

## СОЦИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА: СОКРАЩЕНИЕ ИЛИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ?

**И.В.Колосницын, С.Н.Смирнов**

### **Понятие социальных обязательств государства**

Парадоксальный факт: несмотря на то, что в процессе экономического реформирования в России масштабы социальных расходов государства постоянно являлись предметом широкого дебатирования и специалистов, и политиков, в ходе дебатов так и не было выработано сколько-нибудь конструктивного определения социальных обязательств федерального уровня, которые финансируются из бюджета расширенного правительства, включая федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов (далее - ГВФ) <sup>1</sup>.

Единственный вопрос, по которому в истекшие годы удалось достичь консенсуса, связан с финансированием социальных обязательств, которые вводятся региональным законодательством и работодателями. Очевидно, что все эти обязательства могут быть практически реализованы (“in-cash” или “in-kind”) только при соблюдении двух условий - во-первых, их финансирования за счет ресурсов установившего их юридического лица (например, региональных бюджетов или прибыли предприятия) и, во-вторых, безусловном и первоочередном выполнении этими структурами имеющихся у них обязательств по социальным платежам федерального уровня.

Таким образом, 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. Отсюда становится понятной необходимость анализа целесообразности существования и финансирования тех или иных социальных обязательств из средств федерального бюджета и ГВФ.

Решать эту проблему можно только при условии, что будут, 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 социальных обязательств государства, либо отдельных их групп.

Итак, договоримся, что под социальными обязательствами государства в рыночной экономике понимаются получаемые из бюджета расширенного правительства гражданами страны и иными категориями физических и юридических лиц доходы в денежной или натуральной форме, определенные Конституцией страны, закрепленные государственными законами и имеющие природу, отличную от заработной платы, ренты, дивидендов и предпринимательского дохода.

### **Виды социальных обязательств государства**

Исходя из данного определения, в состав социальных обязательств государства не включаются гарантируемые законодательством обязательства, кото-

---

<sup>1</sup>В статье мы будем анализировать именно социальные обязательства федерального уровня, то есть такие, решения о введении которых осуществляются федеральными законами.

рые имеют социальный характер, но не требуют для своего исполнения прямого финансирования из средств консолидированного бюджета. К ним относятся, например, обязательства в области нормальной продолжительности рабочего времени работников на предприятиях, в учреждениях, организациях, продолжительности рабочей недели, предельному количеству сверхурочных работ и т.п.

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 финансовых обязательств государства является изменение действующего законодательства.

Неоднократно предпринимавшиеся после начала рыночных реформ в России попытки изменения на либеральных принципах системы социальных обязательств государства не привели к желаемым результатам. В числе важных причин этого назовем известный консерватизм большей части общества, привыкшей к потребительскому отношению к государству, и недостаточно продуманную схему обоснования предложений по отмене тех или иных видов социальных обязательств государства.

Что касается первой из названных причин, то ее действие 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%)<sup>2</sup>. 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 соответствующих действий со стороны как большинства получателей социальных трансфертов, так и общественно-политических движений.

Однако, с другой стороны, финансово-экономический кризис может рассматриваться и как фактор уменьшения социальных обязательств за счет перехода к адресной системе реализации части из них за счет их отмены для высокодоходных групп населения. Официальные данные Госкомстата РФ свидетельствуют, что именно последние сравнительно легче пережили последствия финансово-экономического кризиса.

В ноябре 1998 г. стали постепенно восстанавливаться денежные сбережения населения в банковской системе, и к началу марта 1999 г. их общая величина в номинальном рублевом исчислении составила 98,4% докризисной (на начало августа) величины. Общая же величина денежных накоплений населения возросла за тот же период с 305,1 до 334,3 млрд.руб., или на 9,6%.

В условиях посткризисной “реанимации” финансов населения популистские высказывания о перераспределении общественного богатства в пользу

---

<sup>2</sup>Статистические данные и расчеты, если это не оговорено особо, основаны на материалах, приводимых в сборниках Госкомстата РФ “Социально-экономическое положение России” за соответствующие периоды.

низкодоходных групп населения могут оказаться экономически и социально оправданными в части хотя бы некоторых из социальных обязательств государства.

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

В общем случае по *финансовому признаку* (источнику финансирования) социальные обязательства государства разделяются 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. В свою очередь, можно выделить два вида таких 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 социальных обязательств государства, финансируемых на основе страхового принципа. 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<sup>3</sup>. В целом же соотношение между выплатами в систему социального страхования наемных работников 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 то время как 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<sup>4</sup>.

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 образовываться в том числе и за

<sup>3</sup>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

<sup>4</sup>Рассчитано по: "OECD in figures. 1995", pp.46 - 47

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”<sup>5</sup>. Законом РФ “О занятости населения в Российской Федерации” (в редакции 1996 г.) установлено, что “средства на финансирование мероприятий по содействию занятости населения (фонд занятости) формируются” в том числе и за счет “обязательных страховых взносов с заработка работающих”<sup>6</sup>.

Ко второй группе социальных обязательств государства относятся финансируемые непосредственно из государственного бюджета. В их состав входят прежде всего расходы федерального и местного бюджетов по укрупненной статье “социально-культурные мероприятия” (включая финансирование образования, культуры, искусства и кинематографии, средств массовой информации, здравоохранения и физической культуры, социальной политики), заработная плата работников бюджетных предприятий и организаций, не проходящая по данной статье, 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 социальные расходы предприятий и организаций, финансируемых из государственного бюджета. В 1998 г. к ним относились всего два вида выплат: во-первых, возмещение вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием, либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими 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<sup>7</sup>.

Заметим, кстати, что выполнение двух последних социальных обязательств государства в том случае, если предприятие не относится к числу финансируемых из бюджета, осуществляется в первом случае за счет средств самого предприятия, а во втором - за счет средств предприятия, которые направляются на оплату труда (исключая финансируемые из федерального бюджета выплаты женщинам-военнослужащим).

По необходимости исполнения все социальные обязательства государства

---

<sup>5</sup>Цитируется по: Э.Г.Тучкова “Право социального обеспечения”. Учебно-методическое пособие. Нормативные акты о пособиях и компенсационных выплатах.- М.- 1995.- с.179 - 180

<sup>6</sup>Издание федеральной службы занятости России.//М.: “Янус”.- 1996.- с.17

<sup>7</sup>При анализе социальных обязательств государства здесь и ниже использован материал Министерства труда и социального развития РФ (Департамент доходов, оплаты труда и социального страхования) “Основные социальные гарантии, предоставляемые государством населению Российской Федерации” (по состоянию на 1 октября 1998 г.). Вып. 22.- М.- 1998

могут быть разделены на безусловные и условные.

К безусловным социальным обязательствам относятся прежде всего 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 физическим и юридическим лицам постольку, поскольку деятельность последних направлена на социальное обустройство физических лиц, которое осуществляется в случае чрезвычайных ситуаций. Размеры таких обязательств определяются в разовом порядке в зависимости от масштабов чрезвычайной ситуации специальными постановлениями и распоряжениями исполнительных органов власти.

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. Очевидно, что затраты по соответствующей статье федерального бюджета могут быть секвестрованы, в то время как размер государственной пенсии или единого ежемесячного пособия на ребенка не подлежит секвестру ни при каких обстоятельствах. В то же время в составе расходной части бюджетов ГВФ условные социальные обязательства представляют собой затраты, порядок расчета которых в отличие от расчета величины социального трансферта, назначаемого конкретному 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.).

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.

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).

Основной особенностью социальных обязательств государства перед физическими лицами в России в настоящее время является то, что назначаются они в основном по категориальному 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 табл. 1 представлены показатели, характеризующие эти расходы в I квартале 1998 г., расчет которых был осуществлен на основе информации Госкомстата РФ<sup>8</sup>.

Таблица 1

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

| ГВФ  | Расходы, млн.руб. | % к общим расходам ГВФ |
|--|-------------------|------------------------|
| 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*                 |
| <i>Итого ГВФ</i>                                       | <i>1122,9</i>     | <i>1,97</i>            |

\*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, в том случае, если они сведены в единую статью расходов (как это происходит, например, при разработке бюджета Государственного фонда занятости населения), могут достигать весьма значительной величины. Для сравнения можно отметить, что доля затрат ГВФ на исполнение тех основных социальных обязательств, процедуры определения которых однозначно установлены действующим законодательством, в январе - сентябре 1998 г. в общей величине их расходов составили: в Пенсионном фонде (выплаты государственных и досрочных пенсий и пособий) - 97%, в территориальных фондах обязательного медицинского страхова-

<sup>8</sup>См. "Сведения о поступлении и расходовании средств государственных внебюджетных фондов за январь - март 1998 г." - М.- б/г.

ния (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%.

По своей *временной продолжительности* все социальные обязательства государства могут быть разделены на постоянные и временные. К постоянным относятся, например, обязательства по обеспечению государственным трудом 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.

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 окупаемости затрат на его выплату бюджетами субъектов Российской Федерации будущими поступлениями в бюджет по подоходному налогу в показателях ноября 1997 г. представлен в табл. 2.

Таблица 2

Окупаемость затрат на проведение социальной политики (на примере единых пособий на ребенка)

| 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.

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 использованием данного принципа 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<sup>9</sup>. 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 настоящей статье.

### **Оценка социальных обязательств государства**

Из представленного в табл. 2 примера следует, что вообще все социальные обязательства государства могут быть определены в финансовых терминах. 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) оценок ресурсов, обеспечивающих социальные обязательства государства.

Генезис таких расхождений достаточно очевиден. Например, если оце-

<sup>9</sup>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



нивать величину социальных обязательств государства в России по фактическим расходам только ГВФ, то, например, в 1997 г. они составили 244,8 млрд.руб. (здесь и ниже все финансовые показатели приводятся в денонмированных рублях), или 9,2% ВВП; по расходам государственного бюджета по статье “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 позволяют ставить вопрос 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 зарегистрированным безработным, единого ежемесячного пособия на ребенка не является достаточным финансовым 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 их доходов за счет изменения принципов формирования бюджетов ГВФ.

Во-вторых, значительную часть самих социальных обязательства государства, по-видимому, целесообразно рассматривать в качестве некоторых ориентиров, которые полностью достижимы лишь при благоприятном состоянии экономики. Поэтому количественное выражение некоторых из этих обязательств государства целесообразно определять на определенном интервале, а не точечным значением. Недостижение их верхнего значения в этих условиях не будет означать необходимости отмены самих этих обязательств.

Наконец, существует еще одна мотивировка необязательности отмены конкретных социальных обязательств государства, которая сводится к тому, что даже их выполнение не в полной мере позволяет распространить их хотя бы на некоторую часть их гипотетических получателей<sup>10</sup>. Аналогично, невыполнение обязательств государства по финансированию отраслей социально-культурной сферы не означает необходимости отмены этих обязательств как некоторого феномена.

На наш взгляд, только интегральная оценка социальных обязательств

---

<sup>10</sup>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

государства может стать некоторой основой для принятия управленческих решений, связанных с реформированием системы этих обязательств. Однако при этом следует иметь в виду, что алгоритмы расчета последних по объективным причинам могут быть унифицированы только по отдельным группам социальных обязательств.

Если рассуждать в терминах прогнозирования, то наиболее простой проблемой является определение рассмотренных выше безусловных социальных обязательств, связанные 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:

$$\text{SUM CO}_i = 12 * \Pi_i * P_i, \quad (1)$$

$i \in N$

где:  $\text{CO}_i$  - социальные обязательства государства по выплате  $i$ -го пособия, руб.;

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

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

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

Именно таким образом определяются, например, 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 достижения возраста полутора лет для женщин, проходящих военную службу по контрактам, службу в качестве лиц рядового и начальствующего состава в органах внутренних дел, некоторые другие виды социальных выплат.

Сложнее складывается ситуация с прогнозированием условных социальных обязательств, поскольку их финансовая компонента определяется далеко не всегда формализованными процедурами бюджетного процесса в государственном бюджете и ГВФ (в части необязательных расходов последних).

Пожалуй, единственный формализованный критерий, который в явной или неявной формах используется при прогнозировании социальных обязательств государства в этой области - это отношение соответствующих затрат к ВВП страны или расходам государственного бюджета. Например, зная фактические расходы государственного бюджета на социально-культурные мероприятия (в т.ч. на образование, науку, культуру, здравоохранение, другие отрасли социальной сферы) и размеры ВВП за прошлый период, легко рассчитать обязательства 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”. Так, в 1997 г. расходы консолидированного бюджета на социально-культурные мероприятия составили 10,6% ВВП России, а в 1998 г. - 8,9%, или на 1,7 п.п. меньше.

Однако при этом практически не учитывается то обстоятельство, что в ходе экономических реформ в России в 1990-е гг. произошла реструктуризация источников финансирования бывших ранее формально бесплатными или дешевыми для потребителя продукции (услуг) большинства отраслей социальной сферы и финансировавшимися исключительно или преимущественно из средств государственного бюджета.

Например, выполненные в Государственном Университете - Высшей школе экономики (ГУ - ВШЭ) Министерства экономики РФ и Министерства общего и профессионального образования РФ расчеты показали, что в 1997 г. в расчете на 1 руб. бюджетного финансирования ВУЗов приходилось 56 коп. из дополнительных источников средств (в ССУЗах - 17 коп., в ПТУ - 8 коп.). Структуры дополнительных источников финансирования в перечисленных типах учебных заведений были соответственно следующими (% к общему объему финансирования из них): 1) аренда и коммерческое использование основных фондов - 34; 48; 53; 2) платный прием за счет средств семей - 33; 1; - (в ПТУ платный прием за счет средств семей отсутствовал); 3) платный прием за счет средств предприятий - 18; 32; 18; 4) платные образовательные услуги (дополнительные) - 8; 1; - (в ПТУ такие услуги отсутствовали); 5) спонсорские средства и помощь из местных бюджетов - 6; 14; 28; 6) платные услуги за пределом образовательного процесса - 2; 1; 2. Таким образом, доля средств домохозяйств в финансировании высшего образования в 1997 г. составила 11,7%, и в среднесрочной перспективе предполагается ее сохранение практически на неизменном уровне (согласно прогнозам, в 2001 г. она может составить 10,9%)<sup>11</sup>.

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 осуществления соответствующих расходов обосновываются, как правило, на качественном уровне.

Следовательно, проблема обоснования возможностей уменьшения социальных обязательств государства или, во всяком случае, их трансформации в настоящее время имеет безусловное право на постановку.

### **Направления и механизмы реформирования системы социальных обязательств государства**

Таким образом, становится очевидным, что реформирование системы социальных обязательств государства предполагает, во-первых, реструктуризацию номенклатуры 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 реструктуризацию его расходов и, в-четвертых, рационализацию расходов

<sup>11</sup>См. Беляков С.А., Клячко Т.Л., Кузьминов Я.И., Якобсон Л.И. Доклад “Состояние и перспективы развития системы образования”. - М. - 1998. - с.36 - 37. Доклад обсуждался на заседании Ученого совета ГУ - ВШЭ 25 декабря 1998

государственного бюджета по статье “социально-культурные мероприятия” в части выполнения обязательств перед юридическими лицами.

*Реструктуризация социальных обязательств государства.* Этот вариант реформирования системы социальных обязательств государства является, пожалуй, наиболее дискуссионным. Содержательно он сводится прежде всего 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”<sup>12</sup> и скорее всего будет негативно воспринят обществом. По-видимому, как проходимые могут рассматриваться более мягкие варианты “социального дефолта”, общие подходы к которому уже апробированы при решении вопроса о компенсации денежных вкладов граждан находившихся в учреждениях Сбербанка РФ до либерализации цен (как известно, на первом ее этапе в 1997 г. объектами частичной компенсации стали вклады тех граждан, которые находились 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 числу последних, в первую очередь, относятся государственные пенсии.

Что касается пособий по безработице, то в их отношении, по-видимому, может быть принято законодательно обоснованное решение о переходе к страхованию таких пособий работником на добровольных принципах. Одновременно государство должно принять на себя обязательство по выплате пособий по безработице за счет бюджетных средств исключительно тем безработным, душевой доход в семьях которых не превышает прожиточного минимума. Результаты экспертизы финансовых последствий данного решения приводятся в табл. 3.

Таблица 3

Укрупненная оценка изменения социальных обязательств государства при переходе к назначению и выплате пособия по безработице на основе принципа добровольного страхования

|    | Показатель  | Ед.изм.   |      |
|----|---|-----------|------|
| 1  | 2   | 3         | 4    |
| 1. | Расходы Государственного фонда занятости населения на выплату досрочных пенсий, пособий и материальной помощи в январе - сентябре 1998 г. | млн.руб.  | 3442 |
| 2. | Среднемесячная численность зарегистрированных безработных*  | тыс.чел.  | 1865 |
| 3. | Средний прожиточный минимум трудоспособного населения*  | руб./мес. | 501  |
| 4. | Средняя доля населения с доходами ниже прожиточного минимума*   | %         | 22,8 |
| 5. | Средний душевой доход лиц с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения**   | руб./мес. | 284  |
| 6. | Средний недобор доходов до прожиточного минимума трудоспособного населения лицами с доходами ниже его величины (стр.3, гр.4 - стр.5,      | руб./мес. | 217  |

<sup>12</sup>Термин предложен Л.И.Якобсоном.

|     |  |          |       |
|-----|--|----------|-------|
|     | гр.4)  |          |       |
| 7.  | Абсолютная численность безработных с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения (стр.4, гр.4 * стр.2, гр.4)***  | тыс.чел. | 425,2 |
| 8.  | Расходы Государственного фонда занятости населения на выплату досрочных пенсий, пособий и материальной помощи в январе - сентябре 1998 г. при переходе к их назначению и выплате только безработным с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения в размере, доводящем их доходы до прожиточного минимума (9 * (стр.6, гр.4 * стр.7, гр.4) | млн.руб. | 830   |
| 9.  | Абсолютная экономия средств Государственного фонда занятости населения (стр.1, гр.4 - стр.8, гр.4)   | млн.руб. | 2612  |
| 10. | Относительная экономия средств Государственного фонда занятости населения (стр.9, гр.4/стр.1, гр.4)  | %        | 75,9  |

\*Среднемесячные значения показателей рассчитаны как средняя арифметическая месячных значений последних в январе - сентябре 1998 г.

\*\*Средний душевой доход лиц с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения в январе - сентябре 1998 г. рассчитывался по следующей формуле: Средний душевой доход лиц с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения = ((численность лиц с доходами в интервале душевых доходов ниже прожиточного минимума трудоспособного населения \* средний доход лиц в этой группе (условно была использована середина интервала) + отношение уменьшенного на верхнюю границу предыдущего интервала прожиточного минимума трудоспособного населения к уменьшенной на верхнюю границу предыдущего интервала душевых доходов \* численность лиц с доходами в интервале, включающем прожиточный минимум трудоспособного населения \* (нижняя граница интервала душевых доходов, включающего прожиточный минимум трудоспособного населения + прожиточный минимум трудоспособного населения)/2) (численность лиц с доходами в интервале душевых доходов ниже прожиточного минимума трудоспособного населения + отношение уменьшенного на верхнюю границу предыдущего интервала прожиточного минимума трудоспособного населения к уменьшенной на верхнюю границу предыдущего интервала душевых доходов \* численность лиц с доходами в интервале, включающем прожиточный минимум трудоспособного населения))/9 (число месяцев в рассматриваемом периоде). (2)

Исходя из этого, например, средний душевой доход граждан с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения в январе был определен как:  $(29,6 * 200 + (68/200) * 29,9 * (400+468)/2)/29,6 + 29,9 * (68/200) = 259,8$  руб., а в сентябре -

$(51,2 * 300 + (21/200) * 26 * (600+621)/2)/51,2 + 26 * (21/200) = 315,7$  руб.

\*\*\*Условно принято, что доля зарегистрированных безработных с доходами ниже прожиточного минимума трудоспособного населения соответствует общей доле населения с доходами ниже прожиточного минимума.

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

При замене части целевых трансфертов единым пособием по нуждаемости возникает еще одна принципиальная проблема. Так, при замещении этим пособием жилищных субсидий, транспортных дотаций, дотаций на приобретение лекарств и некоторых других возникает серьезная опасность, что в определенной своей части это пособие может расходоваться нецелевым способом, что увеличит убытки жилищно-коммунального хозяйства, транспортных организаций, которые занимаются перевозками пассажиров и т.п. В принципе она 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 нуждаемости.

*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 действия в этом направлении так и не были предприняты, 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, постольку 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<sup>13</sup>.

<sup>13</sup>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

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. Эти факторы учитывались при проведении в соответствии с условиями предоставленного России займа МБРР SPAL на реструктуризацию системы социальной защиты пилотных проектов по адресной социальной поддержке беднейших семей в 3 регионах Российской Федерации - Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях<sup>14</sup>.

Вообще, говоря о принципе адресности выполнения социальных обязательств государства, следует иметь в виду, что его реализация в чистом виде возможна лишь в отношении сравнительно небольшого числа социальных пособий, которые не являются основными по их величине и 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 работавших граждан и умерших несовершеннолетних членов семей и родителей-пенсионеров работавших граждан; 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.

---

работы и не обращаясь во ВТЭК, где он, судя по описываемой ситуации, вероятно, мог бы быть признан инвалидом.

<sup>14</sup>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).

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  $0,7 * 83,49 \text{ руб.} = 58,44 \text{ руб.}$  Таким образом, суммарные потребности в средствах бюджетов субъектов Российской Федерации на выплату этого вида пособия в октябре 1998 г. оценивались в  $58,44 \text{ руб.} * 31,8 \text{ млн.чел.} = 1858,4 \text{ млн.руб.}$ , 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 превысили 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:

$$Э_i = P_i * Ч_i (1 - a_i), \quad (3)$$

где: Э<sub>i</sub> - 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;

P<sub>i</sub> - размер i-го социального пособия, руб./месяц;

Ч<sub>i</sub> - численность получателей i-го социального пособия при категориаль-

ном

принципе его назначения, чел.;

a<sub>i</sub> - 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:

$$Э_i = 58,44 \text{ руб./месяц} * 31,8 \text{ млн.чел.} * (1 - 0,316) = 587,3 \text{ млн.руб.}$$

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%; как и в предыдущем случае в тех же целях было принято, что высвобож-



денные средства могли бы быть направлены на повышение ежемесячных пособий на детей в семьях, где среднедушевой доход в октябре 1998 г. оказался не более 600 руб.), 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 малоимущих 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 аналогичных 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 чисто 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 вне зависимости от наличия или отсутствия страховых взносов на персональном пенсионном счете работника (персональном счете работника в Государственном фонде занятости населения) 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). Их величину целесообразно установить как некоторую долю от прожиточного минимума пенсионера (трудоспособного гражданина).

Выплата повышенных по сравнению с минимальными пенсий (пособий по безработице) производится только в том случае, если на персональных страховых счетах работника накоплены определенные средства, которые он на добровольной основе выплачивал в течение своей трудовой деятельности. При этом социальные обязательства государства по соответствующим выплатам в сумме не должны превышать размеров страховых накоплений работника.

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 которой предусматривалось “перенести часть выплат в ГВФ с работодателя на работника с соответствующим увеличением размера

начисляемой заработной платы”<sup>15</sup>.

В этих условиях изменяются и финансовые потоки в системе государственного социального страхования. На самом деле, 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%).

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.

Укрупненные расчеты показывают, что при таких условиях за 30-летний период своей трудовой деятельности “средний” работник накопит на своем персональном пенсионном счете (без учета дохода от инвестирования или иного использования этих средств) 3837,6 тыс.руб., что будет достаточно для выплаты пенсии в ее среднем размере в течение всего 9,6 мес. 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. Поэтому предусматривавшееся Программой пенсионной реформы в Российской Федерации увеличение тарифов страховых взносов работников в накопительную систему пенсионной системы до 7% начисленного заработка к 2009 г.<sup>16</sup> было принципиальным решением: оно увеличивало обеспеченность пенсионера ресурсами для выплаты индивидуализированной по размерам пенсии до 67,2 мес., или более чем до 5,5 лет.

Однако как в случае со страхованием пенсии, так и пособия по безрабо-

---

<sup>15</sup>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 написания статьи (апрель 1999 г.) принят так и не был.

<sup>16</sup>См. “Обзор экономической политики в России за 1997 год”.//Бюро экономического анализа.- М.- 1998.- с.168

тице у работника имеется возможность альтернативного использования средств путем размещения их на депозитах в банках, приобретения ценных бумаг и т.п. с повышенным по сравнению с социальным страхованием уровнем доходности. Следовательно, для сохранения системы социального страхования (пенсионного, по безработице и др.) должны быть созданы финансовые стимулы участия в ней физических лиц. Таким стимулом является повышенная доходность социального страхования. В противном случае свободные финансовые ресурсы физических лиц будут концентрироваться в банковской системе.

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 всего - дифференцированием количественных параметров реформы социального страхования по возрастным группам страхователей (именно такой механизм был предусмотрен упоминавшейся выше Программой пенсионной реформы в Российской Федерации).

На примере пособий по безработице можно определить укрупненный финансовый эффект от перехода к системе выплаты социальных пособий, основанной на сочетании коллективного и индивидуального страхования.

Так, известно, что в январе - марте 1998 г. затраты Государственного фонда занятости населения на выплату пособий и материальной помощи составили 1100,6 млн.руб. Зная среднемесячное число получателей пособий за этот период (1755,2 тыс.чел.), можно определить условный средний размер пособия, который оказался равным 209 руб./мес. Эта величина в 2,5 раза превысила размер минимальной месячной оплаты труда (83,5 руб.), но составила всего 44% средней величины прожиточного минимума трудоспособного населения за соответствующий период (475,3 руб./мес.).

Ограничение размера получаемого пособия по безработице, гарантируемого государством, до минимальной месячной оплаты труда, очевидно, позволило бы уменьшить социальные обязательства государства по этому социальному трансферту в те же 2,5 раза, или до 439,7 млн.руб. Однако, судя по приведенным результатам, при решении вопроса о назначении пособий по безработице, во всяком случае, при современном состоянии бюджета Государственного фонда занятости населения целесообразно ориентироваться на адресный принцип их назначения.

*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.

*Совершенствование бюджетного процесса в ГВФ.* В настоящее время многие ГВФ, помимо выплат социальных пособий физическим лицам, выполняют не вполне профильные для них функции, финансируя, например, санаторно-курортное обслуживание трудящихся (Фонд социального страхования), поддержка 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. 4).

Таблица 4

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 образование, стипендии | 3,9                     | 5,9                      | 2,0                          | 33,9        |
| <i>Итого по 4 ГВФ</i>                                  |   | <i>142,9</i>            | <i>159,2</i>             | <i>16,3</i>                  | <i>10,2</i> |

В том случае, если бы действительно удалось уменьшить расходы ГВФ на рассчитанную в табл. 4 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 определяемых спецификой каждого из них. Тем не менее вопрос об унификации бюджетного процесса в ГВФ, уточнении перечня финансируемых из них расходов действительно должен быть решен.

*Рационализация социальных обязательств государственного бюджета (на примере федерального бюджета).* Представленная в табл. 5 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 2 направлениям - содержательному и формальному.

Предложения в части содержательного реформирования 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, возможности которого, как это было показано выше на примере высшего образования действительно существуют.

Таблица 5

Социальные обязательства федерального бюджета на 1998 г.<sup>17</sup>

| N  | Статья расходов  | Расходы,<br>млн.руб. | % к общим социальным<br>обязательствам |
|----|--|----------------------|--|
| 1  | 2  | 3                    | 4                                      |
| 1. | Социальная политика,<br>в т.ч. <i>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</i> | 35066,0              | 52,1                                   |
|    |  | 31149,2              | 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                                    |
|    | <b>ВСЕГО</b>   | <b>67323,7</b>       | <b>100</b>                             |

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 “здорового смысла” позволяют согласиться с разработчиками проекта федерального бюджета на 1998 г., предусмотревшими финансирование из него по отдельной 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 не 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

<sup>17</sup>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.

части ответственности за развитие социальной сферой 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 исследования этого 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)<sup>18</sup>.

### **Реализация принципов адресности при выполнении социальных обязательств государства**

*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”, происхождение которого в Российской Федерации нам неизвестно (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).

Вместе с тем распределение пособий до сих пор строилось почти исключительно на категориальном принципе, то есть на характеристиках реципиентов. Именно принадлежность к той или иной категории населения позволял гражданам получать социальные пособия (одиноким матери, одиноко проживающие

<sup>18</sup>См. Абрамов В.Ф. “Российское земство: экономика, финансы, культура”. - М.- “НИКА”. - 1996.- с.26 - 27, 14, 23

пенсионеры и т.п.). Полная инвентаризация всех категорий - исключительно объемная задача, однако 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 категориальных схемах внимание акцентируется на причинах бедности - предполагается, что большинство людей может себя обеспечить за счет работы или же получить 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. Общеизвестно, 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 - предоставлению 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, скольконибудь 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 Российской 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) тарге-



тированию 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).

*Методические проблемы оценки доходов при организации адресной целевой социальной помощи.* В российских условиях естественным первым 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”<sup>19</sup>. К сожалению, однако, использование этих рекомендаций не позволяет сколько-нибудь точно очертить целевые группы получателей.

Пороговое значение прожиточного минимума, при котором помощь может оказываться при использовании данной методики, очень высокое 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 населения России. При этом в наиболее бедных областях доля бедных составит 40% - 50%. Очевидно, что бессмысленно пытаться оказать всей этой массе потенциальных реципиентов сколько-нибудь значимую помощь.

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 спо-

---

<sup>19</sup>См. “Российская газета”. - 17 марта 1998 г. - с.5, “Российская газета”. - 17 марта 1998 г. - с.5, 6

собе 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 внутрисемейного 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 одного 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 не что иное как "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<sup>20</sup>: "Индивидуальный доход можно определить как

<sup>20</sup>H.Simons. Personal Income Taxation. Chicago: University of Chicago Press, 1938

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<sup>21</sup> 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.

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)"<sup>22</sup>. 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 "проху-means test" - оценок доходов по косвенным показателям. Ниже мы увидим, что

<sup>21</sup>N.Barr. The Economics of the Welfare State. 2-nd edn. Oxford University Press, 1993, p.134.

<sup>22</sup>Либоракина М.И. "Адресная социальная поддержка населения: Уровень местного самоуправления". Вып.1.//Фонд "Институт экономики города".- М.- 1998.- с.33

один из таких подходов был реализован в рамках первых экспериментальных работ в России. Среди значимых 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 малоуспешным 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 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”.

### **Изменение порядка назначения и финансового обеспечения основных социальных гарантий, предоставляемых государством населению Российской Федерации:**

#### **общие подходы и конкретные примеры**

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 которых целесообразно осуществить указанные изменения. Речь, как это видно из табл. 6, 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 6

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    | <b>страховой фонд</b> |

|  |                |  |  |  |
|--|----------------|--|--|--|
| 2. Пособие по безработице  | категориальный | категориальный                                     | Государственный фонд занятости населения | Государственный фонд занятости населения, в т.ч.:<br>а) в размере прожиточного минимума - за счет страховых взносов работодателя;<br>б) в размере, превышающем прожиточный минимум - за счет страховых взносов работника |
| 3. Стипендия на период профессиональной подготовки, повышения квалификации или переподготовки  | категориальный | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | 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 | <b>отмена гарантии</b>                             | Государственный фонд занятости населения | <b>отмена гарантии</b>   |
| 5. Единовременное пособие беженцам и вынужденным переселенцам  | категориальный | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | 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.:<br>а) в размере прожиточного минимума - за счет страховых взносов   |

|   |                |  |  |  |
|---|----------------|--|--|--|
|   |                |  |  | работодателя;<br>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.:<br>а) в размере прожиточного минимума - за счет страховых взносов работодателя;<br>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 | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | Фонд социального страхования   | Фонд социального страхования   |
| 9. Пособие по беременности и родам  | категориальный | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | Фонд социального страхования   | Фонд социального страхования   |
| 10. Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель)            | категориальный | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней                       | Фонд социального страхования. Бюджеты всех уровней   |
| 11. Единовременное пособие при рождении ребенка   | категориальный | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | 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 | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | В зависимости от категории матерей - получателей (Фонд социального стра- | В зависимости от категории матерей - получателей (Фонд социального стра-   |

|  |                |  |   |   |
|--|----------------|--|---|---|
|  |                |  | хования. Бюджеты всех уровней. Федеральный бюджет)  | хования. 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 | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | Средства бюджетов субъектов РФ  | Средства бюджетов субъектов РФ  |
| 14. Стипендии (студентам (учащимся) государственных и муниципальных образовательных учреждений высшего (среднего и начального) профессионального образования, аспирантам (докторантам), обучающимся с отрывом от производства в аспирантуре (докторантуре) при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования и научно-исследовательских учреждениях) | категориальный | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | В зависимости от категории получателей (Бюджет в зависимости от ведомственной принадлежности образовательного учреждения. Федеральный бюджет) | В зависимости от категории получателей (Бюджет в зависимости от ведомственной принадлежности 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 | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | Федеральный бюджет  | Федеральный бюджет  |
| 16. Выплаты неработающим женам лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел в отдаленных гарнизонах и местностях,   | категориальный | <b>адресный (в зависимости от душевого дохода)</b> | Средства МВД (государственный бюджет)   | Средства МВД (государственный бюджет)   |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
| где отсутствует возможность их трудоустройства |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|

В обобщенном виде (и данные табл. 6 это подтверждают) можно выделить 4 ключевых элемента механизма уменьшения (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 обуславливает 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. В табл. 7 приводится оценка финансовых последствий перехода к такой системе, которая осуществлена на примере некоторых социальных трансфертов, выплачиваемых из средств Государственного фонда занятости населения (ГФЗН).

Таблица 7

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      |

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 мини-



му 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.

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 смог бы оплатить 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) 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 его 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).

### **Опыт реализации пилотных программ адресной социальной помощи в России в 1997-1998 гг.<sup>23</sup>**

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

*Dñd'óáäçęř Ēîčč.* Â 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 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 предоставле-

<sup>23</sup>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).

ния 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 компьютеризирована, 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 получающие 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 денонмированных 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 ежемесячно 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 месторас-

положения, 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 по жизненно, после чего жилье переходит в собственность государства и реализуется на вторичном 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 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 помесечном 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.

В качестве критериев адресности ВЦУЖ использовал 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 собственности дополнительное жилье (дом, квартиру, дачу), легковой автомобиль (исключая 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 случае Воронежской области учитывался ЭПС, однако применяемые здесь жесткие ограничения чреватые 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, имеющим 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 “одинокое 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):

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

(4)

где: С - 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<sub>1</sub> - число детей в возрасте до 16 лет;

X<sub>2</sub> - число мужчин в возрасте 16-29 лет;

X<sub>3</sub> - число женщин в возрасте 30-54 лет;

X<sub>4</sub> - число мужчин в возрасте старше 60 лет;

X<sub>5</sub> - число женщин в возрасте старше 55 лет;

X<sub>6</sub> - факт проживания семьи в сельской местности;

X<sub>7</sub> - количество комнат в квартире (доме), где постоянно проживает семья;

X<sub>8</sub> - факт наличия дачи;

X<sub>9</sub> - факт проживания в городской местности;

X<sub>10</sub> - 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 пособия 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 пилоте 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 8

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 численности лиц трудоспособного возраста. При этом особого внимания заслуживает факт широкого представительства работников среди получателей пособия. Задержки выплаты заработной платы и выплаты ее не в полном объеме - вот два основных фактора, способствующих резкому падению уровня жизни и выталкивающих данную категорию населения в число нуждающихся в социальной помощи. Анализ социально-экономического положения домохозяйств свидетельствует о том, 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 работникам лишен здравого смысла, поскольку источник всех социальных выплат - это, главным образом, налоги на заработки работников. Наибольший парадокс складывается с бюджетной сферой. Выплата пособия “бюджетникам” вместо заработной платы, которая все равно должна быть выплачена, приводит к дополнительным расходам скудного государственного бюджета. Но тем и отлича-

ется 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 работников и их семьям отомрет сама собой. В противном случае, работники, не получающие заработную плату (или получающие ее не в полном объеме), вполне равноправные претенденты на адресную социальную помощь.

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 при этом 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 неизбежно должна быть разработана для осуществления конкретных действий 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), предлагаемая программа имеет шансы на утверждение (в виде соответствующего федерального закона) законодательными органами страны.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению.//Московский центр Карнеги. Научные доклады. Вып. 24. М.- 1998
2. Бедность в России. Государственная политика и реакция населения. П/ред. Д. Кругман. Всемирный Банк. Вашингтон - 1998 (русский перевод)
3. Госкомстат России. Уровень жизни населения России. 1997. М.- 1998
4. Дмитриев М.Э. Бюджетная политика в современной России.//Московский центр Карнеги. М.- 1997
5. Литвинов В.А. Денежные доходы и покупательная способность населения регионов России. М.- 1998
6. Мониторинг социально-экономического положения семей за I - IV кварталы 1998 г.//ВЦУЖ- М.- 1998
7. Овчарова Л., Турунцев Е., Корчагина И. Бедность: где порог?//Вопросы экономики.- 1998. - N 2
8. Российские реформы: социальные аспекты. П/ред. Э.Б.Гилинской и С.Н. Смирнова//Высшая школа экономики. М.- 1998
9. Уровень жизни населения регионов России. Вып. 1 - 4.//ВЦУЖ.- М.- 1998
10. Atkinson A.B. On targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits. In: van de Walle D. and Nead K., eds. Public Spending and the Poor, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995
11. Atkinson A.B., Micklewright. Economic Transition in Eastern Europe and the Distribution of Income. Cambridge University Press.- Cambridge, 1992
12. Barr N. The Economics of the Welfare State. Second Edition. Oxford University Press, 1992
13. Besley T., Kanbur R. The Principles of Targeting. In: Lipton M., van der Gaag J. (Eds.), Including the Poor, The World Bank, Washington, D.C., 1993
14. Milanovic B. Income, Inequality and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy. World Bank Regional and Sectoral Studies, 1998
15. McAuley Alistair. Social Welfare in Transition: What Happened in Russia.//Research Paper Series. The World Bank.- 1994
16. Popkin B., Mroz T. Monitoring Economic Conditions in the Russian Federation: the Russia Longitudinal Monitoring Survey, 1992 -1996/ University of North Caro-

lina at Chapel Hill, 1997  
17. Sen A. The Political Economy of Targeting. In [10].