

## **II. Основное содержание диссертации**

Решаемые в диссертации задачи предопределили содержание включенных в нее материалов.

Первая глава работы посвящена анализу социально-экономических особенностей регионов как фактору формирования со-

циальной политики. В ней рассмотрены теоретические основы социальной политики, предложены подходы к социально-экономической типологии регионов в целях выработки и проведения регионально адаптированной социальной политики, выявлены особенности социальной политики в регионах различных типов и определены региональные аспекты основных направлений социальных реформ.

Социальная политика, ее цели, методы и средства не могут быть поняты без соответствующего определения понятий, чем более, что вычленив в чистом виде какую-либо из составляющих политики невозможно. Любое экономическое решение, например, сокращение бюджетных расходов, является одновременно и социальным по своим последствиям, так как его реализация неизбежно отразится на доходах населения и уровне его социальной защищенности. Техническая политика является в то же время и политикой социальной, поскольку обновление и замена основных фондов, внедрение новых технологических процессов в конечном счете влияют на рынок труда и потребительский рынок, а, следовательно, и на уровень жизни населения. В свою очередь, любое решение из области социальной политики относится к экономическим решениям. Регулярные при высокой инфляции компенсационные выплаты населению, не обеспеченные неинфляционными источниками финансирования, непосредственно воздействуют на состояние государственных финансов и, значит, и на макроэкономическую ситуацию и возможность проведения экономической политики той или иной направленности. Сама по себе рыночная экономика трактуется как социальной благо, однако сам переход к ней сопряжен со значительными социальными издержками, в первую очередь, с падением на начальных этапах преобразований уровня жизни большинства населения.

Поэтому при определении социальной политики необходимо учитывать фактор времени, то есть учитывать при отнесении того или иного решения к конкретному виду политики его влияние в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе на соответствующий объект или явление (экономику, социальную сферу и уровень жизни населения, состояние ОСНОВНЫХ фондов непродуцированной сферы и т.д.). Тогда обязательным условием отнесения решения к социальным является его положительное влияние на социальную сферу и уровень жизни населения. В качестве дополнительного условия можно рассматривать проявление этого положительного влияния уже в краткосрочной перспективе.

Отсюда следует, что переход к рыночной экономике на начальных его этапах носит сугубо экономический характер (старая экономика реформируется ради появления новой экономики как базы последующе-

го социального процветания общества) и становится социальным не ранее чем в среднесрочной перспективе. Предлагаемый подход имеет утилитарное назначение: его появление обусловлено методической необходимостью определения причин возникновения противоречий между мерами экономического и социального характера в переходный к рыночной экономике период, поиска путей их сглаживания и достижения на этой основе социального согласия.

Действительно, социальная политика и структуры, отвечающие за ее проведение, преследуют цель повышения уровня жизни населения. Однако по природе своей эта политика в целом несамостоятельна и, если она реальна, а не декларативна, то базируется на тех ресурсах, которые могут быть выделены для обеспечения ее мероприятий. Даже те решения, которые не требуют значительных затрат (например, законодательные), должны приниматься в тех случаях, когда устанавливаемый ими порядок проведения социальной политики соответствует достигнутому уровню экономического развития страны.

В содержательном отношении социальную политику целесообразно рассматривать в широком и узком смыслах.

В первом случае она охватывает решения и мероприятия, которые затрагивают все стороны жизни членов общества, включая обеспечение последних товарами, жильем и услугами социальной инфраструктуры, рабочими местами, приемлемыми денежными доходами, благоприятными экологическими условиями и т.п.

Во втором случае содержание социальной политики исчерпывается чисто социальными решениями и мероприятиями, связанными с поддержкой малоимущих семей (домохозяйств), а также с обеспечением развития некоммерческой части социально-культурной сферы. Перестройка финансовой системы при переходе к рынку обуславливает смену контингента лиц, подлежащих социальной поддержке со стороны государства, и именно это обстоятельство учитывалось критиками социальной политики российского правительства на первых этапах экономической реформы не в полной мере. Социальная политика в узком смысле есть не что иное, как перераспределение на основе действующего законодательства финансовых ресурсов между различными социальными группами населения, отраслями народного хозяйства с использованием механизмов государственных налоговой и бюджетной систем.

Объектами собственно социальной политики являются малоимущие домохозяйства, а в определенных случаях (например, при проведении природоохранных мероприятий) - все категории жителей. Социальная политика в широком ее понимании также охватывает все население

страны при том, что ее результаты Кб всегда могут непосредственно распространяться на всех без исключения членов конкретных домохозяйств.

Понимаемая в узком смысле, социальная политика на каждый данный момент времени, как правило, неэффективна с экономической точки зрения. Однако в отношении многих категорий населения она дает -экономический эффект либо в кратко- (временно нетрудоспособные), либо в средне- и долгосрочной перспективе (дети). В данном случае ее эффективность может быть определена при помощи набора обычных экономических показателей, соотносящих затраты прошлых периодов с тем результатом (например, приростом ВВП, налоговыми поступлениями в государственный бюджет), который будет получен в результате осуществления этих затрат.

В отличие от социальной политики в узком ее смысле, которую можно также назвать собственно социальной политикой, мероприятия социальной политики в широком смысле в том случае, если они проводятся рационально, в стабильных экономиках позволяют получить быстрый экономический эффект, за исключением периодов экономического спада, когда возникают трудности со сбытом продукции и услуг, а субъекты, осуществившие соответствующие затраты, не получают предполагавшейся отдачи.

Иногда встречается еще более широкое по сравнению с рассмотренным толкование социальной политики. Ряд ученых (в частности, Б.М.Штульберг, А.Н.Гладышев и др.) полагают, что социальная политика не должна сводиться только к принимаемым решениям в этой области. По их мнению, социальная политика должна включать в свой состав в том числе и меры, формирование сознания людей и нравственных установок социума и целом. Такая точка зрения представляется обоснованной. Однако на практике реализация соответствующих мер в странах с переходной экономикой является наиболее сложной задачей. Так, опыт экономического реформирования в России свидетельствует, что гораздо проще и быстрее привить индивидууму навыки рационального экономического поведения чем добиться осознания его социальной ответственности перед обществом в новых условиях. В этих условиях вся работа по формированию приемлемых для общества социальных установок индивидуума является исключительно важной и безусловно ее целесообразно включить в состав социальной политики.

С учетом сказанного можно предложить следующее определение: "социальная политика представляет собой совокупность принимаемых органами государственного управления, работодателями, профсоюзны-

ми и другими общественно-политическими структурами (субъектами социальной политики) учитывающих общественное мнение решения, направленных на формирование целей развития общества, или социальной стратегии, общественно приемлемых социальных установок индивидуума, повышение уровня жизни членов общества (объектов социальной политики), а также мероприятий по практическому осуществлению этих решений".

Формирование социальной политики, определяется общественно-политическими и макроэкономическими факторами. Первые воздействуют на выбор модели социальной политики (особенно в части собственно социальной политики - ее направленность на защиту социально уязвимых слоев населения, соотношение "платности" и "бесплатности" услуг социальной сферы и т.п.), а от вторых зависит возможность реализации выбранной модели (темпы инфляции, денежные накопления, состояние государственных финансов и т.д.). Отмечается также и устойчивая обратная, связь, поскольку решения в сфере социальной политики обуславливают изменение макроэкономических индикаторов.

В переходных экономиках неизбежно происходит изменение моделей социальной политики. В конкретных условиях Российской Федерации начала 1990-х гг. основные направления таких изменений проявились в том, что:

- во-первых, государственная собственно социальная политика в процессе перехода к рынку и на этапе укрепления рыночных отношений предусматривала уменьшение количества категорий и численности групп населения, социальная защита которых осуществляется за счет средств федерального бюджета;

- во-вторых, предполагалось достаточно быстрое сужение перечня регулируемых цен, что неизбежно отражалось на структуре расходов населения;

- в-третьих, появились новые виды социальной защиты отдельных категорий малоимущих домохозяйств (например, дотации на жилье, льготы);

- в-четвертых, средства на мероприятия по социальной защите населения во все большей мере концентрировались в региональных бюджетах, что в относительно благополучных регионах позволяло расширять перечень социальных льгот и абсолютные размеры выплат по ним по сравнению с установленными государством минимумом;

- в-пятых, были сформированы государственные социальные вне бюджетные фонды, средства которых, формируемые в основном за счет обязательных страховых платежей, предназначены для финансового

обеспечения федеральных социальных стандартов и не зависят от состояния государственного бюджета;

- в-шестых, при наличии некоторого базисного минимума социальных гарантий возникла необходимость учитывать региональные различия в требованиях к обеспечению уровня социальной защищенности проживающих в различных регионах в условиях дифференциации природных, социально-экономических и этнокультурных особенностей этих регионов.

Социальная политика в условиях федеративного государства нуждается в региональной адаптации. Это объясняется имеющимися социально-экономическими различиями регионов. Такие различия в России проявляются не только на низших уровнях административно-территориальной иерархии, но и между регионами - субъектами Российской Федерации. Социально-экономическую неидентичность регионов в контексте темы диссертационного исследования можно трактовать двояко - с одной стороны, как ограничения социальной политики, а, с другой стороны, как требования к ней. Важной задачей поэтому является разработка социально-экономической типологии регионов по факторам, которые влияют на формирование региональной составляющей, или регионального аспекта социальной политики.

Проблема социально-экономической типологии регионов в Российской Федерации не является принципиально новой. Соответствующие типологии разрабатывались, например, в условиях плановой экономики и являлись важной основой для принятия решений о выравнивании социально-экономического развития регионов. В социальной сфере эти решения сводились в основном к включению в перечень новостроек на территории депрессивного или отстающего по каким-либо социальным параметрам региона каких-либо объектов (школ, больниц, кинотеатров, предприятий пассажирского транспорта и т.п.). С началом экономической реформы в России в 1992 г, методические подходы к социально-экономической типологии регионов страны принципиально не изменились. Однако трансформировались решаемые с ее использованием задачи. Выявленные на основе типологии межрегиональные различия в социальной сфере при утрате государством бюджетной монополии могут использоваться для принятия решений об инвестировании в социальную сферу лишь в части расходов, предусмотренных государственным бюджетом. Результаты социально-экономической типологии регионов в рыночной экономике при множественности источников финансирования социальной политики стали использоваться в основном для информирования субъектов социальной политики (федеральных и местных органов

законодательной и исполнительной власти, работодателей, общественно-политических движений) о появлении депрессивных в социальном отношении территорий. Полученная информация учитывается также при формировании расходных статей федерального и местных бюджетов (в части обеспечения федеральных и региональных социально-экономических программ), бюджетов государственных внебюджетных фондов социального назначения, исполнение которых должно способствовать выводу этих территорий из кризисного состояния.

Однако до сих пор в качестве самостоятельной не решена в полном объеме задача определения факторов, на основе которых должна разрабатываться типология районов в целях региональной адаптации социальной политики. Такая типология, по мнению соискателя, должна осуществляться на основе данных Российского статистического агентства, что позволит обеспечить межрегиональную сопоставимость данных. В противном случае при принятии с использованием типологии регионов управленческих решений возникнет реальная опасность возникновения противоречий между субъектами Российской Федерации регионами по поводу масштабов финансовой помощи со стороны федерального правительства.

Группировка возможных показателей для типологии регионов в целях региональной адаптации социальной политики может осуществляться в соответствии с так называемой "отраслевой" классификацией социальной политики, охватывающей 4 сектора жизни общества - демографию, труд, личные доходы и социальную инфраструктуру.

Для группировки регионов субфедерального уровня в целях определения приоритетных направлений социальной политики в них соискатель использовал метод, в соответствии с которым был определен средний балл (среднее место) региона по совокупности анализировавшихся социальных показателей. Для этого было рассчитано частное от деления суммы мест, занятых регионом по каждому из показателей, на общее число использованных показателей. Определенное таким образом среднее место позволило разбить регионы на 4 равночисленные группы по 22 региона в каждой, различающиеся степенью остроты социальной ситуации, Усилия государства по проведению социальной политики должны интенсифицироваться по мере продвижения от регионов с относительно благоприятной социально-экономической ситуацией к регионам, социальная ситуация в которых носит кризисный характер,

Для определения конкретных направлений социальной политики после разделения всех регионов на 4 равночисленные группы был осуществлен структурный анализ социальной ситуации в каждом из субъек-

тов Российской Федерации. В этих целях среднее место регионов по всем социальным показателям было сопоставлено с местами, которые были заняты ими по каждому из частных социальных показателей. Полученные результаты могут быть использованы для того, чтобы определить, уменьшение или повышение какого именно показателя должна предусматривать проводимая в регионе социальная политика.

Таким образом, становится очевидным, что при обосновании социальной политики в регионах должны предусматриваться мероприятия, которые могут быть условно разделены на две крупные группы. К первой из них относятся так называемые "фоновые" мероприятия государственной социальной политики, масштабы и интенсивность которых тем не менее зависят от степени остроты социальной ситуации в регионе. В состав второй группы входят индивидуальные мероприятия социального характера, адаптированные для конкретных регионов. Направления таких мероприятий зависят от того, значения каких из параметров, характеризующих социальную ситуацию в регионе, являются неудовлетворительными (например, показатели состояния рынка труда, доходов населения и т.п.).

Помимо типологии регионов, необходимой для региональной адаптации социальной политики, теоретический и практический интерес представляет также типология самой социальной политики. Такую типологию предлагается осуществить на основе ряда критериев, включая: а) тип региона по степени остроты социальной ситуации, позволяющий определить общий, набор реализуемых при проведении социальной политики мероприятий, который может быть назван фоновым; б) уровень принятия решений по ее проведению, позволяющий определить мероприятия общегосударственной социальной политики и мероприятия социальной политики, осуществляемые на более низких уровнях управления; в) "отраслевой" критерий, позволяющий определить соотношения между мероприятиями, нацеленными на решение различных социальных проблем; г) финансовый критерий, учитывающий источники ее финансирования. Предложенные критерии ориентированы прежде всего на то, чтобы выявить все многообразие проблем, связанных с разработкой и проведением социальной политики. Конкретный тип социальной политики может быть определен в том случае, если учесть особенности социально-экономической ситуации, сложившиеся в стране и ее регионах к определенному периоду времени. Особенности данной ситуации, в свою очередь, определяют принципиальные требования к общегосударственной социальной политике и направлениям ее межрегиональной дифференциации.



Для разработки комплексной социальной политики в регионах различных типов большое значение имеет выявление взаимосвязей между социальными показателями. Для исследования данного вопроса соискатель воспользовался коэффициентом корреляции рангов Спирмэна, который рассчитывается по формуле:

$$K_c = 1 - \frac{\sum d^2}{n(n-1)}$$

где:  $d$  - разность между местами, занятыми в ранжированных рядах объектами по сопоставляемым показателям;  
 $n$  - число сравниваемых показателей.

Результаты расчетов показали, что в той ситуации, которая сложилась в России в ходе экономических реформ, к типологии социальной политики следует относиться с достаточно большой осторожностью. Связь между отдельными социальными показателями не является ярко выраженной, из чего следует, что практически невозможно выделить регионы, в которых нее без исключения социальные показатели свидетельствуют о кризисе, либо, наоборот, о полностью благоприятной ситуации в социальной сфере.

Помимо того, что при разработке и проведении социальной политики необходимо учитывать социально-экономические особенности конкретных регионов, общие ("отраслевые") направления социальных реформ сами по себе имеют региональные аспекты. В связи с этим было выдвинуто предположение, что существуют определенные параметры регионов, которые должны учитываться при принятии на федеральном уровне решений о реформировании социальной сферы. Эта гипотеза была подтверждена при оценке данных параметров применительно к конкретным направлениям социальных реформ, а именно:

- пенсионной реформе, при проведении которой необходимо учитывать такие региональные факторы, как различия в возрастной структуре населения в различных регионах, не идентичность в них отраслевой структуры занятости, неравномерная динамика социально-экономического развития регионов;

- реформе здравоохранения, которая будет иметь устойчивое финансовое обеспечение в том случае, если окажется благоприятной динамика фонда оплаты, будут сглажены имеющиеся межотраслевые и межрегиональные различия в уровнях заработной платы, а также улучшено состояние местных (региональных) бюджетов многих территории. Кроме того, необходимо учитывать межрегиональные различия условий

определяющих общий уровень заболеваемости населения (прежде всего его возрастная структура, отраслевая структура занятости, экологическая ситуация в регионах);

- изменению системы социальной поддержки населения, региональные различия в масштабе и составе мер которой проявляются в основном в той или иной жесткости бюджетов программ адресной социальной поддержки населения.

Анализ региональных аспектов социальной реформы на примере нескольких ее направлений показал, что региональная составляющая в социальных реформах, которые проводились в России в 1990-х гг., во всяком случае, в целостном ее виде отсутствовала. Это привело к многим негативным последствиям, что особенно четко проявляется при проведении социальной экспертизы некоторых как принятых, так и предполагавшихся управленческих решений, связанных с реформами социального сектора. Методике такой экспертизы, а также ее прикладным результатам прежде всего в части региональных последствий социальной реформы посвящена вторая глава диссертации.

Основной задачей социальной экспертизы является проверка предлагаемых управленческих решений на предмет их влияния на параметры, которые определяют уровень жизни населения и, следовательно, динамику социальной напряженности в стране. В число анализируемых включаются как показатели административной статистики, так и показатели, которые могут быть выявлены только в результате проведения социологических опросов населения.

На первом этапе проведения социальной экспертизы предлагаемые к принятию проекты законодательных документов, в официальном порядке внесенные в законодательные органы, проекты других законодательных документов (в т.ч. указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства страны и органов исполнительной власти регионов субфедерального уровня и др.), группируются по масштабам их возможных социальных последствий. Степень подробности социальной экспертизы определяется двумя основными факторами. Во-первых, она должна быть тем выше, интересы чем большего числа людей окажутся затронутыми в результате практической реализации предлагаемого к принятию решения. Так, реформирование жилищно-коммунальной сферы затрагивает интересы практически всех россиян, в то время как названные выше "валютные" налоги - интересы только тех граждан, которые пересекают государственную границу и (или) приобретают иностранную валюту в стране.

Во-вторых, глубина экспертизы должна зависеть и от того, насколько глобальными могут быть такие последствия. В терминах рассмотренных выше законопроектов можно предположить, что повышение квартплаты, как минимум, до себестоимости жилищно-коммунальных услуг при прочих равных условиях неизбежно изменит структуру расходов домохозяйств, в то время как уплата налога на приобретение иностранной валюты практически не отразится на данной структуре.

На втором этапе социальной экспертизы определяются изменения конкретных показателей, которые и становятся объектами социальной экспертизы. Основными такими показателями, по мнению соискателя, должны стать: а) доходы населения; б) показатели, характеризующие возможность доступа населения к различным товарам и услугам, удовлетворяющим социальные потребности населения; в) показатели, характеризующие ситуацию на рынке труда.

На третьем этапе социальной экспертизы производится корректировка ее результатов на региональную составляющую. Целью при этом является определение межрегиональной дифференциации возможных последствий предлагаемых к принятию решений (законопроектов). Возможные последствия решений, имеющих системное значение, сопоставляются с региональным социально-экономическим фоном, который может либо усилить, либо смягчить эти последствия.

На заключительном, четвертом, этапе эксперты высказывают принципиальную оценку социальной (общественной) приемлемости или неприемлемости проектов конкретных решений (законопроектов). Такая оценка, в отличие от результатов прогноза динамики конкретных социальных показателей будет иметь субъективный характер и использоваться в качестве рекомендательного документа. В случае необходимости экспертами также разрабатываются предложения по мерам, которые могли бы купировать нежелательные социальные последствия реализации тех или иных документов, а также осуществляется лоббирование их включения в эти документы.

Социальная экспертиза как регулярный процесс предполагает ее институциональное обеспечение. Могут быть предложены два базовых варианта создания институциональной инфраструктуры социальной экспертизы. Первый из них предполагает образование специального органа, например, в виде Национального агентства социальной экспертизы, функционирующего по типу Счетной палаты. Основным преимуществом данного варианта является независимость такого органа от текущей конъюнктуры и внешнего давления органов законодательной и

исполнительной власти. Однако в условиях бюджетного кризиса данный вариант институционального обеспечения социальной экспертизы, может быть практически осуществлен в России не ранее чем в среднесрочной перспективе после выхода на траекторию экономического подъема. Второй вариант институционального обеспечения социальной экспертизы исходит из возможности ее привязки к существующим институциональным структурам, располагающим опытом выполнения экспертных работ (одним из приемлемых решений может стать расширение за счет социальной составляющей функций ныне действующего Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации).

Апробация предложенной принципиальной схемы социальной экспертизы на примере конкретных решений позволила получить ряд принципиально значимых результатов, подтверждающих необходимость учета социально-экономических особенностей регионов в социальной политике.

Например, возможное повышение в рамках пенсионной реформы пенсионных возрастов, помимо серьезной экономии средств консолидированного государственного бюджета (что делает подобное решение экономически мотивированным для исполнительной власти) чревато серьезными социальными сложностями, поскольку обуславливает частичную или полную потерю доходов около 0,8% всего населения России. Кроме того, повышение пенсионных возрастов может отразиться на социально-экономической ситуации в регионах. Для оценки соответствующих изменений необходимо принимать во внимание неидентичность возрастной структуры населения в различных субъектах Российской Федерации, а также особенности ситуации на их рынках труда.

Выполненные в диссертации расчеты показали, что следствием повышения пенсионных возрастов может стать выравнивание регионов по уровню регистрируемой безработицы. Так, в начале 1997 г. при фактически сложившемся в стране среднем невзвешенном уровне безработицы 4,3%, только в 28 из 88 регионов уровень безработицы отличался от этой величины не более чем на 20%, в то время как в 18 регионах он оказался либо выше, либо ниже этой величины более чем в 2 раза. Если бы и в этих условиях контингент вновь образовавшихся в связи с повышением пенсионных возрастов пенсионеров полностью перешел бы в состав зарегистрированных безработных, то при росте среднего невзвешенного уровня регистрируемой безработицы до 15,6% в 20%-ной окрестности от этого значения оказались бы уровни безработицы в 64 регионах, а выше, либо ниже этой величины более чем в 2 раза - всего в 1 регионе.

В диссертации была проведена также экспертиза региональной обоснованности федеральных стандартов жилищно-коммунальной реформы, проводившейся в Российской Федерации в 1990-е гг., цель которой заключалась в постепенном отказе от бюджетной дотационности жилищно-коммунального хозяйства на основе поэтапного повышения участия населения в оплате жилищно-коммунальных услуг.

Экспертиза показала, что региональная увязка введенных федеральных стандартов с доходами населения в полной мере осуществлена не была. Например, в марте 1999 г. отношение предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг на 1 кв.метр жилья в месяц к душевым доходам в регионах страны отличалось более чем в 16 раз (в марте 1997 г, - в 22 раза, в марте 1998 г. - в 19 раз), составляя от 0,24% в Москве до 3,91% в Агинском Бурятском АО. Наблюдался также и значительный разрыв между этими отношениями и на внутрирегиональном уровне: в Восточно-Сибирском районе (без Эвенкийского АО) в марте 1999 г. он составил 4,3 раза, Поволжском и Уральском - 3,3 раза, Западно-Сибирском районе - 3,1 раза и т.д. В результате если, например, в Москве в марте 1999 г. общая площадь жилья, которое средний одиноко проживающий москвич смог бы оплатить в пределах 19% своего месячного дохода (федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг, составила 77 кв.м, то в Агинском Бурятском АО - 16,2 кв.м, или в 2 раза меньше федерального стандарта социальной нормы площади жилья.

Таким образом, при проведении жилищно-коммунальной реформы жители некоторых регионов России подвергаются реальной экономической дискриминации. Положение может быть исправлено, если сроки проведения реформы (выхода на полную оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг населением) будут дифференцированы по регионам. В качестве простейшего варианта решения может быть предложена дифференциация федерального стандарта предельной стоимости ЖКУ в разрезе не 11 районов Российской Федерации и некоторых внесистемных региональных единиц, а всех регионов субфедерального уровня. Аналогичное решение должно быть принято и в отношении других федеральных стандартов - уровня платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги и максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в пределах федерального стандарта социальной нормы площади жилья.

Социально-экономические особенности регионов могут быть учтены и при разработке шкалы и ставок подоходного налога, поскольку в

настоящее время реальный уровень налогообложения доходов граждан сильно дифференцирован по регионам. Корректировка шкалы и ставок подоходного налога предполагает обоснование критерия, на основе которого она будет осуществляться. По мнению соискателя, он должен быть основан на реальной покупательной способности денежных доходов населения. В существующей статистической отчетности может быть использовано отношение средней заработной платы и выплат социального характера к прожиточному минимуму трудоспособного населения, которое, например, в декабре 1998 г. в разрезе регионов субфедерального уровня колебалось от 1,05 в Республике Мордовии до 4,82 в Корякском АО. Разделив это отношение в конкретном регионе на среднереспубликанское значение этого отношения, получим коэффициент, на который должны быть скорректированы шкала и ставки подоходного налогообложения в 1999 г. В рассмотренных экстремальных случаях коэффициент корректировки составил бы 0,56 (Республика Мордовия) и 2,56 (Корякский АО).

Использованием пересчитанной шкалы ставок подоходного налогообложения обеспечивается межрегиональное выравнивание покупательной способности доходов населения, которая в данном случае рассчитывалась как отношение денежных доходов и выплат социального характера к прожиточному минимуму трудоспособного населения. Однако установление индивидуальных ставок подоходного налогообложения для каждого из субъектов Российской Федерации представляется нецелесообразным. Более разумным может стать подход, основанный на формировании таких ставок для нескольких групп регионов (в работе было предложено разбить все регионы на 5 групп). В результате проведенных расчетов оказалось, что коэффициент корректировки ставок подоходного налога в 15 регионах должен был бы составить 0,8, в 27 - 0,9, в 11 - в 1,1, в 14 - 1,2, в то время как в 21 регионе такую корректировку можно было бы и не осуществлять.

Достоинством предложенного механизма и параметров корректировки ставок подоходного налога, как свидетельствуют результаты расчетов, является поддержка населения в 42 регионах страны, где мог быть использован коэффициент корректировки меньше 1. Кроме того, у местных администраций при реализации данного механизма появится заинтересованность в создании условий для развития экономики на территории, поскольку ставка подоходного налога, а, следовательно, и доходы местных бюджетов будут зависеть в конечном счете от уровня доходов населения относительно страны в целом. Вместе с тем внедрение предложенной схемы корректировки подоходного налогообложения

физических лиц приведет к утрате части стимулов внутренней миграции населения в стране. Поэтому использованию данной или подобных ей схем должно предшествовать принятие органами законодательной и исполнительной власти политического решения о приоритете соответственно либо социальной справедливости, либо политики регионального развития.

В третьей главе диссертации возможные направления социальной политики рассмотрены на примере государственной политики занятости в регионах Российской Федерации, которые сильно разнятся между собой по ситуации, сложившейся на их рынках труда. Например, при среднем уровне регистрируемой безработицы в стране к началу II квартала 1999 г. 2,6% экономически активного населения разрыв между его минимальным (0,9% в Смоленской области) и максимальным (10,7% в Республике Ингушетии) значениями составил 11,9 раза. При этом в 14 из 88 субъектов Российской Федерации (исключая Чеченскую Республику, данные по которой отсутствуют) уровень зарегистрированной безработицы в это время не менее чем в 2 раза превышал его среднереспубликанское значение.

Анализ группы регионов с депрессивным состоянием рынка труда свидетельствует о ее устойчивости. С другой стороны выделяются регионы, в которых уровень безработицы УСТОЙЧИВО ниже среднереспубликанских его значений. Так, в число 10 регионов с наиболее высокими уровнями безработицы в 1994 - 1999 гг. входил 21 субъект Российской Федерации, причем 8 из них - не менее 4 раз, а в состав 10 регионов с самыми низкими уровнями безработицы в 1994 - 1999 гг. также входили 19 субъектов Российской Федерации, в т.ч. не менее 4 раз - 8 из них. Существенны различия и соотношений между спросом и предложением на рынках труда регионов, продолжительности безработицы, уровнем трудоустройства безработных. Эти различия сохранились и после финансово-экономического кризиса 1998 г., что свидетельствует в пользу проведения регионально адаптированной государственной политики занятости. Такая политика принесет ожидаемый эффект только в том случае, если ее направления будут базироваться на результатах комплексной социально-экономической оценки регионов.

В диссертации показано, что необходима регионализация политики занятости, которая должна производиться на основе комплексной целевой оценки состояния региональных экономик при помощи показателей, характеризующих состояние рынка труда, экономическую, социальную и демографическую ситуацию в регионе.

В основу группировок регионов должны быть положены социально-экономические показатели, характеризующие: а) состояние рынка труда в регионе; б) экономическую ситуацию; в) социальную ситуацию и г) демографическую ситуацию. По значению каждого из показателей регионы были разбиты на 7 групп, причем регионы с наилучшими значениями показателей относились к 1-й группе, а с худшими - к 7-й. Эти показатели, которые целесообразно учитывать при разработке направлений политики занятости, позволяют привлечь внимание специалистов служб занятости лишь к отдельным ключевым для тех или иных регионов направлениям этой политики. Обобщенную же характеристику региональной специфики, которая должна быть учтена при составлении программ занятости, можно получить, если сопоставить уровни безработицы в регионах с совокупностью всех рассмотренных показателей.

В этих целях была определена средняя группа, к которой относится регион по анализируемым показателям. Расчет производился суммированием всех номеров групп с последующим делением полученной суммы на количество использованных показателей. В результате были выделены группы регионов, в которых при одном и том же уровне зарегистрированной безработицы потребуются различные подходы к составлению программ содействия занятости населения.

Прикладное значение для обоснования направлений государственной политики занятости имеет вывод, что регионы одной и той же группы по уровням безработицы сильно различаются между собой по вероятности обострения ситуации на их рынках труда. Могут быть выделены 3 типа таких регионов.

К I типу относятся регионы, средняя группа которых по другим показателям достаточно низкая, а, следовательно, и отсутствуют предпосылки обострения ситуации на рынке труда в ближайшей перспективе. Регионы II типа, напротив, характеризуются высокими средними группами по другим (помимо уровня безработицы) показателям, что свидетельствует о неисчерпанности потенциала дальнейшего роста безработицы. Наконец, регионы III типа могут быть охарактеризованы как "промежуточные". Очевидно, что подготовка программ содействия занятости населения должна быть наиболее тщательной для регионов II типа.

Имеющиеся статистические данные позволяют проверить обоснованность прогнозов о вероятности обострения или сохранения стабильности состояния рынка труда в регионах. Это можно сделать, рассчитав, например, изменение уровней безработицы за определенный период. Так, несмотря на то, что в 1996 - 1998 гг. в стране произошло



сокращение уровня регистрируемой безработицы (оценка социально-экономической ситуации в регионах осуществлялась на примере показателей 1996 г.), в 20 регионах, где прогнозировалось обострение ситуации на рынке труда, это снижение составило в среднем всего 3%, В то время как в 18 регионах, в которых, такого обострения не предполагалось - 20%, или почти в 7 раз больше. При этом в 35% регионов, где прогнозировалось обострение ситуации на рынке труда, в действительности имел место рост регистрируемой безработицы, в то время как соответствующая доля регионов, где такого обострения не предполагалось, составила 22,2%. Методика прошла успешную апробацию и в условиях посткризисной экономики, дав схожие результаты. Например, в начале апреля 1999 г. по сравнению с началом июля 1996 Г. уровень регистрируемой безработицы в регионах, где прогнозировалось обострение ситуации на рынке труда, был выше в среднем на 4%, в то время как в регионах с невысокой вероятностью ее обострения - ниже на 16%, Сдвигая период расчетов показателей, на основе которых были осуществлены прогнозы ситуации на рынке труда в регионах Российской Федерации, можно получать удовлетворительные результаты, как минимум, на среднесрочную перспективу.

На примере государственной политики занятости в диссертации предложены и апробированы методические подходы к оценке социальной и экономической эффективности политики занятости в регионах, а также эффективности деятельности институциональных структур, отвечающих за проведение социальной политики (в рассмотренном случае - органов государственной службы занятости).

Для оценки социальной эффективности политики занятости и работе предложено использовать показатель, который характеризовал бы относительную величину возможного прироста уровня безработицы в регионах при отсутствии какой бы то ни было политики занятости и снятия с учета безработных:

$$\text{СЭПЗ} = \text{ЧБСУ} : \text{ЧБк},$$

где: СЭПЗ - социальная эффективность политики занятости и определенном календарном периоде;

ЧБСУ - численность безработных, снятых с учета по всем основаниям в течение календарного периода, чел.;

ЧБк - численность безработных на конец календарного периода, чел.

Умножение фактического уровня безработицы в регионе на увеличенный на 1 показатель социальной эффективности политики занятости позволит определить тот уровень безработицы, который был бы

зафиксирован в регионе, если бы органы службы занятости не снимали безработных с учета. Чем больше значение показателя, тем выше социальная эффективность политики занятости. В 1997 г. в пересчете на год социальная эффективность политики занятости в России в целом составила 1,4 по сравнению с 1,32 в 1996 г. Соответствующие этому повышению социальной эффективности изменения произошли и в распределении регионов, по значениям показателя эффективности: если в 1996 г. число снятых с учета безработных превысило среднегодовое количество безработных не менее чем в 1,5 раза в 24 регионах, то в 1997 г. - в 35 регионах.

При этом, однако, практически не изменилось число регионов маргинальной группы, в которых интенсивность снятия безработных с учета была самой низкой. Более того, произошло углубление абсолютного разрыва между максимальными и минимальными значениями показателей социальной эффективности. Серьезную тревогу вызывает тот факт, что, как правило, наименьшие показатели социальной эффективности характерны для регионов с самыми высокими уровнями безработицы. Так, в 8 регионах с наиболее низкой социальной эффективностью политики занятости в 1997 г., в состав которых вошли: Агинский Бурятский АО (0,51), Республики Дагестан (0,52) и Северная Осетия (0,83), Читинская область (0,85), Республика Бурятия (0,87), Корякский АО (0,93), Республика Калмыкия (0,93) и Архангельская область (0,99), средний уровень зарегистрированной безработицы к концу 1 полугодия 1997 г, составил 6,3%, что в 1,9 раза превысило среднереспубликанский уровень безработицы.

С использованием метода группировок было проведено исследование зависимости социальной эффективности политики занятости от уровня безработицы в регионе. В результате оказалось, что имеет место устойчивая связь между средним уровнем безработицы в группе регионов и средним значением социальной эффективности политики занятости. Самые высокие значения показателя социальной эффективности были зафиксированы в группе регионов с самыми низкими уровнями безработицы и наоборот, самая низкая социальная эффективность политики занятости была характерна для группы регионов, в которых уровни безработицы были самыми высокими. Следовательно, получила дополнительное подтверждение гипотеза, что сам по себе высокий уровень безработицы в регионе является фактором, ограничивающим возможности снятия органами службы занятости безработных с учета, и, таким образом, обуславливающим низкую социальную эффективность политики занятости. Кроме того, было выявлено влияние, хотя и более слабое, на

социальную эффективность политики занятости социально-экономической ситуации в регионах. Последнее обстоятельство подтверждает тот факт, что во второй половине 1990-х гг. в России движение зарегистрированных в органах государственной службы занятости безработных во многом определялось субъективными факторами, в числе таких факторов, в частности, могут быть упомянуты ужесточение условий регистрации безработных и назначения им пособий по безработице, наличия задолженности по выплате уже назначенных пособий по безработице и т.п.

Расчеты социальной эффективности политики занятости показали приемлемость предложенного показателя как со смысловой, так и с аналитической точек зрения. Вместе с тем в работе рассмотрены возможные направления его совершенствования с учетом степени удовлетворенности безработного фактом своего снятия с учета. При отсутствии данных социологических опросов предложено учитывать как удовлетворенных фактом своего снятия с учета тех безработных, которые нашли постоянную работу (доходное занятие).

Расчет экономической эффективности политики занятости целесообразно осуществлять из того предположения, что для финансовой системы страны не безразлична "цена" политики занятости прежде всего с точки зрения рациональности расходования находящихся в собственности средств Государственного фонда занятости населения (ГФЗН). Экономическую эффективность политики занятости рекомендуется определять двумя методами.

Первый метод предполагает определение удельных расходов ГФЗН в расчете на единицу социальной эффективности политики занятости:

$$\text{ЭЭПЗсэ} = \text{РГФЗН} : \text{СЭПЗ},$$

где: ЭЭПЗсэ - экономическая эффективность политики занятости (по социальной эффективности) в определенном календарном периоде, руб./ед. социальной эффективности;

РГФЗН - расходы бюджета ГФЗН за тот же календарный период, руб.

Чем ниже абсолютное значение показателя (расходов ГФЗН на единицу социальной эффективности), тем выше экономическая эффективность политики занятости. В I полугодии 1997 г. затраты ГФЗН в расчете на единицу социальной эффективности политики занятости в России в Целом составили 58.5 млн.руб., снизившись по сравнению с 1996 г. на 5,2 млн.руб. При этом абсолютный разрыв между максимальным (г.Москва) и минимальным (Эвенкийский АО) показателями эко-

номической эффективности политики занятости составили соответственно 599.6 млн.руб., а относительный - 429 раз. Даже с учетом фактора регионального различия в уровнях оплаты труда и цен такое положение предполагает необходимость более тщательного анализа направлений расходования средств ГФЗН в регионах с наиболее низкой экономической эффективностью политики занятости, тем более, что с незначительными отклонениями выдерживается следующая закономерность: для регионов с низкими уровнями безработицы характерна более низкая экономическая эффективность политики занятости и наоборот, в регионах, где уровень безработицы высок, экономическая эффективность политики занятости выше.

Второй метод оценки экономической эффективности государственной политики занятости предполагает использование более традиционного показателя годовых расходов ГФЗН в расчете на безработного, снятого с учета в течение отчетного периода:

$$\text{ЭЭПЗбсу} = \text{РГФЗН} : \text{ЧБСУ},$$

где: ЭЭПЗбсу - экономическая эффективность политики занятости (по числу безработных, снятых с учета), руб./чел.

Чем выше значение этого показателя, тем ниже экономическая эффективность политики занятости. В I полугодии 1997 г. затраты ГФЗН в расчете на одного снятого с учета безработного составили 2,36 тыс. денонмированных руб., увеличившись по сравнению с 1996 г. на 160 тыс руб. Принимая во внимание особенности формул расчетов экономической эффективности политики занятости, которые различаются знаменателем (в первом варианте используется частное от деления общей численности снятых с учета безработных на среднегодовую численность безработных а во втором - только общая численность снятых с учета безработных), можно сделать вывод, что разные динамики обоих показателей экономической эффективности политики занятости обусловлены сокращением средней (за период) численности зарегистрированных безработных.

Региональные различия значений показателя экономической эффективности политики занятости по числу безработных, снятых с учета, также оказались достаточно значимыми. В I полугодии 1997 г. максимальные и минимальные расходы - соответственно 13,5 и 0,2 тыс.руб. чел. - были зафиксированы по-прежнему в г.Москве и Республике Ингушетии при абсолютном разрыве между ними 13,3 тыс.руб. чел., а относительном - 64,1 раз. Как правило, экономическая эффективность политики занятости ниже в регионах с низким уровнем безработицы, а выше - в тех регионах, где уровень безработицы наибо-

лее высок. Расчеты также показали, что имеет место зависимость значений обоих показателей экономической эффективности от социально-экономической ситуации в регионе: чем лучше последняя, тем, как правило, больше расходы ГФЗН в расчете как на единицу социальной эффективности политики занятости, так и на снятого с учета безработного. Причины этого, очевидно, связаны с тем, что в регионах, где социально-экономическая ситуация благополучна, относительно благоприятны и предпосылки формирования более устойчивого бюджета ГФЗН, из которого могут финансироваться достаточно дорогостоящие направления активной политики занятости.

Ранговый коэффициент корреляции между местами, занятыми регионами по каждому из показателей экономической эффективности политики занятости в 1 полугодии 1997 г. оказался равным всего 0,35. Таким образом, каждый из предложенных для оценки экономической эффективности политики занятости показателей имеет самостоятельное значение, и их целесообразно использовать совместно.

Совершенствование показателей оценки экономической эффективности политики занятости может производиться по нескольким направлениям. Во-первых, как и в случае с показателем социальной эффективности политики занятости, возможна корректировка на социологический фактор показателя экономической эффективности политики занятости, рассчитываемого по числу безработных, снятых с учета. Второе направление совершенствования показателей экономической эффективности политики занятости связано с оценкой так называемых инфраструктурных затрат ГФЗН, в состав которых входят прежде всего затраты на содержание службы занятости, информационное обеспечение политики занятости и капитальные вложения. Третье направление совершенствования оценки экономической эффективности политики занятости условно может быть названо структурным. Оно предполагает анализ эффективности использования средств ГФЗН в разрезе отдельных направлений политики занятости. В этом случае затраты по отдельным статьям ГФЗН должны относиться к числу охваченных соответствующим направлением политики занятости.

Очевидно, что в федеративном государстве приоритет государственной поддержки должны получить прежде всего регионы с критической ситуацией на рынке труда, которая должна оказываться им в целях преодоления критических ситуаций на их рынках труда регионов. Однако, как свидетельствует опыт, соответствующие усилия и затраты финансовых ресурсов могут не принести желаемого результата в том случае, если не будут четко определены методические подходы

выявления территорий с напряженной ситуацией на рынке труда. Такие подходы, рассмотренные в диссертации были предложены и апробированы соискателем в 1992 - 1997 гг. при выполнении работ по заказам Государственной службы занятости России. В основу предложенных методических подходов положены следующие представления о территориях, напряженных по ситуации, сложившейся на рынке труда (ТНСРТ; в терминах Закона РФ "О занятости населения в РФ" в редакции 1999 г.):

1) развитие территориальной социально-экономической системы вне зависимости от ее масштабов характеризуется неравномерностью, вызванной действием объективных и субъективных факторов. Эта неравномерность при анализе региональных рынков труда может быть охарактеризована абсолютными и относительными показателями;

2) по отклонению относительных показателей от некоторого среднего уровня (в качестве последнего может быть использовано значение соответствующего показателя по административно-территориальной единице более высокого ранга) регионы делятся на 2 большие группы - "худшую" и "лучшую". В составе худшей группы могут быть выделены так называемые "маргинальные" регионы, количество которых не должно превышать 10% - 15% общего числа всех административно-территориальных единиц данного уровня административно-территориальной иерархии. Именно они могут претендовать на получение статуса ТНСРТ;

3) бесспорность и объективность решения властных структур о придании конкретным регионам статуса ТНСРТ, поскольку это сопряжено с использованием части централизованных ресурсов, обеспечивается применением при выделении ТНСРТ исключительно количественных методов. Вместе с тем при таком подходе неизбежно обсуждение вопроса о целесообразности использования тех или иных показателей. Добиться его решения возможно в том случае, если развитие ситуации в социальной сфере в регионах будет рассматриваться во взаимосвязи с макроэкономической ситуацией. Следовательно, при выделении ТНСРТ должны быть учтены не только эндогенные по отношению к социальной сфере показатели, но и экзогенные параметры, влияющие на ее состояние.

ТНСРТ предложено определять как административно-территориальную единицу (АТЕ), в которой значения показателей, характеризующих ситуацию на рынке труда и влияющих на нее, хуже средних по совокупности данных административно-территориальных единиц. ТНСРТ различаются по своему положению в системе админи-

стративного подчинения, охвату территории, особенностям состояния социальной сферы и уровня жизни населения и причинам, их обусловившим, а также направлениям социальной политики.

Выявление ТНСРТ предлагается осуществлять поэтапно. На I этапе дается оценка существующего положения и тенденций изменения ситуации на рынках труда и в сфере занятости населения с использованием имеющихся в административной статистике или разработанных на их основе частных показателей, которые затем сводятся в интегральный критерий. В результате выявляются регионы, ситуация на рынке труда которых существенно отличается от средних показателей районов данного уровня административно-территориального деления и которые могут претендовать на получение статуса ТНСРТ,

На II этапе выявляются причины отмеченных отклонений в худшую сторону показателей в регионах от средних по совокупности АТЕ. При этом расчеты проводятся только по тем АТС, которые были определены как претендующие на отнесение к ТНСРТ. Это дает возможность определить направления политики регулирования рынка труда и занятости населения в зависимости от преимущественной обусловленности ситуации теми или иными причинами (демографическими, экономическими, социальными и др.). В результате выделенные регионы группируются по предпочтительному типу политики регулирования рынка труда и занятости населения.

На III этапе отбираются те районы из числа выделенных, где не удалось определить причины, приведшие к возникновению напряженной ситуации на рынке труда. Это означает, что данное положение является следствием либо неудовлетворительной деятельности местных подразделений государственной службы занятости, либо традиционной модели трудового поведения населения. Такие районы исключаются из числа относимых к ТНСРТ.

Период, на который АТЕ предоставляется статус ТНСРТ, определяется субъектами управления, принимающими это решение. В стабильной экономике он может составлять 3 - 5 лет, в инфляционной - не более 1 - 2 лет.

Конкретные размеры финансовой поддержки регионов, ситуация на рынке труда которых признана напряженной, определяются после дополнительного анализа структуры расходов ГФЗН в таком регионе и выявления степени рациональности этой структуры. В первую очередь, должно рассматриваться соотношение между расходами, направляемыми на финансирование мероприятий активной и пассивной политики

занятости в регионах, ситуация на рынке труда которых может быть признана напряженной.

В I полугодии 1998 в состав ТНСРТ могли бы быть отнесены такие субъекты Российской Федерации, как Республики Ингушетии, Дагестан. Агинский Бурятский АО, Архангельская область, Республика Калмыкия, Таймырский, Эвенкийский АО, Читинская область, Республика Бурятия, Корякский, Ненецкий АО, Республики Адыгея, Северная Осетия-Алания, Алтай. Тыва, Магаданская, Сахалинская области. Состав группы регионов с напряженной ситуацией на рынке труда свидетельствует, что 13, или 76,5% их общего числа представляли собой национальные образования (республики в составе Российской Федерации и автономные округа). Таким образом, может быть сделан вывод, ЧТО экономическая политика, которая проводилась в годы плановой экономики и была направлена на подъем таких образований, оказалась недостаточно эффективной и не позволила создать необходимый запас прочности на период рыночно ориентированной структурной перестройки экономик национальных образований. Этим обстоятельством определяются основные требования к государственной поддержке ТНСРТ: она, по-видимому, должна быть национально ориентированной и учитывать возможность сохранения традиционных хозяйственных укладов, далеко не всегда восприимчивых к обычным рыночным сигналам.

Социально-экономическая ситуация в регионах с относительно благополучным положением на рынках труда также оказалась в целом более благополучной чем в регионах, где ситуация на рынках труда может быть охарактеризована как напряженная. Однако анализ динамических социально-экономических показателей позволил определить, что ситуация эта в I полугодии 1998 г. развивалась в них, как правило, по худшему тренду, чем в регионах с напряженной ситуацией на рынке труда.

Социальная политика, которая проводится с учетом социально-экономических особенностей регионов, принесет ожидаемые результаты только в том случае, если она будет обеспечена реальным финансированием. Выявлению и оценке состояния и перспектив использования источников финансирования социальной политики в регионах посвящена четвертая глава диссертации.

В ней показано, что рационализация бюджета социальной политики в регионах (то есть средств федерального, региональных и местных бюджетов, государственных внебюджетных фондов и работодателей) в условиях его жестких ограничений невозможна без реструктуризации социальных обязательств государства. Под последними в работе



понимаются получаемые из консолидированного государственного бюджета гражданами страны в различных регионах и иными категориями физических и юридических лиц доходы в денежной или натуральной форме, которые определены Конституцией страны, закреплены государственными законами и имеют природу, отличную от заработной платы, ренты, дивидендов и предпринимательского дохода. В настоящее время социальные обязательства государства превышают реальные возможности по их финансированию в регионах, что является одной из наиболее актуальных проблем социальной политики в России, поскольку в первую очередь от этого страдают малоимущие домохозяйства. В этих условиях приоритет должен быть отдан повышению уровня социальных гарантий для таких домохозяйств и привлечению богатых домохозяйств к формированию бюджетов социальных программ. Ключевым элементом предлагаемой схемы является сокращение государственных расходов за счет социального дефолта (законодательно обеспеченного отказа от выполнения ранее принятых социальных обязательств перед высоко- и отчасти среднедоходными домохозяйствами) в регионах при одновременном увеличении этих обязательств перед низкодоходными домохозяйствами.

Принципиальным условием для проведения реальной социальной политики в регионах является достижение соответствия между масштабами социальных обязательств государства и бюджетом социальной политики. При этом предлагается использовать такие механизмы реформирования системы социальных обязательств, как, например:

- изменение принципов назначения социальных пособий (переход к адресности части из них и, соответственно, отказ от принципа назначения пособия по принадлежности его реципиента к той или иной социальной группе). Направление части высвобожденных средств на повышение социальных трансфертов наиболее нуждающимся в них;

- совершенствование порядка разработки статей, связанных с финансированием социальных расходов государственного бюджета, бюджетов Государственных внебюджетных фондов. Отказ от финансирования из социального бюджета непрофильных для социальной политики расходов;

- сочетание государственных социальных обязательств, понимаемых как некоторый гарантируемый минимум, с добровольным социальным страхованием физическими лицами некоторых видов социальных выплат (пенсий, пособий по безработице) с последующей их выплатой страхователю в случае наступления соответствующего страхового случая (соответственно наступление пенсионного возраста, потеря работы),

В диссертации показано, что использование каждого из этих механизмов может принести социально и экономически значимый результат.

Так, отказ от категорийного и переход к адресному принципу назначения и выплаты пособия гражданам, имеющим детей только тем семьям, размер среднедушевого дохода в которых не превышает 200% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации, где проживает семья, позволил бы (в показателях октября 1998 г.) повысить за счет сэкономленных средств повысить ежемесячных пособий на детей в наиболее бедных семьях более чем в 2 раза.

Практическая реализация данного подхода, формулируемого в терминах перераспределения общественного богатства, при определенных условиях могла бы найти поддержку в обществе, органах законодательной и исполнительной власти. К пособиям, на которые может быть непосредственно распространен принцип адресности назначения, можно, например, отнести единовременное пособие беженцам и вынужденным переселенцам; компенсационные выплаты лицам, получающим пенсии по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет и социальные пенсии; возмещение стоимости услуг на погребение умерших работавших граждан и умерших несовершеннолетних членов семей работавших граждан; пособие по беременности и родам; единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие матерям (или лицам, их заменяющим) на период отпуска по уходу за ребенком до достижения возраста полутора лет; стипендии и некоторые другие виды социальных пособий.

Сложнее решается вопрос с такими социальными пособиями, как, например, трудовые пенсии или пособия по безработице. Однако и здесь может быть предложена достаточно целостная и имеющая системный характер концепция реформирования этого блока социальных обязательств государства. Ее основным положением является переход на чисто страховые принципы формирования этих выплат из средств, поступивших в виде страховых взносов с заработной платы, осуществляемых самими работниками. В такой схеме государство гарантирует лишь некоторый минимальный размер государственной пенсии (пособия по безработице), которые выплачиваются вне зависимости от наличия или отсутствия страховых взносов на персональном пенсионном счете работника (персональном счете работника в ГФЗН) из средств, полученных в виде страховых взносов от работодателей (государственные тру-

довые пенсии, пособия по безработице в минимальном размере) или из государственного бюджета (государственные социальные пенсии). Их величину целесообразно установить как некоторую долю (вплоть до 100%) от прожиточного минимума пенсионера (трудоспособного гражданина).

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

Особое внимание в главе было уделено совершенствованию бюджетного процесса в государственных внебюджетных фондах, в структуре расходов части из которых значительное место занимают выплаты и расходы нестрахового характера, а федеральные власти не располагают эффективным механизмом межрегионального выравнивания их бюджетных показателей. Например, ресурсами Государственного фонда занятости населения (ГФЗН) в настоящее время лучше всего обеспечены регионы с наиболее низкими уровнями безработицы, что делает актуальным переход к использованию нормативного подхода формированию расходных статей бюджета ГФЗН с тем, чтобы, с одной стороны, избежать необоснованного перерасхода средств в относительно благополучных по состоянию регистрируемого рынка труда регионах, а, с другой стороны, улучшить условия финансирования политики занятости в тех регионах, где рынок труда находится в кризисном или предкризисном состоянии. При этом предлагается использовать нормативы, учитывающие в том числе и региональные факторы.

Введение нормативов означает, что расходы по отдельным статьям бюджета ГФЗН будут определяться как:

$$P_i = N_i * L_i,$$

где:  $P_i$  - расходы по  $i$ -й статье бюджета ГФЗН, руб.;

$N_i$  - норматив расходов, руб./условную единицу (участник программы, осуществляемой службой занятости, работник службы занятости и т.п.);

$L_i$  - общая величина показателя, относительно которого рассчитывается норматив расходов (число участников программы, осуществляемой службой занятости, количество работников службы занятости и т.п.);

$i$  - индекс статьи расходов ГФЗН.

Предложенный подход был апробирован соискателем на примере определения расходов ГФЗН на содержание службы занятости. Методическое обеспечение расчета соответствующей статьи предполагало, во-первых, введение лимита - установленного на федеральном уровне предельно допустимой доли расходов на содержание службы занятости в структуре расходов бюджета ГФЗН. При этом варианте регионы определяют показатели затрат на содержание службы занятости, ориентируясь на доведенные до них нормативы. Корректировка полученных результатов осуществляется на федеральном уровне только в случае возникновения каких-либо форс-мажорных обстоятельств. Во-вторых, в качестве показателя, по отношению к которому должен определяться норматив расходов на содержание службы занятости была предложена интенсивность движения безработных, поскольку именно работа С ними (а не простая констатация того или иного уровня безработицы) является приоритетной задачей государственной службы занятости.

С учетом Этого обстоятельства предложена следующая формула расчета на основе нормативного принципа затрат ГФЗН на содержание службы занятости:

$$PC_i = K_i * N * ЧБ_i,$$

где:  $PC_i$  - расходы на содержание службы занятости в  $i$ -м регионе, руб.;

$K_i$  - поправочный коэффициент на социально-экономические и географические особенности  $i$ -го региона (безразмерная величина);

$N$  - норматив расходов на содержание органов службы занятости, руб./безработного из числа поставленных на учет и снятых с учета в очередном календарном году;

$ЧБ_i$  - среднегодовая прогнозная численность безработных, которые будут поставлены на учет и сняты с учета органами службы занятости  $i$ -го региона в очередном календарном году, чел.;

$i$  - индекс региона.

Апробация предложенного нормативного подхода на примере перерасчета показателей бюджета ГФЗН за 1997 г. показала, что в выигрыше оказались в первую очередь, регионы с высоким уровнем безработицы. Получил также подтверждение феномен избыточного финансирования служб занятости в регионах с относительно невысоким уровнем официально регистрируемой безработицы. Следовательно, предложенная методика может рассматриваться как вполне приемлемая для расчета затрат ГФЗН на содержание органов службы занятости в регионах РФ.

Реструктуризация финансовых потоков между федеральной частью Государственного фонда занятости населения и фондами занятости населения в регионах может быть осуществлена только в том случае, если соответствующие изменения будут базироваться на достаточно четких и прозрачных критериях.

Поэтому предложенными и апробированными в диссертации методическими подходами к определению размеров финансовой поддержки регионов из федеральной части Государственного фонда занятости населения в качестве основных показателей, влияющих на региональную дифференциацию потребности в дотациях из федеральной части фонда, учитываются: а) средняя плотность безработных на территории (позволяет рассчитать поправочный коэффициент на географические особенности региона); б) величина прожиточного минимума на душу населения (позволяет рассчитать поправочный коэффициент, на социально-экономические особенности региона); в) интенсивность снятия безработных с учета (позволяет рассчитать поправочный коэффициент на состояние рынка труда в регионе).

Реализация такого подхода позволит отказаться во многих случаях от первоочередного предоставления дотаций исключительно тем субъектам Российской Федерации, в которых оказался высоким уровень регистрируемой безработицы и обеспечить распределение этих дотаций с учетом всего комплекса факторов, характеризующих социально-экономическую ситуацию в регионе.

В главе также рассмотрены проблемы финансирования социальной сферы из бюджетов муниципальных образований (на примере муниципального образования "Веневский район" Тульской области, находящегося в кризисной социальной ситуации). В условиях острого дефицита бюджета отрасли социальной сферы "Веневского района" не имеют реальных перспектив развития, и основной задачей в них является поддержание в рабочем состоянии ныне имеющейся материально-технической базы, хотя средства на эти цели также недостаточны.

К перспективным направлениям улучшения ситуации с финансированием социальной сферы в "Веневском районе" соискателем были отнесены: 1) перераспределение расходов бюджета от необязательных в пользу обязательных статей и совершенствование межбюджетных отношений с бюджетами вышестоящих уровней; 2) выделение средств бюджетополучателям только после проверки смет их расходов, совершенствование работы с плательщиками, имеющими задолженность по налоговым платежам; 3) региональная адаптация законодательно предусмотренных возможностей формирования местных бюджетов на прин-

ципиально иной основе (учитывая специфику "Веневского района", можно предложить создание территории льготного налогообложения, при котором экономические субъекты-нерезиденты не платят местные налоги, обеспечивая вместо этого перечисление в местный бюджет средств, которые предназначены для решения конкретных социальных проблем; 4) создание предпосылок постепенного снижения бюджетного финансирования социальной сферы за счет соответствующего увеличения финансовой нагрузки на население, особенно высокодоходные домохозяйства; 5) проведение реструктуризация экономики города в пользу развития сфере услуг, расширения частного сектора, использования преимуществ географического положения района и его исторического наследия. В работе приведены расчеты социального и экономического эффекта реализации подобных предложений.