОиПО. Не считая возможным идти на столь радикальный шаг, центр предлагает вузам самостоятельно, учитывая свои собственные возможности, решать проблему обеспечения полной

оплаты труда работникам высшей школы. Вместе с тем, отменяя все положения известного постановления № 600, Минобразования все же сохранило пункт о переходе к соотношению преподавателей и студентов 1:10, записано, что данное соотношение следует "ввести поэтапно" в течение двух лет, начиная с 1999-2000 г.г.

Один из вариантов реформирования сферы образования предполагал обеспечить рост внебюджетных доходов образовательных учреждений путем нормирования доли помещений вузов, которые подлежат *сдаче в аренду.* Однако такой путь, позволяя улучшить текущее финансирование учебного процесса, фактически ставит препятствия на пути развития учебного заведения.

Более эффективным представляется путь обеспечения прозрачности хозяйственно-финансовой деятельности образовательных учреждений. Легализация всех фактически получаемых ими доходов от учащихся, родителей, арендаторов и т.п., ограничит возможности присвоения части этих доходов руководителями учреждений, следствием чего и является занижение арендных ставок и недополучение доходов, которые могли бы использоваться для финансирования основной образовательной деятельности учебных заведений.

В условиях жесткого кризиса бюджетного финансирования стремление привлечь дополнительные ресурсы в сферу образования активизировало разработку и начало внедрения *системы образовательного страхования.* Для введения института страхования платных мест в вузах для школьников была разработана программа “Образовательное страхование”, одобренная в октябре 1998 г. коллегией МОиПО РФ. Предложенная схема страхования учащихся предполагает, что не менее, чем за пять дет до поступления в вуз (т.е. не позднее шестого класса) родители учащегося должны определить его будущую профессию, а за полтора года до окончания школы - конкретный вуз. Исходя из этого, родители учащегося заключают два договора: первый - со страховой организацией о страховании жизни ребенка и о оплате полного курса обучения в вузе; второй - с некоммерческой организацией Фонд поддержки обра-

зования о платном месте в вузе. В случае, если застрахованный ученик не выдерживает вступительного конкурса на платное отделение или проходит по общему конкурсу на бесплатное место, то учащемуся возвращаются Фондом средства за вычетом произведенных затрат на содержание Фонда. Поскольку от страховых компаний в Фонд перечисляется только 80% всех выплат родителей (20% - это покрытие издержек страховых компаний), то до вуза в конечном счете будет доходить только 70% всех выплаченных средств. Они будут выдаваться вузам Фондом в форме долгосрочных ссуд, которые будут погашаться вузами через предоставление платных учебных мест.

Важно подчеркнуть, что в данной схеме функции страховых агентов предусмотрено возложить на учителей школы, которые должны будут получать соответствующие агентские вознаграждения. Нетрудно увидеть, что такая схема создает у преподавателей школ достаточно значимые стимулы к выработке у учащихся из состоятельных семей заниженного представления об их возможностях, с тем, чтобы повысить вероятность заключения договоров страхования именно для данного контингента учащихся.

Одновременно, одобренная коллегией МОиПО РФ схема страхования учащихся не содержит удовлетворительного способа разрешения ситуаций, когда число застрахованных, желающих учиться в определенном вузе, существенно превысит его возможности в обучении. Предусматривается, что Фонд предложит застрахованному место в другом вузе, или по другой специальности, если же учащийся откажется, то страховые выплаты будут ему возвращены, однако за вычетом уже осуществленных Фондом и страховой компаний затрат. Такая схема, очевидно вполне устраивает Фонд, однако, застрахованный окажется в ее рамках безвозмездным кредитором Фонда.

Кроме отмеченных, программа “Образовательное страхование” обладает еще одной важной негативной чертой - в ней отсутствуют четко прописанные гарантии сохранности вкладываемых средств населения, что, учитывая долгосрочный характер вложений, существенно увеличивает риски для него.

В целом, как представляется, не будучи экспериментально опробованной хотя бы в одном крупном вузовском центре, данная программа вряд ли может претендовать на повсеместное внедрение в рамках всей России.

Перспективным источником негосударственного финансирования сферы образования могут стать *личные социальные образовательные кредиты* в системе профессионального образования. Этот институт был предусмотрен в Законе "Об образовании" в редакции 1992 г., однако был исключен из ныне действующей его редакции.

Суть личного образовательного кредита заключается в следующем: гражданин, решивший получить платные образовательные услуги, но не располагающий достаточными средствами для их оплаты, берет в банке долгосрочный кредит, который с процентами возмещается из его будущих доходов, повысившихся в результате полученных образовательных услуг - повышения уровня профессиональной подготовки, овладения новой профессией и т.п. Роль государства в функционировании этого института заключается в обеспечении стимулов для коммерческих банков осуществлять такое долгосрочное кредитование.

Иногда эту роль видят более широко - в предоставлении государственных гарантий по таким кредитам или использовании бюджетных средств для кредитования граждан. С нашей точки зрения, государственные гарантии по такого рода кредитам могут послужить стимулом для корыстного сговора между кредитором и заемщиком, что же касается использования бюджетных средств для такого кредитования, то здесь препятствием выступает дефицитность бюджета.

Действительно, в последние годы наметилась тенденция к росту числа желающих получить высшее образование, что при сохранении конкурсной системы отбора в вузы создает увеличивающийся спрос на платные услуги негосударственных вузов и платные отделения государственных вузов. Тем самым, если связать предоставление личного социального образовательного кредита с ресурсами государственного и муниципальных бюджетов, то в их составе необходимо будет преду-

смотреть весьма значительные объемы средств, отвлекаемых на весьма продолжительный срок (не менее 5 лет). В условиях бюджетного дефицита и общей линии на снижение налоговой нагрузки такая форма поддержки индивидуальных инвестиций «в человеческий капитал» не может быть признана целесообразной.

Более реально возможность личного образовательного кредитования граждан предоставить коммерческим банкам. Главная проблема здесь заключается, на наш взгляд, в создании стимулов для выдачи последними долгосрочных кредитов гражданам с погашением из средств самих граждан. С этой целью необходимо предусмотреть льготы банкам за их участие в программе льготного образовательного социального кредитования. С одной стороны, банки будут вправе требовать от гражданина те или иные гарантии возврата кредита (поручительство, залог и т.п.), а с другой стороны, сам факт предоставления гражданину такого кредита должен стать основанием для предоставления соответствующему банку определенных льгот, сопоставимых со льготами, предоставляемыми в связи с благотворительной деятельностью.

Такой механизм стимулирования личных образовательных социальных кредитов не увеличит нагрузку на бюджет и предотвратит возможные злоупотребления со стороны граждан при обращении к этой форме кредитования (такие злоупотребления неизбежно возникли бы, если, например, государство взяло на себя обязательство погашать за гражданина предоставленный ему кредит в случае, скажем, окончания вуза “на отлично” или в иных похожих ситуациях).

Иногда идею предоставления таких кредитов связывают с деятельностью ограниченного числа специально уполномоченных банков, что, с нашей точки зрения, не дает возможности развиться конкурентной среде на рынке социальных кредитов. Предоставление же подобных услуг в условиях конкуренции позволит сформироваться ценам на кредиты, более благоприятным для населения, что расширит возможности и стремления банков осуществлять инвестиции в «человеческий капитал».

Разумеется, текущий глубокий кризис банковской системы не позволяет надеяться на возможность быстрой реализации этой меры, однако в качестве перспективного направления реформы финансирования образования институт образовательного кредита имеет бесспорное будущее.

В условиях усиливающейся экономической самостоятельности субъектов Федерации перспективной формой поддержки образовательной сферы могут выступать *региональные и муниципальные целевые облигационные займы*, размещаемые среди организаций и населения под определенный процент. Средства от них должны использоваться исключительно на нужды образования. В принципе не существует препятствий для размещения региональных образовательных облигационных займов. Здесь все зависит от инициативы региональных и местных органов власти, настойчивости требований со стороны педагогической и широкой общественности.

3.3.11. Введение общенациональной системы тестирования выпускников общеобразовательных учреждений

Проблема формирования государственного заказа на подготовку специалистов тесно связана с другой проблемой - механизмом отбора абитуриентов для профессионального обучения. Не секрет, что ныне действующая система конкурсного отбора в сочетании с характеризовавшейся выше крайне несовершенной системой планирования величины набора в профессиональные учебные заведения создает для ряда вузов мощные стимулы снижения требований при приеме для сохранения достигнутого уровня их государственного финансирования. Негативные социальные последствия такого положения очевидны. С целью их преодоления выдвинуты получившие широкую известность предложения о замене приемных экзаменов в вузы на систему общенационального тестирования.

В настоящее время в России уже сложились определенные контуры системы национального тестирования выпускников общеобразовательных учреждений. Созданный под эгидой Минобразования РФ Центр тестирования имеет региональные

представительства при ведущих вузах и при местных органах управления образованием. Государственное централизованное тестирование проводится по 15 предметам один раз в год (в апреле). Результаты тестирования могут рассматриваться в качестве оценок итоговой аттестации в школе и в качестве оценок вступительных экзаменов в вузах. В 1998 г. около 200 вузов России принимали результаты централизованного тестирования. При этом вузы имеют право самостоятельно устанавливать порядок зачета результатов тестирования. По итогам приемной компании 1998 г. на основании предъявленных сертификатов централизованного тестирования в вузы было зачислено 24,4 тыс.чел., или 2,9% от всех поступивших.

Однако развернувшаяся в научной среде дискуссия о целесообразности ускоренного перехода от академических оценок к системе общенационального тестирования позволяет говорить о преждевременности такой постановки вопроса. По расчетам А.Шмелева "коэффициент корреляции тестового балла с будущей успеваемостью студентов в вузе находится в пределах 0,3"[40], что говорит о невысоком уровне надежности тестирования (практически совпадающем с уровнем академической оценки) и требует его дальнейшего совершенствования.

Замена вступительных экзаменов отбором по результатам национального тестирования может происходить в нескольких вариантах. Например, исходя из общего уровня прохождения теста в соответствующем году, устанавливается общий минимум баллов, начиная с которого абитуриент получает право претендовать на место в вузе, после чего прием в любой вуз осуществляется либо непосредственно по величине баллов теста среди подавших заявление в соответствии с численностью учебных мест, либо же вуз проводит дополнительные экзамены, тесты или собеседование с теми, кто претендует на поступление в него. Другой вариант - общенациональный минимум (“проходной балл”) не устанавливается, а отбор в вузы проводится по рейтингу баллов общенационального теста, т.е.

[40] НГ-НАУКА, № 1,январь 1999, стр.6.

принимаются все те, кто имеет наивысшие баллы, и в количестве, соответствующем числу имеющихся в вузе мест.

Общая проблема использования результатов общенационального тестирования при приеме в вуз заключается в создании мощного источника для злоупотреблений в ведомстве (или ведомствах), разрабатывающем вопросник и проводящем тестирование. Чисто технические сложности массового тиражирования вопросника, неизбежное ознакомление с его содержанием значительного числа людей делают возникновение утечек информации практически неизбежным. Работа комиссий, подводящих итоги тестирования, также становится объектом многостороннего давления заинтересованных сил - вузов, органов власти всех уровней, влиятельных родителей и т.д. Уже сейчас звучит критика в адрес Минобразования по поводу того, что организация системы национального тестирования попадает под власть чиновничьего аппарата, а также по поводу ее нецивилизованной коммерциализации, отсутствии в ней независимой общественной экспертизы.

Таким образом, каких-либо существенных преимуществ по сравнению с действующим ныне механизмом приема в вузы система общенационального тестирования в сегодняшней социально-экономической ситуации в стране не имеет.

Иное дело - использование такой системы для оценки качества работы школ. Речь идет о том, чтобы результаты тестирования рассматривались как индикаторы обеспеченного школами уровня и качества знаний выпускников. Динамика такого индикатора по годам, выявление его региональных различий, сравнение данных тестирования по государственным и негосударственным школам и т.п. могут дать богатейший материал для корректировки политики образования, разработки различных программ федерального и регионального уровней, принятия других управленческих решений на всех уровнях системы образования. Для того, чтобы результаты тестирования не стали объектом борьбы различных сил, а отражали уровень знания учащихся объективно, важно одно - чтобы эти результаты не использовались впрямую для оценки работы педагогов и

школ и не служили непосредственным “пропуском” для приема в вузы.

То, что разные вузы предъявляют к поступающим разные требования - это очевидный факт. Вместе с тем, очевидным является и то обстоятельство, что стремление значительной части молодежи поступить в любой вуз, равно как и готовность некоторых вузов принимать абитуриентов с любым уровнем подготовки коренятся отнюдь не в сфере образования, а во внешних по отношению к ней факторах. Во-первых, это законодательно закрепленная отсрочка от обязательной службы в армии в период учебы, а во-вторых, заинтересованность вузов в самосохранении, условием чего является выполнение плана по приему.

В частности, неприемлемым в нынешних условиях представляется предложение, согласно которому вузы должны финансироваться в соответствии с количеством поступивших в них абитуриентов, имеющих оценки по системе национального тестирования не ниже установленного федерального уровня. Оно создает у вузов стимул любыми средствами “заманивать” абитуриентов с высоким тестовым баллом, а не тех, кто имеет склонность к профессиям, по которым готовит вуз, не говоря уже о том, что при таком подходе не учитываются объективные ограничения на возможности вузов осуществлять качественную подготовку специалистов (аудиторные площади, число профессоров и т.п.), о чем говорилось выше.

Иными словами, апелляция к рыночным принципам, к необходимости создания конкуренции на рынке образовательных услуг при условии сохранения «старого» госзаказа и использования результатов общенационального теста является некорректной.

Итак, анализ предложений, которые продолжали обсуждаться на официальном уровне в конце 1998 г., ясно показывают, что отказ от пакета "радикальных" положений, поддерживавшихся прежним руководством МОиПО РФ, не привел к созданию альтернативной концепции выхода системы образования из того бедственного финансового положения, в котором она оказалась по истечении седьмого года реформ. Отсут-

ствие перспектив улучшения финансового положения сферы образования за счет бюджетного финансирования, не компенсируется намерениями осуществить несколько организационно-управленческих нововведений, а упорное нежелание легализовать теневые финансовые потоки, препятствующее приходу в эту сферу негосударственных источников финансирования и соответствующее стремлениям всех ветвей власти сохранить "социалистические социальные завоевания", отнюдь не в состоянии обеспечить нормальное финансирование системы образования. Таким образом, решение самых насущных проблем в этой сфере за фасадом заявленного перехода к "эволюционным методам реформирования" фактически всего лишь откладывается на неопределенный срок, как минимум - до выборов нового состава Госдумы и Президента РФ.

3.4. Оценка осуществимости предложений по реформированию системы образования с точки зрения групп специальных интересов

Для практической реализации приведенных выше направлений реформирования сферы образования важно осуществить оценку прохождения того или иного предложения с точки зрения отношения к нему различных групп специальных интересов.

Разделение функций федерального и регионального уровней управления

Грань, разделяющая заинтересованных и не заинтересованных в реализации той или иной конкретной меры, определяется прежде всего позицией регионального руководства. Сильные в финансово-экономическом отношении субъекты Федерации, проводящие активную социальную политику и не получающие или получающие минимальную финансовую поддержку от федерального центра, очевидно заинтересованы в децентрализации управления образовательными учреждениями.

Напротив, те регионы, где собственные возможности финансирования социальной сферы малы, тормозят процесс децентрализации, поскольку финансирование образовательных

учреждений собственными силами ложится дополнительным бременем на ограниченные возможности местных бюджетов, не предусматривающих в полной мере покрытие данной статьи расходов.

Высшее руководство федерального уровня в действительности также не заинтересовано в полноценной децентрализации, поскольку передача функций на региональный уровень должна сопровождаться и перераспределением средств между федеральным и региональным уровнями управления.

В аспекте образования обращает на себя внимание положение национальных республик в составе Российской Федерации. Все они, являясь получателями федеральных дотаций, стремятся в то же время проводить независимую политику, в том числе и в сфере образования, отдавая относительный приоритет национальной культуре и языку и проявляя тенденции к замыканию в этих узких рамках, что достаточно негативно сказывается на развитии образовательного потенциала России. Иными словами, упомянутая выше зависимость между финансовой слабостью региона и его "послушностью" центру в целом не действует для таких субъектов Федерации, как национальные республики.

В условиях усиливающегося кризиса системы государственного управления федеральные власти стремятся укрепить вертикаль исполнительной власти, внедряя различные формы и методы контроля за действиями губернаторов, в том числе и в сфере финансирования образовательных учреждений. Противоречивость таких мер заключается в их несоответствии действующему законодательству, возлагающему на губернаторов ответственность за финансирование и управление подавляющей части учреждений сферы образования и наделяющему руководство регионов соответствующими полномочиями. Очевидно, что усиление контрольных функций федерального правительства лишает глав региональных администраций возможности оперативного маневрирования имеющимися в их распоряжении финансовыми ресурсами. По-видимому, баланс интересов центра и регионов в данном вопросе будет достигнут в ближайшей перспективе - путем за-

ключения двусторонних соглашений, регламентирующих формирование, распределение и использование финансовых ресурсов на нужды образовательных учреждений регионов РФ, а в перспективе более отдаленной - путем внесения поправок в Конституцию РФ. Очевидно на эти процессы будет самым серьезным образом влиять развертывающаяся предвыборная кампания.

Переход на нормативное бюджетное финансирование

В нем заинтересованы по существу все группы интересов, кроме тех группировок в федеральной законодательной и исполнительной власти, для которых данная мера означает снижение государственного финансирования других отраслей. Иными словами, против данной меры будут активно выступать разнообразные отраслевые лобби. (аграрное, военно-промышленное, топливно-энергетическое и др.), которые, на словах признавая значимость образования для обеспечения продвижения реформ в России, в сущности заботятся лишь о краткосрочных интересах представляемых ими государственных и формально приватизированных предприятий.

Поскольку реализация данной меры напрямую зависит от относительной силы "социальных блоков" соответствующих органов власти (парламентских комитетов и комиссий по социальным вопросам, министров федерального и региональных правительств, отвечающих за социальную сферу), которая в настоящее время не велика, значительный вклад в осуществление перехода на нормативное бюджетное финансирование могли бы внести профессиональные союзы, разнообразные общественные движения, отражающие позиции заинтересованных в этой мере групп.

Особо заинтересованными в данной мере выступают группы и слои населения, у которых в ходе экономических реформ существенно снизились уровень и качество жизни ("новые бедные"). Для них введение нормативов подушевого финансирования будет означать возникновение дополнительных государственных гарантий получения качественного образования, как для себя, так и для своих детей.

Однако более детальный анализ показывает, что число групп интересов, готовых к потенциальному противодействию этой мере, более велико. К ним относятся не только вышеупомянутые аграрные, военно-промышленные и другие лоббисты, но и часть отраслевого управленческого персонала в сфере образования, которая в связи с использованием нормативно-целевого метода управления лишится возможности перераспределять финансовые средства по своему усмотрению.

Предложения МОиПО по стабилизации финансового положения в высшей школе

В предложениях Минобразования о принятии нормативных актов, призванных обеспечить повышение бюджетного финансирования сферы образования, заинтересованы, по существу, все группы интересов, кроме тех группировок в высшем руководстве законодательной и исполнительной власти, для которых данная мера означает снижение государственного финансирования курируемых ими отраслей. Иными словами, против данной меры будут активно выступать разнообразные отраслевые лобби.

Как и в случае с переходом на нормативное бюджетное финансирование, добиться реального повышения расходов из бюджета на образование способны профессиональные союзы, разнообразные общественные движения, отражающие позиции заинтересованных в этой мере групп интересов.

Переход на 12-летнюю общеобразовательную школу

Данное предложение является, по-видимому, одним из наиболее противоречивых среди всей их совокупности, обсуждаемой в настоящее время. Более того, в силу того, что оно в своей реализации может сочетаться с различными вариантами решения сопряженных проблем (состоится ли переход к профессиональной армии или нет; будет ли улучшена материально-техническая база школ или нет; начнется ли рост уровня жизни, который позволит родителям содержать детей на иждивении лишний год и т.п.), переход на 12-летнее обучение будет иметь существенно различный состав поддерживающих и отвергающих его групп специальных интересов.

В принципе при выполнении целого ряда предпосылок само по себе увеличение времени обучения представляет для экономики явное благо, позволяющее повысить величину «человеческого капитала» общества. Однако, социально-экономическая среда, в условиях которой будет проводиться данное преобразование может обратить потенциальные преимущества в чистые потери практически для всех, кроме: (1) работников образования, получающих дополнительную занятость и аргументы в пользу увеличения финансирования школ; (2) работников служб занятости, у которых сократится обслуживаемый контингент; (3) работников органов внутренних дел, в силу потенциального уменьшения контингента безнадзорных подростков; (4) работников призывных комиссий военных комиссариатов, для которых упростится решение задачи обеспечения призыва в армию.

Представляется, что реализация такого рода преобразований, ощутимо и противоречиво затрагивающая интересы многих социальных групп, не может проводиться исходя из текущих конъюнктурных интересов кого бы то ни было, в том числе государства. Для принятия обоснованного решения необходимы, как минимум, широкая общественная дискуссия и проведение эксперимента в отдельных регионах. В качестве пилотных площадок могут быть избраны лишь те регионы, где проведенная дискуссия обнаружит согласие и поддержку всех заинтересованных сторон.

Развитие платности в системе школьного образования

Существование фактической платности на всех уровнях системы образования признается в настоящее время всеми. Поэтому суть обсуждаемой меры состоит не признании де юре платности как таковой, а (1) в четкой регламентации границ платности в сфере образования, обеспечить которую должно внедрение стандартов на всех ступенях образования (в настоящее время еще не утвержден образовательный стандарт для общеобразовательных учебных заведений); (2) во введении таких форм платности, которые сокращали бы возможности нецелевого использования оплаты образовательных услуг со стороны населения (открытие внебюджетных счетов, опреде-

ление официально принятого уровня оплаты образовательных услуг и т.п.).

Легализация платности определенного круга образовательных услуг вполне соответствует интересам преподавательского состава, руководства образовательных учреждений, в меньшей степени - управленцев всех уровней, от местного до федерального, а также интересам семей учеников, предъявляющих платежеспособный спрос на образовательные услуги. Введение оплаты образовательных услуг в рамки определенного регламента (перечисление на внебюджетные счета образовательных учреждений, которые можно контролировать), отвечает интересам родителей и учащихся, но не всегда интересам преподавательского состава и школьных руководителей. Использование средств с такого счета целесообразно производить по решению попечительского совета школы, в состав которого должны включаться и лица, непосредственно не связанные с данной школой. Можно ожидать, что, в случае введения оплаты "сверхстандартных" образовательных услуг, теневые поборы скорее всего сохранятся, хотя и в меньших размерах.

Придание школам статуса самостоятельного хозяйствующего субъекта

В принципе данная мера не является инновацией, поскольку соответствующее положение закреплено в действующем законодательстве. Вместе с тем, управленцы местного и регионального уровней рассматривают попытки школ обрести в полной мере статус юридического лица как ограничение "управляемости" такими учреждениями. Одновременно с этим и сами школы неоднозначно относятся к усилению их экономической самостоятельности: "продвинутые" школы, обладающие значительным потенциалом и активно развивающие предоставление дополнительных платных образовательных услуг, заинтересованы в принципе в хозяйственной самостоятельности, поскольку превращение в непосредственного бюджетополучателя означает для них рост их финансовых возможностей. Для школ, не обладающих соответствующим потенциалом, обретение хозяйственной самостоятельности

может привести к снижению объема получаемых ресурсов, поскольку в этом случае возможности обращения “наверх” за поддержкой становятся менее обоснованными.

Вместе с тем, данная мера не должна иметь повсеместный характер, поскольку для целого ряда категорий школ (сельских, малокомплектных, специализированных и т.п.) переход на полную хозяйственную самостоятельность при условии, что бюджетные поступления не начнут покрывать все их ресурсные нужды, является нерациональным, поскольку приведет к излишним издержкам (оплата бухгалтерских, снабженческих и других хозяйственных услуг).

Введение системы многоучредительства образовательных учреждений

Опыт первого этапа приватизации в РФ показал, что применение к объектам социальной сферы, включая учреждения образования, общих с промышленными предприятиями подходов трансформации форм собственности однозначно ведет к их коммерциализации и утрате ими своих непосредственных социальных функций, то есть перепрофилизации. Исходя из этих позиций, вполне оправдан введенный законодателями мораторий на приватизацию образовательных учреждений. Вместе с тем, после принятия Закона "О некоммерческих организациях" вполне возможна и целесообразна приватизация тех образовательных учреждений, коллективы которых проявили заинтересованность в ней, не в форме стандартных акционерных обществ, а как негосударственных некоммерческих организаций.

Заинтересованными в реализации данной меры выступают коллективы конкурентоспособных образовательных учреждений, учащиеся и их семьи, поскольку получают возможность выбора альтернативных образовательных заведений, противодействующими - управленцы всех уровней, для которых такое преобразование означает сужение объекта их волевого воздействия как источника "рентных" выгод.

Введение государственного заказа в высшей школе

Как показывает анализ, проведенный в предыдущем разделе, основной интерес к введению института государственного заказа в высшем образовании проявляют те руководители вузов, а также федеральные и региональные руководители, которые, по сути дела, оказались не в состоянии адекватно ответить на изменения спроса на услуги высшей школы. В первую очередь это руководители вузов, которые не смогли или не захотели перестроить образовательный процесс, а надеются через систему госзаказа обеспечить консервацию сложившейся ситуации. Управленцы же регионального и федерального уровней, поддерживающие данное нововведение, рассчитывают получить через него дополнительный рычаг для реализации рентоориентированного поведения.

Формирование образовательных комплексов

Как представляется, практически единственной группой, для которой формирование таких комплексов будет означать ущемление их интересов, является администрация, подлежащих объединению образовательных учреждений, для которых данное нововведение будет означать ограничение их самостоятельности и, вероятно, снижение статуса. Кроме того, поскольку целью здесь выступает сокращение управленческих расходов, для ряда работников аппарата управления формирование таких комплексов может привести к утрате старого места работы и необходимости переквалификации.

Развитие негосударственных источников финансирования в сфере образования

Повышение эффективности использования материально-технической базы образовательных учреждений. Наиболее распространенным и доступным внебюджетным источником пополнения финансовых ресурсов образовательных учреждений выступает аренда учебных площадей. В принципе, он допустим для вузов как краткосрочная мера, позволяющая на ограниченный срок (1-2 года) компенсировать резкий провал в

государственном финансировании. Но в качестве долгосрочной нормы он, как представляется, неприемлем.

Что касается общеобразовательных и детских дошкольных учреждений, то здесь даже краткосрочная аренда является мероприятием сомнительным, поскольку наличие арендаторов в таких заведениях способно оказать резко негативное влияние на образовательный и воспитательный процессы. Сдача в аренду - прямая или в форме договора о совместной деятельности - не влияет при этом на суть данного способа привлечения дополнительных средств в сферу образования.

Во введении такого источника заинтересованы прежде всего управленцы местного и регионального уровней, а также руководители образовательных учреждений, поскольку первым он позволяет прилагать меньше усилий для получения бюджетных средств, а вторым - увеличить возможности самостоятельного распоряжения бюджетными ресурсами. Что же касается интересов учащихся и их родителей, то они при излишнем увлечении этим источником финансовых поступлений могут оказаться ущемленными.

Целевые займы. В числе не заинтересованных по отношению к данной мере групп можно назвать в первую очередь малообеспеченные слои населения, а также пассивную часть управленческого персонала всех уровней. Для первых участие в подобном займе маловероятно, для вторых - означает выход за рамки привычных для них функций и необходимость прилагать дополнительные усилия.

Заинтересованной же стороной выступают региональные прогрессивно ориентированные органы власти и коллективы образовательных учреждений. Косвенно выгоды от внедрения этой меры получат, разумеется, все учащиеся, однако, непосредственное участие последних в целевых займах маловероятно.

В целом же, как и в предыдущем случае, нам представляется, что данное направление реформ в сфере образования может быть осуществлено в отдельных "продвинутых" регионах, в то время как повсеместная эмиссия таких займов вряд ли возможна.

Целевые социальные образовательные кредиты. Наиболее заинтересованными в развитии такой формы финансовой поддержки выступают средне- и малодоходные контингенты населения, а также коммерческие учебные заведения и учебные заведения, ведущие обучение, в том числе и на платной основе. Не приходится ожидать значительного интереса к данной мере со стороны управленцев регионального звена, поскольку ее введение снижает возможности их влияния на учебные заведения, расположенные на подведомственной им территории.

Образовательное страхование. Введение данного института отвечает интересам страховщиков, а также тех преподавателей, которые будут выступать в роли страховых агентов. Соответствие интересам учащихся и их родителей может иметь место лишь для тех их контингентов, которые оценивают возможности продолжения обучения в вузах через конкурсный отбор как невысокие. Дополнительный фактор, который необходимо иметь в виду при оценке этого нововведения, - низкая достоверность долгосрочных обещаний как страховщиков, так и вузов в нынешних нестабильных социально-политических и экономических условиях.

Развитие системы общенационального тестирования учащихся

В силу того, что сам процесс тестирования осуществляется в настоящее время одной единственной организацией, основной интерес во введении всеобъемлющего тестирования принадлежит именно ей, т.е. в конечном счете Минобразованию.

Одновременно введение системы общенационального тестирования способно ощутимо сократить издержки абитуриентов, сведя их при поступлении в вузы к почтовым расходам и оплате процедуры тестирования. Тем самым облегчается решение проблемы доступности высшего образования и обеспечения равных возможностей абитуриентов для поступления в вузы.

3.5. Варианты условий и сценарии реформирования сферы образования

Финансовый кризис 17 августа 1998 г. породил принципиально новую экономическую и, что еще существеннее, управленческую ситуацию в системе образования.

В ситуации, когда существовала надежда на выбивание денег из бюджета, попытки рационализации деятельности в данной сфере терпели крах. Обусловили это, на наш взгляд, следующие причины:

— дефицит в системе общего образования современных управленческих кадров, которые могли бы организовать привлечение дополнительных ресурсов за счет предъявления родительскому сообществу нетрадиционных качественных образовательных программ и услуг. В настоящее время статус юридического лица получили около 10 процентов школ, которые начали самостоятельную хозяйственную деятельность (формально больше – поскольку возникла странная коллизия - по Закону Российской Федерации “Об образовании” школы должны быть юридическими лицами; с 1997 г. учителя школ, таковыми не являвшимися, во многих случаях не смогли оформить пенсии; это подвигло органы управления образованием к предоставлению таким школам требуемого статуса без открытия их собственных расчетных счетов в банках и сохранив их субсчета в централизованных бухгалтериях департаментов образования). Можно предположить, что директорами данных школ исчерпывается в России корпус современных менеджеров образования, остальных надо готовить или, в крайнем случае, переподготавливать.

— требование легализации поступления в систему образования всех без исключения внебюджетных средств означало бы во многих случаях замену приватных договоренностей и эксклюзивного права на получение образовательных услуг оговоренного качества новыми правилами игры, которые, в частности, предполагали иные принципы избирательности, в том числе, обеспе-

чение адресной поддержки нуждающихся или одаренных учащихся. Такие изменения резко уменьшили бы возможности использования рядом директоров своего положения. Кроме того, работать вне приватных договоренностей они не умели и не могли. В целом этот директорский слой также оказался не готов к работе в других условиях.

Однако кризис, обострив все процессы, поставил вопрос крайне жестко: без дополнительных внебюджетных средств ни система в целом, ни конкретное образовательное учреждение не выживут. Следовательно, при слиянии школ не умеющий управлять директор потеряет свое место. Выходом может для него стать только переподготовка и быстрое приобретение управленческих навыков, необходимых в новых условиях. Это означает, что в настоящее время и на федеральном уровне и, в особенности, в регионах упор должен быть сделан на развитие менеджериальной подготовки и переподготовки.

Альтернативой нормативному бюджетному финансированию в настоящих условиях является только жесткое административное сокращение сети учебных заведений. При административном подходе вся ответственность за неизбежный и болезненный рост учительской безработицы ляжет на руководителей региональных органов управления образованием. При переходе же на нормативное бюджетное финансирование ответственность за принятие решений ложится, как показывает опыт Тюмени, на педагогический коллектив и переживается менее трудно.

В конце 1998 г. остро встала проблема регионализации реформировавания организационно-экономического механизма в образовании. Поскольку федеральный центр на себя в новых условиях обязательства по финансовой поддержке подушевого норматива не может взять, то реформа способна возродиться и идти лишь в пределах и на уровне отдельных территорий. В принципе в этом направлении уже началось движение. Примерами могут служить Самарская и Тюменская области, в принципе по этому пути начинает идти Москва.

При этом схемы реализации нормативного бюджетного финансирования различны.

Самарская область централизовала все региональные средства, расходуемые на образование, установила норматив бюджетного финансирования по области и областной центр взял на себя функцию выделения региональных образовательных субвенций районам, где норматив не дотягивает до среднего по области. В течение года в регионе произошли большие перемены, важнейшая из которых состоит в том, что районные управленцы стали считать деньги. В результате повысилось соотношение "учитель-ученики" (количество учеников, приходящихся на одного учителя), стали закрываться малокомплектные сельские школы (кроме начальных), в полнокомплектные школы учащихся доставляют на специальных школьных автобусах, интенсивно развернулась подготовка и переподготовка администраторов образования. За счет фактического повышения наполняемости классов и рационализации сети были высвобождены деньги на обновление оборудования и на повышение информационного обеспечения учебного процесса. В ходе этого процесса выявилось множество как экономических, так и управленчески-психологических проблем. В частности, резкое противодействие финансовых органов в ситуации, когда за счет повышения соотношения "учитель-ученик" стала экономиться заработная плата, и сэкономленные средства были использованы на приобретение оборудования. Выделение средств образовательным учреждениям одной суммой без разбивки по статьям бюджетной классификации - необходимое условие рационализации деятельности в кризисных условиях, но оно воспринимается как попытка нарушить финансовую дисциплину.

Тюменская область, введя нормативное финансирование, пошла по принципиально другому пути, муниципализировав все финансовые решения. Региональные средства используются только для обеспечения межрайонного взаимодействия и на реализацию региональных целевых программ.

Москва только приступает к данному процессу, но можно предположить, что финансовая схема будет близка к Самар-

ской, при этом широкое внимание будет уделено привлечению дополнительных ресурсов через систему создаваемых в городе фондов.

При всем различии приведенных схем перехода на нормативное подушевое финансирование у перечисленных регионов есть одна общая черта: это регионы-доноры. Для дотационных регионов переход на нормативное подушевое финансирование во многом будет зависеть от принятых характера и порядка межбюджетных отношений.

В целом в настоящее время возникает резонный вопрос о допустимой степени дифференциации региональных образовательных систем и о возможностях дальнейшего сохранения единого образовательного пространства. В этом ракурсе новое звучание приобретают все дискуссии о переходе на обязательное 10-летнее и полное 12-летнее образование.

Проведенный анализ осуществимости различных предложений по развитию реформ в сфере образования с точки зрения их соответствия позициям групп специальных интересов, существующих в этой области, должен быть дополнен анализом упомянутых предложений в рамках различных сценариев динамики общего хода социально-экономических изменений в стране.

С нашей точки зрения, наиболее значимыми параметрами, определяющими варианты таких сценариев, является два признака: во-первых, стремление властных структур продолжать реформы в образовании или отказаться от них, а во-вторых, - состояние бюджетного финансирования этой сферы, стабилизировавшееся или сокращающееся (вариант растущего финансирования можно не рассматривать как нереальный). Сочетание этих признаков определяет четыре возможных ситуации:

1. Продолжающиеся реформы в условиях стабильного финансирования.
2. Продолжающиеся реформы при ухудшающемся финансировании.
3. Отсутствие реформ в условиях стабильного финансирования.

4. Отсутствие реформ при ухудшающемся финансировании.

Если фактор продолжения или прекращения реформ определяется исключительно наличием или отсутствием политической воли, то уровень финансирования образования зависит не только от нее, но и от механизмов, используемых для определения расходов федерального и региональных бюджетов. Для обеспечения стабильности финансирования возможно использование разных подходов, среди которых выделим следующие.

1) установление минимальной доли расходов федерального и местных бюджетов, выделяемых на образование;

2) введение целевых налогов на финансирование образования; или установление в рамках существующих налогов и налоговых ставок определенных долей налоговых поступлений, которые целевым образом направляются на финансирование образования;

3) установление минимальных нормативов расходов государства на образование, исчисленных либо в денежном выражении на душу населения, либо как доли ВВП в целом на соответствующие сферы;

4) расширение перечня тех видов затрат в области образования, которые включаются в понятие "защищенные статьи бюджета" - расходные статьи, финансируемые в первую очередь; сейчас к ним относятся расходы на заработную плату, отчисления в фонды социального страхования, исчисляемые в процентах к фонду заработной платы.

Первый способ имеет наименьшие шансы практической реализации. Такие попытки уже делались, когда в "Основах законодательства о культуре" (1992 г.) были определены минимальные доли расходов федерального и местных бюджетов на культуру. Опыт показал, что на практике эти требования не соблюдаются. Второй способ более реалистичен. В некоторых регионах уже были введены местные налоги на содержание объектов социальной сферы. Установление специальных налогов или целевое направление на финансирование образования определенных долей налоговых поступлений было бы

наилучшим механизмом реализации гарантий стабильности бюджетного финансирования этой отрасли.

Следует признать, что при существующем очень высоком уровне налогообложения вводить дополнительные налоги довольно сложно. Целевые налоги на финансирование образования можно ввести лишь при условии соответствующего сокращения других налоговых ставок (именно так в 1993 г. были введены обязательные платежи работодателей на медицинское страхование работающих). Однако ввести сейчас федеральный целевой налог для финансирования образования будет неизмеримо сложнее, поскольку для этого необходимо будет вносить изменения в Налоговый кодекс.

Следующий возможный способ стабилизации финансирования образовательной сферы - введение нормативов минимума расходов государства на образование – уже, как отмечалось выше, рассматривался в правительстве, однако на сегодняшний день какие-либо реальные изменения в данном направлении отсутствуют.

Государственные социальные финансовые стандарты, регламентирующие минимальный уровень затрат на образование, могут что уже отмечалось выше, формироваться исходя из различных методических подходов.

Но сейчас важно иметь в виду, что рассчитывать на серьезный рост бюджетных ассигнований в отрасли реально лишь при условии стабильного роста бюджетных доходов. Следовательно, нормирование затрат на содержание образовательных учреждений имеет наибольшие шансы стать реальностью только после преодоления кризисной ситуации в экономике. Тем более это справедливо по отношению к нормированию затрат по предоставлению определенного набора образовательных услуг в расчете на душу населения.

Разрабатываемые на федеральном уровне нормативы затрат на образование предусматривают установление для каждого региона гарантированных общих размеров его финансирования. На региональном уровне необходимо осуществить их дезагрегацию, то есть установить, во-первых, нормативы затрат по отдельным статьям расходов образовательных учреждений,

во-вторых, нормативы затрат, необходимых для предоставления некоторого набора образовательных услуг в расчете на душу населения.

Одной из главных причин невыполнения утвержденной системы социальных нормативов в регионах, была и остается слабая проработка комплекса вопросов, связанных с организационно-экономическим механизмом реализации на практике системы социальных нормативов. Прежде всего должна быть определена четкая система санкций за неисполнение такого рода нормативов, которые (санкции) применялись бы к региональным руководителям, ответственным за финансирование сферы образования как из состава исполнительной, так и законодательной ветвей власти.

Кроме методического аспекта своего решения, проблема стабилизации бюджетного финансирования образования имеет и структурный аспект. Суть его заключается в следующем: обеспечить стабильные выплаты можно либо (1) путем максимальной централизации средств на федеральном уровне с последующей целевой передачей их в регионы и (или) непосредственно в учебные заведения, либо (2) путем максимальной мобилизации внутренних возможностей регионов при федеральном финансировании лишь федерального образовательного стандарта, понимаемого как средство обеспечения “единого образовательного пространства”. Вариант (1), несмотря на свою привлекательность для большинства регионов, являющихся получателями трансфертов, не соответствует существующему законодательству, в силу чего вероятность его реализации может быть оценена как незначительная. Вариант (2), поддерживаемый “продвинутыми” регионами, представляется более перспективным, так как требует законодательного закрепления и исполнения на практике федерального образовательного стандарта финансирования.

С учетом сказанного, рассмотрим более подробно реализуемость проанализированных в разделе 3.3 предложений по реформированию сферы образования в условиях намеченных выше вариантов сценария изменения условий проведения реформы.

I. Если один из приведенных подходов будет реализован, и расходы бюджетов всех уровней на финансирование образования в реальном исчислении станут стабильными, то в случае политического выбора на продолжение реформ вполне осуществимыми станут такие предложения как:

— последовательное разделение функций федерального, регионального и муниципального уровней управления;
— переход на 12-летнюю образовательную школу;
— придание общеобразовательным школам статуса самостоятельного экономического субъекта;
— введение государственного заказа в высшей школе.

II. Если достижение стабильного финансирования системы образования не будет сопровождаться политическим выбором на установку реформирования, очевидно, все рассмотренные предложения осуществляться не будут. Большинство образовательных учреждений (за исключением продвинутых) будут продолжать функционировать в сложившемся режиме, постепенно деградируя и снижая уровень образования населения.

III. Если будет выбрана установка на продолжение реформ, а обеспечить стабильность бюджетного финансирования не удастся, то наибольшую актуальность приобретут предложения по:

— развитию платности в школьном обучении;
— приданию общеобразовательным школам статуса самостоятельного экономического субъекта;
— введению системы многоучредительства образовательных учреждений;
— активизации негосударственных источников финансирования образовательной сферы.

С нашей точки зрения данный вариант развития событий, во-первых, достаточно близок к текущему состоянию, когда формальный призыв к реформам все еще сохраняется, а во-вторых, - наиболее вероятен в обозримой перспективе.

IV. Если установка на реформирование образования будет снята, а обеспечить стабильность бюджетного финансирования не удастся, то наиболее проходимыми станут предложения типа введение “государственного заказа” (а по сути - прежнего

плана приема и выпуска) в высшей школе, развитие платности в обучении и т.п., представляющие собой вынужденные меры по поддержанию социальной стабильности в образовательной сфере.

Приложение к Главе 3

Таблица 18

Динамика бюджетной задолженности по заработной плате в социально-культурной сфере в 1998 г.

Бюджетная задолженность по заработной плате	на 1.01	на 1.02	на 1.03	на 1.04	на 1.05	на 1.06	на 1.07	на 1.08	на 1.09	на 1.10	на 1.11	на 1.12	на 1.01.99.
Всего, млн. руб.	6954	6318	7638	8944	9507	11034	12979	14879	18596	20929	22094	22093	19732
в том числе:													
Отрасли социальной сферы	4632	3986	5230	6434	6983	8423	10311	12060	15507	17625	18726	18726	16517
из них:													
образование	1382	958	1628	2263	2551	3206	4248	4955	4886	5553	6129	6272	5523
здравоохранение	574	281	611	858	976	1338	1827	2447	2990	3495	3636	3574	2920
культура и искусство	132	80	168	246	289	387	514	660	744	836	895	907	776

Источник: Госкомстат России

Таблица 19

Забастовочное движение в отраслях социальной сферы в 1998 г.

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Число организаций, участвовавших в забастовках:											
Образование	188	46	35	852	319	41	18	2333	4052	2086	1806
Здравоохранение	13	-	-	20	-	-	7	22	64	25	13
Число вовлеченных работников, (тыс.											

чел.):											
Образование	8,3	2,0	1,3	28,4	13,1	0,8	0,1	72,6	125,2	59,0	50,1
Здравоохранение	3,4	-	-	2,0	-	-	0,3	0,6	11,9	2,4	2,5

Источник: Госкомстат России

Таблица 20

Сфера профессионального образования (1995-1998 гг.)

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1998/99 в % к 1997/98
1.Государственные высшие учебные заведения					
Число учебных заведений	569	573	578	580	100,3
в них студентов, тыс.чел.	2655	2802	3046	3347	110,0
Прием, тыс.чел.	629	674	748	832	111,2
Выпуск специалистов, тыс.чел.	396	415	436	471	108,0
2. Негосударственные высшие учебные заведения					
Число учебных заведений	193	244	302	334	110,6
в них студентов, тыс. чел.	135	162	202	251	124,3
Прием, тыс. чел.	52	55	66	81	122,7
Выпуск специалистов, тыс.чел.	8	13	21	30	142,9
Государственные средние специальные учебные заведения					
Число учебных заведений	2612	2608	2593	2584	99,7
в них студентов, тыс. чел.	1923	1976	2011	2052	102,0
Прием, тыс.чел.	665	662	685	707	103,2
Выпуск специалистов, тыс.чел.	473	494	538	545	101,3

Источник: Госкомстат РФ

Глава 4. Становление системы обязательного медицинского страхования в России[41]

4.1. Ключевые экономические проблемы российского здравоохранения

Переход от бюджетной системы финансирования к системе обязательного медицинского страхования (ОМС) является стержнем реформирования здравоохранения в России в 90-е годы.

Анализ состояния российского здравоохранения в конце 90-х годов с экономической точки зрения побуждает первоочередное внимание обратить на следующие две центральные проблемы:

— несбалансированность государственных гарантий предоставления гражданам бесплатной медицинской помощи и их финансового обеспечения;
— незавершенность введения страховой системы финансирования здравоохранения; эклектичность сочетания элементов старой и новой систем финансирования.

Главной проблемой является *финансовая необеспеченность государственных гарантий предоставления населению бесплатной медицинской помощи.* За период с 1991 г. по 1998 г. расходы государства на здравоохранение сократились в сопо-

[41] При подготовки Главы 4 использованы материалы Ю. Зенкина и С. Хабирова

ставимом выражении на 33%. Между тем, государственные гарантии предоставления гражданам бесплатной медицинской помощи не менялись.

Введение медицинского страхования рассматривалось прежде всего как средство получения гарантированных источников финансирования и увеличения финансовых потоков, направляемых в здравоохранение. Взносы работодателей на обязательное медицинское страхование отчасти сдемпфировали значительное снижение бюджетных ассигнований. В целом расходы государства на здравоохранение сократились в меньшей мере, чем на образование и сферу культуры (Табл. 21). Тем не менее для содержания существующей сети медицинских учреждений, предоставляющих медицинскую помощь населению, этих средств недостаточно.

Таблица 21

Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы (1991 = 100 %).

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Здравоохранение	100	80	108	98	72	71	81	67
в т.ч.								
Государственный бюджет	100	80	91	81	59	57	65	51
Обязательные страховые взносы юридических лиц	-	-	17	17	13	14	16	16
Образование*	100	79	79	76	56	58	64	52
Культура, искусство и средства массовой информации*	100	91	81	87	63	54	60	46

* - расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РФ с использованием индексов-дефляторов ВВП.

Введение медицинского страхования преследовало вторую важную цель – повышение эффективности системы здравоохранения. Достичь этого предполагалось руководствуясь следующими принципами:

— организационное разделение тех, кто предоставляет медицинские услуги населению, и тех, кто их оплачивает, то есть разделение производителей и покупателей медицинских услуг;

— стимулирование конкуренции между производителями за получение финансовых средств от покупателей;
— стимулирование конкуренции между покупателями, которые выступают посредниками между населением и медицинскими учреждениями, за привлечение средств населения;
— обеспечение права пациентов на выбор врача, медицинского учреждения и посредника во взаимоотношениях с ними.

Первоначальная концепция реформирования здравоохранения предполагала введение модели обязательного медицинского страхования (ОМС) с конкуренцией частных страховщиков, которые должны выступать в роли покупателей медицинских услуг. Принятый в 1991 г. Закон РФ "О медицинском страховании граждан Российской Федерации" устанавливает, что страховщиками в системе обязательного медицинского страхования являются страховые медицинские организации. В 1993 г. при внедрении системы ОМС Верховный Совет РФ разрешил временно выполнять функции страховщиков филиалам территориальных фондов ОМС. Разрешение было дано сроком на один год, впоследствии никаких решений по этому вопросу не принималось, но выполнять функции страховщиков и сегодня, спустя шесть лет, продолжают филиалы фондов ОМС. Таким образом, особенностью российской системы обязательного медицинского страхования является наличие двух типов страховщиков: 1) страховых медицинских организаций и 2) филиалов территориальных фондов ОМС. Первые представляют собой, как правило, негосударственные коммерческие организации. Вторые являются структурными подразделениями государственных финансово-кредитных учреждений - территориальных фондов ОМС. На 01.01.1998 в систему ОМС входили 89 территориальных фондов ОМС с 1160 филиалами (из которых 419 выполняли функ-

ции страховщиков) и 461 страховая медицинская организация[42].

Сам процесс введения ОМС был непоследовательным и фрагментарным. В результате получилось эклектичное сочетание элементов старой, бюджетной и новой, страховой систем финансирования здравоохранения. Причем сложилась пестрая картина "моделей" такого сочетания. В 1997 г. в 42 субъектах РФ функции страховщиков выполняли только страховые компании, в 23 - только территориальные фонды ОМС и их филиалы, в 22 - и те и другие[43].

Согласно законодательству о медицинском страховании, территориальные фонды ОМС должны аккумулировать обязательные взносы работодателей на медицинское страхование работающих (в размере, равном 3,6% от фонда оплаты труда) и платежи из местных бюджетов на медицинское страхование неработающего населения. Однако в реальности такие платежи осуществляются не во всех субъектах РФ, а если и производятся, то в объемах, не достаточных для финансирования территориальных программ ОМС. Согласно данным Минздрава РФ, стоимость базовой (национальной) программы ОМС, на основе которой в субъектах РФ ежегодно утверждаются территориальные программы ОМС, составила в 1997 г. 2,57% ВВП. Фондами ОМС были собраны взносы работодателей на ОМС работающего населения в размере 0,71% ВВП. Платежи из бюджетов субъектов РФ за неработающее население, направленные в фонды ОМС, равнялись 0,25% ВВП. Таким образом, фонды ОМС аккумулировали в 1997 г. поступления, достаточные для покрытия всего лишь 37,5% стоимости базовой программы ОМС.

Достоверные оценки наличия и степени конкурентной борьбы между страховщиками весьма затруднены. Общепринятым является мнение об отсутствии признаков такой конкурентной борьбы страховщиков за застрахованных, предметом

---

[42] Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации в 1997 году (аналитические и статистические материалы).М., 1998, с. 4.

[43] Указ. соч., с. 5.

которой выступает качество обслуживания, уровень информирования и защиты прав пациентов. Изменения в сложившемся разделении страхового поля происходят либо путем административных решений фондов ОМС, либо путем переманивания руководителей предприятий, с которыми заключаются договора на медицинское страхование их работников. Причем в последнем случае аргументы имеют, по всей видимости, финансовый характер: лучшие возможности использования бартерных схем уплаты взносов, создание большей личной заинтересованности руководителей предприятий и т.п. В итоге ожидаемые позитивные эффекты от деятельности новых субъектов в системе здравоохранения, связанные прежде всего с более рациональным использованием имеющихся ресурсов и контролем за качеством лечения, пока не проявились с достаточной определенностью. Поэтому фонды ОМС и в особенности страховые компании стали восприниматься значительной частью медицинских работников как ненужные и дорогостоящие посредники в системе финансирования здравоохранения в условиях экономического кризиса.

Вопрос об оправданности сохранения негосударственных страховых медицинских организаций в системе ОМС остается дискуссионным. Является ли конкуренция необходимым условием эффективной деятельности страховщиков? Может ли эффект от деятельности негосударственных страховых организаций в системе ОМС быть позитивным, если конкуренция между ними отсутствует? Кто и при каких условиях способен обеспечить большую эффективность использования ресурсов: государственные органы управления здравоохранением, государственные учреждения (территориальные фонды ОМС), или негосударственные страховые организации? Эти вопросы являются определяющим для дальнейшей судьбы системы медицинского страхования и продолжения реформы здравоохранения. Получение ответов на эти вопросы требует проведения институционального анализа условий эффективной деятельности различных типов покупателей в системе общественного финансирования здравоохранения.

Характер дальнейшей эволюции системы финансирования здравоохранения, и в частности системы медицинского страхования, будет определяться способом разрешения вышеуказанных ключевых проблем. Анализ трансформации данных проблем под влиянием изменений в макроэкономической ситуации и проводимой экономической политике и изучение возможных путей их разрешения является предметом данного исследования.

4.2. Финансовое обеспечение государственных гарантий предоставления населению медицинской помощи

4.2.1. Уровень финансовой обеспеченности государственных гарантий в 1997-1998 гг.

Затраты, необходимые для оказания медицинских услуг в объемах, достаточных для обеспечения государственных гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи при условии сохранения ее структуры (то есть без изменений в соотношении стационарной и амбулаторно-поликлинической помощи) составляли в 1997 г. 3,68 % ВВП, а в 1998 г. - 3,85%. Указанные величины, полученные на основе расчетов Минздрава РФ, можно рассматривать в качестве оценок стоимости обеспечения государственных гарантий медицинского обслуживания населения. Но с двумя важными оговорками. Во-первых, при выполнении расчетов не учитывались расходы на высокоспециализированную медицинскую помощь, которые осуществляются за счет ассигнований из федерального бюджета. Во-вторых, приведенные цифры не включают затрат на амортизацию и приобретение нового медицинского оборудования.

Таким образом, полученные величины являются оценками необходимых текущих расходов за счет бюджетных средств субъектов РФ и взносов работодателей на обязательное медицинское страхование (ОМС). Суммы расходов на здравоохранение из бюджетов субъектов РФ и взносов на ОМС работающего населения составили в 1997 г. 3,27% ВВП, а в 1998 г. - 2,93%

ВВП. В результате уровень финансового обеспечения государственных гарантий снизился с 89% в 1997 г. до 75% в 1998 г.

При этом идет процесс фактического замещения бесплатных медицинских услуг платными и развитие системы теневой оплаты. По данным социологического исследования населения, проведенного в январе 1998 г. в 14 субъектах РФ Институтом социальных исследований (в рамках проекта Бостонского университета), величину расходов населения на лекарственное обеспечение и медицинскую помощь в 1997 г. можно оценить в размере не менее 2,73% ВВП, в т.ч. затраты на приобретение лекарственных средств в розничной продаже - 1,46% и расходы на оплату медицинской помощи - 1,27%[44]. При этом теневая оплата населением медицинских услуг (оплата "в руки") составила меньшую часть - всего 0,34 % ВВП. Большая часть расходов населения на медицинскую помощь (0,93% ВВП) носила характер полуофициальных соплатежей. Эта оплата официально взималась с пациентов медицинскими учреждениями (согласно ответам респондентов, деньги вносились в кассу медицинских учреждений) за медицинскую помощь, которую они по закону должны предоставлять бесплатно.

В 1998 г. правительство сделало важный шаг, направленный на уточнение существующих гарантий. Постановлением Правительства РФ № 1096 от 11.09.98 впервые была принята Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. Она не предусматривает каких-либо изменений в перечне видов медицинской помощи, которые должны предоставляться населению бесплатно. Но для того, чтобы сбалансировать ресурсные возможности государства с этими гарантиями, предполагается провести серьезную трансформацию структуры оказания медицинской помощи в пользу менее ресурсоемких ее видов. В последнее десятилетие уже идет процесс сокращения числа больничных коек (Таблица 22). Принятая программа ориенти-

[44] В.Бойков, Ф.Фили, И.Шейман, С.Шишкин. Расходы населения на медицинскую помощь и лекарственные средства. Вопросы экономики, 1998, N 10, с.112.

рует на дальнейшее сокращение больничных мест, использование которых имеет низкую затратную эффективность. Предусматривается уменьшить на 18,5% объем лечения в стационарных условиях и переместить его в сектор амбулаторно-поликлинического обслуживания, то есть проводить лечение ряда заболеваний в дневных стационарах больниц и в поликлиниках. Удельный вес расходов государства на амбулаторно-поликлиническую помощь, который составляет в среднем по стране 27%, должен возрасти до 35-40%. Затраты на предоставление медицинских услуг в объемах, определенных программой государственных гарантий, равняются 3,05% ВВП в 1999 г. Это почти на четверть меньше расходов, которые будут необходимы при сохранении сложившейся структуры медицинского обслуживания.

Таблица 22.

Показатели медицинского обслуживания населения

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Число больничных учреждений (тыс.),	12,5	12,8	12,7	12,6	12,6	12,3	12,1	12,0	11,5	11,2
- в них коек (на 1000 населения)	13,5	13,8	13,5	13,1	12,9	12,7	12,6	12,4	12,1	11,9
Средняя продолжительность пребывания в больничном учреждении (в днях)	17,0	16,6	16,7	17,0	16,8	18,0	16,8	17.0	16,7	н.д.
Число амбулаторно-поликлинических учреждений (тыс.)	19,4	21,5	20,9	20,7	20,9	21,6	21,1	22,0	21,7	22,0
Число врачей всех специальностей, всего, тыс.	620,7	667,3	632,2	637,2	641,6	636,8	653,4	669,2	673,7	682,0
на 10000 населения	43,2	45,0	42,6	43,0	43,4	43.3	44,5	45,7	46,2	46,9
Численность среднего медицинского персонала. Всего, тыс.	1756,7	1844,0	1717,3	1709,1	1674,2	1613,2	1628,4	1648,6	1626,0	1615,0
на 10000 тыс. населения	122,4	124,5	115,8	115,3	113,1	109,7	110,0	112,7	111,5	111,1

Источник: Госкомстат РФ.

4.2.2. Возможные варианты нахождения баланса между государственными гарантиями по обеспечению граждан бесплатной медицинской помощью и

финансовыми средствами, обеспечивающими их выполнение

В целях анализа соотношения стоимости государственных гарантий обеспечения граждан медицинской помощью и финансовых возможностей государства нами были рассмотрены два сценария возможных поступлений средств на финансирование здравоохранения в 1999 г. В обоих вариантах предполагалось, что ставка взносов работодателей на медицинское страхование работающих остается неизменной (3,6% от фонда оплаты труда).

Расчеты проводились исходя из величины номинального ВВП в 1998 г. 2684,5 млрд. руб. и предполагаемого снижения реального ВВП за 1998-1999 гг. на 10%.

Оценка источников финансирования на 1999 г. велась *по двум сценариям*:

1. Оптимистический сценарий: сохранение в 1999 г. собираемости страховых взносов и налогов в территориальные бюджеты на уровне 1997 г.;

2. Пессимистический сценарий: падение собираемости страховых взносов в 1999 г. по сравнению с 1997 г. на 7% и снижение собираемости налоговых поступлений (в денежном выражении) в территориальные бюджеты на 25%.

Расчеты поступлений страховых взносов на 1999 г. по первому сценарию были проведены, исходя из предположения о расширении базы начисления страховых взносов в соответствии с проектом Федерального закона “О социальном налоге”. Согласно указанному законопроекту, в качестве базы взимания социального налога выступают валовые доходы физических лиц, полученные от предприятий, организаций и учреждений. Данный показатель определяется по данным формы № 5-НБМ Госналогслужбы “Отчет о базе налогообложения по основным видам налогов”. Согласно отчету Госналогслужбы, фактическая величина этого показателя в 1997 г. составила 725 трлн. руб.

Для получения прогнозной оценки этого показателя на 1999 г. в ценах 1998 г. его фактическая величина за 1997 г. была скорректирована на минимально ожидаемое снижение ВВП

за 1998-1999 гг. (10%), и умножена на дефлятор ВВП в 1998 г. (1,1) что дает цифру 717,8 млрд. руб. При этом предполагалось, что доля заработной платы в ВВП останется неизменной. Для расчета поступлений страховых взносов в Федеральный и территориальные фонды ОМС в первом сценарии использовались данные Госналогслужбы о фактической собираемости подоходного налога с доходов физических лиц, полученных от предприятий, организаций и учреждений в 1997 г. (82%). При сохранении данного уровня собираемости размер взносов работодателей на ОМС при тарифе 3,6% составит 21,9 млрд.руб.

Представленные расчеты полностью соответствуют условиям перехода к обложению доходов физических лиц, полученных от предприятий, организаций и учреждений, подоходным и социальным налогом по единой плоской ставке в размере 35%. В этом случае налогооблагаемая база для подоходного и социального налога автоматически возрастает дополнительно примерно на 40%. Таким образом, взносы в систему ОМС по ставке 3,6% при базе, принятой для расчетов в таблице 4, эквивалентны взносам по ставке 2,6% при переходе к единой плоской ставке подоходного и социального налога.

Расчеты ассигнований на здравоохранение из бюджетов субъектов РФ по первому сценарию были проведены на основе предположения о том, что годовые темпы инфляции в 1999 г. и в последующие годы не превысят 50-60%. В этом случае можно ожидать сохранения собираемости налогов в территориальные бюджеты на уровне 1997 г.. При предположении о сохранении доли расходов на здравоохранение в этих бюджетах на уровне 1997 г. величина данных расходов может быть оценена в размере 53,8 млрд. руб. в ценах 1998 г. Таким образом, суммарный объем поступающих в систему здравоохранения средств составит 75,7 млрд. руб..

Второй сценарий предполагает, что годовые темпы инфляции в 1999 г. превысят 100%. В этом случае можно ожидать резкого и необратимого падения собираемости страховых взносов (на 7%) и налоговых поступлений в территориальные бюджеты (на 25%). Общая сумма поступлений средств на здравоохранение при этом может составить 57,3 млрд. руб.,

включая 19,3 млрд. руб. страховых взносов и 38,0 млрд. руб. ассигнований из территориальных бюджетов.

Таблица 23

Объемы и медицинской помощи по программе государственных гарантий в 1999 г. и возможности их сокращения

Виды медицинской помощи	Существующая программа			Сокращенная программа	
	Утвержденные объемы на 1000 жителей	Тариф, руб.	Необходимое финансовое покрытие, млрд.руб.	Планируемые объемы на 1000 жителей*	Необходимое финансовое покрытие, млрд.руб.
Скорая помощь, число вызовов	340	146,90	7,30	314	6,74
Стационарная помощь, число койко-дней	2901,5	95,09	40,31	2466,3	34,26
Амбулаторно-поликлиническая, число посещений врача	9198	13,03	17,51	8520	16,22
Дневные стационары, число койко-дней	660	19,00	1,83	1095,2	3,04
Затраты на содержание Системы здравоохранения			10,71		9,64
Итого			77,66		69,90

Планируемые объемы - сокращение стационарной помощи в части плановой госпитализации на 50%

Стоимость выполнения утвержденной Правительством в 1998 г. программы государственных гарантий обеспечения граждан РФ бесплатной медицинской помощью, по расчетам Министерства здравоохранения, составляет в 1999 г. 77,66 млрд. руб. в ценах на 01.08.1998 г. (Таблица 23). Согласно обоим сценариям возможные поступления средств в систему здравоохранения не позволяют выполнить принятую Правительством программу государственных гарантий в полном объеме (Таблица 4). При этом в первом случае дефицит составит лишь 1,96 млрд. руб. (или около 2,6% от стоимости выполнения программы государственных гарантий), во втором - 20,36 млрд. руб. (или более 35% от потребности).

Таким образом, необходимость сокращения программы государственных гарантий становится все более очевидной. С нашей точки зрения, наименее болезненным вариантом сокращения при сохранении принципов равной доступности и бесплатности медицинской помощи для всех граждан России является уменьшение объемов стационарной помощи, оказываемой при плановой госпитализации (это составляет примерно 30% общего объема стационарной медицинской помощи), на 50%. Это приведет к увеличению сроков ожидания при плановой госпитализации. При этом в программе государственных гарантий предусматривается почти двукратное увеличение объемов помощи, оказываемой в дневных стационарах и на дому, что может значительно смягчить возможный негативный эффект предлагаемых мер. Подобные меры позволят сэкономить 7,76 млрд. руб. (10%), сократив стоимость программы государственных гарантий до 69,9 млрд. руб. (Таблица 24).

Сопоставляя стоимость выполнения сокращенной программы государственных гарантий и рассмотренные выше варианты возможных поступлений в систему здравоохранения, можно увидеть, что дефицит останется в случае резкого падения средств бюджетов субъектов РФ и составит 12,6 млрд. руб. (или 18 % от потребности).

В этом случае возникает необходимость нахождения дополнительных источников финансирования для покрытия стоимости выполнения программы государственных гарантий по предоставлению гражданам бесплатной медицинской помощи. Предлагается следующие варианты:

1. введение соплатежей граждан в том или ином виде;
2. создание единой системы обязательного медико-социального страхования и перераспределение собираемых в ее рамках взносов в пользу обязательного медицинского страхования за счет сокращения расходов на социальное страхование.

Таблица 24.

Варианты финансового обеспечения государственных гарантий оказания медицинской помощи населению в ценах на 01.08.98, млрд.руб.*

	Существующая программа		Сокращенная программа**	
	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3	Вариант 4
Стоимость выполнения программы госгарантий	77,66	77,66	69,90	69,90
Доходы	75,70	57,30	75,70	57,30
Средства бюджетов субъектов Федерации	53,80	38,00	53,80	38,00
Взносы работодателей (тариф – 3,6%)	21,90	19,30	21,90	19,30
Дефицит средств	-1,96	-20,36	5,8	-12,60
% к доходам	-2,59	-35,53	7,66	-21,99
Дефицит в расчете на 1 человека, руб.	13,42	139,36	-36,70	86,24

* Варианты 1 и 3 соответствуют первому (оптимистическому) сценарию поступления общественных финансовых средств в систему здравоохранения. Варианты 2 и 4 соответствуют второму (пессимистическому) сценарию.

** Сокращение стоимости программы государственных гарантий: объем стационарной помощи на плановую госпитализацию сокращен в 2 раза: с 30% до 15% от общего объема госпитализации.

В этом случае возникает необходимость нахождения дополнительных источников финансирования для покрытия стоимости выполнения программы государственных гарантий по предоставлению гражданам бесплатной медицинской помощи. Предлагается следующие варианты:

3. введение соплатежей граждан в том или ином виде;
4. создание единой системы обязательного медико-социального страхования и перераспределение собираемых в ее рамках взносов в пользу обязательного медицинского страхования за счет сокращения расходов на социальное страхование.

Введение соплатежей граждан. Для покрытия расходов на финансирование сокращенного варианта программы государственных гарантий средний подушевой взнос граждан за счет их личных средств должен был бы составить около 86 рублей в год.

Нами предлагается следующий вариант введения соплатежей в качестве средства балансирования обязательств государства и его финансовых возможностей. Предоставление бесплатно практически всех видов медицинской помощи рассматривается с точки зрения социальной защиты государством исключительно малоимущих слоев населения. Поэтому предлагается ввести соплатежи за медицинскую помощь, оказываемую гражданам, чей среднедушевой доход превышает установленный прожиточный минимум. При этом соплатежи целесообразно вводить только при оказании стационарной помощи, в то время как оказание скорой и амбулаторно-поликлинической помощи предполагается оказывать бесплатно и этой группе населения.

Расчеты исходят из следующих основных предположений:

1) 50% населения будет находиться за пределами черты бедности (среднедушевой доход будет ниже установленного прожиточного минимума),

2) беднейшая группа населения будет потреблять 65-70% стационарной помощи, включая лечение в дневных стационарах[45].

Расчеты выполняются следующим образом:

1. Рассчитывается объем стационарной помощи, который будет предоставлен группе населения с уровнем среднедушевого дохода выше прожиточного минимума. Эти величины определяются путем произведения числа койко-дней лечения в стационарах в расчете на 1000 жителей, предусматриваемых в сокращенном варианте программы госгарантий (2466,3) на прогнозируемую среднегодовую численность населения в 1999 г. (146,1 млн. чел.) и на принятую долю объема помощи, приходящуюся на средне- и высокодоходные группы населения (0,3).

[45] В связи с отсутствием точных данных по потреблению медицинских услуг различными группами населения, определяемыми по уровню дохода, применяемые в расчетах допущения основаны на экспертных оценках.

2. Аналогичным образом определяется объем медицинской помощи в дневных стационарах для рассматриваемой части населения.
3. Определяется сумма средств по указанным видам помощи, которая должна быть покрыта за счет личных средств граждан. Сумма средств определяется как разница между дефицитом на покрытие полной программы государственных гарантий для всех групп населения и стоимостью выполнения программы, включающей в себя бесплатное предоставление всех видов медицинских услуг для беднейшей группы населения и скорой и амбулаторно-поликлинической помощи для более состоятельной группы населения.
4. Рассчитывается стоимость одного койко-дня пребывания в стационаре и в дневном стационаре, которую граждане более состоятельной группы должны оплачивать за счет личных средств. Стоимость определяется как частное от деления суммы средств, определенной на предыдущем этапе, на объем услуг, оказываемых этой группе населения. При этом соотношение стоимости оказания помощи в стационаре и в дневном стационаре остается таким же, как в существующей программе государственных гарантий (5 к 1).

При подобном предположении каждый человек из средне- и высокодоходной групп населения будет вынужден оплачивать по 107 руб. за каждый день пребывания в стационаре и 21,4 руб. в день за лечение в дневном стационаре. Это составит 113% от стоимости оказания соответствующих услуг, предусмотренной в программе государственных гарантий.

Создание единой системы обязательного медико-социального страхования и перераспределение собираемых в ее рамках взносов в пользу обязательного медицинского страхования.

При пессимистическом сценарии общественного финансирования здравоохранения (вариант 4 в таблице 24) дефицит на выполнение программы государственных гарантий составит 12,6 млрд. руб. Для покрытия дефицита за счет увеличения

взносов на обязательное медицинское страхование потребуется поднять тариф взносов с 3,6% до 5,95 % от фонда оплаты труда.

Дальнейшие расчеты основываются на предположении об объединении систем социального и обязательного медицинского страхования и снижении размера совокупного тарифа взносов на медицинское и социальное страхование с нынешних 9% (в том числе 3,6% на медицинское и 5,4% на социальное страхование) до 7%. При таком варианте балансирования программы государственных гарантий медицинского обслуживания населения с финансовым обеспечением на долю социального страхования придется всего 1,05% из 7% вышеуказанного тарифа. Этому соответствует общая сумма располагаемых средств для расходов на цели социального страхования в размере 5,6 млрд. руб.

На что может хватить этих средств? Если исключить из перечня расходов социального страхования все направления, кроме оплаты пособий по временной нетрудоспособности, то имея 5,6 млрд. руб. в 1999 г., можно будет реализовать следующую *схему оплаты больничных листов*. Первые три дня больничного листа оплачиваются за счет средств работодателя; последующие дни больничного листа - за счет средств социального страхования. Всем работающим, имеющим заработную плату ниже 300 рублей в месяц, пособие по временной нетрудоспособности начиная с четвертого дня выплачивается из средств фонда обязательного медико-социального страхования в размере 100% от среднего заработка в расчете на количество дней нетрудоспособности. Оставшейся группе работающих (с уровнем среднемесячной заработной платы свыше 300 руб.) выплачиваются единые пособия по временной нетрудоспособности из фонда обязательного медико-социального страхования из расчета 300 руб. в месяц.

В случае, если годовые темпы инфляции в 1999 г. превысят 100%, дефицит финансовых средств для обеспечения государственных гарантий в области здравоохранения не может быть устранен в обозримой перспективе за счет восстановления собираемости налогов и обязательных страховых взносов. Как

свидетельствует опыт других стран с переходной экономикой, переживших рецидивы высокой инфляции, собираемость налогов стабилизируется на пониженном уровне даже после возврата к низким темпам инфляции.

Дефицит не может быть устранен и за счет возобновления экономического роста, поскольку, согласно пятилетнему макроэкономическому прогнозу, к 2003 г. рост реального ВВП с низшей точки экономического спада составит лишь 2-4% против 20%, которые необходимы для полного устранения дефицита финансирования здравоохранения при заданной собираемости налогов.

Таким образом, достижение сбалансированности государственного финансирования здравоохранения в случае развития событий по высокоинфляционному сценарию предполагает осуществление следующих мер:

— сокращение стоимостных объемов предоставления медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий на величину до 10% в реальном выражении;
— пересмотр обязательств государства:
— либо введение соплатежей средне- и высокодоходных категорий групп населения за стационарную медицинскую помощь, оказываемую по программе государственных гарантий, на сумму до 13 млрд. руб. в ценах 1998 г.;
— либо значительное перераспределение обязательных страховых взносов на социальное и медицинское страхование в пользу медицинского (направление на эти цели почти 6% из 7% совокупного тарифа) и соответствующий кардинальный пересмотр схемы выплаты пособий по временной нетрудоспособности с частичным возложением этой функции на работодателей и отказом от всех иных направлений использования средств социального страхования.

4.3. Анализ институциональных условий эффективной деятельности страховщиков

4.3.1 Вводные замечания

Постановка проблемы

Деятельность страховщиков в системе ОМС подвергается сильной критике. По оценке Федерального фонда ОМС, не более трети страховых компаний, участвующих в ОМС, проявляют активность в контроле за соответствием оплаты счетов медицинских учреждений объему и качеству оказываемой медицинской помощи, контроле за качеством предоставляемых застрахованным медицинских услуг и защищают права пациентов[46]. Остальные являются пассивными посредниками между фондами ОМС и медицинскими учреждениями: они фактически лишь перечисляют последним финансовые средства, получаемые от фонда ОМС, оставляя себе посреднические проценты на ведение дел. По мнению оппонентов реформы, расходы на содержание как страховых компаний, так и фондов ОМС, слишком велики, а полезность их деятельности сомнительна. Затраты на содержание территориальных фондов ОМС и их филиалов составляли 2,8% их расходов в течение 1994-1997 гг.[47]; затраты на ведение дела страховых медицинских организаций - 3,5% от суммы поступлений из фондов ОМС в 1997 г.[48]

Начиная с 1995 г. в Государственную думу несколько раз вносились законодательные предложения об исключении страховых медицинских организаций из системы ОМС, а также о ликвидации автономности фондов ОМС и их административном подчинении органам управления здравоохранением. В некоторых субъектах РФ перешли к практическим действиям,

---

[46] Семенов В. Нужны жесткие гарантии. Медицинский вестник. 1997, №;18, с.4.

[47] Федеральный фонд обязательного медицинского страхования: Системе обязательного медицинского страхования - 5 лет. М., 1998. С. 11.

[48] Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации в 1997 году (аналитические и статистические материалы).М., 1998, с. 24.

не взирая на противоречия с федеральным законодательством. Так, в 1996 г. в Республике Марий Эл по инициативе правительства республиканский фонд ОМС исключил страховые медицинские организации из системы финансирования ОМС.

Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства РФ от 5 ноября 1997 года N 1387, предусматривает сохранение двух возможных схем финансирования медицинских организаций в системе обязательного медицинского страхования. Первая схема: финансирование через страховые медицинские организации, выполняющие функции страховщиков. Вторая схема: финансирование медицинских организаций территориальными фондами ОМС. Применение второй схемы признано допустимым для финансирования предоставления медицинской помощи гражданам, проживающим в районах с малой плотностью населения, где по этой причине объективно затруднена деятельность негосударственных страховых организаций и их конкуренция друг с другом. Но эта позиция пока не закреплена в законодательстве, а принятие концепции не приостановило дискуссий об оправданности сохранения негосударственных страховых медицинских организаций в системе ОМС.

Таблица 25

Структура системы обязательного медицинского страхования*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Территориальные фонды ОМС	86	86	88	88	89	90
Филиалы территориальных фондов ОМС	1058	1103	1140	1108	1160	1193
Страховые медицинские организации	164	439	536	538	461	415

* данные на конец года.

Источник: Федеральный фонд ОМС.

С 1997 г. началось сокращение числа страховых компаний, действующих в системе ОМС. За два года их число уменьши-

лось на 22%. В 1997 г. страховые компании покидали систему ОМС главным образом вследствие административно принимаемых решений. В некоторых регионах, как например, в Москве и Ханты-Мансийском АО, ввели процедуру аккредитации страховых компаний в системе ОМС, результатом которой стало сокращение их числа и закрепление раздела страхового поля между оставшимися страховщиками. В Москве такая аккредитация была проведена в конце 1996 г., и из 25 страховых компаний было оставлено всего 8. Причем решение о сокращении числа страховых компаний участвующих в ОМС, до 6-8 было принято до начала аккредитации[49], проведение которой стало инструментом реализации административного решения. В Ханты-Мансийске аккредитация страховщиков была проведена в сентябре 1997 г.; из пятнадцати компаний было оставлено четыре[50]. В Курской области негосударственные страховые компании были выведены из системы ОМС простым решением главы областной администрации[51]. В 1998 г. главным фактором прекращения участия страховых компаний в ОМС стали последствия финансового кризиса.

Осенью 1998 г. ряд субъектов РФ выступил с законодательными предложениями о внесении изменений в федеральный закон о медицинском страховании. От Воронежской области внесен законопроект, предусматривающий усиление контроля региональных властей за деятельностью фондов ОМС и предоставление им права использовать средства ОМС по своему собственному усмотрению. Читинская областная Дума предложила передать финансовые средства территориальных фондов ОМС в собственность субъектов РФ и определять порядок создания и деятельности фондов ОМС законами субъектов РФ. По мнению читинских законодателей, территориальные фонды ОМС должны быть основным страховщиком

[49] Кузнецов П.П., Челидзе Н.П. ОМС: итоги и перспективы. Медицинское страхование №16, 1998.

[50] Чемезов О. Ценю ответственность и чувство меры. Медицинский вестник. 1997. № 23. С. 3.

[51] Порядин В. Медицинское страхование без прикрас. Медицинский Вестник 1997 №24. С.6.

в системе ОМС, а страховые компании могут выступать страховщиками по договору с фондами. Вышеуказанные предложения были поддержаны многими субъектами РФ. Законодательное собрание Ленинградской области даже приняло специальное обращение к Государственной Думе с предложением исключить страховые медицинские организации из системы ОМС.

Между тем в Государственной Думе уже более двух лет лежит законопроект, внесенный Правительством еще в 1996 г. Законопроект исключает негосударственные страховые организации из числа субъектов ОМС. Единственными страховщиками становятся территориальные фонды ОМС, которые, если захотят, могут привлекать страховые компании в качестве агентов для выполнения тех или иных функций. Одновременно создаются юридические возможности административного подчинения фондов ОМС органам управления здравоохранением. Все это время рассмотрение данного законопроекта тормозилось благодаря лоббистской деятельности страховых компаний. В период, когда в составе правительства были представлены либеральные экономисты, данный законопроект так и не был отозван. Сейчас баланс сил начал меняться не в пользу страховых компаний. В феврале 1999 г. Комитет по здравоохранению Государственной Думы принял решение вынести названный законопроект на обсуждение Государственной Думы. Вероятность его принятия весьма высока.

Вопрос об оправданности сохранения негосударственных страховых медицинских организаций в системе ОМС приобрел, таким образом, особую актуальность. Для обоснованного ответа на этот вопрос необходимо проанализировать институциональные условия эффективной деятельности различных типов покупателей в системе общественного финансирования здравоохранения (органов государственного управления, государственных учреждений - фондов ОМС, негосударственных страховых организаций).

Степень изученности проблемы

Проблемы внедрения модели общественного финансирования здравоохранения с конкуренцией покупателей медицин-

ской помощи и условия работоспособности такой модели, ее позитивного влияния на эффективность здравоохранения исследованы достаточно хорошо[52]. Предметом анализа выступала также и модель общественного финансирования здравоохранения с разделением покупателей и производителей медицинских услуг, но при отсутствии конкуренции между покупателями (модель финансирования с монопсонией.) Было показано, что разделение покупателей и производителей медицинских услуг и внедрение контрактных отношений между ними само по себе имеет целый ряд преимуществ по сравнению с моделью интегрированного государственного управления и финансирования здравоохранения[53]. Но внимание при этом было сконцентрировано на влиянии таких нововведений на эффективность деятельности производителей медицинских услуг.

В экономической литературе хорошо изучены институциональные факторы, определяющие сравнительную эффективность деятельности разных типов производителей товаров и услуг: государственных учреждений, государственных предприятий, частных коммерческих организаций, негосударственных некоммерческих организаций[54]. Но подобный теоретический анализ не проводился в применении к разным типам покупателей социальных услуг. Отсутствуют пока и сравнительные исследования практической деятельности страховых медицинских организаций, фондов ОМС и органов исполнительной власти в российской системе здравоохранения.

---

[52] См., например: Saltman R. Applying planned market logic to developing countries' health systems: an initial exploration. Forum of health sector reform. Discussion paper No.4. World Health Organization, 1997; Savas B., Sheiman I. Contracting models and provider competition in Europe. World Health Organization Book on European health care reforms. World Health Organization, 1997; Шейман И.М. Реформа управления и финансирования здравоохранения. М.: Русь, Издатцентр, 1998.

[53] Changes in Health Systems in Europe: towards new Contracts between Providers, Payers and Governments? Paris: Edition ENSP, 1995; Savas B., Sheiman I. Contracting models and provider competition in Europe. World Health Organization Book on European health care reforms. World Health Organization, 1997.

[54] См. например: Horn M. The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge University Press, 1995; Weisbrod D.A. The nonprofit economy. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1988.

Логика анализа

Анализ институциональных условий, определяющих эффективность деятельности страховщиков в системе ОМС, будет проводиться по следующей логической схеме:

1. теоретический анализ институциональных условий эффективной деятельности покупателей медицинских услуг в системе общественного здравоохранения;
2. сравнительный анализ институциональных условий эффективности деятельности разных типов покупателей медицинских услуг (государственных органов управления здравоохранением, государственных фондов медицинского страхования, негосударственных страховых организаций);
3. анализ выполнения на практике институциональных требований, обеспечивающих ориентацию страховщиков на экономически эффективную деятельность;
4. определение необходимых институциональных нововведений в существующей системе ОМС и формулирование рекомендаций для государственной политики о направлениях развития системы медицинского страхования.

4.3.2. Институциональные условия эффективной деятельности покупателей медицинских услуг в системе общественного здравоохранения

Предметом рассмотрения является такая организация системы здравоохранения, в которой предоставление медицинской помощи населению оплачивается государством, и при этом обеспечено разделение покупателей и производителей медицинских услуг.

С точки зрения экономической теории взаимоотношения между покупателем медицинской помощи и государством предстают как отношения агента и принсипала[55]. Ситуация "принсипал – агент" возникает, когда один субъект (***принсипал***) поручает другому (***агенту***) выполнение некоторых функций, но не может непосредственно наблюдать за их исполне-

[55] Bejean S. Economie du system de sante. Du marche a l'organisation. Paris: Economica, 1994.

нием и обладает несовершенной информацией или в отношении того, какие действия агент совершил, или какие он должен был совершить[56].

В роли покупателя медицинских услуг могут выступать разные типы организаций в зависимости от избранной модели финансирования здравоохранения: государственные органы управления здравоохранением, государственные фонды медицинского страхования, негосударственные страховые организации. На первом этапе нашего анализа мы абстрагируемся от различий между этими типами покупателей.

Для целей настоящего исследования под ***эффективной деятельностью*** покупателя медицинских услуг в системе общественного финансирования здравоохранения будем понимать деятельность, реализующую следующие функции:

1. организация предоставления населению медицинской помощи в соответствии с установленными государственными гарантиями;
2. контроль за качеством медицинских услуг, предоставляемых населению;
3. защита интересов пациентов в случае ненадлежащего лечения, нанесения им вреда и т.п.;
4. оплата медицинской помощи в соответствии с качеством и количеством оказываемых услуг;
5. управление организацией медицинской помощи с целью более рационального использования материальных и финансовых ресурсов системы здравоохранения;
6. содействие внедрению и поддержанию институтов, создающих условия для реализации функций 1-5 (содействие институциональным инновациям[57]).

Перечисленные функции выражают разные аспекты эффективности использования ресурсов в системе общественного здравоохранения. Функции 1-3 характеризуют *результатив-*

[56] Stiglitz J. Principal and agent. Eatwell J., etc. (Ed.) The New Palgrave. Allocation, information and markets. London: Macmillan Reference Books, 1989. P. 241.

[57] Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Пер. с англ. М.: Фонд экономической книги “Начала”, 1997.

ность использования ресурсов: соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов целям и гарантиям государства в сфере здравоохранения.

Функции 4 и 5 являются признаками *экономически эффективной* деятельности. При этом функция 4 характеризует экономичность использования ресурсов, понимаемую в узком смысле, как отсутствие расточительности, как оправданность производимых расходов. А функция 5 есть функция обеспечения аллокационной эффективности. Это ориентация на рациональное распределение ресурсов между различными производителями медицинских услуг, на управление структурой оказания медицинской помощи (оптимизация соотношения стационарных и амбулаторно-поликлинических услуг) и потоками пациентов (оптимизация территориальной структуры предоставления различных видов медицинской помощи).

Выполнение функции 6 характеризует *институциональную эффективность* деятельности покупателя - его ориентацию на внедрение и сохранение институтов, содействующих росту результативности и экономической эффективности использования общественных ресурсов.

Реализация агентом вышеуказанных функций будет зависеть от действий принсипала и от действий других агентов. Передавая средства агенту, принсипал предъявляет определенные требования к направлениям и порядку их использования. Эти требования выражаются в виде *формальных институтов* (норм, фиксируемых в правовых актах государства, и в контрактах) и *неформальных институтов* (правил, не закрепляемых документально)[58]. Для соблюдения требований принсипал использует определенные механизмы принуждения агента к исполнению своих требований.

В случае общественного здравоохранения речь идет об устанавливаемых государством требованиях к структуре, объему, качеству, стоимости медицинской помощи, которая должна предоставляться населению, и соблюдение которых должен обеспечить покупатель. Это требования к результатив-

[58] Норт Д. Указ. соч.

ности использования общественных ресурсов. Кроме того государство может предъявлять требования к экономической эффективности использования государственных средств, передаваемых покупателю. Такого рода требования могут декларироваться в государственных нормативных актах, программных документах, предъявляться в качестве условия заключения или перезаключения контрактов с агентами.

Установление государством требований к результативности и эффективности деятельности покупателя медицинских услуг и принуждение к их исполнению будем называть ***давлением государства.***

Наличие других агентов, конкурирующих за получение государственных средств, является фактором, стимулирующим каждого их них в отдельности к осуществлению эффективной деятельности.

Условиями позитивного влияния конкуренции покупателей медицинских услуг на эффективность использования ресурсов в системе здравоохранения являются[59]:

— целенаправленная политика государства по стимулированию конкуренции покупателей;
— достаточный уровень административной способности покупателей для выбора наиболее эффективных звеньев и вариантов оказания медицинской полмощи;
— обеспечение права больных на выбор медицинской организации и врача;
— финансовая ответственность покупателей за эффективность использования ресурсов в системе здравоохранения.

Стремление обойти конкурентов, расширить круг обслуживаемого населения, привлечь больше финансовых средств является мощнейшей движущей силой, побуждающей агента к выполнению всех составных функций эффективной деятельности, перечисленных выше. Далее будем называть этот фактор ***конкурентным давлением*** на деятельность покупателя.

Типология условий эффективной деятельности покупателей медицинских услуг

[59] Шейман И.М. Указ. соч., с. 67-68.

Осуществление покупателем эффективной деятельности будет зависеть от наличия и силы двух рассмотренных видов давления.

Сила давления государства на деятельность покупателя будет определяться следующими факторами:

— уровнем спецификации формальных институтов, то есть степенью детализированности требований к деятельности покупателей, фиксируемых в нормативных правовых актах и в контрактах;
— строгостью соблюдения самим государством установленных им институтов, определяющих обязательства государства в отношении покупателя медицинских услуг;
— степенью контролируемости действий покупателя: в какой мере его действия могут быть проконтролированы государством и реально контролируются;
— наличием и силой санкций за нарушение покупателем предъявляемых к нему требований со стороны государства;
— вероятностью применения существующих санкций, которая в свою очередь определяется политической возможностью и волей должностных лиц применять санкции за несоблюдение требований, предъявляемых государством к покупателям.

Осуществимость контроля за покупателем, в свою очередь зависит от:

— технико-экономических условий (техническая осуществимость контроля за выполнением покупателем своих функций и стоимость такого контроля);
— уровня административной способности и дисциплинированности государственного аппарата. Требования к использованию средств, установленные в нормативных документах и распоряжениях вышестоящих органов, и даже типовое отражение таких требований в контрактах, заключаемых со страховщиком, могут остаться декларациями в случае, если конкретный чиновник, имеющий дело со страховщиком от имени государства, не умеет контролировать выполнение этих требований

или не хочет прикладывать для этого дополнительных усилий;

— политической возможности и целесообразности осуществления контроля за деятельностью покупателей.

Сила конкурентного давления определяется следующими факторами:

— числом покупателей, участвующих в системе общественного финансирования здравоохранения;

— уровнем информированности населения о деятельности разных покупателей-страховщиков и уровнем издержек, которых требует получение нужной информации и переход к другому страховщику;

— наличием и практикой применения санкций против картельных соглашений.

Для характеристики силы указанных типов давления ограничимся использованием двух градаций: 1)сильное; 2)слабое или отсутствует. Рассмотрим четыре возможных ситуации сочетания характеристик двух названных факторов (см. таблицу 26).

Таблица 26

Типология факторов давления на эффективность деятельности покупателя социальных услуг

	Конкурентное давление	
Давление государства	1.сильное	2.слабое или отсутствует
1.сильное	1.1	1.2.
2.слабое или отсутствует	2.1.	2.2.

Ситуация 1.1. - сильное давление государства в сочетании с конкуренцией между покупателями - создает наиболее благоприятные условия для роста эффективности деятельности каждого из них и функционирования всей системы общественного здравоохранения. Эта ситуация соответствует идеальной модели ОМС, предусмотренной действующим законом о медицинском страховании.

В ситуации 1.2., при слабости или отсутствии конкуренции между покупателями, но сильном давлении государства, деятельность покупателя может быть эффективной. Давление со стороны государства будет достаточным фактором для ориен-

тации покупателя на осуществление эффективной деятельности при следующих условиях:

— наличие формальных институтов, специфицирующих требования к результативности деятельности покупателей, то есть определение в нормативных актах требований к структуре, объему, качеству и стоимости медицинских услуг с высокой степенью их конкретизации;
— наличие формальных институтов, специфицирующих требования к экономической эффективности деятельности покупателей; таковыми требованиями могут выступать нормы, регулирующие процедуры принятия решений о распределении средств (процедуры финансового планирования в системе здравоохранения, требования обязательного представления операционных планов, обеспечивающих рациональную организацию потоков пациентов и медицинское обслуживание застрахованных в учреждениях с наибольшей затратной эффективностью;) и контроля за их использованием; соблюдение таких норм будет с неизбежностью означать принятие решений, повышающих экономическую эффективность использования средств;
— невысокие издержки контроля за соблюдением установленных формальных институтов;
— наличие ощутимых санкций за невыполнение установленных требований и неотвратимость их применения в случае идентификации нарушений;
— достаточная информированность и квалификация покупателя для принятия обоснованных решений по выбору более рациональных вариантов организации медицинской помощи и для отстаивания своих решений во взаимоотношениях с медицинскими организациями.

Обобщенной характеристикой степени детализированности институтов, определяющих вышеуказанные процедурные требования, и возможности контроля за их выполнением является *уровень прозрачности* финансовых потоков в системе здравоохранения. Прозрачность деятельности организации, даже находящейся в условиях локальной монополии, позволяет сопоставить ее эффективность с эффективностью аналогичных

локальных монополистов и при перезаключении контракта предусмотреть более жесткие требования к эффективности использования предоставляемых в ее распоряжение ресурсов. Таким образом, создается возможность квазиконкуренции за получение государственных средств.

Ситуация 2.1. - сильное конкурентное давление при слабом давлении государства - является неустойчивой. Слабость давления государства на деятельность покупателей неизбежно будет сопровождаться и слабостью защиты государством институтов конкуренции и противодействия стремлениям к картелизации, то есть к сговору покупателей и разделу рынка. В результате исходное положение трансформируется в ситуацию 2.2.

Ситуация 2.2. характеризуется отсутствием или слабостью давления на агента со стороны как государства, так и других агентов. В условиях, когда требования государства к рациональности использования средств декларативны, плохо специфицированы, или когда нет возможности отследить выполнение формальных требований; когда отсутствуют значимые для покупателя санкции за нарушение установленных требований или эти санкции на практике не применяются, покупатель может обеспечивать высокую прибыльность собственной деятельности, не прикладывая усилий к росту эффективности использования общественных ресурсов. В ситуации 2.2. наиболее вероятно устойчивое несоблюдение агентом требований, установленных государством.

Вместе с тем, и в рассматриваемой ситуации деятельность покупателей может при определенных условиях способствовать росту эффективности использования общественных ресурсов. Это возможно в случае, когда выполнение вышеуказанных функций 1-6 выступает условием или средством экспансии деятельности покупателя. В частности, при переходе от бюджетной системы финансирования здравоохранения к страховой системе такой экспансией выступает расширение сферы деятельности страховщиков: постепенное включение в систему обязательного медицинского страхования различных

видов медицинской и лекарственной помощи, финансируемых ранее из бюджета.

Позитивное влияние такой экспансии на рост эффективности использования ресурсов может быть обусловлено следующими обстоятельствами:

Во-первых, привлечение страховщиком нового источника финансовых средств для своей деятельности может сопровождаться расширением пространства экономических соизмерений в сфере здравоохранения:

— развитием информационной базы для применения методов экономического оценивания медицинской помощи;
— определением стоимости услуг, ранее не являвшихся самостоятельным объектом экономического оценивания;
— внедрением новых методов экономического оценивания;
— внедрением конкурсных процедур заключения контрактов на оказание медицинской помощи и приобретение лекарственных средств.

Во-вторых, стремясь извлечь выгоду от привлечения новых источников финансирования, страховщик заинтересован в устранении по крайней мере части нерациональных трат и в присвоении получаемой от этого экономии. При этом он абсорбирует часть рентных доходов, присваиваемых ранее прежними распорядителями и получателями соответствующих финансовых средств. Если то, что страховщик присваивает себе в качестве собственного дохода, меньше величины экономии средств, обеспечиваемой им (иными словами, если перераспределительная выгода не полностью присваивается страховщиком, но частично возвращается государству), то с общественной точки зрения такая экспансия страховщика оправдана. Указанное превышение может возникнуть тогда, когда для обоснования передачи страховщику новых источников средств он должен внедрить более прозрачные механизмы финансирования, чем ранее, и благодаря этому часть достигаемой экономии средств поступит в распоряжение государства.

Деятельность страховщика, направленная на включение в систему медицинского страхования новых видов медицинской и лекарственной помощи и сопровождающаяся указанными

позитивными эффектами, предстает как деятельность по внедрению институтов, содействующих эффективному использованию ресурсов.

Проведенный анализ свидетельствует, что эффективная деятельность страховщиков в системе ОМС возможна и при отсутствии конкуренции между ними. Необходимыми условиями эффективной деятельности страховщиков является установление государством хорошо специфицированных требований к результативности и эффективности использования ресурсов в системе ОМС и действенный контроль за их соблюдением. Действенность контроля означает отслеживание выполнения соответствующих требований и, в случае невыполнения, применение адекватных санкций, значимых для страховщика.

4.3.3. Главные препятствия формированию институциональных условий эффективной деятельности страховщиков

Рентоориентированное поведение

Начнем с анализа административной реализуемости функции контроля за соблюдением формальных институтов. Допустим, что в нормативных документах установлены указанные выше требования, и предусмотрены ощутимые санкции за их нарушение. Контроль за соблюдением этих требований агентом будет осуществляться от имени государства конкретным должностным лицом.

Главным препятствием здесь выступает возможное рентоориентированное поведение должностного лица. Речь идет о возможности сговора между агентом и должностным лицом и невыполнения последним своих должностных обязанностей, то есть о возможности агента заплатить чиновнику, который должен контролировать его деятельность, за то, что тот закроет глаза на невыполнение (ненадлежащее выполнение или прямое нарушение) агентом формальных требований и не будет применять соответствующих санкций. Иными словами, примем во внимание возможность извлечения чиновником вы-

год из своего служебного положения путем невыполнения своих должностных обязанностей по контролю за деятельностью агента в обмен за вознаграждение от объекта контроля.

Для агента нарушение формальных институтов и подкуп чиновника, контролирующего их выполнение, будут выгодными, если прибыль, на получение которой он может рассчитывать в случае роста эффективности использования переданных ему государством средств, меньше, чем прибыль, получаемая при несоблюдении им требований к результативности и эффективности его деятельности.

Возможность соответствующих действий чиновника зависит от следующих факторов:

— возможностей контроля за деятельностью самого чиновника со стороны других органов государства, то есть возможностей обнаружения случаев использования чиновником своего положения для извлечения ренты;
— соотношения между выгодами от исполнения чиновником своих должностных обязанностей, размерами ренты, которую он может извлечь из своего положения в случае неисполнения своих обязанностей, и возможными издержками в случае обнаружения его бездействия или нелегитимных действий.

Если поощрения, на которые вправе рассчитывать чиновник за более рациональное использование государственных средств, расцениваются им ниже, чем рента, которую он может извлекать из своего положения, принимая во внимание риск раскрытия и связанные с этим издержки, то чиновник будет претендовать в своих отношениях с агентом на получение комиссионных за предоставляемые им страховщику государственные средства и/или на получение платы за свое бездействие в осуществлении контроля за расходованием этих средств.

Социальные сети и клановые отношения

Развитию конкуренции между страховщиками и осуществлению действенного контроля за соблюдением формальных институтов препятствуют социальные структуры типа "сетей"

или "кланов"[60]. Для целей данного исследования будем различать содержание этих понятий. Под ***социальными сетями*** будем понимать устойчивые социальные структуры, в которых имеет место взаимная зависимость их участников, соединение средств и разделение друг с другом издержек, тесное взаимодействие и отношения взаимного доверия. Под ***кланами*** будем понимать социальные сети, ориентированные на нарушение формальных институтов в общих интересах субъектов этих сетей.

Стремление к формированию социальных сетей порождается самими институтами рыночной экономики. Все дело в том, что необходимым условием устойчивости отношений между принсипалом и агентом является отношение доверия[61]. Доверие - это неформализуемый институт, это ожидание того, что агент, находясь в ситуациях, где его не может контролировать принсипал, будет поступать некоторыми понятными способами в соответствии с некоторыми нормами или ожиданиями принсипала.

Формирование отношений доверия между должностными лицами, выступающими от имени государства в роли принсипала по отношению к агенту, и агентом является необходимым условием устойчивого функционирования системы финансирования здравоохранения.

Условиями сохранения доверия принсипала к агенту являются:

— возможность периодического контроля за агентом и знание агента о такой возможности;
— общие ценности;
— возможность применения санкций к агенту за действия, не согласующиеся с ожиданиями принсипала.

---

[60] Bradach J. and R.Eccles "Price, athority and trust", Markets, hierarchies and networks, London: Sage, 1991; Ouchi W. "Markets, burocracies and clans", Markets, hierarchies and networks, London: Sage, 1991.

[61] Bejean S. Economie du system de sante. Du marche a l'organisation. Paris: Economica, 1994.

Социальные сети представляют собой более сложную систему отношений, в которой доверие является только одним из необходимых компонентов. Социальные сети порождаются естественным стремлением принсипала и агентов к устойчивости системы отношений, в которую они включены. Этому и служит формирование отношений взаимной зависимости во всех социальных подсистемах[62]: не только в экономической, но и в политической, социетальной и ценностной. То есть, создание социальных сетей проистекает из стремления сохранить экономические институты (контракты с принсипалом), нарастив вокруг этих институтов неэкономическое пространство взаимоотношений, превратив эти экономические институты в элемент взаимодействия в более широком и сложном социальном пространстве.

Социальные сети в вышеуказанном понимании являются атрибутом рыночной экономики, и их роль весьма значима в отраслях социального обслуживания[63]. Если функциональная роль социальных сетей ограничивается приданием системе большей устойчивости, снижением рисков, более равномерным распределением рисков между участниками, - то такие отношения содействуют эффективному функционированию соответствующих секторов экономики. Однако наличие таких связей препятствует проведению реформ, направленных на более широкое внедрение рыночных отношений в системы общественного финансирования социальных услуг[64]. Так, при внедрении контрактных отношений в систему со сформировавшимися социальными сетями заключаемые контракты между покупателями и производителями социальных услуг являются достаточно формальными, плохо специфицированными. Они рассматриваются сторонами скорее как знаки неформального соглашения о взаимодействии. Социальные сети препятствуют развитию конкуренции.

---

[62] Парсонс Т. Система современных обществ. Пер. с англ. М.: Аспект Пресс, 1997, сс.23-32.

[63] Flinn R., S. Pickard and G. Williams "Contracts and the quasi-market in community health services", Journal of Social Policy, 1995, 24, 4, pp. 529-550.

[64] Flinn R., S. Pickard and G. Williams Op. cit.

Социальные сети могут естественным образом трансформироваться в клановые отношения - отношения взаимной зависимости между страховщиками и чиновниками по поводу нелегитимного извлечения доходов из распределяемых ими государственных средств. Стремление к сговору между должностными лицами, страховщиками и руководителями медицинских организаций неизбежно при отсутствии или неэффективности контроля за действиями этих субъектов со стороны других субъектов (других государственных органов, организаций, представляющих интересы потребителей и т.д.).

Клановые отношения выступают средством нарушения и обхода формальных институтов, определяющих правила использования государственных средств. Поэтому клановые отношения представляют собой препятствия к росту эффективности функционирования соответствующих систем социального обслуживания.

В условиях неразвитости институтов рыночной экономики и защиты их государством, в частности, слабости контроля со стороны государственных органов и общества за действиями конкретных должностных лиц, распределяющих государственные средства и контролирующих их использование, отношения между этими лицами и агентами государства становятся отношениями персонифицированного обмена[65] на административном рынке. Персонифицированность обмена неизбежно порождает тенденцию к формированию клановых отношений как средства нарушения формальных институтов.

Если давление со стороны государственного аппарата на чиновников, распределяющих государственные средства и контролирующих их использование, слабое, а конкуренция между агентами отсутствует, то решающим фактором минимизации нерационального использования ресурсов является обеспечение возможности контроля за агентом и за чиновником, непосредственно с ним взаимодействующим, со стороны третьих лиц: других государственных органов, потребителей или представляющих их интересы организаций гражданского

[65] Норт Д. Указ. соч.

общества. Решающим условием этого является прозрачность финансовых потоков.

Подведем итог проведенному анализу институциональных условий эффективной деятельности покупателей медицинских услуг в системе общественного здравоохранения.

Покупатель будет действовать эффективно, если:

а) государство предъявляет требования к эффективности деятельности покупателя;

б) государство соблюдает свои обязательства по отношению к покупателю и осуществляет контроль за выполнением покупателем требований, установленных государством;

в) ориентация на рост экономической эффективности выгоднее для покупателя, чем получение стабильного дохода и оппортунистическая деятельность (то есть игнорирование или прямое нарушение требований государства);

г) издержки уклонения от требований государства к результативности и экономической эффективности деятельности покупателя и от контроля за их соблюдением слишком велики;

д) действия других субъектов (конкуренция других покупателей) уменьшают возможную выгоду при прежнем уровне затрат, а издержки заключения и соблюдения картельных соглашений высоки.

Наличие конкуренции между покупателями создает более благоприятные условия для повышения эффективности использования ресурсов, но не является достаточным условием для этого. При отсутствии или слабости конкуренции покупателей деятельность последних может быть эффективной, если государством установлены четкие требования к результативности и эффективности деятельности покупателя и на практике обеспечен контроль за их соблюдением.

4.3.4. Сравнительный анализ институциональных факторов эффективности деятельности разных типов покупателей медицинских услуг

Проведем теперь сравнительный анализ институциональных условий эффективного использования ресурсов в моделях

общественного финансирования медицинских услуг с разными типами покупателей.

Рассмотрим три типа моделей:

1. модель бюджетного финансирования, в которой покупателями медицинских услуг выступают органы исполнительной власти (органы управления здравоохранением);
2. модель обязательного медицинского страхования, в которой страховщиками, выполняющими функции покупателей медицинских услуг, являются государственные учреждения - фонды обязательного медицинского страхования, которые автономны по отношению к органам управления здравоохранением;
3. модель обязательного медицинского страхования, в которой покупателями медицинских услуг являются негосударственные страховые медицинские организации.

Предметом сравнительного анализа является институциональный потенциал для эффективного использования ресурсов, которым обладают разные типы моделей. Сравнение ***институционального потенциала*** разных моделей - это сопоставление следующих характеристик:

— тип и сила мотивации, присущей разным типам покупателей в рассматриваемых моделях;
— возможности роста и сохранения управленческого и инновационного потенциала разных типов покупателей;
— характер ограничений, в рамках которых действуют покупатели, и соответственно различий в возможностях отклоняться от общественных ожиданий, связанных с эффективностью использования ресурсов;
— возможности обеспечить контроль за деятельностью разных типов покупателей со стороны финансирующих их организаций и других государственных органов (различия в технико-экономических и политических возможностях осуществления контроля);
— санкции, которые могут быть применены к разным типам организаций;

— возможности воздействия на разные типы покупателей со стороны непосредственных потребителей медицинских услуг;
— возможности нарушения установленных норм и возможности получения выгод от таких нарушений.

Модель бюджетного финансирования

Главная особенность органа государственной власти, выступающего в роли покупателя медицинских услуг, состоит в том, что он распределяет средства, не неся прямой экономической ответственности за результаты своей деятельности. У государственного органа отсутствует возможность легального присвоения в качестве своего дохода той экономии государственных средств, которая может возникнуть вследствие более рационального использования ресурсов. Поэтому у государственного органа и его должностных лиц отсутствуют легальные экономические стимулы к эффективной деятельности в качестве покупателя.

Легальными являются административные стимулы для чиновников:

А) плюсы и минусы для карьеры:
— возможность продвижения по служебной лестнице в случае демонстрации эффективности своей деятельности;
— возможные административные санкции за ненадлежащее исполнение предъявляемых к нему требований;

Б) расширение властных полномочий; этот стимул может побуждать к определенным институциональным нововведениям в системе финансирования и организации здравоохранения (например, введение процедур финансового планирования, усиливающих роль соответствующего органа и должностного лица в распределении государственных средств), но преобладающим при этом будет стремление к расширению сферы применения административных (командных) методов управления;

В) профессиональное удовлетворение от выполняемой управленческой деятельности.

В целом административно-бюрократическая мотивация скорее препятствует, чем способствует ориентации чиновников на эффективное использование ресурсов. К этому добавляются мотивы рентоориентированного поведения.

В сравнении с другими моделями, бюджетная модель обладает относительно худшими возможностями для роста управленческого потенциала и для осуществления инновационной деятельности. Инертность старой административной системы управления служит серьезным препятствием увеличения эффективности использования ресурсов.

Вместе с тем, данная модель обладает относительно лучшими возможностями обеспечить контроль за деятельностью покупателей со стороны других государственных органов при наименьших затратах. Правда, сами пациенты имеют здесь меньше возможностей воздействовать на органы государственной власти, призванные представлять их интересы во взаимоотношениях с производителями медицинских услуг.

Страховая модель с государственными фондами

Рассмотрим модель, где в роли покупателя медицинских услуг выступает фонд ОМС - государственное учреждение, являющееся самостоятельным субъектом хозяйствования. Как и предыдущая, это модель с монопсонией покупателя. За каждым фондом закрепляются определенные категории застрахованных (по территориальному либо по отраслевому признаку).

В отличие от органа власти, государственное учреждение имеет право на осуществление экономической деятельности и на получение от нее доходов. В частности, российские фонды обязательного медицинского страхования, созданные в форме государственного учреждения, могут получать доходы от временного размещения свободных финансовых средств на банковских депозитах. Фонд ОМС может оставлять в своем распоряжении экономию средств, возникающую вследствие более эффективного их использования для предоставления медицинской помощи в объемах, предусмотренных программой ОМС. Легальная возможность получать доходы от своей деятельности и частично использовать их для установления надбавок к заработной плате и для выплаты премий создает у фонда и его

работников легальный экономический интерес к росту эффективности использования средств в системе ОМС.

У должностных лиц фонда ОМС, являющегося государственным учреждением, как и у чиновников органов власти, сохраняется административно-бюрократическая мотивация к деятельности, но к ней добавляется экономический интерес. Правда, этот интерес слабее в сравнении с экономическим интересом негосударственных страховых организаций. Слабее потому, что порядок применения надбавок к заработной плате и выплаты премий работникам государственного учреждения регламентируется государством, причем максимальные размеры таких надбавок и премий могут ограничиваться.

В сравнении с государственными органами, фонды ОМС имеют больше возможностей привлекать работников высокой квалификации, предлагая им более высокую заработную плату и другие формы материального поощрения. Работа фондов ОМС гораздо в меньшей мере регламентируется государством. Фонды относительно автономны от государственного аппарата, имеют больше самостоятельности в принятии решений, чем органы управления здравоохранением, обязанные придерживаться жестких процедур согласования большинства принимаемых решений с другими органами власти.

Все это создает относительно лучшие, в сравнении с органами управления, институциональные предпосылки для ориентации деятельности фондов ОМС на рост эффективности использования ресурсов в системе ОМС.

Но, вместе с тем, государственные фонды мало отличаются от органов власти в выполнении функции защиты прав пациентов. Государственные страховщики, в отличие от частных, быстрее сговариваются с органами управления или поддаются их давлению и склонны жертвовать интересами пациентов в пользу интересов вышестоящих органов власти и интересов медицинских учреждений.

Страховая модель с частными страховщиками

Частные страховые организации могут быть коммерческими и некоммерческими.

Негосударственная некоммерческая организация, как и государственное учреждение, имеет возможность использовать получаемые доходы для увеличения оплаты труда своих менеджеров и работников. Причем экономический интерес здесь более выражен, так как порядок использования доходов для оплаты труда регулируется в меньшей мере, чем в случае государственного учреждения. Однако в сравнении с коммерческой организацией экономические стимулы здесь слабее, так как некоммерческая организация формально права распределять получаемую прибыль между ее собственниками, учредителями, работниками не имеет. Связь между ростом доходов некоммерческой организации и ростом доходов ее менеджеров или работников не может быть прямой.

Наиболее сильной мотивацией к экономически эффективной деятельности обладают негосударственные коммерческие организации (страховые медицинские компании). Здесь имеет место прямая или более определенная связь, закрепленная формальными институтами, между размерами доходов организации, ее владельцев и менеджеров и результатами ее экономической деятельности.

Частные страховые организации имеют более гибкие организационные структуры и процедуры принятия решений; располагают большими возможностями привлекать нужных им специалистов, реализовывать новые подходы к финансированию и организации медицинской помощи.

Главным преимуществом рассматриваемой модели по сравнению с предыдущими является возможность создания и поддержания конкуренции между страховщиками за расширение страхового поля. Средствами привлечения застрахованных является качество предоставляемых услуг, качество информации, а также предложение дополнительных услуг по добровольному страхованию в пакете с услугами по обязательному страхованию. Поэтому частные страховщики, в отличие от других типов покупателей, экономически заинтересованы в качественном обслуживании и в защите прав пациентов.

Но обратной стороной самостоятельности частных страховщиков и их сильной мотивации к активной деятельности,

направленной на извлечение прибыли, являются большие возможности оппортунистического поведения, отклонения от общественных ожиданий, что эффективность использования ресурсов системы здравоохранения увеличится благодаря деятельности страховщиков. Для предотвращения оппортунистического поведения частных страховщиков необходим более высокий уровень развитости институтов, определяющих требования государства к медицинской помощи и устанавливающих порядок ее финансирования. Иными словами, чтобы обеспечить необходимые институциональные условия для ориентации частных страховщиков на рост эффективности, нужна гораздо более развития нормативно-правовая база, чем в других моделях.

Подведем итог сравнению трех моделей. Анализ экономической целесообразности использования модели с тем или иным типом покупателей предполагает сопоставление институционального потенциала и институциональных издержек разных моделей. Под ***институциональными издержками*** в данном случае понимаются издержки внедрения и поддержания институтов, обеспечивающих функционирование модели и эффективную деятельность соответствующих покупателей. То есть сравниваются: издержки по институциональному обеспечению модели с потенциальным ростом эффективности от действий покупателей.

Для каждой последующей модели характерен более высокий потенциал мотивации покупателей к эффективному использованию ресурсов, но и более высокие издержки, связанные с функционированием самих покупателей и с необходимостью иметь более развитые институты и затрачивать больше средств на обеспечение контроля за их соблюдением.

В третьей модели возможно развитие конкуренции и создание, таким образом, конкурентного давления на эффективность деятельности покупателя. Это может стать фактором, снижающим потребности в расходах на обеспечение давления государства на покупателей. Иными словами, конкуренция может позволить применять менее сильное государственное

давление на страховщиков для обеспечения эффективности их деятельности, по сравнению с силой давления, необходимой в ситуации отсутствия конкуренции страховщиков.

Если в третьей модели нет конкуренции, то эффективная деятельность страховщиков все равно возможна. Но для ее обеспечения необходимы значительные расходы на внедрение и поддержание соответствующих институтов, чья задача обеспечить требования к эффективности. Если эти институциональные издержки слишком высоки и не могут быть осуществлены в полном объеме, то целесообразность внедрения третьей модели без достаточного институционального обеспечения является проблематичной.

Каковы следствия внедрения конкурентной модели в случае отсутствия необходимых предпосылок? Появление новых субъектов в системе финансирования здравоохранения - частных страховщиков - происходит не взамен, а в дополнение к органам государственного управления здравоохранением. Соответственно административные издержки функционирования всей системы увеличиваются. Но при отсутствии или слабости конкурентного давления на страховщиков, слабости нормативно-правового регулирования их деятельности и контроля за использованием средств ОМС эффект от деятельности страховщиков в сравнении с дополнительными издержками неощутим. Более того, с появлением новых субъектов в системе финансирования, являющихся негосударственными коммерческими организациями, возникают новые возможности использования государственных средств для извлечения нелегитимных доходов страховщиками и взаимодействующими с ними чиновниками. А неизбежно формирующиеся в таких условиях клановые связи препятствуют как развитию конкуренции, так и внедрению более развитых институтов регулирования деятельности страховщиков. Таким образом, эффект от введения и функционирования новой модели может оказаться отрицательным по сравнению с моделью бюджетного финансирования.

4.3.5. Институциональные условия деятельности страховщиков в российской системе обязательного медицинского страхования

В какой мере реальные условия деятельности страховых медицинских организаций и фондов ОМС в России соответствуют теоретическим предпосылкам их эффективной деятельности? Если использовать типологию ситуаций деятельности покупателей медицинских услуг, рассмотренную выше, то вполне очевидно, что мы находимся в положении 2.2., характеризующемся слабостью давления государства на страховщиков и отсутствием конкурентного давления. Институциональное обеспечение третьей модели недостаточно. Отсюда оппортунистическое поведение страховщиков.

В России нет единой государственной системы медико-экономических стандартов (протоколов) лечения заболеваний, которые устанавливали бы детальные требования к объему, качеству и стоимости медицинских услуг, оплачиваемых за счет государственных средств.

Требования государства к рациональности использования средств декларативны, плохо специфицированы. Должным образом не обеспечивается контроль за использованием бюджетных ассигнований просто по назначению, не говоря уже о контроле за эффективностью затрат.

Главная проблема заключается в несбалансированности программ ОМС и их финансового обеспечения. Эта проблема имеет два измерения:

1. общая несбалансированность: недостаточность взносов работодателей на ОМС и бюджетных ассигнований на здравоохранение для финансирования государственных гарантий бесплатного медицинского обслуживания населения (составной частью этих гарантий является программа ОМС);
2. недостаточность средств, аккумулируемых в фондах ОМС, невыполнение обязательств государства по перечислению в фонды ОМС платежей за неработающее

население в размерах, достаточных для покрытия расходов на оказание им медицинской помощи в соответствии с программой ОМС.

В результате средства перечисляются страховщикам, не обеспечивают полного покрытия расходов по предоставлению застрахованным гарантируемой медицинской помощи. Значения подушевых нормативов, по которым фонды ОМС перечисляют средства страховым медицинским организациям, обычно меняются несколько раз в году, что лишает смысла усилия по экономии средств. Поэтому и нельзя рассчитывать, что экономические условия деятельности страховщиков будут заставлять их действовать эффективно.

Кроме того, используемые методы финансирования страховщиков в принципе не могут стимулировать их к экономически эффективной деятельности. Основная часть доходов страховых медицинских организаций складываются как фиксированный процент отчислений на ведение дела от объема передаваемых им средств ОМС. Помимо этого, страховщики вправе самостоятельно распоряжаться частью (в пределах 30%) доходов от инвестирования временно свободных средств и 20% средств от финансовых санкций, наложенных на медицинские учреждения. У страховщиков нет непосредственных экономических стимулов стремиться к более рациональному распределению ресурсов между различными производителями медицинских услуг и к управлению структурой оказания медицинской помощи и потоками пациентов. Напротив, региональные и местные органы власти во многих случаях препятствуют принятию страховщиками рациональных экономических решений и заставляют их заключать договора с конкретными медицинскими учреждениями, руководствуясь стремлением сохранить существующие медицинские учреждения на своей территории и обеспечить их персонал работой вне зависимости от ее клинической и экономической эффективности.

Неочевидность позитивных эффектов от деятельности страховщиков порождает стремление органов власти сократить их число и снизить расходы на их содержание. На это

направлены уже упоминавшиеся процедуры аккредитации медицинских страховых организаций, которые были введены в некоторых регионах. Проведение аккредитации означало административное оценивание эффективности деятельности страховых организаций и административный отбор "наиболее эффективных". При этом условия аккредитации оставляли возможность принятия субъективных решений лицами, ее проводящими. Подобная аккредитация предстает как средство формального институционального закрепления сложившихся социальных сетей и повышения их устойчивости за счет сужения круга участников.

Если не стимулировать конкуренцию и не усиливать давление государства на страховщиков, развивая необходимую для этого нормативно-правовую базу, то страховщики в системе общественного финансирования здравоохранения оказываются действительно лишними посредниками.

4.3.6. Свидетельства эффективности деятельности страховщиков

Как показал теоретический анализ, в страховой модели с частными страховщиками их деятельность может повышать эффективность использования общественных ресурсов даже без конкуренции и при слабости давления государства. Это возможно, если повышение эффективности использования ресурсов становится для страховщика необходимым условием экспансии его деятельности. Подтверждается ли это на практике? - Анализ работы российских страховщиков, проведенный по материалам публикаций в средствах массовой информации, позволяет ответить на этот вопрос утвердительно.

В деятельности российских страховых компаний есть примеры институциональных инноваций, создающих условия для более эффективного использования ресурсов в системе ОМС.

В качестве эффективных правомерно квалифицировать институциональные инновации, обеспечивающие[66]:

♦ снижение трансакционных издержек:

[66] Норт. Д. Указ. соч. Сс. 159-160

— повышение мобильности финансовых ресурсов (например, введение вексельного обращения, развитие методов бухучета и аудита);
— снижение издержек передачи и получения информации;
— снижение издержек контроля за соблюдением установленных правил и контрактов;
— обеспечение распределения риска;

♦ расширение пространства выбора экономических субъектов, сферы экономических соизмерений;

♦ усиление мотивации к экономически эффективной деятельности;

♦ распространение экономически полезных знаний.

Используя эту функциональную типологию, можно указать на следующие виды институциональных инноваций, реализованных российскими страховыми медицинскими организациями:

А. Создание автоматизированных систем учета объемов медицинских услуг и автоматизированных систем лекарственного обеспечения.

Введение вексельного обращения. Страховые медицинские компании инициировали создание схемы вексельного обращения в системе ОМС Ханты-Мансийского автономного округа[67].

Б. Внедрение пластиковых магнитных карт для автоматизированного учета медицинской помощи, предоставляемой каждому застрахованному, и осуществления соответствующих взаиморасчетов между страховыми компаниями и медицинскими организациями.

В. Инициация введения институтов, определяющих требования к результативности использования средств ОМС. Например, в Москве страховая медицинская компания "Макс-М" взяла на себя инициативу разработки проектов нормативных документов по введению медико-экономических стандартов, установивших состав и стоимость медицинской помощи,

[67] Порядин В. Медицинское страхование без прикрас. Медицинский Вестник 1997 №24. С.6.

оказываемой и оплачиваемой при лечении различных видов заболеваний. Это позволило устранить мотивацию медицинских учреждений к неоправданному наращиванию объемов оказываемой помощи, предъявляемых к оплате страховщикам.

Г. Внедрение рыночных процедур распределения ресурсов. В качестве примера можно привести эксперимент, проведенный в Москве в 1997-1998 гг. по инициативе двух страховых медицинских компаний: “Макс-М” и “Росно”[68]. Они добились передачи им функций финансирования лекарственного обеспечения тех групп населения, предоставление лекарств которым финансируется за счет государственного бюджета. Страховщиками была обнаружена подделка льготных рецептов в больших масштабах. Изменение формы рецептов и усиление контроля за их выписыванием позволило устранить возможность злоупотреблений. Страховщиками были внедрены тендерные процедуры закупки лекарственных средств. Эксперимент обеспечил экономию затрат бюджета на приобретение лекарственных средств для лечебно-профилактических учреждений и для льготных категорий граждан в размере 30% от первоначально запланированных на эти цели расходов в бюджете города Москвы на 1997 г.[69] Страховые компании, участвующие в эксперименте, получили 4% комиссионных от величины фактически переданных им бюджетных средств (данная величина не включала вышеназванную тридцатипроцентную экономию, которая осталась в городском бюджете).

Следует отметить, что субъектами институциональных инноваций в области финансирования здравоохранения являются и фонды ОМС. В качестве примеров можно здесь указать следующие инновации:

А. Введение вексельного обращения[70].

---

[68] Зурабов М.Ю. Пять лепт на страховом поле московского региона. Экономика здравоохранения. 1997, № 8/9 (21), с. 42-43.

[69] Матвиенко В. Объединив усилия, мы выживем. Медицинский вестник 1999 № 1, с. 1.

[70] Так, Ханты-Мансийский территориальный фонд ОМС выпустил свой собственный вексель, который используется для расчетов между субъектами территориальной системы ОМС. См.: Чемезов О. Ценю ответственность и чувство меры. Медицинский вестник. 1997. № 23. С. 3..

Б. Внедрение пластиковых карт для автоматизированного учета медицинской помощи, предоставляемой каждому застрахованному.

В. Создание компьютерно-информационных систем, осуществляющих автоматизированный учет и контроль поступления и расходования денежных средств в системе ОМС.

Г. Внедрение менее затратных, по сравнению со сметным финансированием фактически оказываемых услуг, методов финансирования медицинских учреждений.

Д. Разработка тарифов оплаты медицинской помощи, уменьшающих плату за повторное лечение того же самого заболевания у больного и таким образом ориентирующих учреждения здравоохранения на качественное проведение первого лечения[71].

К сожалению, доступных для анализа данных недостаточно для того, чтобы сделать какое-либо однозначное заключение кто проявляет в осуществлении эффективных институциональных инноваций в системе ОМС большую активность: фонды ОМС или страховые медицинские организации.

4.4. Рекомендации для политиков

Обеспечение сбалансированности требований к объемам и структуре медицинской помощи, предусмотренных программой государственных гарантий, с финансовыми ресурсами и соблюдение государством обязательств по финансированию программы являются центральными направлениями решения экономических проблем российского здравоохранения. Для обеспечения такой сбалансированности необходим пересмотр государственных гарантий в области здравоохранения и социального страхования: сокращение стоимостных объемов предоставления медицинской помощи за счет государственных средств, а также либо значительное перераспределение обязательных страховых взносов на социальное и медицинское страхование в пользу медицинского и соответствующий кар-

[71] Такое нововведение было осуществлено Калининградским территориальным фондом ОМС. См.: Медицинский вестник. 1998. №4.

динальный пересмотр схемы выплаты пособий по временной нетрудоспособности, либо введение соплатежей средне- и высокодоходных категорий групп населения за стационарную медицинскую помощь

Сохранение модели ОМС с частными страховщиками открывает стратегическую перспективу развития конкуренции между покупателями медицинских услуг в системе общественного финансирования и повышения его эффективности за счет сочетания двух сил: давления государства и конкурентного давления. Напротив, упрощение системы ОМС, выведение страховых медицинских организаций из числа субъектов ОМС закрывает такую стратегическую перспективу.

Но без решения проблемы сбалансированности государственных гарантий и их финансового обеспечения рассчитывать на развитие конкуренции между страховщиками нереально. Только при достижении такой сбалансированности и соблюдении государством своих обязательств можно рассчитывать на повышение эффективности использования ресурсов другими участниками общественной системы здравоохранения.

Дальнейшее развитие системы ОМС требует реализации следующих мер:

— Преодоление двоевластия в финансировании медицинской помощи, предусмотренной программами ОМС: превращение фондов ОМС во всех субъектах РФ в единственных держателей средств, предназначенных для финансирования программ ОМС. Для решения этой задачи необходимо, как минимум, предусмотреть в федеральном законодательстве однозначные требования к органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, определяющие порядок и размеры осуществления платежей в фонды ОМС за неработающее население, как максимум - ввести соответствующие целевые трансферты из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в фонды ОМС, либо закрепить за фондами ОМС фиксированную часть общих налоговых поступлений.

— Введение общегосударственных требований к объему и качеству медицинских услуг, которые должны быть предоставлены пациентам при различных типах заболеваний (медицинских протоколов), со степенью детализации, достаточной для однозначного оценивания затрат, необходимых для лечения соответствующих заболеваний.
— Повсеместное введение подушевого финансирования страховых медицинских организаций из фондов ОМС и разрешение страховщикам оставлять в качестве доходов определенную часть разницы между объемом получаемых ими ресурсов и произведенными затратами на обеспечение медицинской помощи в соответствии с программой ОМС. Это обеспечит их экономическую заинтересованность в экономии средств за счет более рациональной организации медицинской помощи.
— Усиление требований к деятельности страховых медицинских организаций.
— Поддержка участия страховых компаний в управлении организацией предоставления медицинской помощи застрахованным.
— Обеспечение прозрачности расходования средств ОМС фондами ОМС, страховыми компаниями, медицинскими организациями: введение федеральных требований к публикуемым отчетам, к порядку предоставления информации гражданам и средствам массовой информации и т.п.

Для усиления требований к страховым медицинским организациям существуют два пути. Один путь – введение процедуры аккредитации страховщиков. Федеральный фонд ОМС подготовил в 1997 г. предложения о повсеместном введении процедуры аккредитации страховых медицинских организаций. Интересно отметить, что в обосновании этих предложений ключевую роль играл принцип доверия. Суть аккредитации формулировалась как определение организаций, вызывающих доверие со стороны государства в лице органов, производящих такую аккредитацию. Оценивая эти предложе-

ния, нужно принять во внимание, что в наших условиях, при слабости институционального потенциала государства в целом, введение подобных процедур аккредитации без четких, однозначных правил оценки деятельности страховщиков приведет к усилению клановых структур.

Такая аккредитация будет либо препятствовать конкуренции, либо порождать ситуацию конкуренции за доверие фонда ОМС, производящего аккредитацию. Причем это будет доверием не ради реализации государственных интересов, а доверием ради личных интересов чиновников.

Альтернативный подход состоит в ***расширении лицензионных условий деятельности страховщиков в системе ОМС.*** Общий принцип введения таких дополняющих, уточняющих требований: они должны быть легко контролируемыми. То есть издержки контроля за их соблюдением должны быть невысокими. Пусть даже это достигается за счет ограничения пространства для маневра страховщиков.

Лицензионные условия, определяемые исходя из функций эффективности, соблюдение которых будет означать осуществление эффективной деятельности.

Возможное содержание расширенных лицензионных требований:

- минимальное значение численности застрахованных;
- обязательное наличие медико-экономических стандартов лечения, согласованных с лечебно-профилактическими учреждениями и позволяющих производить экономическое оценивание предоставляемой медицинской помощи;
- обязанность предоставить на утверждение лицензирующему органу операционный план, который должен содержать:
- перечень медицинских организаций, с которыми будут заключаться договоры на оказание медицинской помощи застрахованным;
- показатели объемов медицинской помощи, которые планируется оказать застрахованным в каждой из меди-

цинских организаций, включенных в операционный план;

— экономическое обоснование планируемого распределения средств между медицинскими организациями, включенными в операционный план;
— описание порядка контроля за обоснованностью госпитализации застрахованных;
— описание порядка контроля за выполнением медико-экономических стандартов (протоколов) лечения, утвержденных в установленном законодательством порядке;
— описание порядка предоставления застрахованным информации об условиях и порядке предоставления им медицинской помощи, предусмотренной территориальной программой ОМС, порядке подачи жалоб и обращения с жалобами в другие организации;
— описание порядка подачи и рассмотрения жалоб застрахованных; предельные сроки рассмотрения жалоб пациентов.
— после получения лицензии страховая медицинская организация должна представить выдавшему ее органу ежегодный отчет, в котором дается перечень внесенных в операционный план изменений и сравниваются результаты деятельности СМО с запланированными показателями;
— минимальный размер резервного фонда;
— прозрачность, публикация отчетов, предоставление информации о результатах свое деятельности.

Реализация всех перечисленных нововведений потребует значительных затрат, необходимые институциональные издержки высоки. Но если этого не сделать, то деятельность страховщиков не станет эффективной, все упреки будут справедливы, и тогда с экономической точки зрения правильнее упростить существующую модель ОМС.

Однако представляется, что перечисленные выше требования могут быть реализованы при наличии политической воли со стороны государства, направленной на повышение эффек-

тивности использования общественных ресурсов и действенности государственного регулирования. В первую очередь следует обеспечить расширение лицензионных условий. Это представляется наиболее актуальным и более осуществимым, чем обеспечение реальной сбалансированности государственных гарантий бесплатной медицинской помощи населению и их финансового обеспечения;

Кроме того, в рамках краткосрочного периода можно воспользоваться неравномерностью уровня необходимых институциональных издержек и уровня развитости потенциала эффективности моделей, а также институционального потенциала государственной власти в разных регионах. Следует принять во внимание фактор региональной дифференциации таких затрат. В одних регионах затраты на дополнительное институциональное обеспечение деятельности страховщиков в системе ОМС могут быть перекрыты эффектом, который будет получен от их деятельности в новых институциональных рамках. В других регионах необходимые затраты могут оказаться слишком высокими, и потому правильнее будет упростить используемую модель ОМС. Нужно предусмотреть возможность дальнейших инноваций в отдельных регионах при условии, что это не станет движением назад, к административно-командной системе управления здравоохранением. Для остальных - установить четкие критерии, при которых возможно использовать более простую модель организации ОМС.

Приложение к Главе 4

Проект Федерального закона “Об обязательном медицинском страховании граждан в Российской Федерации”

Пояснительная записка к проекту Федерального закона “Об обязательном медицинском страховании граждан в Российской Федерации”

Введение обязательного медицинского страхования граждан является одним из основных направлений проводимой реформы здравоохранения в России. Создание системы обязательного медицинского страхования было начато в 1993 в соответствии с новой редакцией Закона РФ "О медицинском страховании граждан в РФ" (апрель 1993 года).

Опыт пятилетнего развития системы обязательного медицинского страхования показывает, что действующий Закон о медицинском страховании в ряде положений не выполняется и нуждается в существенных дополнениях и изменениях с учетом перспектив развития системы обязательного медицинского страхования.

Настоящий Федеральный закон предлагается в качестве новой редакции Закона РФ “О медицинском страховании граждан в РФ”. Основные положения предлагаемого Федерального закона описаны ниже.

Необходимо внести изменения в Федеральный закон “О медицинском страховании граждан в РФ”, чтобы законодательно оформить существенные изменения, произошедшие в механизме финансирования системы ОМС. Основными из них являются привлечение средств федерального бюджета в качестве нового источника финансирования системы ОМС и введение принципов предоставления трансфертов из федерального бюджета субъектам РФ для покрытия расходов в системе ОМС, формирующих у исполнительных органов власти субъектов РФ экономическую заинтересованность в осуществлении финансирования системы ОМС из региональных бюджетов в полном объеме. Трансферты направляются в

территориальные фонды при условии перечисления в эти фонды средств из бюджетов субъектов РФ. В действующем законе федеральный бюджет как источник финансирования системы ОМС отсутствует, а также законодательно не закреплены принципы, на которых должно осуществляться выравнивание финансовых ресурсов на проведение ОМС в различных регионах РФ.

Важной проблемой, не нашедшей решения в действующем законодательстве, является проблема обеспечения сбалансированности гарантируемых гражданам в системе ОМС объемов медицинской помощи, которые определяются в федеральной и территориальных программах ОМС, и величины финансовых ресурсов, необходимых для реализации данных гарантий. Необходимо ввести в закон норму, определяющую, что Правительство РФ утверждает федеральную программу ОМС в соответствии с размерами страховых взносов и платежей на ОМС, устанавливаемыми при утверждении федерального бюджета. В свою очередь размеры платежей на ОМС из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований должны устанавливаться таким образом, чтобы в совокупности со страховыми взносами на ОМС обеспечить оплату медицинской помощи застрахованным в системе ОМС в объеме и на условиях, определяемых федеральной и территориальными программами ОМС. Предлагается ввести порядок, при котором в случае снижения платежей на ОМС из федерального бюджета по сравнению с установленными на 20% Правительство РФ рассматривает вопрос о сокращении государственных гарантий по федеральной программе ОМС.

Действующий закон не предусматривает действенных санкций за неуплату или ненадлежащую уплату органами исполнительной власти платежей по ОМС. Предлагается ввести в закон дополнение, *обязывающее* фонды ОМС обращаться в компетентный судебный орган в случае невыполнения органами исполнительной власти своих обязательств в системе ОМС, и уточняются права фондов ОМС в случае выявления теми нарушений в расходовании средств страховыми организациями, вводится положение об обязательном ежегодном

аудите фондов ОМС, осуществляемым аудитором, отобраны на конкурсной основе.

Действующий закон о медицинском страховании граждан не в полной мере может выполнять свое назначение вследствие недостаточно четкого определения статуса, прав и обязанностей субъектов медицинского страхования (фондов ОМС, страховых медицинских организаций, медицинских организаций). Статус фондов ОМС был установлен до принятия Гражданского кодекса РФ, в редакции Закона от 2 апреля 1993 г. было также определено, что Федеральный фонд ОМС создается Верховным Советом РФ и Правительством РФ. Позднее Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2288 положение закона в части создания Федерального фонда ОМС Верховным Советом РФ было признано недействующим. В соответствии с Указом Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 729 "Вопросы Федерального фонда ОМС", который признал недействующим Положение о Федеральном фонде ОМС (утвержденное Постановлением ВС РФ от 24.02.1993 г. № 4543-1), Правительство РФ утвердило новый Устав Федерального фонда ОМС (Постановление Правительства РФ от 29.07.1998 г. № 857). В связи с этим необходимо внести в закон изменения, позволяющие привести в соответствие с действующим законодательством нормы закона, касающиеся статуса фондов ОМС. Предлагается определить организационно-правовую форму фондов ОМС как "государственное финансово-кредитное учреждение". Учредителем Федерального фонда ОМС выступает Правительство РФ, а территориальных фондов ОМС органы исполнительной власти субъекта РФ и Федеральный фонд ОМС, что позволяет усилить координирующие функции центра в осуществлении единой политики в системе ОМС и образовать из совокупности фондов единую, институционально связанную систему. В то же время были уточнены задачи фондов ОМС, введены статьи регулирующие порядок формирования и расходования средств и имущества фондов ОМС.

С целью обеспечения прозрачности расходования средств страховыми медицинскими организациями и пресечения возможности использования средств ОМС на иные цели, в том

числе на оплату медицинских услуг по линии добровольного медицинского страхования, в проекте закона предлагается запретить страховым медицинским организациям осуществлять иные виды страховой деятельности, кроме обязательного медицинского страхования. В то же время в число обязанностей страховой медицинской организации, непосредственно связанных с выполнением ею своих основных функций, вводится организация предоставления медицинской помощи застрахованному, информирование застрахованного при выдаче полиса о программе ОМС, правилах ОМС, его правах, обязанностях страховых и медицинских организаций.

Для повышения результативности деятельности страховых медицинских организаций в системе обязательного медицинского страхования законопроект обязывает страховщиков разрабатывать операционные планы своей деятельности, и определяет требования к их содержанию. Устанавливается правовое регулирование обеспечения страховщиком вневедомственного независимого контроля качества медицинской помощи. Устанавливается правовое регулирование обеспечения страховщиком вневедомственного независимого контроля качества медицинской помощи.

Значительному пересмотру подвергнуты статьи действующего закона, определяющие договорную основу системы ОМС. Детально определена процедура заключения договора обязательного медицинского страхования между застрахованным и страховой медицинской организацией, впервые в статье о взаимоотношениях территориального фонда ОМС со страховщиком закреплен подушевой принцип финансирования страховых медицинских организаций, что создает основу для превращения страховой организации из пассивного посредника по передаче денег от фонда медицинскому учреждению в активного покупателя эффективных и качественных услуг.

По сравнению с действующим законом расширены права застрахованных в системе ОМС. Им предоставлено право участвовать в контроле за предоставляемой медицинской помощью, получать достоверную информацию от страховщика о видах, качестве и условиях предоставления медицинской по-

мощи, а также о деятельности страховой медицинской организации.

Необходим предусмотреть внесение следующих изменений, по сравнению с действующим Законом о медицинском страховании, касающихся основных проблем функционирования системы обязательного медицинского страхования:

изменений в механизме финансирования системы ОМС (привлечение средств федерального бюджета в качестве источника функционирования системы ОМС, предоставление целевых трансфертов);

— необходимости уточнения статуса фондов ОМС;
— обеспечения сбалансированности объемов гарантируемой в системе ОМС медицинской помощи с размерами финансирования;
— введения действенных санкций за неуплату или ненадлежащую уплату органами исполнительной власти платежей по ОМС;
— расширения круга обязанностей страховых медицинских организаций, непосредственно связанных с выполнением ими своих основных функций;
— совершенствования системы договорных отношений в системе ОМС;
— расширения прав застрахованных.

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

“Об обязательном медицинском страховании граждан в Российской Федерации”

Настоящий Федеральный закон (далее - Закон) определяет правовые, экономические и организационные основы обязательного медицинского страхования граждан в Российской Федерации, регулирует правоотношения, возникающие в связи с осуществлением обязательного медицинского страхования.

Настоящий Закон применяется по отношению ко всем субъектам обязательного медицинского страхования на территории Российской Федерации.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятие обязательного медицинского страхования

Обязательное медицинское страхование представляет собой систему государственных гарантий в области предоставления медицинской помощи гражданам, обеспечиваемых за счет страховых взносов юридических лиц и граждан и платежей из бюджетов в порядке и размерах, установленных законодательством Российской Федерации.

Статья 2. Субъекты обязательного медицинского страхования

1. Субъектами правоотношений в области обязательного медицинского страхования являются: застрахованные лица, плательщики страховых взносов (платежей), фонды обязательного медицинского страхования, страховые медицинские организации, медицинские организации.

2. В качестве застрахованного лица в системе обязательного медицинского страхования может выступать:

любой дееспособный гражданин Российской Федерации. От имени недееспособных или не полностью дееспособных лиц договор обязательного медицинского страхования заключают родители (опекуны, попечители);

иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации, если действующими на территории Российской Федерации международными договорами не предусмотрено иное. Обязательное медицинское страхование иностранных граждан и лиц без гражданства, временно находящихся в Российской Федерации, осуществляется в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

3. Лица, перечисленные в пункте 2 настоящей статьи, становятся застрахованными в системе обязательного медицинского страхования с момента заключения договора обязательного медицинского страхования с избранной ими российской страховой медицинской организацией.

4. Плательщиками страховых взносов (платежей) при обязательном медицинском страховании являются:

для неработающих граждан - федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации;

для работающих по трудовому договору граждан - юридические лица и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, выступающие работодателями;

для лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, и лиц, работающих по гражданско-правовому договору - сами указанные лица.

4. Фондами обязательного медицинского страхования являются Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Фонды обязательного медицинского страхования являются государственными внебюджетными фондами, созданными в форме учреждений.

Фонды обязательного медицинского страхования обеспечивают аккумулирование финансовых средств на обязательное медицинское страхование и их использование в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

5. Страховыми медицинскими организациями в системе обязательного медицинского страхования являются организации, созданные в соответствии с действующим на территории Российской Федерации законодательством для осуществления страховой деятельности, и получившие в установленном порядке государственное разрешение (лицензию) на осуществление страховой деятельности в области обязательного медицинского страхования.

6. Медицинскими организациями в системе обязательного медицинского страхования выступают юридические лица, имеющие лицензию на осуществление медицинской деятельности. Для целей настоящего Закона термин “медицинские организации” распространяется также на частнопрактикующих врачей без образования юридического лица, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности.

ГЛАВА 2. ГАРАНТИИ В СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГОМЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Статья 3. Виды обеспечения по обязательному медицинскому страхованию

В системе обязательного медицинского страхования гражданам Российской Федерации предоставляется бесплатная медицинская помощь в соответствии с федеральной и территориальными программами обязательного медицинского страхования.

Статья 4. Страховой полис в системе обязательного медицинского страхования

1. Страховой полис является документом, обеспечивающим реализацию прав застрахованных в системе обязательного медицинского страхования.

2. Каждый гражданин получает страховой полис. Страховой полис находится на руках у застрахованного.

3. Форма страхового полиса и инструкция о его ведении утверждаются Правительством Российской Федерации.

4. Страховой полис имеет силу на всей территории Российской Федерации, а также на территориях других государств, с которыми Российская Федерация имеет соглашения об обязательном медицинском страховании граждан.

Статья 5. Федеральная программа обязательного медицинского страхования

1. Федеральная программа обязательного медицинского страхования определяет перечень заболеваний, видов, объемов и условий оказания медицинской помощи, предоставляемые застрахованным за счет средств обязательного медицинского страхования.

2. Федеральная программа обязательного медицинского страхования устанавливает федеральные стандарты гарантированного минимума затрат на оказание медицинской помощи, предоставляемой застрахованным по обязательному медицинскому страхованию.

Порядок определения стоимости медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования устанавливается Правительством Российской Федерации.

3. Федеральную программу обязательного медицинского страхования ежегодно разрабатывает орган исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющий государственное управление здравоохранением, и утверждает Правительство Российской Федерации в соответствии с размерами страховых взносов и платежей на обязательное медицинское страхование, устанавливаемыми при утверждении федерального бюджета.

Статья 6. Территориальные программы обязательного медицинского страхования

1. Территориальные программы обязательного медицинского страхования разрабатываются субъектами Российской Федерации на основе федеральной программы обязательного медицинского страхования.

2. Территориальные программы обязательного медицинского страхования могут устанавливать более широкий, по сравнению с предусмотренными в федеральной программе обязательного медицинского страхования, перечень заболеваний и видов бесплатной медицинской помощи, а также большие объемы медицинской помощи, предоставляемой гражданам, проживающим на территории субъектов Российской Федерации.

3. Стоимость медицинской помощи, предоставляемой в соответствии с территориальными программами обязательного медицинского страхования, определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации для расчета стоимости медицинской помощи, предоставляемой в соответствии с федеральной программой обязательного медицинского страхования.

4. Финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования гарантируется субъектом Российской Федерации.

Затраты на оказание медицинской помощи, предусматриваемые территориальными программами обязательного медицинского страхования, в части превышающей федеральные стандарты гарантированного минимума затрат на оказание медицинской помощи, предоставляемой застрахованным в системе обязательного медицинского страхования, финансируются исключительно за счет дополнительных взносов из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также за счет других средств, привлекаемых на добровольной основе.

Финансирование территориальных программ обязательного медицинского страхования не может осуществляться за счет

увеличения установленных федеральным законом взносов работодателей в территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

5. Финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования осуществляется на основе договора, заключаемого между органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Территориальным фондом обязательного медицинского страхования.

Статья 7. Обязательное медицинское страхование граждан Российской Федерации за границей

Обязательное медицинское страхование граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, осуществляется на основе действующих на территории Российской Федерации международных договоров.

ГЛАВА 3. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЗАСТРАХОВАННЫХ ЛИЦ

Статья 8. Права застрахованных лиц в системе обязательного медицинского
страхования

1. Застрахованные лица имеют право на:

выбор страховой медицинской организации;

выбор медицинской организации и врача, состоящего в договорных отношениях со страховой медицинской организацией, в которой он застрахован;

получение медицинской помощи на всей территории Российской Федерации, в том числе за пределами постоянного места жительства, в объеме не ниже установленного Федеральной программой обязательного медицинского страхования;

получение медицинских услуг, соответствующих по виду, объему и качеству условиям федеральной и территориальных

программ обязательного медицинского страхования, независимо от размера фактически выплаченного страхового взноса;

участие в контроле за предоставляемой медицинской помощью в системе обязательного медицинского страхования;

получение достоверной информации от страховой медицинской организации о видах, качестве и условиях предоставления медицинской помощи медицинскими организациями и врачами, состоящими в договорных отношениях со страховщиком;

получение информации о деятельности страховой медицинской организации, формировании и расходовании страховых средств и резервов;

предъявление иска страховой медицинской организации, медицинской организации, лицам, занимающимся частной медицинской практикой, о возмещение причиненного по их вине ущерба.

2. С момента рождения гражданин становится застрахованным лицом в той страховой медицинской организации, в которой застрахована его мать, на день его рождения.

3. Право застрахованного лица на выбор врача, состоящего в договорных отношениях со страховой медицинской организацией, не влияет на право врача отказать в обслуживании застрахованному в случае, когда объем работы данного врача превышает установленные нормы обслуживания, за исключением случаев, требующих неотложного медицинского вмешательства.

4. Защиту интересов застрахованных лиц осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, страховые медицинские организации, профсоюзные или иные организации (объединения).

Статья 9. Обязанности застрахованных лиц в системе обязательного медицинского страхования

Застрахованные лица обязаны:

предъявлять страховой медицинский полис в момент обращения за медицинской помощью;

оповещать соответствующую страховую медицинскую организацию о потере или повреждении своего страхового медицинского полиса;

оповещать соответствующую страховую медицинскую организацию об изменении своей фамилии, имени, постоянного места нахождения не позже чем через 30 дней с того момента, когда эти изменения произошли;

соблюдать план лечения и правила поведения больных в медицинских организациях;

выполнять меры по профилактике заболеваний, заботиться о своем здоровье, не принимать действий, наносящих сознательный ущерб своему здоровью и здоровью других граждан.

ГЛАВА 4. ФОНДЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Статья 10. Система фондов обязательного медицинского страхования.

1. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования являются государственными финансово-кредитными учреждениями, созданными для реализации конституционных прав граждан в части охраны здоровья и получения медицинской помощи.

2. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования образуют систему фондов обязательного медицинского страхования.

Реорганизация или ликвидация системы фондов обязательного медицинского страхования может производиться только на основе федерального закона.

3. Управление системой фондов обязательного медицинского страхования осуществляется Федеральным фондом обязательного медицинского страхования на основании координационных процедур, установленных настоящим Законом.

Статья 11. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

1.Федеральный фонд обязательного медицинского страхования является государственным внебюджетным фондом Российской Федерации.

2.Федеральный фонд обязательного медицинского страхования создается в форме учреждения.

3. Учредителем Федерального фонда обязательного медицинского страхования является Правительство Российской Федерации.

4. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования действует на основе Устава, утверждаемого Правительством Российской Федерации.

5. Годовой бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования рассматривается и утверждается Федеральным Собранием Российской Федерации в форме федерального закона одновременно с принятием федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

6. Отчет об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования представляется Правительством Российской Федерации на рассмотрение и утверждение Федеральному Собранию в форме федерального закона.

7. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации ежегодно утверждает проведение аудита Федерального фонда обязательного медицинского страхования аудиторской фирмой, отобранной на конкурсной основе.

8. Задачами Федерального фонда обязательного медицинского страхования являются:

финансовое обеспечение установленных законодательством Российской Федерации прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования;

аккумулирование финансовых средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования для обеспечения

финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования;

обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования;

создание условий для выравнивания объемов и качества медицинской помощи, предоставляемой гражданам на всей территории Российской Федерации в рамках федеральной программы обязательного медицинского страхования;

участие в разработке и осуществлении государственной финансовой политики в области обязательного медицинского страхования.

9. Для решения задач, указанных в пункте 8 настоящей статьи, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования вправе:

обращаться в прокуратуру с требованиями об устранении выявленных нарушений прав и законных интересов граждан в системе обязательного медицинского страхования, в том числе о признании недействительными договоров, противоречащих нормативным актам об обязательном медицинском страховании, а также участвовать в рассмотрении судом или арбитражным судом дел, связанных с применением или нарушением нормативных актов об обязательном медицинском страховании;

в пределах установленной компетенции принимать акты, обязательные для исполнения территориальными фондами обязательного медицинского страхования и осуществлять контроль за их деятельностью;

осуществлять иные полномочия, предусмотренные нормативными актами об обязательном медицинском страховании.

Статья 12. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

1. Территориальные фонды обязательного медицинского страхования создаются в субъектах Российской Федерации и являются территориальными государственными внебюджетными фондами.

2. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования создается в форме учреждения.

3. Учредителями территориального фонда обязательного медицинского страхования являются орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление здравоохранением, не может выступать учредителем территориального фонда обязательного медицинского страхования.

4. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования несут субсидиарную ответственность по обязательствам территориального фонда обязательного медицинского страхования, если федеральным законом не предусмотрено иное.

5. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования действует на основе типового устава, утверждаемого Правительством Российской Федерации.

6. Годовой бюджет территориального фонда обязательного медицинского страхования рассматривается и утверждается законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации одновременно с принятием законов субъектов Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

7. Отчет об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования представляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на рассмотрение и утверждение законодательному (представительному) органу субъекта Российской Федерации в форме закона субъекта Российской Федерации.

8. Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации ежегодно рассматривает и утверждает проведение аудита территориального фонда обязательного медицинского страхования аудиторской фирмой, отобранной на конкурсной основе.

9. Задачами территориального фонда обязательного медицинского страхования являются:

финансовое обеспечение установленных законодательством Российской Федерации прав граждан на медицинскую помощь за счет средств обязательного медицинского страхования;

аккумулирование финансовых средств территориального фонда обязательного медицинского страхования для обеспечения финансовой стабильности системы обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации;

обеспечение финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации;

участие в разработке и осуществлении финансовой политики в области обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации;

заключение договоров об организации обязательного медицинского страхования со страховыми медицинскими организациями и контроль за соблюдением ими условий заключенных договоров.

10. Для решения задач, указанных в пункте 9 настоящей статьи, территориальный фонд обязательного медицинского страхования вправе:

обращаться в прокуратуру с требованиями об устранении выявленных нарушений нарушенных прав и законных интересов граждан в системе обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации, в том числе о признании недействительными договоров, противоречащих нормативным актам об обязательном медицинском страховании, а также участвовать в рассмотрении судом или арбитражным судом дел, связанных с применением или нарушением законодательства об обязательном медицинском страховании;

в отношениях с иными территориальными фондами обязательного медицинского страхования осуществлять координацию действий по организации и финансированию предостав-

ления медицинских услуг гражданам, которые получают указанные услуги за пределами территории субъекта Российской Федерации, являющейся местом их постоянного нахождения;

осуществлять иные полномочия, предусмотренные нормативными актами об обязательном медицинском страховании.

11. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования по согласованию с органом исполнительной власти Российской Федерации и с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющими государственное управление здравоохранением, а также с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования может осуществлять обязательное медицинское страхование граждан при условии отсутствия страховых медицинских организаций, обратившихся в территориальный фонд обязательного медицинского страхования с просьбой о заключении договора об организации обязательного медицинского страхования.

Территориальный фонд обязательного медицинского страхования в своей деятельности в части осуществления медицинского страхования пользуется правами и несет обязанности, установленные настоящим законом для страховых медицинских организаций.

Статья 13. Финансовые средства и имущество фондов обязательного медицинского страхования

1. Финансовые средства и имущество Федерального фонда обязательного медицинского страхования образуются за счет:

части страховых взносов работодателей на обязательное медицинское страхование в размерах, установленных федеральным законом;

платежей из федерального бюджета на выполнение федеральной программы обязательного медицинского страхования в размерах, установленных федеральным законом;

взносов территориальных фондов на реализацию совместных программ, выполняемых на основании договоров между

Федеральным и территориальными фондами обязательного медицинского страхования;

добровольных взносов юридических и физических лиц;

доходов от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса финансовых средств;

поступлений из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

2. Финансовые средства и имущество территориального фонда обязательного медицинского страхования образуются за счет:

части страховых взносов работодателей на обязательное медицинское страхование в размерах, установленных федеральным законом;

платежей из бюджета субъекта Российской Федерации, местных бюджетов на выполнение территориальной программы обязательного медицинского страхования в установленном законом размере;

субвенций и трансфертов из Федерального фонда обязательного медицинского страхования;

доходов от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса финансовых средств;

финансовых средств, взыскиваемых в административном или судебном порядке в качестве штрафных санкций с плательщиков страховых взносов, страховых медицинских организаций, медицинских организаций и других юридических и физических лиц за нарушение положений действующего законодательства об обязательном медицинском страховании и подлежащих зачислению в территориальный фонд обязательного медицинского страхования;

добровольных взносов юридических и физических лиц;

поступлений из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

3. Средства Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности, не входят в состав бюджетов всех

уровней бюджетной системы Российской Федерации и изъятию не подлежат.

4. Страховые взносы и платежи на обязательное медицинское страхование, перечисляемые в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, находятся в оперативном управлении указанных фондов.

5. Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования в отношении имущества, принадлежащего им на праве оперативного управления, осуществляют в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества владение, пользование и распоряжение им.

Имущество Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования изъятию не подлежит.

6. Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами.

Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования не отвечают по обязательствам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

7. Исполнительные органы Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования обязаны обращаться в компетентный судебный орган в случае неуплаты или ненадлежащей уплаты федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местными органами власти, а также юридическими лицами платежей и взносов на обязательное медицинское страхование. Обращение в компетентный судебный орган должно последовать не позднее 7 дней с момента, когда оплата должна была быть произведена.

Ответственность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных органов власти, юридических лиц устанавливается налоговым законодательством.

8. При неисполнении или ненадлежащем исполнении кредитными организациями поручений плательщиков по пере-

числению в Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования платежей по обязательному медицинскому страхованию, кредитные организации несут ответственность перед фондами в размере 0,3% от суммы неисполненного или ненадлежащим образом исполненного платежного поручения за каждый день просрочки. Списание осуществляется налоговыми органами в соответствии с налоговым законодательством.

9. Федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования не вправе создавать коммерческие организации или участвовать в них.

10. Временно свободные финансовые средства Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования используются для размещения в банковских депозитах и приобретения государственных ценных бумаг в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Доходы от использования временно свободных финансовых средств и нормированного страхового запаса Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования могут быть использованы исключительно на финансирование тех мероприятий, которые осуществляются в соответствии с задачами Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

ГЛАВА 5. СТРАХОВЫЕ МЕДИЦИНСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Статья 14. Страховая медицинская организация

1. Страховыми медицинскими организациями, осуществляющими обязательное медицинское страхование, выступают юридические лица, имеющие государственное разрешение (лицензию) на право заниматься обязательным медицинским

страхованием и организующие свою деятельность в соответствии с законодательством, действующим на территории Российской Федерации.

2. Органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществляющие управление здравоохранением, федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, медицинские организации, участвующие в системе обязательного медицинского страхования, а также их объединения (ассоциации и союзы), не имеют права выступать в качестве учредителей страховых медицинских организаций.

3. Указанным в пункте 2 настоящей статьи организациям и лицам не может быть передано органами по управлению государственным и муниципальным имуществом право представлять государство и органы местного самоуправления в качестве учредителя страховых медицинских организаций.

4. Руководители органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществляющих управление здравоохранением, руководители Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования, руководители медицинских организаций системы обязательного медицинского страхования, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой в системе обязательного медицинского страхования, не имеют право входить в состав органов управления страховых медицинских организаций.

Статья 15. Выдача лицензий на право заниматься обязательным медицинским страхованием

1. Страховые медицинские организации осуществляют свою деятельность по обязательному медицинскому страхованию на основании лицензии. Государственная лицензия на право заниматься обязательным медицинским страхованием

выдается федеральным органом по надзору за страховой деятельностью.

2. Для получения лицензии на право заниматься обязательным медицинским страхованием страховая медицинская организация обязана предоставить на утверждение федеральному органу по надзору за страховой деятельностью операционный план, согласованный с территориальным фондом обязательного медицинского страхования.

3. Операционный план страховой медицинской организации должен содержать:

перечень медицинских организаций, с которыми будут заключаться договоры на предоставление медицинских услуг помощи застрахованным;

показатели объемов медицинской помощи, которые планируется оказать застрахованным в каждой из медицинских организаций, включенных в операционный план;

экономическое обоснование планируемого распределения средств между медицинскими организациями, включенными в операционный план;

описание порядка контроля за обоснованностью госпитализации застрахованных;

описание порядка контроля за выполнением медико-экономических стандартов (протоколов) лечения, утвержденных в установленном законодательством порядке;

описание порядка предоставления застрахованным информации об условиях и порядке предоставления им медицинской помощи, предусмотренной территориальной программой обязательного медицинского страхования, порядке подачи жалоб и обращения с жалобами в другие организации;

описание порядка подачи и рассмотрения жалоб застрахованных; предельные сроки рассмотрения жалоб пациентов.

4. Порядок получения лицензии на право заниматься обязательным медицинским страхованием устанавливается нормативными актами Российской Федерации.

5. Федеральный орган по надзору за страховой деятельностью вправе устанавливать требования к минимальной чис-

ленности застрахованных и к минимальным размерам резервных фондов в страховой медицинской организации, занимающейся обязательным медицинским страхованием.

6. Страховая медицинская организация, получившая лицензию на право заниматься обязательным медицинским страхованием, обязана представлять федеральному органу по надзору за страховой деятельностью ежегодный отчет, в котором дается перечень внесенных в операционный план изменений, согласованных с территориальным фондом обязательного медицинского страхования, и сравниваются результаты деятельности страховой медицинской организации с показателями операционного плана.

7. Страховые медицинские организации, проводящие обязательное медицинское страхование, не вправе заниматься иными видами страховой деятельности.

Статья 16. Права и обязанности страховой медицинской организации

1. Страховая медицинская организация имеет право:

свободно выбирать медицинские организации и лиц, занимающихся частной медицинской практикой, для оказания медицинской помощи и услуг в системе обязательного медицинского страхования;

принимать участие в определении тарифов на медицинские услуги по обязательному медицинскому страхованию через ассоциацию страховых медицинских организаций;

предъявлять в судебном порядке иск медицинской организации или (и) лицу, занимающемуся частной медицинской практикой, на возмещение вреда, причиненного застрахованному по их вине;

предъявлять в судебном порядке иск физическим и юридическим лицам по возмещению расходов на оказание медицинской помощи застрахованным, вследствие вреда, причиненного их здоровью, по вине указанных лиц;

предъявлять иск территориальному фонду обязательного медицинского страхования в случае нарушения условий дого-

воров между страховой медицинской организацией и территориальным фондом обязательного медицинского страхования на организацию обязательного медицинского страхования;

приостанавливать организацию медицинской помощи застрахованным в случае непоступления или несвоевременного поступления платежей из территориального фонда обязательного медицинского страхования на обеспечение территориальной программ обязательного медицинского страхования.

2. Страховая медицинская организация обязана:

с момента выдачи страхового медицинского полиса застрахованному организовывать предоставление медицинской помощи застрахованному в объеме территориальной программы обязательного медицинского страхования;

заключать договоры с медицинскими организациями и лицами, занимающимися частной медицинской практикой, на оказание медицинской помощи застрахованным по обязательному медицинскому страхованию;

оплачивать медицинскую помощь, предоставляемую медицинской организацией или частнопрактикующим врачом лицу, застрахованному в данной страховой медицинской организации, в соответствии с договором, заключенным данной страховой медицинской организацией с медицинской организацией или частнопрактикующим врачом;

защищать интересы застрахованных; в случае нарушения прав застрахованного по его поручению представлять его интересы в суде;

выдавать застрахованным страховые медицинские полисы;

при выдаче страхового медицинского полиса ознакомить застрахованного с федеральной и территориальной программами обязательного медицинского страхования, правилами обязательного медицинского страхования, правами застрахованного, обязанностями страховых организаций и медицинских организаций по организации медицинской помощи, условиями и порядком возмещения застрахованному ущерба, нанесенного действиями или бездействием медицинских организаций и страховщика;

организовывать свою работу и работу своих подразделений таким образом, чтобы не ограничивать доступ граждан к страховой медицинской организации и медицинским организациям, состоящим с ней в договорных отношениях, при осуществлении гражданами права выбора страховой медицинской организации и медицинской организации;

контролировать объем, качество и условия предоставления медицинской организацией медицинской помощи застрахованным в соответствии с условиями договора;

предоставлять застрахованному лицу по его требованию копию счета за полученные им медицинские услуги;

вести учет средств обязательного медицинского страхования, представлять отчеты;

осуществлять меры, обеспечивающие финансовую устойчивость своей деятельности; страховые медицинские организации для обеспечения устойчивости страховой деятельности создают в установленном порядке резервные фонды;

организовывать не реже одного раза в год проведение аудиторской проверки своей деятельности.

Статья 17. Страховые резервы страховой медицинской организации

1. Страховая медицинская организация создает и управляет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации:

резервом оплаты медицинских услуг;

запасным резервом.

2. Резервы, образуемые страховой медицинской организацией, не подлежат изъятию в соответствующие бюджеты.

3. Временно свободные средства резерва оплаты медицинских услуг и запасного резерва могут размещаться в банковских депозитах и инвестироваться в высоколиквидные ценные бумаги в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

4. В случае прекращения, в том числе досрочного, договора на выполнение программ обязательного медицинского страхо-

вания страховая медицинская организация возвращает территориальному фонду обязательного медицинского страхования средства, предназначенные на оплату медицинских услуг, в том числе средства сформированных резервов: оплаты медицинских услуг и запасного, оставшиеся после выполнения ею обязательств по договорам перед медицинскими организациями.

Статья 18. Доходы и расходы страховой медицинской организации

1. К доходам страховой медицинской организации по обязательному медико-социальному страхованию относятся:

страховые платежи по обязательному медицинскому страхованию, поступившие от территориального фонда обязательного медицинского страхования;

сумма возврата из резерва оплаты медицинских услуг и запасного резерва;

другие доходы, связанные с проведением обязательного медицинского страхования, в том числе от инвестирования резервов.

2. К расходам страховой медицинской организации по обязательному медицинскому страхованию относятся:

оплата медицинских услуг на основании предъявленных медицинской организацией документов;

отчисления в резерв оплаты медицинских услуг и запасной резерв;

расходы на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию;

прочие расходы, в том числе связанные с инвестированием средств резервов.

3. Финансовые средства медицинской страховой организации, поступающие в соответствии с заключенными договорами с территориальным фондом обязательного медицинского страхования на организацию обязательного медицинского страхования, используются для оплаты медицинской помощи

застрахованным на основании договоров с медицинскими организациями.

4. Страховая медицинская организация оплачивает счета медицинских организаций по тарифам, утвержденным в порядке, определенном в части 1 статьи 23 настоящего Закона.

Состав и норматив расходов на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию определяются территориальным фондом обязательного медицинского страхования в пределах, устанавливаемых Федеральным фондом обязательного медицинского страхования.

5. По окончании отчетного периода определяются финансовые результаты проведения обязательного медицинского страхования путем сопоставления доходов и расходов.

6. Превышение доходов над расходами определяется отдельно по операциям обязательного медицинского страхования и по операциям, связанным с инвестированием резервов.

7. Сумма превышения доходов над расходами, за исключением суммы сэкономленных средств на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию, направляется на пополнение резервов.

Порядок и размеры направления превышения доходов над расходами на пополнение резерва оплаты медицинских услуг и запасного резерва устанавливается территориальным фондом обязательного медицинского страхования.

Сэкономленные средства на ведение дела по обязательному медицинскому страхованию являются доходом страховой медицинской организации.

8. Источником покрытия расходов по оплате медицинских услуг, превышающих средства, предназначенные на эти цели, являются доходы, полученные от инвестирования средств резерва оплаты медицинских услуг и запасного резерва.

9. При недостатке средств у страховой медицинской организации для оплаты медицинских услуг при резком изменении условий оказания медицинской помощи застрахованным вследствие эпидемий и в других случаях, страховая медицинская организация вправе обратиться в территориальный фонд обязательного медицинского страхования за субвенцией.

Условия и порядок выдачи субвенции страховым медицинским организациям из территориальных фондов обязательного медицинского страхования устанавливаются Правительством Российской Федерации.

10. Доходы, полученные от инвестирования средств резервов, в случае их неиспользования на покрытие расходов по оплате медицинских услуг направляются на пополнение соответствующих резервов по нормативам, устанавливаемым территориальным фондом обязательного медицинского страхования, а оставшиеся средства являются доходом страховой медицинской организации.

Статья 19. Учет и контроль за деятельностью страховой медицинской организации

1. План счетов и правила бухгалтерского учета, показатели и формы учета страховых операций и отчетности страховых медицинских организаций, а также сроки публикаций ими годовых балансов счетов прибылей и убытков устанавливаются федеральным органом по надзору за страховой деятельностью по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и Государственным комитетом Российской Федерации по статистике.

2. Показатели и формы отчетности по обязательному медицинскому страхованию для страховых медицинских организаций разрабатываются Федеральным фондом обязательного медицинского страхования по согласованию с федеральным органом по надзору за страховой деятельностью, Министерством финансов Российской Федерации и Государственным комитетом Российской Федерации по статистике.

3. Страховые медицинские организации, осуществляющие обязательное медицинское страхование населения соответствующей территории, обязаны предоставлять территориальному фонду обязательного медицинского страхования информацию о количестве и составе застрахованных, объеме и стоимости оплаченных медицинских услуг при осуществлении ими территориальной программы обязательного медицинского

страхования, размерах штрафных санкций, предъявленных ими к медицинским организациям, данные о расходах на ведение дела и формировании и расходовании резервов и фондов по обязательному медицинскому страхованию и другую необходимую информацию.

4. Контроль за деятельностью страховщиков осуществляется федеральным органом по надзору за страховой деятельностью, а также территориальным фондом обязательного медицинского страхования.

5. В случае выявления нарушений в расходовании средств обязательного медицинского страхования страховой медицинской организацией территориальный фонд обязательного медицинского страхования обязан направить предписание об устранении нарушений.

В случае неоднократного направления предписаний территориальный фонд обязательного медицинского страхования вправе приостановить выплату финансовых средств страховщику и одновременно обратиться с ходатайством в орган, выдавший лицензию на обязательное медицинское страхование, о временном приостановлении действия последней.

Статья 20. Контроль качества и объемов медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования

1. Контроль качества медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования осуществляется на основе стандартов медицинской помощи, устанавливаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление здравоохранением, совместно с профессиональными медицинскими ассоциациями, ассоциациями страховых медицинских организаций и территориальными фондами обязательного медицинского страхования.

Порядок контроля устанавливается органом исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющим государственное управление здравоохранением.

2. Без ущерба для пункта 1 настоящей статьи контроль качества и объемов медицинской помощи проводится страховыми медицинскими организациями в пределах средств на ведение дела.

Для осуществления указанного контроля страховщики вправе привлекать любого рода экспертов.

3. Эксперты осуществляют свои контрольные функции преимущественно в сфере своей специализации.

Эксперты дают заключение об обоснованности предоставленных медицинских услуг.

4. Эксперты не имеют права осуществлять контрольную деятельность в медицинских организациях, участниками, работниками, собственниками или членами органов управления которых они являются.

Эксперты не имеют также права осуществлять контрольную деятельность, если имеются основания для сомнения в их объективности из-за наличия предубеждения по отношению к лицам или объектам, по отношению к которым осуществляется контроль.

Эксперты обязаны информировать об указанных фактах страховую медицинскую организацию, для которой они осуществляют контрольную деятельность.

ГЛАВА 6. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Статья 21. Права и обязанности медицинских организаций

1. Медицинскими организациями в системе обязательного медицинского страхования могут быть юридические лица любой формы собственности, организационно-правовой формы и численности работников, получившие в установленном порядке лицензию на осуществление медицинской деятельности.

Для целей настоящего Закона термин “медицинские организации” распространяется также на частнопрактикующих врачей без образования юридического лица, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности.

2. Медицинские организации строят свою деятельность на основе договоров со страховыми медицинскими организациями.

3. Медицинские организации, выполняющие программы обязательного медицинского страхования, имеют право оказывать медицинскую помощь вне системы обязательного медицинского страхования.

4. Медицинские организации в системе обязательного медицинского страхования имеют право на выдачу документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность застрахованных .

Статья 22. Сертификация и лицензирование медицинских организаций

1. Сертификация медицинских услуг, предоставляемых в системе обязательного медицинского страхования, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Лицензированию подлежат все медицинские организации, независимо от организационно-правовой формы, а также все лица, занимающиеся частной медицинской практикой.

Условия выдачи лицензии на право заниматься медицинской деятельностью (виды), порядок лицензирования, а также перечень оснований для отказа в выдаче лицензий, лишения лицензий, приостановления ее действия, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Статья 23. Тарифы на медицинские услуги в системе обязательного медицинского страхования

1. Тарифы на медицинские услуги при обязательном медицинском страховании определяются соглашением между орга-

нами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление здравоохранением, территориальными фондами обязательного медицинского страхования, ассоциациями страховых медицинских организаций, профессиональными медицинскими ассоциациями.

Порядок оплаты медицинских услуг в системе обязательного медицинского страхования устанавливается Правительством Российской Федерации.

2. Тарифное соглашение должно пересматриваться по крайней мере один раз в год.

Статья 24. Учет и отчетность медицинской организации в системе обязательного медицинского страхования

Медицинская организация ведет учет услуг, оказанных застрахованным по договорам со страховыми медицинскими организациями, и предоставляет территориальному фонду обязательного медицинского страхования и страховым медицинским организациям сведения по формам отчетности, утвержденным в установленном порядке.

ГЛАВА 7. ФИНАНСОВЫЕ СРЕДСТВА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Статья 25. Источники финансовых средств системы обязательного медицинского страхования

Источниками финансовых средств системы обязательного медицинского страхования являются:

страховые взносы на обязательное медицинское страхование, уплачиваемые юридическими лицами и гражданами, за-

нимающимися предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, выступающими работодателями, а также лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, и лицами, работающими по гражданско-правовому договору;

платежи на обязательное медицинское страхование, осуществляемые органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за счет средств, предусматриваемых в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации;

доходы от использования временно свободных средств;

штрафы и пени в случаях нарушения плательщиками порядка уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование;

иные источники, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

Статья 26. Порядок поступления платежей и взносов в фонды обязательного медицинского страхования

1. Страховые взносы на обязательное медицинское страхование направляются в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и в территориальные фонды обязательного медицинского страхования по месту государственной регистрации работодателя в пропорции, устанавливаемой федеральным законом.

2. Платежи на обязательное медицинское страхование из федерального бюджета направляются в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

3. Платежи на обязательное медицинское страхование из бюджетов субъектов Российской Федерации направляются в территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Статья 27. Государственные гарантии финансового обеспечения системы обязательного медицинского страхования

1. Тариф страховых взносов на обязательное медицинское страхование определяется в процентах по отношению к начисленной оплате труда по всем основаниям и устанавливается федеральным законом.

2. Размер платежей на обязательное медицинское страхование из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований устанавливается таким образом, чтобы в совокупности со страховыми взносами на обязательное медицинское страхование обеспечить оплату медицинской помощи, предоставляемой гражданам в системе обязательного медицинского страхования в соответствии, в объеме и на условиях, определяемых федеральной и территориальными программами обязательного медицинского страхования.

3. Размер платежей на обязательное медицинское страхование из федерального бюджета устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

4. Размеры платежей на обязательное медицинское страхование из бюджетов субъектов Российской Федерации устанавливаются законами о бюджете субъектов Российской Федерации.

5. В случае снижения объемов поступления платежей на обязательное медицинское страхование из федерального бюджета по сравнению с установленными при утверждении федерального бюджета более чем на 20% Правительство Российской Федерации не позднее 20-го числа месяца, следующего за кварталом, в котором произошло фактическое снижение объемов поступлений платежей, рассматривает вопрос о сокращении государственных гарантий по федеральной программе обязательного медицинского страхования.

6. Субъекты Российской Федерации могут предусматривать в своих бюджетах дополнительные расходы на обеспечение

выполнения территориальных программ обязательного медицинского страхования.

Статья 28. Порядок использования финансовых средств системы фондов обязательного медицинского страхования.

1. Финансовые средства системы фондов обязательного медицинского страхования используются для оплаты предоставляемой медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования.

2. Финансовые средства Федерального фонда обязательного медицинского страхования используются для выдачи субвенций и трансфертов территориальным фондам обязательного медицинского страхования.

3. Субвенции выдаются на безвозмездной и безвозвратной основе при недостатке финансовых средств для выполнения федеральной программы обязательного медицинского страхования при резком изменении условий оказания медицинской помощи застрахованным вследствие эпидемий и в других случаях.

Условия и порядок выдачи субвенции территориальным фондам обязательного медицинского страхования из Федерального фонда обязательного медицинского страхования устанавливаются Правительством Российской Федерации.

4. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования участвует в долевом финансировании выполнения федеральной программы обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации путем предоставления трансфертов территориальным фондам обязательного медицинского страхования.

Трансферты Федерального фонда обязательного медицинского страхования выдаются на безвозмездной основе территориальным фондам обязательного медицинского страхования субъектов Российской Федерации, в которых возможности сбора взносов работодателей на обязательное медицинское страхование и уровень бюджетной обеспеченности недоста-

точны для выполнения федеральной программы обязательного медицинского страхования.

5. Величины трансфертов из Федерального фонда обязательного медицинского страхования и платежей на обязательное медицинское страхование из бюджетов субъектов Российской Федерации в территориальные фонды обязательного медицинского страхования устанавливаются в согласованных размерах.

Пропорции размеров федеральных трансфертов и платежей субъектов Российской Федерации устанавливаются в зависимости от стоимости выполнения федеральной программы обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации и уровня его социально-экономического развития.

Размеры трансфертов устанавливаются при утверждении годового бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

6. Условием предоставления трансфертов и субвенций из Федерального фонда обязательного медицинского страхования является своевременное поступление платежей на обязательное медицинское страхование из бюджетов субъектов Российской Федерации в территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

7. В случае неисполнения и (или) отказа от принятия решения о пропорциональном финансировании территориального фонда обязательного медицинского страхования со стороны субъекта Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования вправе приостанавливать финансирование из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

8. В целях сокращения встречных финансовых потоков Федеральный фонд обязательного медицинского страхования по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять зачет сумм, причитающихся территориальным фондам обязательного медицинского страхования из Федерального фонда обязательного медицинского страхования и сумм поступлений на соответ-

ствующей территории, в пределах доли, зачисляемой в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

9. Финансовые средства территориальных фондов обязательного медицинского страхования используются для оплаты медицинской помощи, предоставляемой застрахованным в рамках федеральной и территориальных программ обязательного медицинского страхования.

10. Для оплаты медицинской помощи в рамках федеральной программы обязательного медицинского страхования используются финансовые средства, аккумулированные в территориальном фонде обязательного медицинского страхования за счет части страховых взносов, платежей из бюджетов субъектов Российской Федерации, а также трансфертов и субвенции Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

11. Для оплаты медицинской помощи в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования используются дополнительные платежи из бюджета субъекта Российской Федерации, перечисляемые в соответствии с договором между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и территориальным фондом обязательного медицинского страхования.

12. Оплата медицинской помощи территориальными фондами обязательного медицинского страхования осуществляется путем заключения договоров на выполнение федеральной и территориальной программ обязательного медицинского страхования со страховыми медицинскими организациями по дифференцированным подушевым нормативам.

Порядок определения дифференцированных подушевых нормативов на обязательное медицинское страхование устанавливается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основе порядка, установленного Правительством Российской Федерации.

13. Порядок взаиморасчетов за медицинскую помощь, оказанную застрахованным за пределами субъектов Российской Федерации в рамках Федеральной программы обязательного

медицинского страхования определяется Федеральным фондом обязательного медицинского страхования.

ГЛАВА 8. ДОГОВОРНАЯ ОСНОВА ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Статья 29. Договор обязательного медицинского страхования

1. Договор обязательного медицинского страхования - это соглашение между физическим лицом, указанным в пункте 2 статьи 2 настоящего Закона, и страховщиком, в силу которого страховщик обязуется организовывать и оплатить предоставление медицинской помощи застрахованному в объемах и на условиях, определенных в федеральной и территориальной программах обязательного медицинского страхования, а застрахованный обязуется обращаться медицинскую организацию, состоящую в договорных отношениях со страховщиком, в которой ему будет оказана бесплатная медицинская помощь.

2. В случаях нахождения застрахованного вне места нахождения медицинской организации, указанной в пункте 1 настоящей статьи, и при отсутствии, с учетом всех обстоятельств, реальной возможности обратиться в эту организацию, заключение договора обязательного медицинского страхования дает право обращаться в иную медицинскую организацию, нежели указанная в пункте 1 настоящей статьи.

Затраты на оказание медицинской помощи в этом случае компенсируются медицинским организациям территориальными фондами обязательного медицинского страхования по месту нахождения медицинской организации.

Названные суммы подлежат впоследствии компенсации территориальным фондам обязательного медицинского страхования по месту нахождения медицинской организации тер-

риториальными фондами обязательного медицинского страхования по месту жительства застрахованного.

Компенсация производится в течение 14 дней со дня проплаты и извещения об этом территориального фонда обязательного медицинского страхования по месту жительства застрахованного. В случае задержки перечисления суммы компенсации фонд обязательного медицинского страхования по месту жительства застрахованного уплачивает фонду обязательного медицинского страхования по месту нахождения медицинской организации 1% от просроченной к перечислению суммы за каждый день просрочки.

3. Договор обязательного медицинского страхования заключается в строгом соответствии с типовым договором, разрабатываемым Правительством Российской Федерации.

4. До заключения договора обязательного медицинского страхования физическое лицо заявляет страховщику о своем намерении заключить с ним договор обязательного медицинского страхования. Отсутствие заявления делает договор обязательного медицинского страхования ничтожным. Обязанность доказывать наличие или отсутствие заявления лежит на страховщике.

В случае признания по указанным в настоящем пункте основаниям договора страхования ничтожным страховщик обязуется возвратить фонду обязательного медицинского страхования полученные от него в отношении данного лица средства, а также уплатить фонду сумму, равную стократному размеру полученных от фонда обязательного медицинского страхования в отношении данного лица средств. При этом средства, перечисленные страховщиком медицинской организации в связи с оказанием данному физическому лицу медицинской помощи, возврату не подлежат. 5. Факт заключения договора обязательного медицинского страхования удостоверяется передаваемым страховщиком застрахованному лицу страховым полисом. Форма страхового полиса утверждается Правительством Российской Федерации.

6. В случае, если физическое лицо не реализует своего права на заключение с избранным им страховщиком договора

обязательного медицинского страхования, названный договор считается автоматически заключенным в случае оказания этому физическому лицу (с его согласия - если таковое в силу состояния лица реально могло быть получено) медицинской помощи в медицинской организации. При этом в качестве страховщика выступает страховая организация, поддерживающая договорные отношения с этой медицинской организацией. Датой заключения договора будет считаться дата поступления лица в медицинскую организацию.

Рассматриваемые договорные отношения должны быть оформлены в письменном виде, включая выдачу полиса, в течение 14 дней со дня заключения договора (либо в силу тяжелого состояния лица - в иную дату, однако не позднее 14 дней с даты, когда по мнению независимой экспертизы лицо было в состоянии оформить соответствующие отношения).

7. Застрахованный вправе не чаще, чем один раз в год, расторгнуть договор обязательного медицинского страхования по собственной инициативе и заключить договор обязательного медицинского страхования с другой страховой медицинской организацией.

8. Физическое лицо вправе одновременно вступать в договорные отношения по обязательному медицинскому страхованию лишь с одной страховой медицинской организацией. Договоры, противоречащие данному положению, являются ничтожными.

Страховщик обязан убедиться, что физическое лицо одновременно не состоит в договорных отношениях с другим страховщиком.

Лицо, заключившее договор обязательного медицинского страхования одновременно с несколькими организациями, уплачивает территориальному фонду обязательного медицинского страхования штраф в размере суммы (из расчета за 12 месяцев), подлежащей перечислению этим фондом страховым медицинским организациям, с которыми договор в силу положений настоящего пункта не мог быть заключен. Штраф уплачивается независимо от того, были ли эти суммы реально перечислены или нет.

Страховые медицинские организации, с которыми договор в силу положений настоящего пункта не мог быть заключен, возвращают территориальному фонду обязательного медицинского страхования полученные ими по ничтожным договорам суммы.

9. Договор обязательного медицинского страхования является публичным и должен заключаться страховщиком с каждым, кто к нему обратиться и имеет на это право. Страховщик не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим в отношении заключения этого договора.

Статья 30. Договор о финансировании федеральной программы обязательного медицинского страхования

1. Договор о финансировании федеральной программы обязательного медицинского страхования является соглашением между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, на основании которого осуществляется финансирование выполнения программы обязательного медицинского страхования на территории субъекта Российской Федерации.

2. Форма Типового договора о финансировании федеральной программы обязательного медицинского страхования утверждается Правительством Российской Федерации.

Статья 31. Договор о финансировании территориальной программы обязательного медицинского страхования

1. Договор о финансировании территориальной программы обязательного медицинского страхования является соглашением между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и территориальным фондом обязательного медицинского страхования, на основании которого фондом осуществляется финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования.

2. Форма Типового договора о финансировании территориальной программы обязательного медицинского страхования утверждается Правительством Российской Федерации.

3. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования не вправе отказать органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации в заключении договора.

Статья 32. Договоры об организации обязательного медицинского страхования

1. Договор об организации обязательного медицинского страхования является соглашением между территориальным фондом обязательного медицинского страхования и страховой медицинской организацией, имеющей соответствующую лицензию, на основании которого территориальным фондом обязательного медицинского страхования осуществляется финансирование деятельности страховой медицинской организации по проведению обязательного медицинского страхования исходя из размера подушевого норматива и количества застрахованных.

2. Форма Типового договора об организации обязательного медицинского страхования утверждается Правительством Российской Федерации.

3. Страховщик приобретает право на получение финансирования от территориального фонда обязательного медицинского страхования исходя из подушевого норматива лишь под реально застрахованных страховщиком к моменту выплаты лиц.

4. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования не имеет права отказать страховой медицинской организации в заключении договора об организации обязательного медицинского страхования при наличии у последней лицензии на осуществление обязательного медицинского страхования, заключенных договоров на предоставление медицинских услуг, обеспечивающих реализацию соответствующих программ обязательного медицинского страхования в полном объеме.

5. Договор между страховщиком и территориальным фондом обязательного медицинского страхования об организации обязательного медицинского страхования заключается сроком до конца календарного года. Досрочное прекращение договора по инициативе сторон не допускается.

6. В случае прекращения договора по не зависящим от сторон причинам (например, в случае смерти застрахованного) страховщик обязан предупредить об этом территориальный фонд обязательного медицинского страхования не позднее, чем через 14 дней со дня, когда он узнал или должен был узнать об этом. В этом случае подушевые платежи на указанное лицо прекращаются с месяца, следующего за месяцем, когда страховщик узнал или должен был узнать о прекращении договора.

В случае, если страховщик не поставил территориальный фонд обязательного медицинского страхования в известность, и ему продолжали начислять подушевые платежи в отношении названного лица, он обязан вернуть территориальному фонду обязательного медицинского страхования переплаченную ему сумму страховой премии, а также выплатить штраф в размере 1% от этой суммы за каждый день просрочки возвращения.

7. Настоящий Закон исходит из свободы конкуренции страховщиков на рынке предоставления услуг по обязательному медицинскому страхованию.

В случае, если органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. принимают решения о введении ограничений на осуществление страховой деятельности по обязательному медицинскому страхованию на территории субъекта Российской Федерации, эти ограничения могут вводиться лишь в соответствии с пунктом 8 настоящей статьи.

9. Упомянутые в пункте 8 ограничения должны учитывать следующее:

к страховой деятельности допускаются лишь страховые медицинские организации, число застрахованных которыми в течение 6 месяцев со дня введения ограничений будет превышать 100 000 человек;

вновь созданным организациям независимо от времени создания предоставляется период в 6 месяцев, в течение которого критерий в 100 000 человек застрахованных на них не распространяется;

организация, не набравшая 100 000 человек застрахованных в соответствии с вышеприведенными критериями, а также страховая медицинская организация, численность застрахованных в которой снизилась и стала менее 100 000 человек, подлежит лишению лицензии и ликвидации по требованию любого заинтересованного лица; застрахованные в данной организации лица с момента изъятия лицензии до указанного в договоре с ними момента окончания договора страхования считаются застрахованными непосредственно в территориальном фонде обязательного медицинского страхования.

Статья 33. Договор на предоставление медицинских услуг в системе обязательного медицинского страхования

1. Договор на предоставление медицинских услуг — это соглашение между страховой медицинской организацией и медицинской организацией в пользу третьего лица — гражданина, по которому медицинская организация обязуется предоставлять застрахованным медицинскую помощь определенного объема и качества в конкретные сроки в рамках программ обязательного медицинского страхования и в соответствии с разрешенными ей видами деятельности, а страховая медицинская организация обязуется оплачивать эту помощь по установленным тарифам.

2. Медицинская организация вправе заключать договоры с несколькими страховыми медицинскими организациями. Договор заключается до конца календарного года и может продлеваться неограниченное количество раз.

3. Форма типового договора на предоставление медицинских услуг по обязательному медицинскому страхованию утверждается Правительством Российской Федерации. При этом учитываются следующие положения:

медицинские организации, с которыми заключен договор у страховщика, не вправе (в пределах территориальной программы обязательного медицинского страхования) отказать в оказании медицинской помощи застрахованному у этого страховщика, а также не вправе отказать в оказании неотложной медицинской помощи любому лицу. Если подобного рода отказ будет иметь место, застрахованный вправе обратиться в компетентный судебный орган, который должен будет оштрафовать медицинскую организацию в 10-кратном размере суммы, получаемой за каждого застрахованного страховщиком в год, а также оштрафовать руководителя медицинской организации в размере суммы его месячной оплаты труда. При невозможности оказать застрахованному помощь надлежащим образом в объеме, предусмотренном договором со страховой медицинской организацией, медицинская организация обязана за свой счет обеспечить застрахованному требуемую помощь в другой медицинской организации с уведомлением об этом страховой медицинской организации и с последующим выставлением ему счета;

в случае необходимости оказать застрахованному медицинские услуги, входящие в территориальную программу обязательного медицинского страхования, на которые медицинская организация не имеет лицензии, она обязана организовать перевод пациента за счет средств страховой медицинской организации в другую медицинскую организацию, имеющую соответствующую лицензию.