

М.Э. ДМИТРИЕВ

Финансовый кризис и социальная защита

Год, прошедший с финансового кризиса августа 1998 года, был ознаменован появлением новых трудностей в сфере социального обеспечения и социальной защиты. С одной стороны, это связано с резким падением жизненного уровня населения, с ростом бедности и открытой безработицы. С другой стороны, в результате кризиса произошло дальнейшее сокращение возможностей государства в области социальной защиты населения.

Ухудшение ситуации в социальной сфере происходило, несмотря на то, что экономический спад в целом оказался не таким глубоким, как ожидалось первоначально. Уже в июле 1999 года промышленное производство на 12,8% превысило уровень июля 1998 года, продукция сельского хозяйства - на 2,4%, транспорта - на 5,1%, а объем услуг связи — на 39,8% [1]. Однако, несмотря на позитивные результаты, достигнутые в реальном секторе экономики, большинство социальных показателей свидетельствует о существенном ухудшении ситуации по сравнению с предкризисным периодом.

В частности, уровень безработицы, по определению Международной организации труда (МОТ), составил в июле 1999 года 12,4% экономически активного населения против 11,3% в июле 1998 года. В июле 1999 года реальные располагаемые денежные доходы на душу населения составили лишь 74,3% от уровня июля 1998 года, а средняя начисленная заработная плата - 64,5%. В первом полугодии 1999 года уровень неравенства доходов, измеряемый как соотношение доходов 10% населения с самыми высокими доходами и 10% населения с самыми низкими доходами составил 14,7 раз против 13,2 раза в аналогичном периоде 1998 года [2].

Во многих регионах уровень бедности существенно превышал среднероссийские показатели. В середине 1999 года примерно в каждом третьем регионе России денежные доходы более половины населения были ниже прожиточного минимума. Это меньше, чем в январе 1999 года, когда в эту категорию попал почти каждый второй регион, но выше, чем, например, в сентябре 1998 года, когда в ней оказывался только один из пяти регионов.

Рост бедности и неравенства доходов существенно увеличивает финансовую нагрузку на бюджеты всех уровней, связанную с необходимостью оказания социальной помощи нуждающимся слоям населения. Между тем реальные возможности финансирования социальных программ в результате кризиса существенно сократились. Расходы консолидированного бюджета на социально-культурные мероприятия в I полугодии 1999 года снизились на 30% в реальном выражении по сравнению с аналогичным периодом 1998 года¹. При этом финансовое положение территориальных бюджетов оказалось менее благоприятным, чем федерального бюджета. Поэтому,

¹ Рассчитано по данным Российского статистического агентства (РСА).

Д м и т р и е в М и х а и л Э г о н о в и ч - д о к т о р э к о н о м и ч е с к и х н а у к , ч л е н н а у ч н о г о с о в е т а М о с к о в с к о г о ц е н т р а К а р н е г и .

несмотря на некоторое увеличение удельного веса расходов на социально-культурные мероприятия в общих расходах территориальных бюджетов, падение этих расходов в реальном выражении было более значительным, чем на федеральном уровне, -31% против 25%.

Ухудшение социальной ситуации в сочетании с резким снижением реальных расходов на социальные нужды негативно отразилось на способности существующей системы социальной защиты населения противодействовать росту бедности и неравенства. Существенными проявлениями обострения кризиса системы социальной защиты стали как снижение размеров основных видов социальных выплат в реальном выражении, так и нарастание невыплат по ним. Последствия этого кризиса негативно сказались на положении семей с детьми, безработных и пенсионеров - трех самых многочисленных категорий населения, в наибольшей степени рискующих оказаться за чертой бедности при отсутствии достаточной социальной помощи.

Пособия на детей и доступность школьного образования

Наиболее высоким риском оказаться в числе бедных традиционно имеют у нас многодетные семьи. Однако значительная часть таких семей сосредоточена в ограниченном числе регионов - преимущественно это национально-территориальные образования, в которых и общий уровень бедности существенно превышает среднероссийский. По данным 8-го раунда Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ), в конце 1998 года удельный вес домохозяйств с детьми среди бедных домохозяйств сократился до 42% (согласно 7-му раунду РМЭЗ - ноябрь 1996 года, в число бедных попали 48% домохозяйств с одним ребенком и 60% - с двумя и более детьми)². Однако это происходило в условиях резкого увеличения бедности, поэтому абсолютное число бедных домохозяйств с детьми после кризиса не уменьшилось. Согласно другим расчетам, в IV квартале 1998 года уровень бедности по регионам России был положительно связан с уровнем рождаемости. Это говорит о сохранении связи между бедностью и числом детей, которая была ярко выражена еще до августовского кризиса³.

Детские пособия - наиболее значительный общедоходный вид социальной помощи, финансируемый за счет бюджетных средств. Размеры этих пособий привязаны к минимальной заработной плате, которая не пересматривалась в течение почти трех лет. В большинстве случаев размер детского пособия составляет 70% минимальной оплаты труда, что еще в июле 1998 года, т.е. еще до кризиса, составляло лишь 13% от величины прожиточного минимума ребенка в целом по Российской Федерации. После кризиса величина общедоходного прожиточного минимума для детей возросла в 2,2 раза. В результате размер детского пособия для большинства домохозяйств снизился до 6% прожиточного минимума ребенка. В этих обстоятельствах факт выплаты пособия уже практически не оказывал влияния на материальное положение даже беднейших семей с детьми.

Вместе с тем наряду со значительным реальным обесцениванием размеров детских пособий в результате кризиса регулярность их выплат тоже существенно сократилась. Если в ноябре 1996 года пособие на ребенка получали свыше 40% домохозяйств, имеющих право на получение этого пособия, то в ноябре 1998 года доля таких домохозяйств снизилась до 17%. При этом невыплата детских пособий в наибольшей степени затрагивала именно бедные семьи: уже в конце 1996 года доля семей, получающих детские пособия, сократилась до 1/4, в то время как среди небедных семей с детьми эта доля составляла 1/2 (расчеты С. Мисихиной).

² Расчеты эксперта Тасис С. Мисихиной.

³ Здесь и далее при упоминании результатов регрессивного анализа, а также значений коэффициентов Джини по данным РМЭЗ имеются в виду расчеты члена научного совета Московского центра Карнеги С. Суркова, сделанные при моем участии.

В августе 1998 года вступили в силу поправки к Закону "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", установившие максимальный совокупный среднедушевой доход семей, имеющих право на получение детских пособий на уровне 200% прожиточного минимума. Однако в результате число получателей пособия сократилось крайне незначительно: под данное ограничение, согласно материалам РМЭЗ, попадали только 70% домохозяйств с детьми. С учетом же того, что порядок предоставления пособий, заложенный в законе, ограничил возможности органов социальной защиты по проверке достоверности сведений о доходах, предоставленных получателями пособий на детей, данная мера практически не могла повлиять на число потенциальных получателей пособий. Столь же малодейственной оказалась и вступившая в силу в июле 1999 года поправка к указанному закону, ограничивающая порог имеющих право на пособие величиной одного прожиточного минимума на члена семьи.

Соответственно, практически незначимым оказалось после кризиса и воздействие детских пособий на уменьшение неравенства доходов. Оценить это влияние позволяет коэффициент Джини, рассчитанный для домохозяйств по данным РМЭЗ в двух вариантах - с включением и без включения стоимости полученных детских пособий. Чем сильнее уменьшается величина коэффициента Джини после включения суммы детских пособий, тем сильнее их влияние на снижение неравенства. Как показывают наши расчеты, по данным 8-го раунда РМЭЗ, в ноябре 1998 года включение детских пособий при расчете коэффициента Джини практически не влияло на его величину: без включения детских пособий он составил 0,547, а с включением - 0,545. Это значит, что выплата детских пособий в конце 1998 года практически не влияла на снижение неравенства доходов. Следовательно, после августовского кризиса в большинстве регионов пособие на детей, как и многие другие виды социальной помощи, фактически утратило значимую роль как инструмент социальной защиты.

В период после кризиса положение детей из бедных семей дополнительно осложнилось вследствие ухудшения финансирования системы общего образования. В I полугодии 1999 года расходы консолидированного бюджета на образование в постоянных ценах были на 30% ниже, чем за аналогичный период предыдущего года. Такое положение в какой-то мере могло бы быть компенсировано ростом частных расходов на образование, но этого не произошло. Согласно данным обследований бюджетов домохозяйств, осуществляемых РСА, расходы домохозяйств на образование в расчете на одного ребенка в возрасте до 14 лет в IV квартале 1998 года в постоянных ценах снизились по сравнению с аналогичным периодом 1997 года более чем на 30%⁴. Как и во многих других отраслях социальной сферы острота проблемы усугублялась высокой межрегиональной дифференциацией расходов на образование. В 1998 году разрыв между регионами с минимальными и максимальными расходами территориальных бюджетов на образование в расчете на 1 жителя составил 82,5 раза [2].

Следует также принять во внимание и крайнюю неравномерность распределения расходов на образование в зависимости от общего уровня потребления домохозяйств. Как видно из таблицы 1, на долю домохозяйств, относящихся к трем верхним децилям по уровню среднедушевых располагаемых ресурсов, в IV квартале 1998 года приходилось 57% суммарных расходов домохозяйств на образование. При этом здесь сосредоточено лишь 22% от общего числа детей в возрасте до 14 лет. Напротив, доля четырех наименее обеспеченных децилей в расходах на образование составляла лишь 15%, в то время как доля детей до 14 лет, относящихся к этим децилям, составляла

⁴ Рассчитано по данным РСА путем дефлирования по индексу потребительских цен. Следует принимать во внимание, что дефлирование по индексу потребительских цен ведет к преувеличению падения расходов на образование в реальном выражении, поскольку в структуре расходов на образование существенную часть занимают коммунальные услуги и другие компоненты, динамика цен по которым существенно отставала от индекса потребительских цен. Но даже с учетом этого фактора снижение расходов на образование в реальном выражении было, по-видимому, значительным.

Расходы на образование в децильных группах в IV квартале 1998 года по данным обследования бюджетов домохозяйств по Российской Федерации

	Децильные группы в зависимости от уровня среднедушевых располагаемых ресурсов										Все домохозяйства
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Удельный вес детей в возрасте до 14 лет (%)	25,0	21,8	20,0	18,8	16,1	17,0	17,4	17,4	13,1	8,3	17,3
Расходы на конечное потребление в среднем на члена домохозяйства в месяц (руб.)	230,6	342,3	431,6	525,4	637,2	749,3	877,3	1092,2	1354,3	2052,3	684,1
Доля расходов на образование в расходах на конечное потребление (%)	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7
Расходы на образование в среднем на члена домохозяйства в месяц (руб.)	1,16	2,05	2,59	3,68	4,46	5,25	7,02	8,74	12,19	14,37	4,79
Расходы на образование в расчете на 1 ребенка в возрасте до 14 лет в месяц (руб.)	4,61	9,42	12,95	19,57	27,71	30,81	40,22	50,29	92,71	172,39	27,66

49%⁵. Квинтальное соотношение по расходам домохозяйств на образование (т.е. соотношение величины данного показателя у 20% наиболее обеспеченных и 20% наименее обеспеченных лиц) составило 18,9%, а децильное соотношение (т.е. соотношение показателя у 10% наиболее обеспеченных и 10% наименее обеспеченных лиц) составило 37,4 раза. Это примерно в 3 раза превышает уровень дифференциации населения по интегральному показателю потребления - величине среднедушевых располагаемых ресурсов. Квинтильный коэффициент дифференциации по величине среднедушевых располагаемых ресурсов в IV квартале 1998 года составил "лишь" 6,5 раза, а децильный коэффициент - 10,1 раза.

Сложившаяся ситуация чревата дальнейшим ухудшением доступа к школьному образованию для значительной части детей, относящихся к бедным семьям, в связи с тем, что они оказываются не в состоянии осуществлять формальные и неформальные расходы, которыми сопровождается обучение детей в общеобразовательных школах. Этой тенденции способствуют и структурные сдвиги в финансировании общего образования в пользу опережающего развития элитарного образования, ориентированного на детей из обеспеченных семей, способных осуществлять значительные соплатежи, при заметном отставании программ реабилитационного характера, ориентированных в первую очередь на подростков из проблемных и бедных семей. Возникает опасность дальнейшего роста отключаемости детей из бедных семей от системы школьного образования. Согласно данным Министерства образования России, только в 1998 году из школ были отчислены и прекратили дальнейшее обучение свыше 350 тыс. детей, а общее число таких детей приближается к 10% всех детей школьного возраста [2].

Такая тенденция фактически равнозначна увеличению регрессивности государственных расходов на образование, когда все большая их доля перераспределяется в пользу детей из обеспеченных семей и все меньшая достается детям из малообеспеченных семей. В этих условиях сохранение принципа всеобщей доступности школьного образования потребует оказания целевого содействия в обучении детей из нуждающихся семей.

Пособия на детей в их существующем виде не обеспечивают решение этой задачи. Во-первых, они не ориентированы на процесс получения школьного образования, во-вторых, они слишком малы, и потому трудно ожидать, что их получение позволит бедным семьям выделять более значительные средства на обучение детей. Одним из возможных путей решения данной проблемы, по-видимому, может стать перераспределение ресурсов внутри самой системы образования в пользу детей из нуждающихся семей в сочетании с более широким использованием формальных соплатежей за обучение детей из семей, не относящихся к числу бедных, по предметам, не входящим в обязательную программу.

Помощь безработным

Безработные еще до кризиса принадлежали к числу наиболее уязвимых категорий. В ноябре 1998 года, т.е. на момент проведения очередного обследования занятости, на основе которого и делаются оценки данного показателя, безработица, по определению Международной организации труда (МОТ), достигла рекордно высокого уровня - 12,9% экономически активного населения. По контрасту с динамикой этого показателя, число безработных, зарегистрированных в органах занятости, практически не возросло. К июлю 1999 года число зарегистрированных безработных в процентах к экономически активному населению снизилось более чем на 1/5 по сравнению с уровнем конца 1998 года и составило 2%.

Этот показатель - самый низкий за последние 5 лет, он почти в 2 раза ниже максимального уровня 3,8%, которого зарегистрированная безработица достигла в

⁵ Приведенные оценки удельных расходов на образование следует рассматривать как приближенные, так как данные РСА не позволяют разделить расходы на общее и профессиональное образование.

апреле 1996 года. Между тем уровень безработицы, по определению МОТ, в апреле 1996 года был на 1/3 ниже, а в 1994 году, когда среднегодовой уровень зарегистрированной безработицы в последний раз находился на отметке ниже 2%, - почти в 2 раза ниже, чем в первом полугодии 1999 года. Если в начале 1996 года в органах службы занятости регистрировался почти каждый второй человек, занимающийся поиском работы, то летом 1999 года так поступал лишь 1 из 6 безработных. Таким образом, тенденция к резкому снижению регистрируемой безработицы в 1999 году не может быть объяснена ситуацией на рынке труда. Скорее, она отражает существенное снижение эффективности государственной политики занятости.

Столь значительное расхождение между динамикой показателей фактической и зарегистрированной безработицы в период после кризиса 1998 года свидетельствует прежде всего о заметном ослаблении стимулов к регистрации в органах службы занятости. Иными словами, подавляющее большинство безработных сегодня отказывается от регистрации в органах службы занятости, поскольку не рассчитывает получить материальную поддержку или какую-либо иную помощь в поиске работы.

Наиболее значимая причина, которая привела к столь неблагоприятному развитию ситуации в сфере политики занятости, заключается в дальнейшем обострении финансовых проблем Фонда занятости населения. В результате кризиса сократилось поступление страховых взносов в Фонд занятости населения: в I полугодии 1999 года более чем в 2 раза в реальном выражении по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Между тем потребности в финансировании программ занятости возросли в связи с дальнейшим ростом открытой безработицы.

Фонд занятости практически не справляется с обязательствами по финансированию программ занятости. По данным РСА на 1 июля 1999 года, объем задолженности по выплатам из Фонда занятости превысил 3 млрд руб., что немногим менее всей суммы страховых взносов, поступивших в Фонд занятости за I полугодие 1999 года (3,3 млрд руб.). Ситуация с финансированием достигла критического уровня преимущественно в тех регионах, которые в наибольшей степени пострадали от роста безработицы. Там органы занятости населения были не в состоянии финансировать ни выплаты пособий (задолженность в ряде регионов достигала 12 месяцев и более), ни сколько-нибудь действенные программы в области активной политики занятости.

Обострению финансовых трудностей способствовали относительно льготные по международным меркам размеры, условия предоставления и сроки выплаты пособий по безработице, установленные действующим законодательством. В результате в подавляющем большинстве регионов ресурсы Фонда занятости не могли обеспечить выплату пособий в обусловленных законом размерах всем лицам, которые по формальным признакам могли бы претендовать на их получение, не говоря уже о финансировании мер в области активной политики занятости. Низкий уровень централизации средств Фонда занятости (фактически он составляет менее 10% совокупного бюджета) недостаточен для выравнивания финансовой обеспеченности территориальных органов занятости посредством перераспределения средств из относительно благополучных регионов в пользу менее благополучных.

Темп снижения реальных поступлений в Фонд занятости примерно в 2 раза превысил темпы снижения поступлений в другие социальные внебюджетные фонды. Данное обстоятельство может свидетельствовать о нарастании разочарования в действенности существующей системы, в результате чего территориальные органы власти стали больше внимания уделять обеспечению поступлений в другие внебюджетные фонды, включая прежде всего Пенсионный фонд. Обеспечение поступлений в Фонд занятости, по-видимому, рассматривается как менее приоритетная задача в связи с заметным ослаблением способности органов службы занятости влиять на состояние рынка труда в условиях кризиса.

Летом 1999 года федеральным законодательством был введен ряд ограничений на размеры выплат безработным, а также уточнен порядок их привлечения к обществен-

ным работам. Этим законом предусмотрена также возможность введения особого порядка регистрации безработных, условий назначения и выплаты пособий по безработице, а также проведения мер активной политики занятости на территориях, отнесенных к напряженным по ситуации на рынке труда. Думается, что реализация этого закона будет способствовать более эффективному расходованию средств Фонда занятости. Однако меры, заложенные в данный закон, явно недостаточны для преодоления дефицита средств в наиболее кризисных регионах. По-видимому, необходимы переход к единому размеру пособия по безработице, ограничению сроков и условий его предоставления, а также существенное повышение фактического уровня централизации средств Фонда занятости, чтобы более активно влиять на ситуацию в регионах с повышенной напряженностью на рынке труда.

Пенсионное обеспечение и медицинское обслуживание пожилых людей

В послекризисный период снижение размеров пенсий в реальном выражении шло опережающими темпами по отношению как к денежным доходам населения, так и к заработной плате - базе для начисления страховых взносов в Пенсионный фонд. Во II квартале 1999 года размер средней начисленной пенсии в процентах к прожиточному минимуму пенсионера сократился в 2 раза по сравнению с уровнем аналогичного периода 1998 года и составил 67% прожиточного минимума пенсионера. Это самый низкий показатель за весь период рыночных реформ (см. табл. 2).

Резкое уменьшение соотношения средней пенсии и прожиточного минимума пенсионера делает проблематичным поддержание сложившейся дифференциации пенсий. Согласно указу Президента России от 14 июня 1997 года № 573, минимальная пенсия с компенсацией в России не должна опускаться ниже 80% прожиточного минимума пенсионера. В докризисный период (вторая половина 1997 года - первая половина 1998 года) она колебалась в пределах 75-80% прожиточного минимума пенсионера. Между тем в 1999 году с учетом фактически сложившейся дифференциации пенсий минимальная пенсия с компенсацией опустилась ниже 50% прожиточного минимума пенсионера и составила в июле 1999 года 44%. Даже средняя пенсия опустилась ниже 80% прожиточного минимума пенсионера.

Это означает, что уровень пенсионного обеспечения упал до опасно низкой отметки, не позволяющей в отсутствие дополнительных источников доходов обеспечить даже физиологический минимум средств к существованию. Предпринимаемые правительством меры по ограниченной индексации пенсий не оказали существенного влияния на сложившееся соотношение пенсий и прожиточного минимума. Проблему не решала и индексация пенсий на 15% с 1 ноября 1999 года, после которой величина средней начисленной пенсии осталась ниже 80% прожиточного минимума пенсионера.

В подобной ситуации уменьшение дифференциации размеров пенсий благодаря опережающей индексации минимальных пенсий (компрессия пенсионной шкалы)

Таблица

2 Средняя начисленная пенсия в процентах к прожиточному минимуму пенсионеров

Год	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
1992	114	133	128	149
1993	157	164	159	157
1994	140	132	141	134
1995	96	96	105	105
1996	106	114	122	122
1997	113	109	109	122
1998	128	130	119	90
1999	69	67	69	76

Возрастной профиль заработной платы

Средняя заработная плата в группе	Возраст				
	17-26	27-36	37-46	47-59	60 и выше
В тыс. руб	748	857	765	694	467
В процентах к средней по всей выборке	100,2	114,7	102,3	92,8	62,6

представляется разумной мерой, позволяющей предотвратить опасное ухудшение материального положения пенсионеров, получающих самые низкие пенсии. Сокращение дифференциации размеров пенсий в период кризиса представляется неизбежным. Оно наблюдалось в большинстве стран переходной экономики, оказавшихся в сходной экономической ситуации.

Положение пенсионеров дополнительно осложняется тем, что после кризиса еще более ограничивается их доступ к альтернативным источникам доходов и потребления, включая снижение возможностей трудоустройства и доступности иных (кроме пенсий) социальных выплат и услуг. Как свидетельствует возрастной профиль заработной платы в России, рассчитанный по данным 7-го раунда РМЭЗ, проходившего в ноябре 1996 года, до кризиса работающие пенсионеры, как правило, были заняты на низкооплачиваемой работе, непривлекательной для более молодых работников (см. табл. 3). Но при заметном росте безработицы среди экономически активного населения спрос на такие места со стороны безработных в трудоспособных возрастах судя по всему, возрастал, и пенсионеры вытеснялись более молодыми работниками. Согласно данным 8-го раунда РМЭЗ, проведенного в конце 1998 года, доля работающих пенсионеров достигла самого низкого уровня за весь период наблюдений - 15,5% от общей численности пенсионеров. Численность работающих пенсионеров снизилась примерно на 10% по сравнению с данными предыдущего раунда, проводившегося в ноябре 1996 года [3]. Это в 4 раза превышает темпы снижения общей занятости, которые за период с ноября 1996 по ноябрь 1998 года составили лишь 2,6% [1].

Как уже было отмечено, в I полугодии 1999 года произошло сокращение финансирования и других социальных выплат пенсионерам в натуральном и денежном выражении. В частности, во многих регионах (включая даже такие относительно благополучные, как Московская область и Санкт-Петербург) ограничены возможности бесплатного проезда пенсионеров на городском и пригородном транспорте ухудшилось финансирование учреждений социального обслуживания населения, значительную часть контингента которых составляют пенсионеры.

Действие перечисленных факторов привело к опережающему росту бедности среди пенсионеров по сравнению с другими категориями населения. Согласно недавнему исследованию Всемирного банка, основывающемуся на данных 5-7 раундов РМЭЗ [4], в период с 1994 по 1996 год домохозяйства, в состав которых входили пенсионеры, имели меньшую, чем в среднем по выборке, вероятность оказаться за чертой бедности. В этот период 40% домохозяйств с одним пенсионером и 50% домохозяйств с двумя и более пенсионерами ни разу не попадали в число бедных. Между тем среди домохозяйств, не имевших в своем составе пенсионеров, только 31% не входили в число бедных на протяжении всех трех лет наблюдений.

Данные 8-го раунда РМЭЗ свидетельствуют о существенном ухудшении положения пенсионеров после кризиса. Согласно расчетам Мисихиной, доля пенсионеров среди "новых бедных", т.е. среди бедных домохозяйств из панели 8-го раунда, которые не

были бедными в предыдущем раунде РМЭЗ, значительно возросла. 25% "новых бедных" в 8-м раунде составили домохозяйства, состоящие из одних пенсионеров, в то время как среди всех бедных в 7-м раунде их доля составила лишь 14,7%.

В наибольшей степени в результате кризиса пострадали пенсионеры, не имеющие доступа к другим трансфертам, кроме пенсий, и лишенные возможности вести личное подсобное хозяйство. Среди "новых бедных" 8-го раунда РМЭЗ 80% не имели доходов от личного подсобного хозяйства и 60% не имели доступа к социальным или частным трансфертам.

Вместе с тем даже те низкие пенсии, которые получало большинство пенсионеров в период после кризиса, все еще обеспечивали существенное снижение риска бедности среди этой группы населения. По-прежнему доля пенсионеров среди бедных остается ниже, чем доля пенсионеров в общей численности населения. Согласно нашим расчетам, уравнение множественной регрессии, построенное на данных о численности пенсионеров по состоянию на декабрь 1998 года и об уровне бедности в IV квартале 1998 года по регионам России, указывает на наличие хотя и слабой, но все же отрицательной зависимости между долей населения с доходами ниже прожиточного минимума и долей пенсионеров в численности населения региона.

Относительно низкая распространенность бедности среди пенсионеров отчасти объясняется тем, что официальные данные о снижении уровня начисленных пенсий существенно преувеличивают действительное ухудшение пенсионного обеспечения в результате кризиса. Как уже говорилось, согласно официальным данным, средняя начисленная пенсия в I полугодии 1999 года уменьшилась примерно в 2 раза по сравнению с аналогичным периодом 1998 года.

Между тем поступления страховых взносов в Пенсионный фонд за тот же период сократились в значительно меньшей степени - примерно на 1/4, что позволяло финансировать фактические пенсии в большем размере, чем следует из официальной статистики. Сбор страховых взносов в Пенсионный фонд тоже снизился в меньшей степени, чем реальная начисленная заработная плата (она сократилась в I полугодии 1999 года на 37% по сравнению с аналогичным периодом 1998 года). Это, по-видимому, связано с тем, что в связи с массовым погашением задолженности по заработной плате в I полугодии 1999 года шло и доначисление на нее страховых взносов. Благодаря этому доходы Пенсионного фонда в I полугодии 1999 года снижались в реальном выражении медленнее, чем начисленная заработная плата, в которую не включается величина погашения задолженности по заработной плате, начисленной в предшествующие периоды.

Чтобы более точно оценить действительное уменьшение покупательной способности пенсий вследствие кризиса, необходимо принять во внимание, что показатель "начисленной пенсии", не учитывает ни накопление задолженности по выплате пенсий, ни ее последующее погашение. Сделав поправку на изменение задолженности по выплате пенсий, мы обнаружим, что летом 1998 года, т.е. накануне кризиса, фактический уровень ежемесячных пенсионных выплат составлял не 130% прожиточного минимума пенсионера, как сообщает РСА, а порядка 112%, т.е. был существенно ниже уровня средней начисленной пенсии. Это связано с тем, что в течение первых 9 месяцев 1998 года происходило быстрое накопление задолженности по выплате пенсий. К концу 1998 года ее размер составил около 29 млрд руб.

Напротив, в течение первых 9 месяцев 1999 года накопленная задолженность была почти полностью погашена. В результате фактические пенсионные выплаты в расчете на 1 пенсионера существенно превысили величину средней начисленной пенсии, сообщаемой РСА. С поправкой на погашение задолженности уровень ежемесячных пенсионных выплат в расчете на одного пенсионера в I полугодии 1999 года существенно превысил величину средней начисленной пенсии за этот период. По нашей оценке, он составил немногим менее 80% прожиточного минимума пенсионера, а не 67-69%, как следует из данных РСА. Таким образом, если принять во внимание накопление задолженности по пенсиям в течение 1998 года и ее погашение в течение

1999 года, фактическое снижение покупательной способности ежемесячных пенсионных выплат в расчете на пенсионера в летние месяцы 1999 года по сравнению с аналогичным периодом 1998 года составляет не более 30%, а не 50%, как следует из данных РСА.

Вместе с тем общедоказательная статистика скрывает крайнюю неоднородность ситуации с динамикой реальных пенсий в региональном разрезе. Действительно, региональное распределение задолженности по выплата пенсий в 1998-1999 годах было крайне неравномерным. Это означает, что и масштабы погашения задолженности в 1999 году тоже сильно различались по регионам. Это усугубило межрегиональные различия в темпах падения покупательной способности пенсий. Анализ этих различий подводит к довольно неожиданным выводам о дифференциации пенсионных выплат по регионам.

Как ни парадоксально, наибольшее падение покупательной способности фактических пенсионных выплат в расчете на одного пенсионера в период с середины лета 1998 года по середину лета 1999 года имело место в тех нескольких регионах - донорах Пенсионного фонда, где в течение 1998 года не было допущено задолженности по выплата пенсий и не производилось увеличения или введения компенсационных надбавок к пенсиям из территориальных бюджетов в послекризисный период. В таких регионах падение покупательной способности пенсий составило 50%, т.е. было равно ее официальному падению, зарегистрированному РСА.

Напротив, в регионах, где уровень задержек по выплата пенсий накануне кризиса был значительным, основное падение покупательной способности пенсий произошло еще до августа 1998 года. В период погашения задолженности падение покупательной способности пенсионных выплат в расчете на пенсионера в таких регионах существенно замедлилось. В частности, это Брянская, Калужская и Томская области. Более того, в наиболее проблемных регионах, где задержки достигали нескольких месяцев и, соответственно, наибольшими были масштабы погашения задолженности, снижение ежемесячных пенсионных выплат в расчете на пенсионера в реальном выражении за рассматриваемый период было гораздо меньшим. Расчеты показывают, что в тех регионах, где к лету 1998 года задержки с выплатой пенсии достигли 3 и более месяцев, фактические среднемесячные выплаты в расчете на одного пенсионера в 1999 году не только не уменьшились, но, напротив, возросли в реальном выражении по сравнению с предкризисным уровнем. Это означает, что обострение проблемы бедности среди пенсионеров в результате кризиса действительно имело место, но происходило лишь в ряде регионов.

Из сказанного не следует, что в остальных регионах положение пенсионеров в результате августовского кризиса не претерпело существенных изменений. Дополнительные проблемы, с которыми они столкнулись после кризиса в большинстве регионов, связаны не столько со сферой материального потребления, сколько с доступностью бесплатной медицинской помощи.

Пенсионеры - наиболее частые потребители услуг общественного здравоохранения. Между тем фактический уровень государственного финансирования здравоохранения за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов в I полугодии 1999 года снизился в реальном выражении по сравнению с аналогичным периодом 1998 года на 34%, т.е. более чем на 1/3. При этом наибольшему снижению (на 41% в реальном выражении) подверглись расходы из фонда обязательного медицинского страхования, в то время как бюджетные расходы на здравоохранение сократились в значительно меньшей степени - на 28%. На практике недофинансирование здравоохранения должно было привести к снижению доступности и качества медицинских услуг для большинства пожилых людей. В результате произошло резкое увеличение фактического уровня платности российского здравоохранения. Согласно обследованиям расходов на здравоохранение, проводившимся Бостонским университетом и Институтом социальных исследований, доля государства в финансировании суммарных расходов на здравоохранение упала с 43% в конце 1997 года до 37% в конце 1998 года. Таким

образом, почти 2/3 суммарных расходов на здравоохранение после кризиса покрывается за счет средств населения [5].

Пенсионеры как самые массовые потребители услуг здравоохранения в наибольшей степени пострадали от такого развития событий. Минимальная потребительская корзина, на основе которой рассчитывается существующий прожиточный минимум, была разработана в начальный период рыночных реформ, когда предполагалось, что здравоохранение останется для большинства населения преимущественно бесплатным. По этой причине прожиточный минимум пенсионера практически не предусматривает расходов на лечение. Это означает, что фактический уровень пенсий, сложившийся после кризиса, делает недоступными для пенсионеров основную часть лечебных услуг, в которых они остро нуждаются.

Проблемы оказания адресной социальной помощи

Проведенный анализ свидетельствует, что несмотря на многочисленные попытки внедрения принципа адресности социальной помощи на региональном и муниципальном уровне, после августовского кризиса дело практически не сдвинулось с места. Как в 7-м, так и в 8-м раундах РМЭЗ обнаруживается хотя и слабая, но положительная статическая зависимость между объемом социальных трансфертов, получаемых домохозяйствами, и общим уровнем потребления в расчете на одного члена семьи. Это означает, что семьи с более высокими уровнями доходов и потребления, как правило, получают больший объем социальных выплат, чем бедные семьи.

В 8-м раунде РМЭЗ коэффициент Джини, рассчитанный на основе среднедушевого потребления в домохозяйствах за вычетом всех социальных выплат (кроме пенсий и пособий на детей), составил 0,545. Прибавление же социальных выплат к среднедушевому потреблению домохозяйств уменьшает коэффициент Джини лишь на 0,001. Столь незначительное изменение свидетельствует о том, что в целом по России расходы на социальную помощь практически не уменьшают уровня неравенства доходов и потребления.

Помимо недостаточной адресности выплат важным фактором, предопределяющим неэффективность расходов на социальную помощь в целом по России, является их неравномерное распределение в региональном разрезе. Согласно результатам регрессионного анализа на основе данных РСА, среднедушевые расходы территориальных бюджетов на социальную политику в 1998 году были положительно связаны со среднедушевыми денежными доходами населения в регионах за 1998 год и отрицательно - с региональным уровнем бедности в IV квартале 1998 года. Иными словами, регионы с более высокими реальными доходами населения и меньшим уровнем бедности расходовали больше средств на цели социальной политики, чем регионы с высоким уровнем бедности и низкими доходами населения. Это, несомненно, вело к снижению эффективности социальной помощи в целом по стране.

Традиционный фактор выравнивания бюджетной обеспеченности регионов - финансовая помощь территориальным бюджетам. Несмотря на хорошо известные недостатки существующей системы бюджетного федерализма, в целом она обеспечивает перераспределение бюджетных средств от "богатых" к "бедным" регионам. Между тем кризис привел к сокращению объемов финансовой помощи федерального бюджета бюджетам других уровней. В 1998 году объем такой помощи составил 1,8% ВВП, что стало самым низким показателем за последние 5 лет. В I полугодии 1999 года расходы федерального бюджета на эти цели продолжали снижаться и составили 1,4% ВВП.

Снижение возможностей межбюджетного выравнивания за счет федерального бюджета в сочетании с ростом межрегиональной дифференциации доходов населения, по-видимому, способствовало дальнейшему падению вклада расходов на социальную политику в уменьшение бедности и неравенства доходов в целом по России. Летом 1999 года был принят Закон "О государственной социальной помощи", который ввел дополнительный вид социальных выплат в форме предоставления гражданам с

доходами ниже прожиточного минимума адресной социальной помощи с использованием процедур выборочной проверки нуждаемости потенциальных получателей помощи. При этом размеры помощи определяются в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи. Фактически речь идет о попытке законодательного введения так называемого "гарантированного минимума доходов" для всех семей на территории России.

Закон не содержит конкретной информации об источниках финансирования подобных адресных выплат. На стадии рассмотрения в Государственной Думе из него были исключены положения, которые позволили бы органам власти субъектов федерации и органам местного самоуправления перераспределять на цели адресной социальной помощи средства за счет соответствующего уменьшения расходов на предоставление категориальных выплат и льгот, степень адресности которых остается низкой. Все это делает новый закон финансово необеспеченным и труднореализуемым на практике, о чем, в частности, свидетельствуют расчеты показателя *глубины бедности*, основанные на данных бюджетных обследований домохозяйств.

Под глубиной бедности в данном случае понимается совокупный объем адресных социальных выплат, который потребовался бы ежемесячно для того, чтобы привести уровень потребления во всех бедных домохозяйствах до уровня официального прожиточного минимума. Именно на такие выплаты в конечном счете ориентированы положения рассматриваемого закона. Согласно оценкам Мисихиной, глубина бедности в России составила примерно 19,5 млрд руб. (в пересчете на год - свыше 200 млрд руб.). Данная сумма почти в 4 раза превышает годовой объем расходов консолидированного бюджета России на социальную политику в 1998 году (за вычетом перечислений из федерального бюджета в социальные внебюджетные фонды). При этом следует иметь в виду, что речь идет о дополнительных расходах, которые обеспечили бы полное преодоление бедности лишь при условии сохранения всех ныне существующих социальных выплат.

Необходимо также учитывать, что указанным законом предусматривается лишь один вид проверки нуждаемости домохозяйств - выборочный непосредственный контроль за обоснованностью декларируемых домохозяйством сведений о доходах и имуществе, которое может быть использовано для целей извлечения дохода. Однако ни одна, даже самая эффективная методика, основанная на непосредственной проверке нуждаемости, не позволяет с высокой достоверностью оценить уровень потребления бедных семей, которые, как правило, занижают декларируемые доходы.

Но даже при существенно более жестких ограничениях на предоставление адресной помощи потенциальные расходы будут превышать реальные финансовые возможности консолидированного бюджета. Например, если ограничить круг получателей адресных пособий лишь крайне бедными домохозяйствами, находящимися за так называемой "административной границей бедности" (с доходами ниже 50% прожиточного минимума), и ставить задачу доведения их потребления лишь до уровня 50% прожиточного минимума, это, по данным 8-го раунда РМЭЗ, потребовало бы дополнительных расходов в объеме 2,3 млрд руб. в месяц, или свыше 25 млрд руб. в годовом исчислении. Чтобы профинансировать такие расходы, потребовалось бы либо в 1,5 раза увеличить размеры расходов консолидированного бюджета на социальную политику, либо более чем наполовину сократить финансирование всех других социальных программ по этой статье.

С учетом же возможного занижения беднейшими домохозяйствами своих доходов при проверке нуждаемости (т.е. при расчете глубины их бедности не по фактическим расходам, а по заявленным доходам) ежемесячные дополнительные бюджетные расходы могли бы составить в конце 1998 года 5,7 млрд руб. В пересчете на год это превысило бы суммарные расходы консолидированного бюджета на социальную политику за 1998 год.

Таким образом, повсеместный переход на адресные принципы, обеспечивающие всему населению России гарантированный минимум дохода, неосуществим на

практике в связи с недостатком финансовых средств. Введение адресности потребует установления более значительных ограничений как на размеры выплат, так и на состав получателей пособий. Это означает, что помимо оценки доходов и потребления домохозяйств потребуется применять дополнительные критерии отсева потенциальных получателей на основе признаков, свидетельствующих об их относительно меньшей социальной уязвимости. Законодательство большинства стран Центральной Европы - гораздо более обеспеченных с точки зрения бюджетных доходов, чем Россия, - как правило, предусматривает наличие таких критериев.

Одним из дополнительных условий отсева может служить наличие трудоспособных членов домохозяйства. В таком случае помощь должна быть прежде всего ориентирована на содействие в поиске источников трудового дохода, что предполагает использование иных механизмов, чем выплата пособий по нуждаемости. Этот критерий отсева присутствует в законодательстве Чехии и ряда других стран Центральной Европы. Он получил широкое распространение еще и потому, что факт наличия или отсутствия трудоспособности относительно легко выявляем.

В ряде регионов дополнительным критерием отсева может служить наличие в составе домохозяйства одного или нескольких пенсионеров. Это относится не ко всем регионам, а лишь к тем, где бедность среди пенсионеров до сих пор относительно редка. При отсутствии какой-либо задолженности по выплате пенсий к числу таких регионов относятся преимущественно те области средней полосы России, где вследствие относительно низкого уровня региональных цен местная величина прожиточного минимума пенсионера ниже общефедеральной, в то время как средний уровень пенсий ненамного отличается от среднероссийского.

По состоянию на август 1999 года в 10 субъектах Российской Федерации, расположенных в Центральном, Центрально-Черноземном и Поволжском районах, прожиточный минимум пенсионера был на 20% и более ниже среднероссийского. В таких регионах больше внимания следовало бы уделять не столько увеличению числа пособий, выплачиваемых пенсионерам, сколько обеспечению большей доступности для них услуг системы здравоохранения, уровень платности которых существенно возрос.

Дополнительное ограничение получателей пособий может быть достигнуто, если предоставление адресной помощи будет опираться на сведения не только о текущих доходах, но и о имущественном статусе домохозяйства, включая и дорогостоящие предметы длительного пользования. Согласно данным бюджетных обследований домохозяйств, далеко не все семьи, являющиеся бедными с точки зрения уровня текущих доходов на момент проведения обследования, находятся в состоянии глубокой имущественной депривации. В частности, согласно данным 7-го раунда РМЭЗ, в 1996 году свыше 70% таких домохозяйств имели приусадебные участки. Свыше 22% бедных домохозяйств имели в собственности автомобиль [4], не менее половины - холодильник. Согласно обследованию, проведенному накануне августовского кризиса сотрудниками Института социально-экономических проблем народонаселения РАН, примерно 30% бедных домохозяйств имели второе жилье.

В ноябре 1998 года доля бедных домохозяйств, имеющих приусадебные участки, несколько сократилась, поскольку, как уже отмечалось, подавляющее большинство "новых бедных" не имело приусадебных участков. Вместе с тем благодаря существенному пополнению бедных за счет семей, которые в недалеком прошлом были сравнительно состоятельными, после кризиса заметно возросло число бедных, имеющих предметы длительного пользования. Судя по всему, владельцы цветных телевизоров составили свыше 1/4 всех бедных домохозяйств, владельцы стиральных машин - не менее 1/3, а владельцы холодильников - не менее 3/4 всех бедных домохозяйств. Не исключено, что среди бедных возросло и число автовладельцев. Эти выводы можно сделать на основе данных таблицы 4.

Вместе с тем многие из таких предметов, хотя и свидетельствуют об относительном благосостоянии, в принципе не могут быть использованы для извлечения дополнительного дохода иначе, чем путем их продажи. Кроме того, опыт практического

**Доля домохозяйств, имеющих в собственности различные предметы
длительного пользования по данным РМЭЗ (в %)**

Предметы длительного пользования	Сентябрь 1992 г.	Декабрь 1994 г.	Октябрь 1995 г.	Октябрь 1996 г.	Ноябрь 1998 г.
Черно-белый телевизор	53,7	53,5	48,9	43,4	34,5
Цветной телевизор	54,6	61,9	64,8	67,6	73,5
Видеомагнитофон	3,1	13,3	18,8	24,7	32,2
Автомобиль	16,5	21,4	22,4	22,5	24,8
Холодильник	93,0	92,9	93,7	92,8	92,4
Стиральная машина	76,6	79,3	80,0	78,4	78,5
Дача*	17,8	29,6	29,4	30,8	30,9

* Только для городских жителей.

внедрения процедур проверки нуждаемости в ряде областей показал, что выявление реального имущественного статуса семей крайне затруднено и требует немалых затрат. Это связано и с тем, что как земельные участки, так и второе жилье могут находиться за пределами региона постоянного проживания семьи, а пользование автомобилем нередко осуществляется по доверенностям, которые органы социальной защиты практически не могут учесть.

При выработке стратегий адресной помощи необходимо также учитывать и национальные особенности ряда регионов, таких как, например, республики Северного Кавказа, в которых высокий уровень официальной бедности сочетается с развитыми неформальными механизмами традиционной родственной солидарности. Перераспределение доходов по неформальным каналам позволяет существенно смягчить фактический уровень бедности и неравенства доходов в подобных регионах. Оказание государственной социальной помощи там должно по возможности учитывать степень доступности каналов родственной и иной неформальной помощи для конкретных нуждающихся домохозяйств.

Добиться большей концентрации адресных выплат в особо нуждающихся домохозяйствах и вместе с тем избежать дорогостоящих процедур детальной проверки доходов и имущества семей позволяют методы косвенной оценки нуждаемости семей на основе легко выявляемых формальных признаков (уровень образования, число детей, род занятий и др.). Состав таких признаков определяется статистическими методами на основе репрезентативных обследований домохозяйств в каждой конкретной территории. К сожалению, новый Закон "О государственной социальной помощи" не предусматривает таких возможностей.

Некоторые из косвенных методик оценки нуждаемости были апробированы в ходе пилотных проектов, реализованных Правительством Российской Федерации в сотрудничестве со Всемирным банком в рамках займов СПИЛ-СПАЛ в трех регионах. Согласно оценкам Всемирного банка, эти методы оказались достаточно эффективны для исключения небедных семей из числа получателей пособий. Во всех трех регионах их использование позволило бы исключить из числа получателей пособий не менее 90% небедных семей. Такой высокой степени достоверности в российских условиях не может обеспечить ни одна из существующих методик непосредственной проверки доходов домохозяйства. Однако надо помнить и то, что использование косвенных методик может также повлечь высокий процент исключения действительно бедных семей. Согласно данным Всемирного банка, доля бедных домохозяйств, которые признаются небедными при использовании косвенных методик оценки нуждаемости, может колебаться в пределах 40-80% [4].

Представляется, что скорректировать этот недостаток можно было бы посредством введения единовременной денежной или натуральной помощи в дополнение

к адресным пособиям, предоставляемым на основе косвенных методик проверки нуждаемости. Такая помощь могла бы предоставляться по заявительному принципу бедным домохозяйствам, не имеющим доступа к адресным пособиям, с выборочным применением прямых процедур проверки фактической нуждаемости заявителей. Практика предоставления такой помощи уже существует в большинстве регионов, но процедуры ее предоставления в большинстве случаев недостаточно эффективны и нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

При этом следует учитывать, что, согласно приведенным выше оценкам, даже при самых жестких подходах к отбору потенциальных получателей адресных пособий повсеместное внедрение принципа адресности потребует перераспределения на эти цели порядка половины всех расходов консолидированного бюджета по статье "Социальная политика". Это возможно лишь при отказе от значительной части программ безадресной социальной помощи, финансируемых за счет этой бюджетной статьи.

Финансовый кризис августа 1998 года привел к значительному снижению объемов государственных социальных расходов в реальном выражении. Вместе с тем количество граждан, нуждающихся в социальной поддержке, заметно возросло. Существующая система социальной защиты оказалась плохо приспособлена для работы в подобных условиях. Она обладает ограниченными возможностями перераспределения ресурсов в пользу наиболее нуждающихся и базируется на системе всеобщих социальных трансфертов, субсидий на товары и услуги, а также категориальных льгот. Основные объемы социальных трансфертов в такой системе приходится на долю домохозяйств, не относящихся к числу нуждающихся.

Судя по данным обследований бюджетов домохозяйств, возросший уровень недофинансирования социальных программ в сочетании с уменьшением возможностей федерального центра по межрегиональному выравниванию социальных расходов привели к усилению регрессивности социальных трансфертов, еще более ослабив их ориентацию на нуждающиеся домохозяйства по сравнению с докризисным периодом. Эффективность ряда направлений социальной защиты, таких как выплата пособий на детей и финансирование программ занятости, упала до критического уровня. Официальная помощь в этих сферах перестала оказывать значимое влияние на положение уязвимых групп. При существующих объемах государственного финансирования сложившаяся система социальной защиты не способна выполнять большинство возложенных на нее функций.

Данные обследований бюджетов домохозяйств свидетельствуют, что меры в области социальной политики, предпринятые после кризиса 1998 года на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, явно недостаточны. Они не только не сократили, но в ряде случаев (например в сфере выплаты социальных пособий) способствовали дальнейшему возрастанию разрыва между юридически закрепленным объемом социальных обязательств государства и ресурсами, которые фактически направляются на их выполнение. Этот разрыв достиг такой глубины, что правомерно было бы ставить вопрос о перерождении "социального государства", каким оно предстает в российском законодательстве, в "виртуальное социальное государство", в котором из-за отсутствия финансирования ни одна из социальных функций не реализуется в том виде, в котором она предусмотрена законом.

Для "виртуального социального государства", в направлении которого Россия стремительно продвигалась в послекризисный период, характерной чертой становится типичная для многих стран третьего мира сегрегация социальной политики по принципу "социализм для богатых - капитализм для бедных". Объем ресурсов, направляемый в пользу нуждающихся, оказывается явно недостаточным для сколько-нибудь заметного облегчения их положения, а основная часть социальных трансфертов попадает в распоряжение граждан с высокими и средними доходами. Последние в меньшей степени нуждаются в социальной защите, но обладают достаточным политическим весом

и влиянием, чтобы блокировать решения, ведущие к перераспределению социальных трансфертов в пользу бедных домохозяйств.

Судя по всему, российское общество все еще не готово открыто признать несостоятельность подобной модели социальной защиты и несоответствие законодательно закрепленных социальных гарантий экономическим возможностям страны и действительным социальным нуждам ее граждан. Об этом свидетельствует, в частности, и то обстоятельство, что предвыборные экономические платформы ведущих политических партий и блоков, являясь в целом относительно реалистичными в вопросах экономической политики, остаются по-прежнему откровенно популистскими в вопросах политики социальной. Однако сложившаяся модель социальной политики в силу ее крайней неэффективности едва ли может быть устойчивой в течение длительного времени. В зависимости от экономической ситуации ее эволюция может происходить по меньшей мере в двух различных направлениях.

В случае, если экономический рост в ближайшие годы приобретет устойчивый характер, уровень финансирования социальной сферы может быть в короткие сроки восстановлен до предкризисного уровня. Тогда структурные реформы могут быть ориентированы не на ограничение масштабов всеобщих социальных трансфертов, а на постепенное устранение элементов, унаследованных от социалистического прошлого и не отвечающих условиям рыночной экономики. Это касается прежде всего отказа от субсидий на потребительские товары и услуги, а также от категориальных привилегий и льгот.

Как показывает опыт Центральной и Восточной Европы, магистральным направлением эволюции социального законодательства в подобных условиях может стать формирование сравнительно дорогостоящего "государства всеобщего благосостояния" по образцу большинства стран Западной Европы. В такой модели разветвленная система всеобщих трансфертов из системы государственного социального страхования, ориентированная на подавляющее большинство населения, сочетается с масштабными программами помощи, адресованной бедным и социально уязвимым слоям.

Напротив, продолжение экономической стагнации в России в течение последующих нескольких лет, скорее всего, приведет к постепенной адаптации социальной политики и социального законодательства к более жестким бюджетным ограничениям. Такая адаптация может происходить в рамках постепенного перехода к модели "субсидиарного государства". В ней масштабы всеобщих социальных трансфертов будут ограничены (в том числе в результате усиления адресности социальных выплат и расширения формальных соплательщиков населения по ряду услуг здравоохранения и образования). При этом большая часть социальных трансфертов будет направляться в пользу малообеспеченных категорий граждан.

Таким образом, после августовского кризиса 1998 года социальная система России оказалась на своеобразном "распутье". По какой траектории она будет развиваться из нынешней точки неустойчивого равновесия, во многом зависит от общего состояния российской экономики и среднесрочных перспектив экономического роста.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Социально-экономическое положение России. Январь-июль 1999 г. М., 1999.
2. Проблемы реформирования системы социальных расходов на общеобразовательные школы в ситуации кризиса межбюджетных отношений. Фонд перспективных международных исследований. М., 1999.
3. Мониторинг экономических условий в Российской Федерации. Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения. М., 1999.
4. *Braithwaite J.* Targeting and the Longer-Term Poor in Russia // The World Bank. February. 1999.
5. *Шушкин С.* Экономический анализ результатов социологического мониторинга расходов населения России на медицинские услуги и лекарства. М., 1999.

М. Дмитриев, 2000