

## СОЦИАЛЬНАЯ ПРОГРАММА ДЕЙСТВИЙ

### 4.1. КРИТЕРИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ НУЖДАЮЩИХСЯ В СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКЕ

**П**рожиточный минимум (ПМ) — социально-экономическая категория, характеризующая минимально допустимые объемы потребления человека. ПМ — это нижний предел, обеспечивающий физическое выживание, предел, который, в случае затянувшегося на многие годы кризиса, вызывает необратимые процессы в жизнедеятельности человека. Именно такой ПМ действовал в России с 1992 г., и в 2001 г. ему исполнилось 10 лет. За этот период выросло целое поколение детей, и негативные социальные последствия этого отчасти уже известны.

*Первоочередная задача—кардинально изменить минимальный стандарт уровня жизни—его качественный состав и размер.* Речь идет не только о потребительской корзине и ПМ, которые должны быть изменены уже в 2003 г. в связи с предполагаемой отменой (резким сокращением) государственных дотаций ЖКХ и общественному транспорту, увеличением тарифа отчислений с заработка работника, — необходим существенный рост расходов на питание и непродовольственные товары.

В табл. 4.1. представлены различные оценки ПМ на перспективу до 2010 г., соответствующие разным темпам роста уровня жизни. Оценка минимальной потребительской корзины в части расходов на питание и непродовольственные товары проведена по данным бюджетного обследования Госкомстата РФ за 2000 г. по населению, не относящемуся к группе бедных (6, 7, 8 и 9 децильные группы). Это — группы с душевым денежным доходом от 1 до 2 ПМ. Расходы, связанные с приобретением услуг и оплатой обязательных платежей, определялись расчетным путем исходя из следующих предположений:

---

 Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
 

---

а) стоимость услуг (включая медицинские услуги и приобретение лекарств) в результате начавшихся реформ возрастет в 2,5 раза;

б) на заработную плату постепенно будут перекладываться платежи по обязательному пенсионному страхованию (от 3 до 9%) и страхованию на случай безработицы (1—1,5%);

в) подоходный налог должен взиматься со всех размеров заработков (например, 10% — с заработков на уровне и ниже минимальной заработной платы).

Расчеты показывают, что в 2003 г. новый вариант ПМ в среднем по населению, учитывающий расширение платности услуг, будет составлять 1585 руб. в ценах 2000 г. В этом случае потребительская корзина увеличивается в 1,32 раза, в том числе расходы на питание вырастут в 1,2 раза, непродовольственные товары — в 1,25 раза, услуги — в 1,8 раза. Обязательные платежи и взносы возрастут в 1,6 раза. Предложение Правительства РФ о сохранении действующей сегодня потребительской корзины до конца 2004 г. означает, что эта реформа не может быть начата ранее 2005 г., что существенно затормозит социальные преобразования в целом.

В конце первого десятилетия XXI века при проведении активной распределительной политики возможно перейти на качественно новый минимальный потребительский стандарт, обеспечивающий расширенное воспроизводство населения и соответствующий требованиям рыночных отношений. Среди специалистов он получил название *социальный минимальный бюджет* или по аналогии с дореформенной терминологией его часто называют *минимальный потребительский бюджет (МПБ)*. Главная проблема состоит в том, что разработка минимального потребительского бюджета практически прекратилась в России больше десяти лет назад. Требуется серьезной проработки вопросы методологии. *Чисто нормативный метод построения*

Таблица 4.1

**Прожиточный минимум населения России в 2000 г. и  
оценка на перспективу до 2010 г. (в ценах 2000 г.)**

Расходы	2000 г., II кв.		Этапы повышения ПМ до 2010 г.		
	руб.	%	1	2	3
Питание	620,5	52,4	46,6	41,9	39,4
Непродовольственные товары	293,5	24,8	23,2	24,5	25,3
Услуги	200,3	16,9	23,0	23,5	23,7
Обязательные платежи и взносы	70,3	5,9	7,2	10,1	11,5
Всего в %:		100,0	100,0	100,0	100,0
в руб. на душу	1184,6	—	1585	1980	2430

---

#### 4. Социальная программа действий

---

ния должен вновь уступить место статистическому или комбинированному, учитывающему сложившиеся закономерности в потреблении населения<sup>1</sup>. Минимальный потребительский бюджет должен включать наличие свободных средств (прирост сбережений в бюджете трудоспособного населения может составлять 8—10%).

По экспертной оценке ИСЭПН РАН, минимальный потребительский бюджет в среднем по населению имеет следующий состав (в%):

питание.....	35-37
непродовольственные товары.....	22-24
услуги .....	23-25
налоги и обязательные платежи.....	14-16
сбережения .....	3-5

По оценке специалистов, МПБ должен быть в 2—3 раза выше ПМ<sup>2</sup>, установленного в 1992 и 2000 гг. МПБ, как критерий определения малообеспеченности и оказания социальной поддержки нуждающимся, исходя из сегодняшних представлений о минимально необходимом уровне потребления, может быть введен в 2010 г. Наши расчеты показывают, что ПМ на конец десятилетия в ценах 2000 г. составит 2,1 ПМ, установленного в 2000 г., и может быть признан социально необходимым минимумом при включении в него минимально необходимого размера накоплений.

Таким образом, наши предложения сводятся к следующему:

■ В 2003 г. установить ПМ, соответствующий более высокому уровню потребления и учитывающий ситуацию с реформой социальной сферы.

■ Методика определения ПМ на перспективу должна учитывать закономерности фактически складывающегося уровня потребления населения с доходами, превышающими бедность.

---

<sup>1</sup> В Канаде официальная граница бедности (низкого дохода) устанавливается Статистическим бюро из закономерностей фактического потребления (расходов) домашних хозяйств по трем основным позициям: питание, одежда, жилье. И это главное различие в методах определения границы бедности в России и в Канаде, а не в использовании разных концепций бедности — абсолютной (Россия) и относительной (Канада). Абсолютная концепция может базироваться и на данных о фактическом потреблении (методика ПМ 1992 г.).

<sup>2</sup> По расчетам Министерства труда и социального развития РФ, МПБ в среднем по населению России в 2000 г. составлял 3257 руб. на душу в месяц, что в 2,7 раза выше ПМ за тот же период и 1,5 раза выше среднедушевого денежного дохода. По данным Госкомстата РФ, денежные доходы выше МПБ в 2000 г. имели всего 20% населения страны.

---

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

---

■ Необходимо разработать специальную методику определения социального минимального стандарта уровня жизни (МПБ), обеспечивающего расширенное воспроизводство населения.

■ Для повышения эффективности адресной социальной помощи необходимо использовать целый набор ПМ, рассчитанный для разных социально-демографических типов домохозяйств, проживающих в разных населенных пунктах (областной центр, районный центр, село)<sup>1</sup>.

### 4.2. РЕФОРМА ОПЛАТЫ ТРУДА

**В** сложившихся социально-экономических условиях важнейшей задачей является повышение заработной платы, превращение ее в источник средств, обеспечивающих достойное существование работнику и его семье, а также рост объема средств, отчисляемых в страховую систему и в виде подоходного налога. Рыночные реформы требуют изменения не только уровня, но и самой структуры заработной платы, которая должна соответствовать условиям рыночной экономики. *Для решения этих задач необходимо, чтобы схема регулирования оплаты труда, принятая за основу при переходе к рынку, начала функционировать. Речь идет об установлении минимальной заработной платы, соответствующей сложившимся условиям, пересмотре системы оплаты труда в бюджетной сфере, проведении адекватной налоговой и региональной политики, развитии системы социального партнерства.*

Повышение минимальной и средней заработной платы — проблема, актуальность решения которой не вызывает возражения. Правительство РФ в декабре 2000 г. разработало план повышения минимальной заработной платы до ПМ трудоспособного к 2004 г. Реализация этого плана позволит кардинально изменить ситуацию в сфере оплаты наемного труда. Следствием этого станет рост средней заработной платы. Темпы роста минимума должны существенно опережать темпы повышения средней заработной платы до тех пор, пока минимум не будет составлять 30—33% от средней, что соответствует допустимому уровню дифференциации зарплаток (5—6 раз по децильному коэффициенту дифференциации).

Интенсивный рост *реальной минимальной заработной платы* (134—135% в среднем за год) позволит в 2010 г. обеспечить расширенное

---

<sup>1</sup> В Канаде граница бедности устанавливается Статистическим бюро по демографическим типам домохозяйства (размер семьи) и типам поселений. Провинции корректируют эти данные с учетом региональной специфики.

#### 4. Социальная программа действий

воспроизводство простой рабочей силы на социально необходимом уровне, включая минимальный размер сбережений (9%). Другими словами, минимальная заработная плата начнет наконец отвечать требованиям *полноценной социальной гарантии*. В этом случае реальный минимум оплаты труда в ценах 2000 г. достигнет 3100 руб., реальная средняя заработная плата увеличится в 4,5 раза, т.е. до 9700 руб., что даст возможность работнику, как собственнику своей рабочей силы, выходя на рынок труда, включиться в систему рыночных отношений на равных правах с работодателем.

Наиболее проблемной является бюджетная сфера, в которой система оплаты труда должна быть реформирована в 2003 г. Предлагаются разные проекты, но все они исходят из одного: тарифная сетка с 18-ю разрядами и коэффициентом 1:10 устарела. Поэтому уже в 2002 г., до начала реформы, 1-й разряд был поднят до 450 руб., а коэффициент различий снижен до 4,5. В результате оплата труда низкоквалифицированных работников 7 и 8 разрядов (работников с 1 по 6 разряд практически не существует из-за слишком низких окладов) возросла на 120—130%, а у высококвалифицированных — 17—18 разрядов — всего на 50—60%. Разница в заработной плате работников 18 и 7 разрядов сократилась с 3,65 до 2,43 раз, а это не что иное, как распространение широко известных "уравнительных" тенденций и, как следствие — снижение экономической мотивации высококвалифицированного труда в бюджетной сфере, и без того страдающей недостатком высококвалифицированных специалистов. Приняв коэффициент 4,5, правительство "экономило" средства на повышении оплаты труда бюджетников. А если учесть, что при этом со всех бюджетных организаций было снято "дополнительное" финансирование (которое шло, главным образом, на надбавки квалифицированным специалистам), то фактически оплата труда высококвалифицированных специалистов не только не выросла, а даже снизилась.

Ту же цель "экономии" (без просчета последствий) преследует и широко обсуждаемая идея отмены ЕТС (придание ей рекомендательного характера) и передача региональным органам власти "полной свободы" в выборе системы оплаты труда и установлении окладов работникам бюджетной сферы на подведомственной территории. Этот шаг преждевременный: государство должно сначала решить проблемы межбюджетных отношений и повышения оплаты труда бюджетников, а затем уже давать "свободу" территориям. Иначе население окончательно лишится бесплатных услуг в образовании и медицине, социальном обслуживании.

*Становлению рыночной формы оплаты труда будет служить отмена разнообразных льгот отдельным категориям работников (по нало-*

---

Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

---

*гообложению, оплате жилья, проезду на общественном транспорте и т.д.) и включение их в заработок. То же относится и к повышению тарифов отчисления с заработной платы на социальное страхование.*

Рост заработной платы позволит существенно повысить размеры социальных выплат и сократить численность нуждающихся в социальной помощи. По нашим оценкам, средний размер пенсии уже в 2005 г. по сравнению с 2000 г. *реально* возрастет в 3 раза, пособие по безработице — в 5—6 раз, пособие на ребенка — в 7—8 раз, тогда как численность получающих ежемесячно детское пособие снизится практически вдвое. К 2010 г. социальные выплаты увеличатся, соответственно, еще в 1,5—2 раза. В результате доля населения с доходами ниже социально необходимого ПМ в 2010 г. сократится до 10—12%.

Возможные негативные последствия от повышения оплаты труда и пути их преодоления:

■ *Рост безработицы.* По нашей оценке, до 2003 г. безработица расти не будет. Начиная с 2003 г. параллельно с введением новой системы оплаты труда в бюджетной сфере и в госаппарате должно произойти высвобождение работников. Однако этот процесс нельзя назвать негативным: если будут повышены пенсии, то такое сокращение произойдет относительно безболезненно, в основном за счет лиц пенсионного возраста. При значительном повышении заработной платы в бюджетной сфере и в структурах государственного управления начнется процесс "омолаживания".

В 2004—2005 гг. существенный рост реальной минимальной оплаты труда (по сравнению с 2000 г.) заставит работодателей в рыночном секторе экономики пойти на сокращение численности работников, поэтому, во-первых, для *сбалансированности интересов работника и работодателя* следует частично перенести обязательные платежи в социальные фонды с работодателя на работника, во-вторых, принять *активные меры по регулированию рынка труда*.

С целью предотвращения роста масштабов безработицы, начиная с 2008—2009 гг., когда реальная минимальная заработная плата более чем в 2 раза превысит ПМ 2000 г., может быть *введена минимальная часовая оплата труда*. При переходе работника на неполную рабочую неделю его заработок, естественно, снизится, но в меньшей пропорции, чем сократятся трудовые затраты. Так, например, в 2008 г. при переходе на 40-часовую рабочую неделю заработок работника с минимальной оплатой труда в ценах 2000 г. составит немногим более 56% от ПМ, однако его заработок будет в 1,5 раза выше, чем был, например, в 2003 г. при полной занятости.

■ *Рост задолженности по заработной плате.* Предотвратить развитие этого процесса в бюджетной сфере позволит *изменение политики*

#### 4. Социальная программа действий

*регулирования межбюджетных отношений* и введение в действие нового КЗОТа. В рыночном секторе экономики должен работать не только КЗОТ, но и механизм цивилизованного банкротства предприятий. Кроме того, целесообразно *при установлении гарантированного государством минимума оплаты труда отказаться от единого по стране (абсолютного) показателя и перейти на относительный показатель — соотношение минимальной заработной платы (в %) с ПМ(МПБ)*. Для каждого субъекта Федерации должен использоваться свой минимальный стандарт уровня жизни. Это позволит снять дополнительную нагрузку на бюджет при повышении минимальной заработной платы в регионах, где стоимость жизни ниже, чем в среднем по России. В регионах с относительно высокой стоимостью жизни эта разница в большинстве случаев уже погашается. Госкомстат РФ, Министерство труда и социального развития РФ должны обеспечить контроль за оценкой ПМ (МПБ) в субъектах Федерации, рассчитанных по единой методике.

■ *Некоторое повышение дифференциации заработной платы* возможно при широком (10—15%) распространении неполной занятости в связи с переходом на минимальную гарантированную часовую оплату труда. Однако размеры дифференциации будут ниже, чем в 2000—2001 гг. Предотвратить рост неравенства можно путем принятия мер по контролю за использованием гибких форм оплаты труда и за обязательным заключением коллективных и индивидуальных договоров между работником и работодателем с указанием условий труда. Ограничения на размеры заработной платы, как со стороны минимума, так и максимума, должны быть оговорены в коллективных и индивидуальных договорах. Росту дифференциации, связанной с интенсивным увеличением зарплат высокооплачиваемых работников, должны противостоять меры налогового регулирования. Плоская шкала налогообложения должна быть заменена дифференцированной, как это делается во всем мире.

■ *И наконец, рост инфляции*. Далеко не всякое повышение оплаты труда может вызвать рост потребительских цен. Так, например, отмена льгот с компенсацией их в зарплатке, как и отмена дотаций ЖКХ и общественному транспорту с соответствующим повышением доходов населения, не должны увеличить платежеспособный спрос на другие товары и услуги, т.к. расходы на жилье и транспорт являются первоочередными и обязательными. Мало отразится на увеличении денежной массы и повышение минимума зарплаты в первые 1—2 года, так как рост средней заработной платы в значительной степени будет обусловлен легализацией зарплаток в рыночных структурах. Однако это не снимает с правительства необходимости введения антиинфляционных механизмов.

### 4.3. РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ЗАНЯТОСТИ

Создание равных стартовых условий всем трудоспособным гражданам для развития трудового и образовательного потенциала в легальной экономике возможно только при повышении ответственности государства за реализацию конституционного права на труд, интеграции политики занятости в систему социально-экономических программ, признании безработицы общенациональной проблемой. Необходимы серьезные усилия как по развитию инновационных производств, сохранению и поддержанию имеющихся рабочих мест на крупных и средних предприятиях через прямое государственное финансирование и госзаказ, так и по увеличению числа рабочих мест в малом бизнесе, четкому разделению труда, координации их функций с крупными предприятиями и объединениями.

В нынешних условиях массовое развитие и повышение жизнеспособности малого предпринимательства и других форм самозанятости является наиболее оперативным и перспективным средством смягчения безработицы без значительного увеличения государственных расходов. Крупные предприятия могут передать малому бизнесу производство непрофильной продукции. Дальнейшее развитие должна получить система "френчайзинга", в которой крупная компания выдает лицензии на продажу продукции под ее маркой, оказывает помощь при создании предприятия, маркетинге, профессиональной подготовке кадров, использовании коллективного оборудования и сырья. Многие неблагоприятные условия, в которых начинает свою деятельность и функционирует малый бизнес, позволит преодолеть кооперирование. Преимущество кооперации в форме обществ взаимного кредитования, сбытовых и снабженческих кооперативов, объединений по совместному использованию производственных площадей, складских помещений, транспорта, по подготовке кадров и контролю за качеством продукции при сохранении экономической самостоятельности и достижении экономии усиливает переговорную роль с коммерческими структурами, инфраструктурными и бытовыми предприятиями, банками, крупными предприятиями, поставщиками сырья и покупателями продукции.

Поддержка малого предпринимательства органами местного самоуправления должна быть не столько в предоставлении льгот и субсидий, сколько в расширении доступности к неэксплуатируемым производственным площадям с умеренной арендной платой, к изношен-



#### 4. Социальная программа действий

ному списываемому оборудованию через создание фонда такого оборудования с оповещением о его резервах; оказании консультаций; организации служб стандартизации и контроля за качеством; развитии инфраструктуры услуг для малых предприятий. Как показывают результаты анализа, именно альтернативные формы хозяйствования расширяют занятость, увеличивают спрос на рабочую силу.

Преодолению скрытой безработицы без дополнительных капитальных вложений, вытеснению вынужденной неполной занятости будет способствовать развитие *добровольной занятости в режиме неполного рабочего времени*. Одно рабочее место может быть занято двумя работниками. Парадоксальность ситуации состоит в том, что, с одной стороны, вынуждают трудиться неполное рабочее время, а с другой — действуют ограничения для добровольного перехода на этот режим. Отказ от ограничений в законодательстве позволит преодолеть многие негативные последствия вынужденной неполной занятости, упорядочить взаимоотношения работника и работодателя, введя их в правовое русло. Доля безработных, выразивших стремление работать неполную рабочую неделю (неполный рабочий день), постоянно увеличивается: с 6,6% в 1999 г. до 8,3% в 2000 г. и 9,6% в 2001 г. Это касается, прежде всего, безработных женщин (13,3% в 2001 г.), которые хотели бы трудиться на условиях режима неполного рабочего времени.

Структурная безработица может быть решена через стимулирование мобильности, межтерриториального и межрегионального перераспределения рабочей силы. Таким образом можно смягчить напряженность на региональном рынке труда, преодолеть диспропорции в обеспечении экономики отдельных территорий рабочей силой, сократить масштабы профессиональной подготовки, рационально использовать квалифицированные кадры, стратегия выживания которых в настоящее время зачастую связана с ведением домашнего и личного подсобного хозяйства. Формирование службой занятости межтерриториального банка данных обеспечит возможность выбора рабочих мест в соответствии с предпочтениями населения. В нем должны содержаться требования и обязательства, которые принимают на себя работодатели и выдвигают претенденты на рабочие места.

Самостоятельное движение населения вслед за созданием рабочих мест происходит, как правило, при наличии достаточно привлекательных условий жизнеобеспечения. Государство может способствовать миграции капитала путем установления контроля за рентными платежами, предоставления налоговых льгот и жилищных субсидий. Деятельность органов занятости по организованному перемещению должна осуществляться на основе договоров и предусматривать не толь-

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

ко занятость, но и обеспечение жильем, социальную обустроенность работников и членов их семей, доставку их к месту новой работы. Организованному межрегиональному перемещению рабочей силы будет способствовать распространение сложившейся практики заключения соглашений Минтруда с Центросоюзом, Госкомрыболовством, Федеральной дорожной службой, Минсельхозпродом, РАО ЕЭС не только на организацию общественных работ, но и межрегиональное перераспределение рабочей силы на условиях постоянной и временной (сезонной) занятости. Заказчиками для определенных видов работ могут быть региональные власти с выделением средств из бюджетов субъектов Федерации.

Недостаточность и противоречивость информации о *привлечении и использовании иностранной рабочей силы* предопределяет неэффективность мер по ее регулированию, затрудняет оценку степени влияния ее на российский рынок труда. В этой связи следует разработать и внедрить в практическую деятельность органов по труду систему статистического мониторинга процессов привлечения и использования иностранной рабочей силы, сформировать централизованный (объединенный) банк данных по незаконной миграции и занятости иностранных граждан. Наряду с ужесточением карательных мер необходимо выработать стратегию легализации иммигрантов, полезных экономике страны, расширить практику заключения межправительственных соглашений о привлечении и использовании рабочей силы в приграничных районах.

В разработке специальных программ по стимулированию активного поиска работы нуждаются так называемые экономически неактивные слои населения трудоспособного возраста (около 6 млн. человек), которые не относят себя ни к занятым, ни к безработным, но выражают желание трудиться. Среди них инертные в поиске работы составляют 90,5%, из них 21,3% — отчаявшиеся найти работу. На долю тех, кто ищет работу, но не готов к ней приступить, приходится 9,5% всех выразивших желание трудиться из числа экономически активного населения. Можно предположить, что именно среди экономически неактивного населения находится большая доля людей, прошедших через преступную среду, вернувшихся из мест заключения, алкоголиков и наркоманов, а также лиц, оставшихся без определенного места жительства. Им трудно рассчитывать на легальную трудовую деятельность. Формирование у этих категорий населения трудовой стратегии получения доходов, преодоление имеющихся у них недугов требует создания специальных условий, в которых трудовая деятельность будет осуществляться в комплексе с медицинской и социальной реабилитацией. Специальные рабочие места могут быть организованы на спецпредприятиях, в спеццехах, спецучастках, а

#### 4. Социальная программа действий

также при домах-интернатах, которые предполагают проживание, работу, учебу, медицинскую и социальную реабилитацию. Не следует ожидать сиюминутного экономического эффекта от создания специальных рабочих мест для данных категорий населения.

#### 4.4. РЕФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

стратегическим направлением в социальной защите населения должно стать восстановление основной ее составляющей — страхования работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в первую очередь, по независящим от них обстоятельствам. Без создания реального, работоспособного механизма социального страхования работника невозможны позитивные сдвиги в социальной защите остальных слоев населения и преодоление массовой бедности.

Рамочный Федеральный закон "Об основах обязательного социального страхования" (от 16.07.99 г.) установил следующий перечень видов социальных страховых рисков: необходимость получения медицинской помощи; временная нетрудоспособность; трудовое увечье и профессиональное заболевание; материнство; инвалидность; наступление старости; потеря кормильца; признание безработным; смерть застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении. Правовые основания для восстановления страхования в стране явно недостаточны, но они определяют рамки для разработки пакета законодательных, экономических и информационных норм, формирующих стратегическое направление в создании работоспособного механизма. Спустя два года, вопреки требованиям этого закона, действующие акты не только не приведены в соответствие, но осуществлен целый ряд мер, вступающих в явное противоречие с ним.

Наши предложения основаны на следующих нормах, которые должны стать основополагающими для всех видов обязательного социального страхования:

■ Страховые средства и доходы, получаемые в форме всех видов штрафных санкций, от любых видов инвестиций, должны иметь статус *долевой собственности* всех застрахованных. Эти средства являются частью стоимости рабочей силы, в отсутствие обязательного страхования они превращаются либо в заработную плату работника, либо в предпринимательский доход. Это не государственная собственность.

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

■ Страхование должно осуществляться на основе ведения единого индивидуального учета застрахованных лиц. Поступление и расходование средств обязательного социального страхования должно осуществляться на основе единых (универсальных) идентификационных знаков. Нельзя в страховании добиться сбалансированности обязательств и средств, не обеспечивая индивидуальный учет выполненных обязательств и поступающих средств.

■ Страховой тариф должен определяться на основе актуарных расчетов для каждого вида страхового риска или страхового случая отдельно. Без этого невозможно обеспечить экономическое обоснование размера ставки страхового тарифа.

■ Страхование должно осуществляться самоуправляющимися страховыми корпорациями, независимыми от исполнительной власти любого уровня, подчиняющимися закону и подконтрольные выборному Наблюдательному Совету с паритетным участием трех заинтересованных сторон: работников, работодателей и государства.

■ Прозрачность деятельности внебюджетных фондов нельзя обеспечить при сохранении существующей системы статистической и бухгалтерской отчетности. Необходимо пересмотреть систему показателей публичной отчетности, представляемой по социальным внебюджетным фондам органами Госкомстата РФ, дополнив ее следующими показателями: численность застрахованных; среднемесячная оплата труда, с которой начислены взносы; распределение застрахованных по уровню страхуемой заработной платы; сумма начисленных взносов; сумма поступивших взносов, в том числе в счет задолженности за предыдущие периоды; недоимка, в том числе за отчетный период; стоимость социальных обязательств отчетного периода (сумма назначенных пенсий, пособий, стоимость услуг по базовой программе ОМС); фактически перечислено средств (на пенсии, пособия, базовую программу ОМС), в том числе по обязательствам отчетного периода; задолженность по обязательствам перед застрахованными, в том числе за отчетный период; численность и средний возраст вышедших из страхования в связи со смертью (мужчин, женщин).

**Пенсионное страхование.** Страховая система не предполагает безграничной солидарности и уравнительности среди ее участников. Пенсия должна компенсировать установленную норму только того дохода, с которого уплачены взносы. И если взносы выплачивались с очень низкой зарплаты, не обеспечивающей минимальную пенсию, то перераспределять страховые средства от заработавших максимальную пенсию в пользу таких пенсионеров нельзя. Пенсии таким пенсионерам должны дотироваться до минимальной гарантии из бюд-

#### 4. Социальная программа действий

жета страны, а не страхового бюджета. Нельзя перераспределять страховые средства на финансирование льгот, гарантированных государством. Если государство предоставляет льготу по досрочному выходу на пенсию, по дополнительным компенсациям за заслуги перед государством и потерю здоровья или освобождает от уплаты страховых взносов, то источником финансирования становятся либо общие налоги, либо средства работодателя. Нельзя перекладывать эти обязательства на самих пенсионеров путем уравнительной схемы перераспределения страховых средств. Исходя из этого и предлагается следующая модель реформирования:

■ Трудовая пенсия делится на два самостоятельных вида пенсии: базовая (социальная) и страховая.

*Базовая* — это пенсия для тех, чей взнос в страхование обеспечивает право на пенсию не выше 80% ПМ пенсионера (ПМП). Для всех получателей она одинакова. Таким образом, часть застрахованных пенсионеров переходит в разряд *социальных* пенсионеров. Индексация пенсии идет в автоматическом режиме в соответствии с темпом роста ПМП. Размер базовой пенсии определяется размером регионального ПМП. По нашим оценкам, доля получателей базовых пенсий не будет расти только при условии проведения активной политики в области повышения оплаты труда. Поэтому без выделения средств получателей трудовых пенсий категории тех, кто вышел на пенсию с низкого заработка, невозможно восстановить систему страхования для остальных пенсионеров, а в перспективе — для всех.

*Страховая пенсия* — для тех, чей взнос в страхование обеспечивает право на пенсию, превышающую базовую. Она выплачивается из ПФР и для этого необходимо часть социального налога вернуть в ПФР.

■ Страховая пенсия финансируется из текущих поступлений взносов нынешних работников, т.е. в основе лежит принцип солидарности поколений<sup>1</sup>.

■ Размер страховой пенсии определяется исходя из двух показателей: *индексированной суммы уплаченных взносов* за весь период трудовой деятельности (пенсионный капитал), за вычетом норматива административных затрат, и *среднего срока дожития* в год выхода на пенсию. При этом коэффициент замещения не может быть ниже 40%, а после 2005 г. - 50%.

---

<sup>1</sup> В Канаде пенсионное страхование организовано также по принципу: собранные деньги идут на выплату текущих пенсий, и лишь небольшая часть используется в качестве резерва. Канадские ученые считают существующую у них систему пенсий по старости одной из "самых основательных систем обеспечения в мире".

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

■ Максимальная пенсия устанавливается через ограничение страховой заработной платы, которое предлагается ввести вместо регрессивной ставки единого социального налога. Нельзя в полной мере восстановить справедливость и зависимость пенсии от страхового вклада, равные правила назначения пенсии для всех, не установив верхнюю планку для страховой заработной платы. Этим предопределяется размер *максимальной пенсии*, и нет надобности устанавливать ее косвенными и трудно поддающимися обоснованию методами. Кроме того, такой прием в обязательном страховании способствует формированию условий для развития добровольного страхования. Регрессивный налог эту роль не выполняет. Он только сокращает взнос с высоких заработков, но максимальная пенсия при этом устанавливается опосредованно, что не исключает возможность произвольного ее занижения. По нашим расчетам, "потолок" страхования целесообразно установить на уровне двух средних зарплат. Потери страховых взносов при этом в переводе на тариф составят 3,7 процентных пункта, а "потолок" страхования будет распространяться не более чем на 10% работающих.

■ Достигшим пенсионного возраста и продолжающим работу пенсия выплачивается в полном объеме. Более поздний выход на пенсию стимулируется повышением размера пенсии. Проблема пенсионного обеспечения работающих пенсионеров не может решаться путем лишения их пенсии или сокращения ее размера. В противном случае с заработной платы работающих пенсионеров не должны отчисляться взносы в пенсионный фонд полностью (в случае прекращения пенсионных выплат) или частично (в случае сокращения размера пенсии, как это делалось до текущего года). Проблема может решаться через гибкий вариант, предусматривающий премирование большей пенсией за поздний выход на пенсию, и наоборот — досрочный выход "наказывается" меньшим размером пенсии. Работающие пенсионеры экономят ресурсы ПФР, так как за них одномоментно в фонд возвращается часть средств в виде взноса. Кроме того, их рабочий период частично перекрывает нормативный "срок дожития", сокращая тем самым период получения пенсии.

■ Льготная категория пенсионеров с досрочным выходом на пенсию получает право на страховую пенсию только при достижении общеустановленного пенсионного возраста. До этого срока они получают только базовую пенсию, если работодатель не оплачивает дополнительные взносы. Правительством разработан проект закона "Об обязательных профессиональных пенсионных системах", который должен решить вопрос об оплате льготных периодов пребывания на пенсии. Но он не охватывает все категории работников, имеющих се-

#### 4. Социальная программа действий

годня право на досрочный выход. Например, за рамками остаются работающие на Крайнем Севере (и приравненных к нему территориях), во вредных производствах в государственном секторе. Поэтому пенсионное обеспечение льготного периода таких пенсионеров должно ограничиваться только базовой пенсией.

■ Со временем взнос с работодателя перекладывается на самого работника. За работодателем остается обязательство уплаты страхового взноса с заработной платой на уровне и ниже минимальной оплаты труда.

■ Для возрождения страховой пенсии Пенсионный фонд должен стать страховой корпорацией, с четко прописанными обязательствами перед застрахованными, с наделением его функциями по сбору страховых взносов, назначению и выплате *только* страховых пенсий. Его необходимо освободить от обязательств федерального бюджета по выплате базовых (социальных) пенсий как для застрахованных, так и незастрахованных граждан.

■ Пенсии по инвалидности вследствие несчастного случая на производстве переводятся из ПФ в систему обязательного страхования от несчастных случаев на производстве ФМСС (Фонд медицинского социального страхования). И это так же должно распространяться на пенсии иждивенцам вследствие смерти кормильца от несчастного случая на производстве. В числе нынешних пенсионеров по труду их приблизительно 1%.

■ Минимальный страховой стаж для получения права на страховую пенсию должен быть не менее 15 лет. Современные стажевые требования (5 лет) достаточны только для обеспечения базовой пенсией. Предлагаемый вариант дает возможность восстановить страховую пенсию для нынешних и сохранить ее для будущих пенсионеров, заработавших на нее право. Он должен восстановить утраченную в предыдущие годы дифференциацию пенсии от страхового или трудового вклада. Практически это означает восстановление страховых прав нынешних пенсионеров, а также накопление и сохранение страховых прав будущих.

Система, построенная на выплате текущих пенсий за счет текущих же взносов, более устойчива к возможным спадам в экономике и финансовым рискам, которые распространяются лишь на инвестиции из резервного фонда, но не на все пенсионные средства.

Предлагаемый вариант возлагает бремя финансирования будущих пенсионеров на плечи будущих работников, которых по прогнозу ожидается не меньше, чем в настоящее время. Несмотря на обязательность страхования, не все работники застрахованы. Обязательства ПФР по трудовым пенсиям будут распространяться не на всех, а

только на застрахованных. Численность застрахованных работников ПФР никогда не показывает в своих материалах и отчетах. В своих прогнозах<sup>1</sup> ПФР предусматривает численность застрахованных работников в 50 млн. человек (73% от численности занятых) и 11—16 млн. человек — самозанятых. Последние данные противоречат данным статистики. В феврале 2001 г. численность самозанятых не превышала 5 млн. человек<sup>2</sup>, и они не всегда платят взносы, тем более что предполагаемый взнос с самозанятых по варианту правительства гарантирует им только социальную (базовую) пенсию. Поэтому численность будущих страховых пенсионеров будет сокращаться именно в период неблагоприятной демографической ситуации, когда на пенсию должны выходить те, кто начал трудовую деятельность в начале перестройки и игнорировал страхование, а число получателей социальной пенсии (базовой) — расти. Их пенсионное обеспечение является обязательством федерального бюджета. Поэтому у ПФР не будет проблем в достижении баланса страховых ресурсов и обязательств.

*Результаты расчетов* показали, что предлагаемый вариант пенсионной модели вполне реализуем. К нему можно обратиться, когда проявятся негативные стороны накопительной модели. Перевод на базовую пенсию 40% трудовых пенсионеров даст возможность выплачивать им пенсию в размере 80—100% ПМП. При этом остальным 60% можно повысить страховую пенсию до 48% от заработной платы уже в первый год и до 54% — в конце периода.

### **Медицинское страхование**

■ Для всей страны обязательно и по единой схеме должно быть организовано страхование работающих на случаи: временной нетрудоспособности; трудового увечья и профессионального заболевания; материнства; смерти застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении.

■ Страхование на случай необходимости получения медицинской помощи распространяется на все население страны. Альтернативой такого подхода может быть только возврат к бесплатной медицинской помощи за счет финансирования здравоохранения из бюджета страны.

---

<sup>1</sup> "Общая характеристика параметров прогноза", расчет ПФР на данных Минэкономразвития РФ и "Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона "Об инвестировании средств для финансирования накопительных пенсий лицам, застрахованным в Пенсионном фонде Российской Федерации", представлен Минэкономразвития РФ.

<sup>2</sup> Обследование по проблемам занятости населения. Госкомстат РФ, февраль, 2001 г.



#### 4. Социальная программа действий

■ Все нестраховые обязательства, включая санаторно-курортное обслуживание, необходимо передать исполнительным органам власти, исключив эти виды услуг из страхования. Остается в страховании санаторно-курортное обслуживание *только* в части долечивания после болезни на основании листка временной нетрудоспособности по тому классу болезней, которые включены в минимальные социальные гарантии по Базовой программе страхования.

■ Страхование всех перечисленных рисков целесообразно сосредоточить в одном фонде, т.е. объединить Фонд социального страхования (ФСС) и фонды обязательного медицинского страхования (фонды ОМС). Обязательным условием объединения является создание страховых касс, что позволит ликвидировать зависимость страховой защиты работника от работодателя и приступить к реформированию всей системы финансирования здравоохранения. В противном случае объединение фондов не только не даст положительных результатов, но будет иметь негативные последствия для всех объединяемых видов страхования.

■ Ставка страхового тарифа должна устанавливаться по каждому виду страхового риска отдельно. По первым четырем видам риска она должна быть *единая* для всех регионов. Для страхования медицинской помощи ставка устанавливается *дифференцированно* по районам, так как потенциальные возможности регионов по предоставлению услуг не равны, дифференцирована и потребность (состав и объем) в медицинской помощи. Ставка тарифа должна отражать сложившиеся различия в спросе и предложении медицинских услуг<sup>1</sup>.

■ Оплата медицинских услуг осуществляется по ценам, определяемым тарифным соглашением между профессиональными медицинскими ассоциациями, страховщиком и представителями застрахованных (профсоюзами).

■ "Покупателем" медицинских услуг должен стать сам застрахованный. Для этого в пределах "шаговой доступности" для жителей района страховщик организует страховые кассы (или делегирует эту функцию Сбербанку), которые осуществляют выплату страховых пособий и перечисление средств в лечебные организации при предъявлении застрахованными соответствующих документов, подтверждающих их право на пособия или факт "покупки" медицинских услуг.

---

<sup>1</sup> Как показывает опыт Канады — страны с резкими региональными различиями и многолетним опытом федерализма, децентрализованный характер организации медицинского страхования не препятствует доступности медицинской помощи для всего населения и высокому уровню его эффективности.

---

Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

---

■ Ставка подушевого платежа за неработающих по ОМС должна устанавливаться исходя из ставки страхового тарифа за работающего по отношению к региональной средней заработной плате.

■ Для каждого заболевания, включенного в программу ОМС, необходимы стандарты медицинской помощи, предусматривающие перечень средств профилактики, диагностики и лечения. Для всего медицинского персонала и всего населения должна быть доступна информация об этих нормативах и ценах по каждому виду услуг.

■ Все услуги сверх гарантируемых программой страхования, предоставляемые в государственных ЛПУ, оплачиваются пациентом самостоятельно также по платежным документам и по ценам, утверждаемым в том же порядке, что и услуги по Программе ОМС.

■ Если гарантированный вид помощи не может предоставить государственное лечебное учреждение системы обязательного страхования, то пациент может получить помощь в любом учреждении, но оплата ее будет возмещена пациенту только в пределах цены услуги, установленной по Программе.

■ Режим штрафных санкций за несвоевременную уплату взноса как за работающих, так и за неработающих граждан должен быть одинаков.

Объединение фондов даст возможность увеличить финансовые ресурсы на медицинскую помощь за счет исключения из обязательств ФСС нестраховых социальных расходов и увеличения взноса за неработающее население на страхование медицинской помощи.

Необходимость предлагаемой схемы "покупки" медицинских услуг очевидна, так как без нее проблема нормативного определения обязательств перед населением откладывается на необозримый срок. И столь же долго не будет решена проблема разделения обязательств страховой и нестраховой медицинской помощи. Именно таким образом медицинское страхование поможет быстрее реформировать систему финансирования здравоохранения из бюджетов всех уровней. Кроме того, решается еще ряд проблем:

*во-первых*, ликвидируется один посредник — СМО. Полноценным страховщиком должен стать Фонд медико-социального страхования;

*во-вторых*, ликвидируется посредник — бухгалтерия работодателя. Работник получает оплату временной нетрудоспособности независимо от желания работодателя;

*в-третьих*, застрахованные получают реальную возможность выбирать врача, лечиться в частной клинике, самостоятельно оплачивая разницу в стоимости услуг;

*в-четвертых*, возникает возможность изменить систему оплаты врача. К минимальной заработной плате по ЕТС он получит дополни-

#### 4. Социальная программа действий

тельно установленный в цене процент от оплаты за предоставленные услуги из страховых средств и средств, полученных за платные услуги. Чем больше пациентов пролечит врач, тем больше будет его заработок; *в-пятых*, создается конкурентная среда в сфере медицинских услуг, что будет стимулом к перестройке системы здравоохранения. Постепенно ликвидируются в лечебных организациях (поликлиниках, больницах) невостребованные рабочие места.

Административные расходы на формирование страховых касс частично будут компенсированы высвобождением персонала двух фондов в связи с сокращением объема работ по сбору страховых средств, ведению дел по зачетной схеме с каждым страхователем, ведению дел в СМО.

*Результаты расчетов* показали, что в первые два года ФМСС будет испытывать дефицит средств, что потребует либо дотаций из бюджета, либо повышения тарифной ставки взноса. Для ликвидации этого дефицита в 2002 г. при оценке Базовой программы по наиболее реальному среднему варианту необходима тарифная ставка взноса 9,2%, в 2003 г. — 7,66%. В 2004 г. достаточно будет уже ставки 7,6%, а начиная с 2005 г. можно постепенно снижать и эту ставку, или формировать страховой резерв, или расширить перечень услуг по базовой программе.

**Страхование на случай безработицы.** Риск потери работы сохраняется в условиях рынка, независимо от успехов в развитии экономики. Для наемных работников, не имеющих иного источника дохода, кроме оплаты за труд, жизненно необходимо страхование этого социального риска, что предусмотрено действующим законом "Об основах обязательного социального страхования". Однако система социальной защиты безработных неадекватна ни реальной ситуации, ни нормам этого закона<sup>1</sup>. Поэтому предлагается:

- С 2003 г. ввести страхование на случай безработицы.
- Страхование обязательное и распространяется только на работающих в трудоспособном возрасте.
- Страховые взносы взимаются из заработной платы работника. В период, когда минимальная заработная плата еще не достигнет прожиточного минимума, в котором заложены соответствующие страховые взносы, предлагается обязательство по уплате страховых взно-

---

<sup>1</sup> Предлагаемый вариант страхования безработицы согласуется с принципами страхования безработицы, существовавшими в Канаде до 1996 г., когда его заменили системой страхования занятости. Эта замена стала возможной только благодаря наличию большого положительного опыта в страховании безработицы.

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

сов за работников с оплатой труда ниже прожиточного минимума возложить на работодателя.

■ Право на пособие по безработице имеют только застрахованные, поэтому система учета взноса и выплаты пособий должна основываться на индивидуальном страховании (персонифицированном учете).

■ Право на получение пособия возникает у работника при непрерывной уплате взноса в предшествующие безработице 12 месяцев работы и при увольнении не по собственному желанию.

■ Размер пособия: в первые 3 месяца — 65%, следующие 3 месяца — 50%, следующие 6 месяцев — 45% страхуемой заработной платы.

■ Максимальная продолжительность выплаты пособия — не более 1 года.

■ Максимальный размер пособия определяется через ограничение максимальной величины страхуемой оплаты труда. "Потолок" целесообразно устанавливать аналогично пенсионному страхованию.

*Результаты расчетов.* Реализация страхования на случай безработицы потребует установить ставку взноса из заработка работника в размере 1,1% в период 2003—2004 гг.; 2% в период 2005—2006 гг.; 1,5% в 2007—2008 гг.; 1,2% в период 2009—2010 гг. Альтернативой динамичной тарифной политике может стать политика формирования страхового резерва, что вполне оправдано в условиях трудно предсказуемой ситуации с развитием экономики, а соответственно — ситуации с безработицей.

### **4.5. ПОВЫШЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ВЫПЛАТ, РЕФОРМА ЛЬГОТ И ДОТАЦИЙ**

**В** рамках стратегии реформирования системы социальной защиты населения важным направлением являются социальные выплаты — социальные пенсии, стипендии, пособия и льготы.

Реформирование системы социальных выплат и льгот, как одна из главных и первоочередных задач, поставленных правительством на ближайшую перспективу, требует особой осторожности. В первую очередь, это касается выдвинутого принципа адресности предоставления социальных выплат. Принятие решений требует предварительного специального исследования каждого вида выплат и льгот: какие социальные задачи они призваны решать и могут ли они это делать в изменившихся социально-экономических условиях, какой эффект от реформирования, каковы связанные с этим затраты и социальные последствия.

#### 4. Социальная программа действий

---

Рост оплаты труда, а с ним и рост объема налоговых поступлений в бюджет позволит к 2010 г. *повысить размер социальных выплат, чтобы они могли выполнять роль минимальных социальных гарантий.* Социальная и экономическая эффективность выплат тесно связана с их размером:

■ Все инвалиды, не имеющие права на трудовую пенсию, должны получать социальную пенсию и сохранить право на льготное приобретение лекарств и медицинских аппаратов, независимо от материального положения семей, в которых они проживают.

■ Для детей, потерявших одного или обоих родителей, должно сохраниться право на получение социальной пенсии по случаю потери кормильца, независимо от материального положения семьи. Приемные родители (опекуны) или оставшийся в живых один из родителей вправе сами решать вопрос о получении социальной пенсии на ребенка. Размер пенсии для детей-сирот, потерявших обоих родителей и переданных на воспитание в другую семью, к 2010 г. должен быть установлен на уровне не ниже ПМ для ребенка. Размер пенсии для детей, потерявших одного из родителей, может быть вдвое ниже, чем у детей, потерявших обоих родителей. Выплата пособий сиротам обойдется государству дешевле, чем содержание их на полном государственном обеспечении в интернате (детском доме), не говоря о необходимости решения других социальных проблем, которые возникают у сирот, вышедших из детских учреждений в "большую жизнь". Роль органов социальной защиты населения при передаче детей на воспитание в семью состоит в том, чтобы установить ее социальный и экономический статус, осуществляя постоянный контроль.

■ Единовременное пособие беженцам и вынужденным переселенцам, коль скоро Россия признала официально их социальный статус, также должно быть увеличено как минимум до ПМ на каждого члена семьи, чтобы дать возможность этим людям найти работу или оформить получение других социальных выплат (пенсии, стипендии и т.д.), адаптироваться к новым условиям жизни.

■ Единовременное пособие при рождении ребенка в размере почти 3-х ПМ — это действительно реальная помощь не только бедным и малообеспеченным семьям, но и семьям со средними доходами (от 2 до 3 ПМ). Ограничение числа получателей этого пособия только бедными семьями нецелесообразно, т.к. с рождением ребенка вероятность снижения доходов и попадания в число бедных у большинства семей резко возрастает.

■ Размер пособия женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности, не должен быть увязан с величиной ПМ, т.к. оно предназначено для решения другой соци-

## Часть I. СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

альной задачи -обеспечение рождения здорового ребенка. Определить оптимальный размер пособия позволит мониторинг среди беременных женщин.

■ Компенсационные выплаты на питание студентам, учащимся начальных и средних профессиональных учреждений, другим социально слабозащищенным категориям граждан с ростом размера самих социальных выплат — социальных стипендий и пособий — до уровня 0,5 ПМ, который превышает стоимость продуктовой корзины в ПМ, могут быть отменены без ущерба для их получателей.

■ Социальная стипендия студентам вузов должна быть повышена до уровня 0,65—0,75 от ПМ для трудоспособного. Размер стипендии устанавливается с учетом того, что у студентов нет расходов, связанных с уплатой налогов и других обязательных платежей, а расходы на оплату ЖКХ включаются в размере оплаты проживания в общежитии. Одновременно целесообразно сохранить компенсационные выплаты обучающимся (студентам, аспирантам и т.д.) на приобретение специальной литературы, так как эти расходы не предусмотрены в размере социальной стипендии.

■ Размер ежемесячного пособия на ребенка из бедной семьи в ближайшей перспективе (2004—2005 гг.) должен быть повышен до 0,2—0,3 ПМ ребенка. При этом на федеральном уровне должна устанавливаться не абсолютная (в руб.) сумма, а ее соотношение с ПМ ребенка. В регионах размер пособия будет зависеть от регионального ПМ<sup>1</sup>.

Что касается идеи объединения в единое пособие по бедности пособия на ребенка, субсидии на оплату услуг ЖКХ и адресной социальной помощи, то в ближайшей перспективе это предложение реализовывать нецелесообразно, так как финансирование этих видов социальной помощи идет из разных источников. Всего год, как правительство взяло на себя финансирование детских пособий и, если оно вновь передаст их на региональный уровень без решения проблем межбюджетных отношений, задержки и невыплаты детских пособий вновь встанут очень остро. Развитие принципа адресности социальной помощи, как свидетельствует опыт развитых стран, должно идти по пути оказания помощи семье в целом. Проблема эффективности социальной помощи в условиях стабильно развивающейся экономики и

---

<sup>1</sup> Дальнейший рост этого пособия, выплачиваемого за счет федерального бюджета, представляется менее актуальным, чем расширение контингента получателей детского пособия, в первую очередь за счет детей из малообеспеченных семей (с душевым доходом от 1 до 2 ПМ). Дети из бедных, многодетных, неполных и неблагополучных семей являются и получателями адресной социальной помощи (80—85%).

#### 4. Социальная программа действий

---

роста уровня жизни населения страны не потеряет своей актуальности<sup>1</sup>. Расширение перечня социальных выплат, переводимых на принцип адресности нуждающимся семьям, серьезно повысит административные расходы, связанные со сбором, проверкой и назначением социальной помощи. При этом остается большая вероятность того, что все усилия, направленные на экономию средств, дадут прямо противоположный эффект<sup>2</sup>.

Реформирование системы социальных выплат, льгот и дотаций, предоставляемых населению, предполагает постоянный поиск баланса между социальными потребностями населения и возможностями экономической сферы удовлетворить эти потребности. Определяющим должно стать не согласование социальных обязательств государства с имеющимися ресурсами, а мобилизация ресурсов, повышение наполняемости бюджета, контроль за распределением доходов, поддержание приемлемых для основной части населения цен и тарифов через взвешенную налоговую политику.

Отмена льгот и дотаций возможна только для адаптированных к рынку групп населения, доходы которых достаточны для того, чтобы в полном объеме оплатить потребление социальных благ и услуг для своей семьи<sup>3</sup>. В настоящее время это около 20% населения страны, душевой доход которых как минимум в четыре раза превышает ПМ. По мере роста оплаты труда работников и минимальных социальных гарантий для нетрудоспособных все большая часть домохозяйств сможет самостоятельно оплачивать ныне дотируемые и льготные блага и услуги. Однако не только сейчас, но и в перспективе обоснование социальных стандартов останется обязательным условием эффективности социальной политики.

---

<sup>1</sup> В Канаде социальную помощь получают свыше 5 млн. чел. (17%), при этом размер помощи на семью ни в одной из провинций страны не опускается ниже 50% от дохода, являющегося границей бедности.

<sup>2</sup> Мониторинг административных расходов, проведенный ИСЭПН РАН, в период реализации пилотной программы по оценке нуждаемости семей в Волгоградской области показал, что они достигают свыше 25% от объема средств, выделенных на пособия по нуждаемости [17].

<sup>3</sup> Для определения границы высокообеспеченности, т.е. уровня дохода, при котором семья не может рассчитывать на получение льгот и дотаций, могут служить данные о дифференциации доходов (коэффициент дифференциации  $K_d$ ) и величине прожиточного минимума (ПМ).

Граница высокообеспеченности ( $D_b$ ) равна произведению этих двух показателей:  $D_b = ПМ \cdot K_d$

Граница высокообеспеченности очень подвижна, поэтому должна уточняться ежегодно.