

**НЕЗАВИСИМЫЙ ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА**

А.Александрова, Л.Овчарова, С.Шишкин

**ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ И ДОСТУПНОСТЬ
СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Москва, февраль 2003

Содержание

Введение

1. Динамика уровня и структуры доходов и расходов населения
2. Барьеры в доступе к доходам, возникающие на рынке труда
3. Барьеры в доступе к системе социальных льгот и выплат
4. Доступность медицинской помощи для населения
5. Доступность образования

Приложения

Введение

Становление рыночных отношений в России привело к существенным изменениям в уровне жизни российских граждан и выдвинуло новые задачи перед государственными институтами в области экономического благосостояния. Несмотря на то, что для населения проводимые рыночные реформы открыли некоторые новые возможности, рост масштабов и глубины бедности за счет увеличения риска бедности как для традиционно уязвимых категорий населения, так и работающего населения, свидетельствует о том, что возникшие проблемы в значительной степени перевешивают возможности роста благосостояния.

Если коротко остановиться на особенностях российской бедности, то на текущий момент, согласно официальным статистическим данным, вырисовывается следующая картина:

- Примерно треть населения имеет располагаемые ресурсы ниже прожиточного минимума, т.е. являются бедными в соответствии с российскими стандартами определения и измерения бедности.
- При этом порядка 10% населения не могут себе позволить в достаточном количестве покупку даже самых дешевых продуктов питания, что свидетельствует о проявлении форм крайней бедности.
- Анализ профиля бедности позволяет сделать вывод о том, что половина бедных – это семьи работающих бедных.

Затяжной экономический кризис 90-х годов, сопровождающий институциональную трансформацию российской экономики, обусловил значительное сокращение расходов государства на деятельность созданных в советское время разветвленных медицинских, образовательных, культурных учреждений. При этом государственные гарантии бесплатного доступа к медицинской помощи, образованию, ценностям культуры, остались неизменными. Недостаток бюджетных средств привел к некоторому сокращению сетей социально-культурных учреждений, но масштабы сокращения были несоразмерно меньше, чем снижение финансирования. Системы здравоохранения, образования, культуры в целом сохранились в 90-е годы и продолжали предоставлять социальные услуги населению в сопоставимых объемах с предыдущим периодом. Но экономические условия получения этих услуг существенно изменились для основной части населения. Недостаток государственного финансирования стал компенсироваться ростом расходов населения в легальных и теневых формах. Усилилось неравенство возможностей различных социальных групп в получении качественной медицинской помощи и образования.

Разрыв между, с одной стороны, декларированными гарантиями и организацией сети социально-культурных учреждений, ориентированной на их реализацию, и с другой стороны, реальными экономическими условиями социального обслуживания населения представляет собой ключевую проблему социально-культурных отраслей в переходный период. Этот разрыв, возникший на начальном этапе экономических реформ, сохранялся все последующие годы.

В сложившейся ситуации в стратегии содействия сокращению бедности просматриваются следующие приоритеты:

- расширение доступа к доходам трудоспособных групп населения через: программы занятости; индексацию заработной платы; легализацию неформальных доходов и переводение неденежных форм оплаты труда в денежные;
- обеспечение недискриминационного доступа бедных к социальным услугам (прежде всего в сфере образования и здравоохранения) и социальным программам (пособиям, льготам и пр.) .

Решение проблемы финансовой необеспеченности государственных гарантий медицинского обслуживания населения требует уточнения существующей программы ОМС. Нужно четко определить состав медицинской помощи, который государство может действительно бесплатно предоставить сейчас всему населению в рамках системы ОМС. Этот пакет услуг должен быть сбалансирован с выделяемыми государством на его выполнение средствами. При этом условии и при усилении контроля за оказанием бесплатных и платных медицинских услуг может быть обеспечена доступность гарантируемого в системе ОМС пакета медицинских услуг и лекарственной помощи для всех граждан.

Гарантии бесплатного получения медицинской помощи сверх того, что будет установлено в программе ОМС, в обозримой перспективе неизбежно будут оставаться несбалансированными с размерами их государственного финансирования. Получение соответствующих видов медицинских услуг должно предоставляться в порядке очереди, либо оплачиваться самими гражданами.

Ресурсные ограничения развития образования в современном российском обществе обуславливают необходимость руководствоваться следующей логикой: четкое определение государственных обязательств по предоставлению бесплатного образования: структуры, стандартов качества, объемов образовательных услуг, уровня их финансового обеспечения за счет государственного бюджета. Все, что превышает эти обязательства, может осуществляться при наличии у субъектов РФ дополнительных финансовых возможностей, либо покрываться за счет внебюджетных средств: заказов предприятий, платы учащихся. При этом необходима трансформация механизмов государственного финансирования образовательных учреждений на основе последовательной реализации принципа: деньги следуют за учащимся.

1. Динамика уровня и структуры доходов и расходов населения

Падение реальных доходов и рост их дифференциации - это две основные тенденции в изменении благосостояния граждан России за последние десять лет (см. табл.1). Именно эти причины спровоцировали рост численности бедного населения. Следует отметить, что реальное снижение доходов началось значительно раньше, еще в советский период, и в условиях подавленной инфляции проявилось в росте дефицитности товаров первой необходимости и увеличении доли покупок их на свободном рынке. Однако более масштабное снижение реальных доходов началось в 1991 г. после апрельского повышения цен. Либерализация цен на товары и услуги в январе 1992 г. привела к еще более резкому падению реальной заработной платы и реальных доходов населения.

Таблица 1.1. Динамика номинальных и реальных показателей заработной платы и денежных доходов населения в 1992-2001 гг. *

	1991 XII	1992 XII	1993 XII	1994 XII	1995 XII	1996 XII	1997 XII	1998 XII	1999 X11	2000 X11	2001 1X
1.Средняя заработная плата в ценах соответствующих лет, в руб.	1200	16070	14120 0	35500 0	735,5	960	1215	1468	2272	3135	3511
Темпы роста, раз	1	13,39	117,67	295,8	6,13	8,00	10,1	12,2	18,9	26,1	29,2
2.Реальная заработная плата (без учета скрытой оплаты труда) в ценах 1991г. руб.	1200	617	577	453	409	436	486	326	366	424	417
в % к 1991г.	100	51,4	48	37,7	34	36,4	40,5	30	30,5	35,3	34,8
3.Среднедушевой денежный доход в ценах соответствующих лет, руб.	870	9870	91000	37800 0	782	970	1030	1493	2437	3112	2999
Темпы роста, раз	1	11,3	104,6	434,5	898,9	1115	1184	1716	2801	3577	3447
4.Реальный денежный доход, в ценах 1991 года, в руб.	870	380	370	482	433	442	419	354	395	421	356,8
В % к 1991г.	100	43,7	42,5	55,4	49,7	50,8	48,2	40,7	45,4	48,3	41,0
5.Индекс изменения потребительских цен (ИПЦ) к 1991г.	1,0	26,05	244,9	784	1803	2196	2459	4525	6177	7425	8429
5.1.ИПЦ с учетом деноминации 1995 г.	1,0				1,8	2,2	2,5	4,5	6,2	7,4	8,4
5.2.ИПЦ в % к предыдущему периоду	100	2604	941	320	230	122	112	184	136	120	113,9

* Рассчитано по : Статистические сборники: Социально-экономическое положение России за декабрь 1991 –2000 г. и за ноябрь 2001 г. Разделы : Цены и Уровень Жизни.

Приведенные в табл.1.1 данные о динамике изменения средних показателей оплаты труда и доходов населения показывают, что опережающий рост цен по сравнению с ростом номинальной оплаты труда и доходов снизил за анализируемый период реальные заработки почти в три раза, а денежные доходы - более чем в 2 раза. Причем процессы перманентного снижения

средней реальной заработной платы и доходов продолжались вплоть до 1996 г., сопровождаясь небывалым ростом неплатежей по заработной плате, пенсиям и социальным пособиям¹. Но, если в 1996 – 1997 гг. наметилась некоторая тенденция к росту доходов, связанная с появившимися признаками оживления и выхода из депрессии, то финансово – экономический кризис 1998 г., вызвавший стремительный рост цен на потребительские товары, прервал эту тенденцию. При сложившейся за период реформ высокой зависимости потребительского рынка от импорта, а также значительной импортной составляющей в производстве потребительских благ, изменение валютного курса рубля в сторону трехкратного удешевления не могло не привести к росту цен.

«Скачок» индекса потребительских цен (138,4% с августа по сентябрь 1998 г. и 184% за весь 1998 г. по отношению к декабрю 1997 г.) привел к тому, что в результате реальная заработная плата в декабре 1998 г. упала ниже соответствующего уровня 1997 г. еще на одну треть.

Кризис августа 1998 г. и обусловленная им девальвация рубля имели как отрицательные, так и положительные последствия, в результате которых в российской экономике все послекризисные годы наблюдается экономический рост, составивший за период с 1999-2001 гг. –118 % (в 1999 г.-3,5 %, 2000 г.-7,7 % и в 2001 гг. – 5,8 %). Но об устойчивости темпа роста ВВП говорить еще рано, поскольку экономический рост наблюдается главным образом в нефтяной, химической и нефтехимической промышленности, в машиностроении и пищевой промышленности. Кроме того, если главным стимулом роста экономики в 1999 г. был эффект от девальвации рубля, инициировавший процессы импортозамещения в отечественной промышленности, то в 2000-2002гг. – экономический рост в значительной части покрывался за счет существенного роста цен на экспортируемую нефть и электроэнергию.

Таблица 1.2. Динамика основных видов денежных доходов населения, % к 1991

	1991	1996	1997	1998	1999	2000
Оплата труда, включая скрытую (официально не учтенную) заработную плату	100	61,1	64,8	53,0	46,7	48,4
Доходы от предпринимательской деятельности	100	182,9	184,7	179,1	135,3	188,3
Социальные трансферты	100	49,1	55,4	42,0	36,3	43,4
Доходы от собственности	100	23,9	27,3	22,0	25,2	27,3

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001. стр.105

Становление рыночных отношений в России сопровождалось существенными изменениями в структуре формирования доходов. Данные таблицы 1.2 позволяют нам сделать вывод о том, что наряду со снижением уровня доходов и оплаты труда появились новые источники доходов, к числу которых в первую очередь следует отнести предпринимательский доход и доходы от собственности.

¹ Объем просроченной задолженности по выплате заработной платы, пенсий и пособий составил: в 1994 г.-3,22 млрд.руб.; 1995 г.-7,8 млрд.руб.; 1996 г.-45,5 млрд.руб.; 1997 г.-69,4 млрд.руб.; 1998 г. –123,2 млрд.руб.; 1999 г.-99,5 млрд.руб.; 2000 г.-66,3 и в 2001г.-54,9 млрд.руб.

Таблица 1.3. Структура денежных доходов и удельный вес расходов в денежных доходах населения (в процентах)

	1990	1996	1997	1998	1999	2000
Денежные доходы – всего	100	100	100	100	100	100
в том числе:						
оплата труда ¹⁾	76,4	66,5	66,4	64,8	65,8	61,4
доходы от предпринимательской деятельности	3,7	13,1	12,5	14,5	12,6	15,9
социальные трансферты	14,7	14,0	14,8	13,4	13,4	14,4
из них:						
Пенсии	10,1	9,9	11,1	10,1	9,8	9,4
пособия и социальная помощь	2,5	3,1	3,1	2,3	1,9	2,0
Стипендии	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
доходы от собственности	2,5	5,3	5,7	5,5	7,3	7,1
другие доходы	2,7	1,1	0,6	1,8	0,9	1,2
Денежные расходы и сбережения – всего, % от доходов	95,0	98,6	98,3	98,3	98,1	97,1
в том числе:						
покупка товаров и оплата услуг	75,3	69,2	68,6	77,6	79,1	77,8
обязательные платежи и разнообразные взносы	12,2	5,8	6,3	6,1	6,8	8,1
сбережения во вкладах и ценных бумагах, изменение задолженности по кредитам, приобретение недвижимости	7,5	5,0	2,4	2,5	4,2	4,5
покупка валюты	-	18,6	21,0	12,1	8,0	6,7
Прирост денег на руках у населения	5,0	1,4	1,7	1,7	1,9	2,9

1) Включая скрытую (официально не учтенную) заработную плату.

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001. стр.103

Несмотря на появление новых источников доходов, заработная плата продолжает оставаться основным источником доходов, составляя более 60% от общего объема. Следует отметить, что проведенные в 1999 г. Госкомстатом РФ исследования по количественной оценке скрытой заработной платы позволили существенно изменить структуру доходов в части доли оплаты по труду в сторону ее значительного увеличения. Без учета скрытой оплаты труда, заработная плата составляет около 40% общего объема доходов. Основной формой хранения сбережений населения России являются наличные доллары. Наиболее активно населения вкладывало свои сбережения в доллары накануне кризисного 1998 г. (см. табл. 1.3). После августовского кризиса 1998 г. население стало в большей степени диверсифицировать формы хранения сбережений, наращивая вклады в недвижимость.

Следствием реформ в области уровня жизни населения является не только снижение реальных доходов, но и их резко возросшая их

дифференциация. В табл. 1.4 и на рис.1.1 приведены данные по динамике основных показателей дифференциации. Они наглядно показывают процесс перераспределения объема денежных доходов в пользу небедного населения, начавшийся еще в 1992 г., когда доля доходов 20 % наименее обеспеченного населения сократилась сразу в 2 раза: с 11,9 % в 1991 г. до 6 % в 1992 г.

Таблица 1.4. Распределение общего объема денежных доходов населения РФ, коэффициенты дифференциации за 1991-2000 годы, %²

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Денежные доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Первая (с наименьшими доходами)	11.9	6.0	5.8	5.3	5.5	6.2	5.9	6.0	6,1	6,0
Вторая	15.8	11.6	11.1	10.2	10.2	10.7	10.2	10.4	10,4	10,4
Третья	18.8	17.6	16.7	15.2	15.0	15.1	14.1	14.8	14,7	14,8
Четвертая	22.8	26.5	24.8	23.0	22.4	21.6	21.6	21.2	20,9	21,2
Пятая (с наибольшими доходами)	30,7	38.3	41.6	46.3	46.9	46.4	47.5	47.6	47,9	47,6
Децильный коэффициент дифференциации (Фондов)	4,5	8,0	11,2	15,1	13,5	13,0	14,4	13,8	14,5	13,8

Источник: Российский статистический ежегодник: Стат.сб./ Госкомстат России. - М., стр. 187.

Следует отметить, что доля доходов 20% самых бедных в объеме доходов населения России продолжала снижаться вплоть до 1996 г. Но, если объем доходов этой группы в последние 5 лет стабилизировался, то доля доходов второй, третьей и четвертой групп на протяжении всего анализируемого периода неуклонно снижалась: с 57,4% до 46,4 %. Эти данные наглядно свидетельствуют об ухудшении материальных позиций среднедоходных слоев населения, рассматриваемых нами в качестве потенциальных представителей формирующегося среднего класса. Соответственно, на долю доходов наиболее обеспеченной части населения (5 группа) в 2000 г. стало приходиться почти половина всех денежных доходов населения (47,6 % против 30,7 % в 1991 г.).

Данные, характеризующие динамику коэффициента концентрации доходов Джини (рис.1.1) также подтверждают масштабный процесс перераспределения ресурсов в пользу наиболее обеспеченных слоев российского общества.

Структура расходов на конечное потребление в целом соответствует изменениям в доходах населения (табл.1.5). Во-первых, снижение среднего уровня доходов привело к тому, что доля расходов на питание стала составлять более 50% в общем объеме расходов, а у 40% имеющих низкие доходы (первая и вторая 20% группы распределения по располагаемым ресурсам) более 60% расходов приходится на питание. Кроме того, за годы реформ существенно

² За 1996-1999 г. данные уточнены в 2000 г., в связи с изменениями в методологии расчета.

возросла значимость натуральных поступлений из личного подсобного хозяйства и сократились расходы на услуги. Следует отметить, что к 1998 году наметилась тенденция снижения доли расходов на продукты питания (Приложение 1, Таблица 2), но августовский кризис, следствием которого стало снижение уровня жизни, вернул ситуацию к 1992 г., и только в 2000 г. доля расходов на питание снизилась до уровня 1997 г..

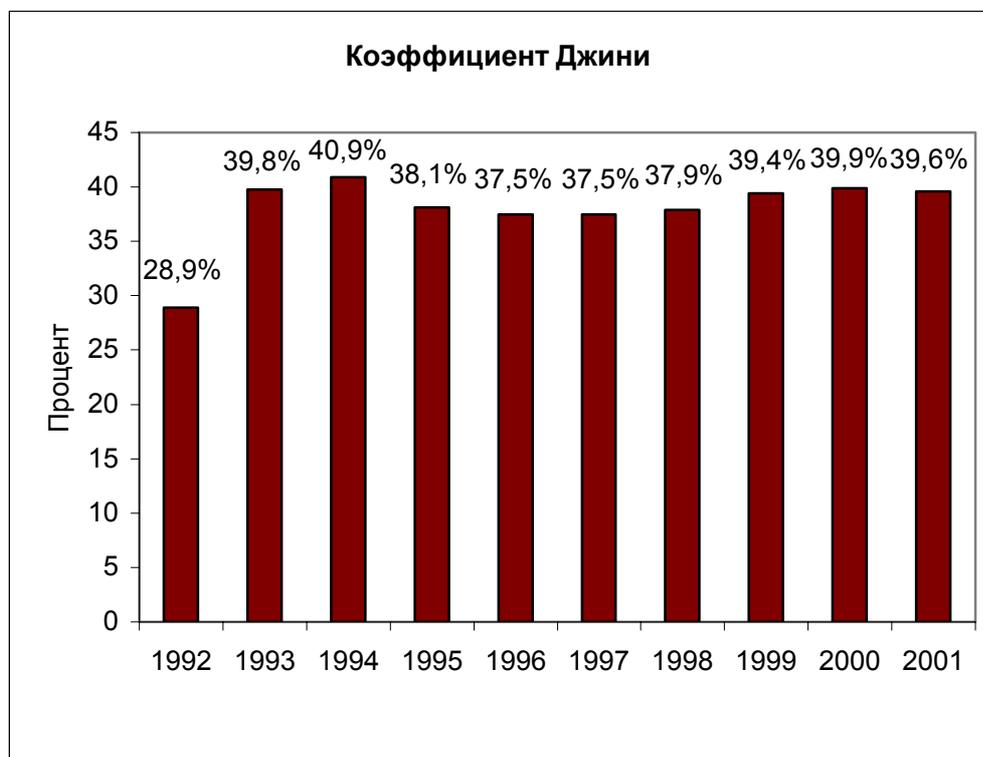


Рис. 1.1. Динамика коэффициента концентрации доходов Джини

Сравнительный анализ структуры расходов низко и высоко обеспеченных слоев населения свидетельствует о существенных структурных различиях в потреблении (см. Табл. 1.5. и Приложение 3, таблицы 1-3). По мере роста уровня обеспеченности сокращается доля расходов на питание и увеличивается удельный вес расходов на непродовольственные товары. 10 самых обеспеченных тратят большую долю располагаемых ресурсов на транспортные средства, покупку дорогостоящих предметов длительного пользования, питание вне дома. Услуги в общей структуре расходов низкообеспеченных слоев населения составляют большую долю, однако это обусловлено только расходами на минимально необходимые услуги. В частности, по сравнению с 10% самых богатых, расходы на оплату жилищно-коммунальных платежей, услуг пассажирского транспорта и учреждений дошкольного воспитания составляют гораздо больший удельный вес в расходах 10% самых бедных. При этом расходы на оплату медицинских и образовательных услуг, ремонт жилья и автотранспорта составляют существенно большую долю у высокообеспеченных семей. В целом платные услуги отдыха, медицинские и образовательные услуги практически недоступны для низкодоходных слоев населения (Приложение, Таблицы 2-3).

Таблица 1.5. Структура расходов домашних хозяйств на конечное потребление, 2000 г., %

	Расходы на конечное потребление - всего	в том числе						стоимость дотаций и льгот
		стоимость питания		расходы на			стоимость	
		всего	в том числе:	покупку непродовольственных товаров	покупку алкогольных напитков	оплату услуг		
	расходы на покупку продуктов питания	стоимость натуральных поступлений продуктов питания						
Все домохозяйства	100	53,2	43,6	9,6	30,4	2,2	12,2	2,0
Домохозяйства, состоящие из:								
1 человека	100	62,2	52,2	10,0	21,1	2,5	12,0	2,2
2 человек	100	54,5	44,7	9,8	28,4	2,4	12,9	1,8
3 человек	100	49,7	41,8	7,9	33,8	2,3	12,4	1,8
4 человек	100	50,7	41,3	9,4	33,1	2,2	12,0	2,0
5 и более человек	100	56,1	43,7	12,4	28,5	1,7	11,1	2,6
Домохозяйства с детьми в возрасте до 16 лет:								
1 ребенка	100	50,4	41,9	8,5	32,9	2,0	12,7	2,0
2 детей	100	50,6	39,4	11,2	33,8	1,7	10,9	3,0
3 детей	100	56,1	39,0	17,1	28,5	1,5	9,0	4,9
4 и более детей	100	69,3	43,0	26,3	17,8	0,8	6,6	5,5
Домохозяйства по 20-процентным группам обследуемого населения ³ :								
первая	100	66,2	52,1	14,1	17,3	1,1	12,7	2,7
вторая	100	63,6	50,4	13,2	20,4	1,6	11,9	2,5
третья	100	59,8	48,1	11,7	24,4	2,0	11,5	2,3
четвертая	100	53,0	43,8	9,2	30,9	2,4	11,9	1,8
пятая	100	45,1	38,0	7,1	38,0	2,6	12,6	1,7

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001. стр.221

Таким образом, проведенный нами анализ макроэкономических показателей уровня жизни свидетельствует о том, что одним из главных факторов, стимулирующих рост бедности является ограничение доступа к доходам, при этом система социальных трансфертов не способствует выравниванию доходов в условиях высокой их дифференциации.

³ 20% группы выделены по располагаемым ресурсам.

2. Барьеры в доступе к доходам, возникающие на рынке труда

Ограничения в доступе к доходам, возникающие на рынке труда, связаны, во-первых, с рисками потери работы для трудоспособных граждан, во-вторых, изменениями в системе оплаты труда.

2.1. Бедность и занятость

Несмотря на то, что рыночные реформы раскрывают дополнительные возможности в использовании трудового потенциала, сокращение численности экономически активного населения продолжалось вплоть до конца 1998 г., составив в данном году, согласно данным выборочных обследований населения по проблемам занятости, 90% от уровня 1992 г.. При этом имела место также тенденция снижения занятого населения в общей численности экономически активного населения. Как известно, финансовый кризис 1998 г. наряду с негативными последствиями сформировал стимулы, активизировавшие импортозамещающие российские производства в отраслях легкой и пищевой промышленности. Поэтому в 1999 г. вместе с ростом численности экономически активного населения, отличается увеличением численности занятых в экономике. Далее численность экономически активного населения начала опять снижаться, а доля занятых, наоборот, продолжала увеличиваться. В результате в 2001 г. численность экономически активного населения составила 70 968 тыс. чел. или 95% от уровня 1992 г., при этом из них 91.1% имели статус занятых.

Анализ стратегий экономического поведения населения⁴ в 1998 г. свидетельствует о том, что инновационные успешные стратегии трудовой активности, оказались доступны достаточно ограниченному числу граждан:

- стали успешно заниматься предпринимательской деятельностью – 6% населения в возрасте старше 15 лет;
- сочетают регулярную основную и дополнительную занятость, и это помогает преодолеть бедность – 5%⁵;
- успешно организовали собственное дело - 2%;
- поменяли работу, и это помогло преодолеть бедность – 9%;
- перешли работать на частное предприятие с более высокой оплатой труда – 4%.

При этом около 10% для преодоления бедности реализовывали стратегию интенсификации занятости в личном подсобном хозяйстве, что нельзя рассматривать как инновационную трудовую деятельность. Более 60%⁶ вообще

⁴ Данные Российского Мониторинга Экономического Положения и Здоровья Населения (1998 г.).

⁵ В данном исследовании учитываются только регулярная основная и регулярная дополнительная занятость. Если принимать во внимание нерегулярную дополнительную занятость, то число совмещающих основную и дополнительную занятость становится больше.

⁶ Один респондент мог реализовывать несколько стратегий, поэтому в данном случае сумма всех стратегий экономического поведения не равна 100%. Некоторые стратегии поведения остались за рамками нашего анализа.

не смогли предпринять что-либо для повышения уровня жизни выше порога бедности.

Безработица стала закономерным следствием становление рынка труда. Анализ профиля бедности позволяет нам утверждать, что наличие в семье неработающего трудоспособного взрослого в большинстве случаев приводит к бедности. В практике измерения уровня безработицы принято выделять общую и регистрируемую безработицу. В России методы оценки общей безработицы разрабатываются Государственным комитетом по статистике и к безработным относятся все кто принадлежит к экономически активному населению, не работает и ищет работу (см. табл.2.1). Регистрируемая безработица фиксируется на основе данных Министерства труда и социального развития .

Таблица 2.1. Динамика показателей общей и регистрируемой безработицы в 1992- 2001 годах.

На конец года	Уровень общей безработицы, % от численности экономически активного населения	Уровень регистрируемой безработицы, % от численности экономически активного населения
1992	5.2	0,8
1993	5.9	1,1
1994	8.1	2,3
1995	9.5	3.3
1996	9.7	3.6
1997	11.8	2.9
1998	13.2	2.9
1999	12.6	1,7
2000	9.8	1,5
2001	8.9	1.6

Несовпадение показателей общей и регистрируемой безработицы является отличительной чертой формирующегося российского рынка труда. Несмотря на формальное признание в России различных форм регистрации безработицы, на практике ориентиром при оценке состояния рынка труда, выявлении кризисных регионов, выработке политики занятости и адаптации к рынку труда безработных служит уровень регистрируемой безработицы. Разрабатываемые в последнее время государственные программы содействия занятости, включая Программу на 2002-2005 годы, ориентированы именно на показатель регистрируемой безработицы.

На самом деле, такой подход загоняет проблему в глубь, и перекладывает более тяжелые и дорогостоящие меры на последующие периоды времени. Реабилитация длительных безработных - это дорогостоящая и малоэффективная программа. Профилактические меры против длительной безработицы дают больший эффект и стоят меньше.

Данные таблицы 2.1. показывают, что в отдельные периоды времени тенденции развития общей и регистрируемой безработицы расходятся. К началу 2001 года разрыв этих показателей достиг семикратной величины.

На уровень регистрируемой безработицы воздействуют, по меньшей мере, такие факторы, как:

- общая экономическая ситуация в регионе, определяющая возможности трудоустройства;

- государственная политика в отношении безработных (законодательно определенный порядок регистрации и условия предоставления пособий);
- эффективность и стиль работы территориальных органов занятости;
- особенности трудового, в том числе пенсионного законодательства;
- законодательные инициативы местных и региональных властей.

Действие перечисленных факторов способно существенным образом влиять как на стимулы безработных к регистрации, так и на объективные возможности получения статуса безработного, а значит, способствовать увеличению или сокращению доли безработных, получающих официальный статус. С 1996 года все перечисленные факторы устойчиво действуют в сторону занижения регистрируемой безработицы по сравнению с ее реальными масштабами. Ограниченность финансовых возможностей и вытекающие отсюда проблемы с выплатой пособий, сокращение программ активной помощи привели, с одной стороны, к снижению у безработных стимулов к регистрации, с другой - к ужесточению режима регистрации, появлению инициатив региональных властей, ставящих дополнительные преграды для получения статуса безработного вопреки действующему федеральному законодательству. В результате сокращается как общее число клиентов службы занятости, так и доля лиц, получающих статус безработного. Другими словами, статус безработного стали присваивать реже. Если в 1995 году 81,9% обратившихся незанятых, ищущих работу, становились обладателями статуса безработного, то в 2000 году - только 60,3%.

Пособие по безработице и его роль в системе социальной защиты безработных. В России пособие по безработице было введено в практику социальной поддержки населения в период реформ, поскольку в плановой экономике безработица, как экономическое явление, отсутствовала. Традиционно главной целью пособия по безработице является поддержка граждан, потерявших и не нашедших работу. Как и всякая новая форма экономических отношений, система выплаты пособий по безработице имела свои издержки становления и развития, балансируя между поддержкой безработных и искоренением иждивенческих настроений среди неработающего населения. Анализ функционирования данной системы в России позволяет сделать следующие выводы:

- В среднем по России около половины зарегистрированных безработных получают минимальное пособие по безработице, а в ряде субъектов Федерации численность получающих минимальное пособие приближается к общей численности зарегистрированных безработных.
- Средние выплаты безработным⁷ за период с 1993 по 1999 г. колебались в пределах 28-68% от прожиточного минимума. Своего пика они достигли в 1998 году (в основном за счет выплаты задолженности) и резко сократились (до 40%) в 1999 году, после принятия поправок к Закону “О занятости населения в Российской Федерации”, который внес существенные коррективы в систему и размер выплат пособий по безработице .

⁷ Помимо пособия по безработице средние выплаты включают: доплаты на иждивенцев; оплату временной нетрудоспособности; оплату районных коэффициентов регионов, приравненных по условиям проживания к северным территориям (таких регионов 30); выплаты задолженности по пособиям.

- До принятия поправок к Закону “О занятости населения в Российской Федерации” отношение средних выплат на одного безработного к средней заработной плате в среднем по Российской Федерации составляло 32,1%, при этом наблюдается их высокая дифференциация по регионам. Так, в Корякском автономном округе пособие составляло 9,6% от средней зарплаты и в республике Коми – 12,9% (минимальные значения), а в республике Саха (Якутия) – 63,9% (максимальный уровень). После принятия поправок к данному закону в июле 1999 года, отношение средних выплат на одного безработного к средней заработной плате в среднем по Российской Федерации снизилось до 25,5%. При этом минимальный показатель еще более снизился до 9,3% (Корякский автономный округ), а максимальный - сократился до 50% (республика Саха-Якутия).

Таким образом, в настоящее время пособия по безработице не решает проблемы бедности семей их получателей.

2.2. Приоритетные направления политики занятости на рынке труда

Общей и необходимой предпосылкой достижения рациональной занятости и снижения уровня безработицы является экономический рост, который сопровождается генерированием рабочих мест. Без этих условий любая политика, направленная на сокращение уровня безработицы и увеличение занятости, будет неизбежно обречена на провал, а конкретные меры, направленные на адаптацию безработных к рынку труда, будут малоэффективными и могут носить только паллиативный характер. В России изолированность социальной политики от экономической политики в целом, а также отсутствие действенной перспективной программы структурной перестройки экономики до сих пор делали объективно невозможным продвижение в направлении рациональной продуктивной занятости.

Вместе с тем экономический рост в настоящих условиях сам по себе не тождественен сокращению безработицы. Более того, на первых этапах этого процесса возможен дальнейший рост безработицы в силу, по меньшей мере, следующих причин:

- ◆ активизация процессов высвобождения в связи с ростом производительности труда и стремлением к освобождению от избыточной занятости, охватывающей, по оценкам экспертов МОТ, до 35% занятых в промышленности;

- ◆ структурного несоответствия между вновь создаваемыми рабочими местами, с одной стороны, квалификационными и демографическими характеристиками безработных, с другой стороны;

- ◆ территориального несовпадения регионов (районов), генерирующих спрос на труд, и регионами, где сосредоточена незанятая рабочая сила;

- ◆ низких возможностей адаптации к рынку труда длительно безработных, в значительной мере утративших трудовые навыки, привычку к регулярному труду и, соответственно, конкурентоспособность.

Следовательно, с одной стороны, экономический рост, даже сопровождаемый расширением занятости, не означает автоматического сокращения безработицы. С другой стороны, политику на рынке труда нельзя сводить исключительно к помощи безработным, тем более к помощи только тем

из них, кто зарегистрировался в службах занятости. Такой подход приводит к потере контроля за процессами, складывающимися на рынке труда.

Задача сдерживания безработицы распадается на ряд составляющих мер, из которых лишь некоторые могут действовать изолированно. Большая же их часть способна дать какой-либо эффект в комплексе с другими. К таким мерам относятся:

■ максимальная активизация неинвестиционных факторов экономического роста в целях генерирования новых рабочих мест;

■ разработка эффективного механизма финансирования активных и пассивных программ ;

■ повышение эффективности работы Служб занятости. Активизация тех форм деятельности, которые доказали свою жизнеспособность и эффективность на практике. Это предполагает, с одной стороны, переориентирование безработных на самостоятельный поиск работы (по принципу “помоги себе сам”) и ориентирование всех специалистов служб занятости на помощь безработным в самостоятельном поиске работы. С другой стороны, - совершенствование технологии работы и изменение организации труда самой службы, смещение акцентов с пассивного обслуживания безработных (учетных функций, таких как регистрация и перерегистрация) на активное - профконсультации, профориентацию, психологическую помощь;

■ адресная региональная политика на рынке труда (создание специальных программ борьбы с безработицей в регионах с повышенной напряженностью на рынке труда);

■ формирование эффективной пассивной политики, означающее создание действенной системы материальной помощи безработным, адекватной современному этапу рыночных преобразований. Основой такой политики может стать система страхования от безработицы.

2.3.Динамика стратегий формирования, уровня и дифференциации оплаты труда

Одной из основных причин более чем двукратного падения реальных доходов населения явилось снижение уровня оплаты труда. Реальная начисленная заработная плата в 2000 г. составила 32% от уровня 1990 г. С 1990 г. доля фонда оплаты труда в ВВП снизилась с 44,1% до 20,6% в 1999 г.⁸ Приводимые ниже данные (таблица 2.2) о распределении общей суммы средств, направленных на оплату труда и средней заработной плате по 10 %-ым группам работников предприятий и организаций достаточно на наш взгляд убедительно характеризует влияние заработной платы на снижение уровня жизни. В 1991 году по данным выборочных обследований за октябрь в нижней децильной группе средняя заработная плата составила 175 рублей⁹.

⁸ Доклад Правительства Российской Федерации «О поэтапном повышении минимального уровня оплаты труда».

⁹ Графа 7 таблицы 10.25 Статистического справочника «Труд и занятость в России» Москва, 1999г., стр. 324

К 1997 г. доля получающих заработную плату ниже зафиксированных нами 175 рублей увеличилась с 10 до 45%. Кризис (финансовый) 1998 года еще более усугубил ситуацию. В целом за 1999-2000 г. уже более 65% работников получало заработную плату на уровне 175 руб. и ниже в ценах 1991 г.¹⁰ Таким образом, именно заработная плата стала главным фактором формирования бедности в семьях работающих.

Таблица 2.2. Реальная заработная плата по децильным группам (в ценах 1991 г.)¹¹

Группа	1991	1997	1998	2000
Первая	175,0	39,3	34,0	25,6
Вторая	259,0	79,2	68,6	51,7
Третья	322,0	115,2	99,8	75,2
Четвертая	380,0	151,3	131,0	98,8
Пятая	439,0	192,7	166,9	125,8
Шестая	503,0	238,2	206,3	155,6
Седьмая	585,0	296,4	256,7	193,6
Восьмая	693,0	375,6	325,3	245,3
Девятая	858,0	902,6	435,3	328,3
Десятая	1372,0	989,0	856,5	645,8

Минимальная оплата труда. В первые годы реформ минимальная заработная плата опустилась значительно ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. В 1992 г. она составляла 33% от прожиточного минимума трудоспособного населения, к 1995 г. снизилась до уровня 14%, затем наблюдался ее некоторый рост (Приложение 1, Таблица 1). С 1998 опять обозначилась тенденция снижения уровня минимальной заработной платы относительно величины прожиточного минимума. В 1999 г. она опустилась до 8%¹². В результате в таких отраслях, как сельское хозяйство, здравоохранение, образование и культура (Приложение 1, Таблица 2) более 60% работников стали получать зарплату ниже уровня прожиточного минимума. В первом квартале 2001 г. минимальная заработная плата составила 200 рублей или 12% от прожиточного минимума трудоспособного населения.

Соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума. До 1999 г. наблюдалась тенденция сближения средней начисленной заработной платы с величиной прожиточного минимума: если в 1992 г. средняя заработная плата составляла 320% от среднероссийского прожиточного минимума (Приложение 1, Таблица 1), то в 1999 г. это соотношение стало равным 174%. В марте 2001 г. это соотношение составило около 200% от стоимости прожиточного минимума трудоспособного населения.

Соотношение между реальной минимальной оплатой труда и средней оплатой труда. Специфической особенностью распределительных отношений в сфере оплаты труда в России является высокий разрыв между реальной

¹⁰ В данном случае речь идет об официальной заработной плате по основному месту работы.

¹¹ Расчеты выполнены Яковлевым Р.А. в рамках проекта МОТ «Стратегия содействия сокращения бедности в России», ноябрь 2001 г.

¹² Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – стр.227

минимальной оплатой труда¹³ и средней заработной платой. Так, в марте 2001 года в целом по экономике реальная минимальная оплата труда составило 6.7% от средней заработной платы (Приложение 1, Таблица 3). Чем выше уровень средней оплаты труда, тем больше разрыв между минимальной и средней оплатой труда. В частности, в газовой отрасли (добыча и переработка природного газа), отличающейся самым высоким уровнем оплаты труда, соотношение минимальной и средней по отрасли оплаты труда составило 0,8%, а в сельском хозяйстве, где зафиксирован самый низкий уровень оплаты труда, это соотношение составило 20.8%.

Скрытая оплата труда. В условиях переходной экономики широкое распространение получила неформальная оплата труда. Даже на официально зарегистрированных предприятиях у пятой части работников фактическая зарплата превышает величину, формально определенную условиями трудового соглашения, причем различия варьируются в пределах от двух до двадцатикратных размеров¹⁴. Во многом неформальная выплата зарплаты является следствием бегства от высоких социальных налогов, базой исчисления которых является фонд оплаты труда. По самым минимальным оценкам¹⁵, 12-15% оплачиваемого времени работников находится "в тени", что позволяет увеличить заработную плату работников в среднем на 13%¹⁶. В целом в рамках теневого сектора формируется от 25% (оценка Госкомстата РФ) до 50% (оценка МВД) всего фонда оплаты труда. Поэтому Госкомстат РФ публикует две оценки структуры денежных доходов населения: с корректировкой на скрытый фонд оплаты труда и без таковой. Из сопоставления данных Таблиц 1.3. и 2.3 следует, что при переходе к структуре доходов, учитывающей корректировку на скрытый фонд оплаты труда, доля заработной платы в общей сумме доходов увеличивается практически в 2 раза.

Таблица 2.3. Структура денежных доходов населения России

Годы	Денежные доходы	в том числе				
		Оплата труда	Доходы от предпринимательской деятельности	Социальные трансферты	Доходы от собственности и	Другие доходы
Структура доходов без учета корректировки на скрытую оплату труда ¹⁷						
1998	100	37.8	14.2	13.6	5.5	28.9
1999	100	35.3	12.6	13.4	7.3	31.4
2000	100	38,1	15,9	14,4	7,1	24,5

Источники: 1. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001. стр.119

. 1. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2000. стр.125

¹³ В данном случае речь идет не о показателе минимальной заработной платы, а о реальной минимальной оплате труда, которая выше минимальной заработной платы. Так, в марте 2001 г. минимальная заработная плата составила 100 руб., а реальная минимальная оплата труда – 199 рублей.

¹⁴ Повышение конкурентоспособности женщин на российском рынке труда. Аналитический доклад. М.: ИЭ РАН, 2000 г., С.124

¹⁵ Л. Косалс. Между хаосом и социальным порядком. Теневая экономика. Журнал Pro et Contra. Том 4. №1. Стр.41

¹⁶ Л. Косалс. Между хаосом и социальным порядком. Теневая экономика. Журнал Pro et Contra. Том 4. №1. Стр.41.

¹⁷ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – стр.125

Доходы от вторичной занятости. В некоторой степени компенсировать низкий уровень заработной платы в условиях проводимых реформ была призвана вторичная занятость. Нередко именно дополнительная работа обеспечивает приемлемый уровень существования семей, особенно для работников, имеющих основную работу в бюджетной сфере, где их доходы зачастую сопоставимы разве что с прожиточным минимумом.

Официальная статистика Госкомстата РФ в целом показывает растущие масштабы вторичной занятости. Так, по данным выборочного обследования по проблемам занятости ГКС РФ, дополнительную занятость имели в марте 1996 г. 1,3% населения в возрасте 15-72 лет, в октябре 1998 года – 1,1%, в ноябре 1999 – 2,2%.¹⁸ В мае 2000 г. численность имеющих дополнительную работу выросла по сравнению с данными за февраль на 182 тыс. чел., или 16,1%, и составила 2,1%.

Однако учитывая то, что методы сбора статистической информации по вторичной занятости весьма несовершенны, есть основания предполагать, что масштабы ее распространения существенно занижены.

Официальная административная статистика, которая также улавливает лишь некоторую часть вторичной занятости (официально зарегистрированную работу по совместительству и по договорам гражданско-правового характера), фиксирует большие масштабы вторичной занятости: только на крупных и средних предприятиях эти формы вторичной занятости охватывали в декабре 1999 года около 4,5% общего числа замещенных рабочих мест.

Социально-экономическое положение России. Январь, 2000. – М., ГКС, 2000, с. 195.

В отличие от данных Госкомстата РФ, независимые обследования показывают большую масштабность распространения вторичной занятости. По данным обследования ВЦИОМ, например, во вторичную занятость вовлечено от 11% до 17% населения, уже имеющего работу.

Мониторинг общественного мнения, 1997, 1998 гг.

Анализ стратегий экономического поведения населения по данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения свидетельствует о том, что инновационные успешные стратегии трудовой активности оказались доступны достаточно ограниченному числу граждан:

◆ стали успешно заниматься предпринимательской деятельностью – 6% респондентов в возрасте старше 15 лет;

◆ имеют значимый (самооценка) доход от дополнительной занятости – 5.4% (74% от общего числа тех, кто имеет дополнительную работу)¹⁹;

◆ успешно организовали собственное дело – 2.4%;

¹⁸ Увеличение числа имеющих вторичную занятость в 1999 году во многом обусловлено изменением формулировки вопроса анкеты. Если ранее респондента спрашивали, имел ли он дополнительную работу в обследуемую неделю, то теперь вопрос ставится не только в отношении обследуемой недели, но и месяца, предшествующего обследуемой неделе.

¹⁹ В данном исследовании учитываются только регулярная основная и регулярная дополнительная занятость. Если принимать во внимание нерегулярную дополнительную занятость, то число совмещающих основную и дополнительную занятость становится больше.

- ◆ поменяли работу, и это помогло преодолеть бедность – 8.7%;
- ◆ перешли работать на частное предприятие с высокой оплатой труда – 3.9%

При этом 10.8% опрошенных для преодоления бедности реализовывали стратегию интенсификации занятости в личном подсобном хозяйстве, что нельзя рассматривать как инновационную трудовую деятельность. Более 60%²⁰ вообще не смогли предпринять что-либо для преодоления порога бедности.

Если проанализировать доходы тех, кому удалось найти дополнительную работу, то наблюдается следующая картина: 54% продолжали получать индивидуальные доходы ниже прожиточного минимума, а 63% имели душевые доходы ниже прожиточного минимума.

Расчеты ИСЭПН РАН

Несовпадение оценок масштабов распространения вторичной занятости в некоторой степени объясняется применением различных определений вторичной занятости. В настоящее время вторичная занятость по оценкам Госкомстата РФ существенно ниже по сравнению, например, с данными ВЦИОМ, прежде всего потому, что согласно методике Госкомстата в число вторично занятых не включаются работающие пенсионеры, работающие учащиеся дневных учебных заведений, работающие военнослужащие и подрабатывающие безработные. Важное значение также имеет период, за который собирается информация о вторичной занятости.

В ноябре 2000 г. 5% работников имели регулярную дополнительную работу и 15% имели нерегулярные приработки в течение 6 месяцев.

Данные обследования ИСЭПН РАН по общероссийской выборке

Вторичная занятость, являясь одной из активных моделей адаптации к новым экономическим условиям, доступна далеко не всем работникам. Большинство работающих хотели бы иметь дополнительную занятость, но они имеют объективные ограничения, связанные либо с состоянием здоровья, либо с возможностями доступа на рынок вторичной занятости, либо с режимом занятости оплачиваемой и неоплачиваемой (домашней) работой, и только около 15% работающих не ищут дополнительную работу потому, что им достаточно имеющихся доходов.

Работники, занятые на одном рабочем месте, не имеют дополнительной занятости по следующим причинам²¹:

- ◆ Достаточно имеющихся доходов – 15%;
- ◆ Режим работы не позволяет иметь дополнительной занятости – 49%;
- ◆ Не хватает сил и здоровья для дополнительной занятости – 23%;
- ◆ Высокая загрузка домашними делами – 21%;
- ◆ Не смогли найти дополнительную работу по специальности – 14%;
- ◆ Не смогли найти никакой дополнительной работы – 18%.

Данные обследования ИСЭПН РАН по общероссийской выборке, 2000г.

²⁰ Один респондент мог реализовывать несколько стратегий, поэтому в данном случае сумма всех стратегий экономического поведения не равна 100%. Некоторые стратегии поведения остались за рамками нашего анализа.

²¹ Респонденты могли отмечать несколько ответов, поэтому сумма больше 100%

На дополнительной работе или приработках трудовые отношения и вопросы оплаты труда гораздо чаще оформляются на основе устной договоренности. По данным официальной статистики в структуре занятого населения по отраслям экономики²² на дополнительной работе лидирующее положение занимает промышленность - 18,6%, затем следуют образование - 16,7%, торговля и общепит - 14,8%, строительство - 9,0%, здравоохранение - 8,8%. Лидерами женской дополнительной занятости традиционно остаются: образование - 25,3%, где доля женщин, имеющих вторичную занятость, превышает соответствующую долю мужчин в 2,8 раза; торговля и общественное питание - 18,3%, здравоохранение и социальное обеспечение - 13,4%. Мужская вторичная занятость преобладает в промышленности - 22,4%, и строительстве - 13,8%.

Трудовые отношения оформлены на основе устной договоренности:

На основной работе - 3%;

На второй работе - 14%;

На третьей работе - 29%;

На нерегулярных приработках - 52%.

Данные обследования ИСЭПН РАН по общероссийской выборке, 2000 г.

Среди имеющих дополнительную работу, согласно данным Госкомстата РФ, самую большую группу по профессиональному статусу²³ образуют неквалифицированные работники, удельный вес которых среди всех занятых на дополнительной работе в обследуемую неделю (май 2000 г.) составил 27,0%. С небольшим отрывом за ними следуют специалисты высшего уровня квалификации, доля которых составляет 23,1%, затем квалифицированные рабочие крупных и мелких промышленных предприятий, строительства, транспорта, связи - 13,5%, специалисты среднего уровня квалификации - 10,9%. Несущественный разрыв в значениях этих показателей наводит на мысль о том, что необходимость подрабатывать имеет слабое отношение к профессиональному статусу работника. Можно предположить, что основным мотивом дополнительной занятости и в данном случае выступает в целом низкий уровень доходов, который практически в равной степени не удовлетворяет как специалистов элитной группы высшего уровня квалификации, так и неквалифицированных работников.

Таким образом, вторичная занятость широко распространена, доходы от нее являются значимыми для бюджета семьи. Вместе с тем, дополнительная занятость не всегда помогает преодолеть бедность.

Дифференциация оплаты труда. Одним из главных итогов реформирования распределительных отношений стал беспрецедентный рост дифференциации оплаты труда. За период с 1991 по 2000 г. уровень дифференциации оплаты труда вырос в 4 раза (Таблица 2.4).

В значительной степени рост дифференциации был обусловлен преодолением принципа сдерживания дифференциации в оплате труда, являвшегося приоритетным в советский период. В этой связи особо следует

²² Отрасли экономики приводятся в соответствии с ОКОНХ.

²³ Занятия приводятся в соответствии с ОКЗ.

обратить внимание на резкий рост дифференциации после августовского кризиса 1998 г., когда механизм сдерживания дифференциации уже компенсировался. Рост неравенства в оплате труда следует расценивать положительно только в том случае, если он способствует увеличению производительности труда, и, соответственно, приводит к экономическому росту.

Таблица 2.4. Уровень дифференциации доходов и оплаты труда

Показатели Дифференциации	Годы						
	1991	1994	1995	1996	1997	1999	2000
Фондовый коэффициент дифференциации оплаты труда	7.8	23.4	26.4	24.0	25.0	32.1	34,0
Коэффициент Джини для заработной платы	0.317	0.439	0.454	0.445	0.447	0.480	0,483
Фондовый коэффициент дифференциации доходов	4.5	15.1	13.5	13.0	13.8	13.9	13,8

1. Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2001. – 135 стр.

2. Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – 162 стр.

3.. Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 1997. – 372 стр.

Вместе с тем, в России в течение достаточно длительного периода времени рост дифференциации не приводил к экономическому росту. Имевший место после августовского кризиса 1998 г. экономический рост также мало связан с ростом производительности труда. Поэтому куммулятивный эффект от роста дифференциации оплаты труда не следует расценивать как успех проводимых реформ.

Межотраслевая дифференциация оплаты труда. В свою очередь дифференциация заработной платы складывается за счет межотраслевого и внутриотраслевого неравенства в оплате труда. Наиболее высокие заработки концентрируются в топливно-энергетическом комплексе, цветной металлургии, сфере финансов, кредитования и страхования. Минимальным уровнем оплаты труда отличаются бюджетные отрасли и сельское хозяйство (Приложение 1, Таблицы 2, 5,6). В 1999 г. средняя заработная плата отрасли, занимающейся добычей и переработкой природного газа (максимальный для России уровень) в 11.3 раза превышала среднюю зарплату в сельском хозяйстве (минимальный для России уровень). В марте 2001 г. это соотношение сложилось на уровне 25²⁴ раз.

²⁴ Следует иметь ввиду, что в данном случае мы оцениваем дифференциацию по месячным данным. Дифференциация, рассчитанная по среднегодовым данным, как правило ниже, но не в 2 раза, как в нашем случае.

Внутриотраслевые различия в оплате труда характеризуются более высоким уровнем. В настоящее время наиболее дифференцированной является оплата труда банковских работников²⁵, где в 1999 г. заработная плата 10% самых высокооплачиваемых в 40 раз превышала заработка 10% самых низкооплачиваемых (Приложение 1, Таблица 4). Высокой степенью внутриотраслевой дифференциации оплаты труда отличаются и некоторые низкооплачиваемые сферы занятости: в сельском хозяйстве фондовый коэффициент дифференциации заработной платы составил 32 раза, в культуре и искусстве - 29 раз. При этом электроэнергетика, относящаяся к отраслям с высоким уровнем средней заработной платы, отличается самым низким уровнем различий в оплате труда работников. Для данной отрасли фондовый коэффициент дифференциации в 1999 г. составил 9 раз.

Оплата труда на предприятиях различных форм собственности. Для России важнейшим результатом институциональных преобразований последнего десятилетия явилось выделение частного сектора в самостоятельный сегмент экономики, что во многом обусловило и существенные изменения в ситуации на российском рынке труда. Частный сектор является одним из основных сегментов экономики, предъявляющим растущий спрос на рабочую силу. За период с 1990 по 1999 гг. численность работающих на предприятиях частной формы собственности выросла втрое и составляет 44% занятых в экономике²⁶.

Несмотря на то, что большинство трудоспособного населения переход на работу в частный сектор рассматривает как успешную модель адаптации к новым экономическим условиям, согласно данным Госкомстата, оплата труда в этом секторе экономики является одной из самых низких (Приложение1, Таблица 7), и в 1999 г. в среднем она составила 1209 руб. Для сравнения²⁷: на государственных предприятиях она составила - 1584 руб.; на предприятиях смешанной российской собственности - 2290 руб.; на предприятиях с иностранным участием - 3871 руб. Низкий уровень официальной оплаты труда характерен для частных предприятий практически всех отраслей экономики. Например, в промышленности среднемесячная начисленная заработная плата работника предприятия частной собственности составляла 94% от заработка работника государственного предприятия; в сельском хозяйстве - 67%; в строительстве - 75%, а в торговле - всего 61%.

Однако эти данные не подтверждаются результатами независимых исследований, согласно которым занятые в частном секторе зарабатывают существенно больше тех, кто работает на традиционных предприятиях²⁸. Именно более высокая оплата труда привлекает работников в частный сектор.

²⁵ К сожалению, в публикуемых Госкомстатом РФ данных о внутриотраслевой дифференциации не выделена отдельно газовая отрасль. Вероятно, в этой отрасли мы также можем наблюдать высокий уровень внутриотраслевой дифференциации.

²⁶ 28,3 млн. работников в 1999 году по сравнению с 9,4 млн. в 1990 г. Социальное положение и уровень жизни населения России, М., 2000, с.67. Различия между частными предприятиями и предприятиями смешанной формы собственности связаны с участием в собственности государства и иностранных держателей. Так, например, кооператив, члены которого являются гражданами России, должен быть отнесен к частной форме собственности, а ОАО с долей частных держателей в размере 99% и долей государства в 1% должно быть отнесено к смешанной форме собственности без иностранного участия.

²⁷ Социальное положение и уровень жизни населения России, М., 2000, с.163.

²⁸ По данным ИСИТО, например, заработки в новом частном секторе на 35% выше, чем в традиционном. S. Clarke, New forms of Employment and Household Survival Strategies in Russia, UK, 1999, p. 41. По данным исследования ЦИРТ ИЭ РАН в 1999 г. заработная плата в частном

По данным обследования трудовых отношений в 1999 г., 42% опрошенных на новых частных предприятиях отметили заработок главным достоинством своего рабочего места, тогда как на государственных предприятиях - лишь 21%²⁹. В государственном секторе низкий уровень зарплат в некоторой степени компенсируется льготами, режимом работы и стабильностью (наиболее часто эти факторы отмечались как достоинства работниками государственного сектора).

Расчеты ЦИРТ ИЭ РАН, 2000.

Поэтому несмотря на официальные данные, размер оплаты труда, несомненно, можно считать главным фактором перехода рабочей силы в частный сектор. Здесь работнику предоставляются более выгодные материальные условия, однако появляются факторы риска другого рода. Занятость и оплата труда в частном секторе в большинстве случаев не является для рядового работника гарантированной. Несмотря на то, что именно в частном секторе наиболее распространены контрактные отношения, эти контракты остаются во многом формальностью. В частности, фактическая заработная плата на порядок может отличаться от контрактной (видимо, в этом и кроется причина расхождений данных независимых обследований и официальной статистики). По данным обследования трудовых отношений в 1999 г. 36,6% работников частного сектора получали «на руки» вознаграждение, превышающее оговоренную в контракте сумму, причем это превышение в среднем составляло 4,9 раза (для государственных предприятий данная практика имеет место в гораздо меньших масштабах).

Стратегии работодателей при установлении заработной платы. Свобода предприятий в вопросах формирования собственной политики оплаты труда вполне закономерно ведет к разнообразию ее форм и методов. Однако очень важно представлять, какие критерии закладывают работодатели в основу этой политики и насколько эти критерии объективны. Приверженность тарифной системе наиболее характерна для промышленных предприятий, образованных задолго до начала рыночных преобразований. Однако от использования государственных тарифов «в чистом виде» отказались и промышленные предприятия, в большинстве своем перешедшие к своим системам, для которых государственная тарифная сетка служит ориентиром. Так, если в 1994 г. 56% предприятий еще платили строго в соответствии с государственной тарифной сеткой, то в 2000 г их осталось 22,7%.

Государственные и приватизированные предприятия больше стремятся использовать унифицированные схемы расчета зарплат, максимально используя прошлые традиции и принципы политики оплаты труда. Тем не менее, за годы реформ в России сформировался большой сектор частного предпринимательства, не имевшего за плечами опыта применения государственных тарифов. Наиболее ярким их отличием является большее разнообразие принципов и систем оплаты труда.

секторе была выше, чем в государственном более чем вдвое, и в 1,5 раза превышала зарплатки на приватизированных предприятиях.

²⁹ Предприятия были разделены на три группы: государственные, приватизированные (т.е. сменившие форму собственности в течение переходного периода), и новые частные (т.е. образованные «с нуля»).

Отсутствие каких-либо серьезных ограничений на оплату труда привело к использованию разнообразных критериев, закладываемых в основу определения размеров заработной платы. Поскольку большинство новых частных предприятий относится к малым предприятиям непроизводственной сферы (т.е. имеет небольшую численность работников и более быстрый оборот денежных объемов), для них характерна большая мобильность в принятии решений, что на практике выражается, во-первых, в более тесной связи оплаты труда с результатами финансовой деятельности этих предприятий, во-вторых, в большом значении субъективизма при принятии решений по вопросам оплаты труда.

По данным обследования трудовых отношений 1999 г., для нового частного сектора финансовое положение предприятия служит критерием при установлении заработка работнику в 33% случаев. Кроме того, "частников" отличает учет рыночной среды при установлении размера заработной платы, то есть ориентация на существующий в регионе или отрасли уровень оплаты. **Расчеты ЦИРТ ИЭ РАН, 1999 г.**

Вместе с тем, несмотря на различия стратегий поведения работодателей частного и государственного сектора при выборе схем оплаты труда для всех, при установлении размера оплаты труда конкретного работника на первом месте стоят объективные характеристики человеческого капитала. Квалификация работника является основным мерилем его заработка. При этом такие характеристики, как образование и стаж работы, используются в два раза реже в качестве критериев оценки работников в частном секторе по сравнению с государственным и приватизированным. И это во многом объясняет негативное отношение части молодежи к профессиональному образованию.

Несмотря на приоритетность таких факторов, как объективные характеристики рабочей силы и финансовое положение предприятия, еще раз отметим возросшую значимость субъективизма при установлении уровня оплаты труда. Работодатели всех секторов довольно большое значение придают личным качествам работника, не поддающимся количественному измерению (инициатива, творческий подход, лояльность фирме, неконфликтность, умение расположить к себе, вызвать симпатию у руководителя, наличие полезных связей и т.п.). Похоже, что отсутствие реально действующих регулирующих механизмов делает процесс установления заработной платы во многом индивидуальным и в большей степени зависимым от особенностей конкретного работодателя.

Рациональное поведение на рынке труда, с одной стороны, требует выработки работодателем внятных требований по отношению к конкретному рабочему месту, и, с другой стороны, работник должен четко представлять, какие качества увеличивают его шансы на высокую заработную плату, что является главным в определении оплаты труда. Субъективизм руководителей приводит к отсутствию у значительной части работников понимания критериев оплаты своего труда.

Треть работающих приватизированных и частных предприятий (и четверть государственных) отметили зависимость своей оплаты труда от решения начальства³⁰. В частном секторе только 7% работников назвали условия контракта определяющими в установлении размеров заработной платы против 36,6% в государственном секторе.

Расчеты ЦИРТ ИЭ РАН, 1999 г.

Следует также отметить, что наблюдается четкая зависимость схем оплаты труда от должностного статуса работников: чем ниже должностная позиция работника, тем менее его заработки зависят от результатов работы предприятия и более от решения начальства и, наоборот, чем выше статус работающего, тем более его вознаграждение зависит от степени успешности деятельности предприятия. Таким образом, для низкоквалифицированных работников высокий риск бедности связан не только с низким уровнем формально установленной оплаты труда, но и с более низкими гарантиями ее выплаты из-за возросшей значимости субъективных решений руководства при определении размера реально выплачиваемой заработной платы.

2. 4. Меры содействия сокращению бедности в сфере оплаты труда.

Как уже отмечалось, в данной сфере основным фактором, стимулирующим рост бедности, стал низкий уровень оплаты труда: по данным Госкомстата начисленная заработная плата 44,7% работников в 2001 г. не превышала уровня прожиточного минимума трудоспособного населения. Поэтому сокращение численности низкооплачиваемых работников здесь является главным приоритетом. Следует отметить, что этот приоритет может войти в противоречие с приоритетом роста занятости, поскольку сократить численность низкооплачиваемых работников можно как за счет роста оплаты их труда, так и за счет их увольнения. Здесь мы обратим внимание на то, что все меры стратегии содействия сокращению бедности должны работать на результирующий эффект. Даже если в изолированном виде конкретная мера может дать большой эффект при заданных стартовых экономических условиях, важно, чтобы она не повлекла за собой еще большие проблемы. Для увеличения объема средств, направляемых на рост заработной платы низкооплачиваемых работников, ресурсы могут быть получены за счет устойчивого экономического роста и за счет совершенствования распределительных отношений.

Комплекс мер, направленных на сокращение численности низкооплачиваемых работников в условиях устойчивого экономического роста.

◆ Рост заработной платы работников бюджетного сектора за счет увеличения расходов на оплату труда. Приоритетным инструментом здесь является рост минимальной заработной платы до величины прожиточного минимума трудоспособного.

◆ Внедрение механизмов индексации заработной платы. Применение механизмов плавной, постепенной индексации заработной платы позволит

³⁰ Нельзя с полной уверенностью отождествлять выбор этого ответа работником с наличием абсолютного произвола в оплате труда со стороны руководства, однако, существует большая вероятность подобной ситуации, поскольку работники выбирали именно этот ответ, несмотря на предлагаемые варианты, подразумевающие большую определенность: от условий контракта, личного вклада, от результатов работы предприятия.

избежать ситуаций, при которых одномоментное повышение заработной платы становится непосильной нагрузкой на бюджет.

Меры, возможные за счет совершенствования системы распределительных отношений в основном связаны с перераспределением ресурсов, направляемых на оплату труда, в пользу низкооплачиваемых работников и легализацией теневых доходов. К числу приоритетных среди них относятся следующие:

◆ В условиях дефицита ресурсов для оплаты труда работников бюджетного сектора возможно сокращение в дифференциации тарифной сетки. В данном случае дифференциация может обеспечиваться за счет переменной части заработной платы, финансируемой не из бюджетных ресурсов.

◆ Проведение политики, направленной на сокращение незаконных гибких форм оплаты труда, способствующих обеднению работающего населения (задержка выплаты заработной платы, выплата заработной платы в натуральном выражении, преобладание у низкооплачиваемых работников переменной части оплаты труда). В основном такая политика должна содержать меры экономического и административного характера, нацеленные, прежде всего, на работодателя.

◆ Проведение политики, направленной на сокращение незаконных гибких форм оплаты труда с целью легализации доходов и сокращения неадекватной экономической результатам дифференциации в оплате труда. Меры такой политики должны быть адресованы работодателям, скрывающим фонд оплаты труда от налогообложения, и высокооплачиваемым работникам (менеджерам высшего звена и руководителям), перераспределяющим заработную плату в свою пользу на основе теневых схем оплаты труда.

◆ Меры, стимулирующие всех работников к легализации заработков, связанные с реформой пенсионного обеспечения, развитием институтов ипотечного и потребительского кредитования.

◆ Расширение институциональных возможностей учреждений бюджетной сферы по привлечению дополнительных ресурсов, направляемых на оплату труда. Прежде всего это относится к сфере образования, здравоохранения, науки и культуры.

◆ Отказ от практики неравномерного финансирования из бюджета однотипных предприятий и учреждений.

◆ Сокращение числа учреждений и предприятий, финансируемых за счет бюджетных средств. В первую очередь это относится к бюджетным учреждениям, на услуги которых уже сформировался определенный спрос на рынке платных услуг.

3. Барьеры в доступе к системе социальных льгот и выплат

3.1. Общая характеристика системы социальных льгот и выплат

Социальные трансферты являются важным источником доходов российских граждан и предоставляются в форме денежных пособий, натуральных выплат и субсидий на оплату услуг. Социальные трансферты, выплачиваемые в денежной форме, составляют 13-15% от денежных доходов, при этом 70-80% их общего объема приходится на выплату пенсий (табл.3.1)

Таблица 3. 1. Социальные трансферты

	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Доля социальных трансфертов в ВВП (%)	5.3	7.5	8.8	9.9	8.7	8.0	7.8
Доля социальных трансфертов в денежных доходах	14.3	13.1	14.0	14.8	13.5	13.4	14.4
Из них:							
- пенсии	12.2	10.2	10.0	11.1	10.1	10.1	9.4
- стипендии	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
- пособия	1.2	2.4	3.2	3.1	2.3	2.0	2.0

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. Москва, 2000 стр. 154, 214.

Все социальные пособия составляют 1- 2% в совокупных денежных доходах и не более 1% ВВП. Структура их представлена на рис. 3.1. До 1997 г. очевидной была тенденция увеличения доли пособий в объеме денежных доходов, а начиная с 1998 г. наблюдается противоположная тенденция. При этом в 1998 г. было выплачено 36,7% общей суммы назначенных пособий, а в 1999 – 21,0%. Большинство социальных пособий предоставляется по принципу принадлежности к определенной категории населения (ветераны войны, дети, инвалиды, пенсионеры и т.д.), без учета уровня доходов домохозяйств. Лишь два пособия – ежемесячное пособие на детей и пособие по нуждаемости назначаются при условии проверки доходов. Около 70% всей суммы назначенных пособий приходится на три наиболее распространенных вида пособий:

- пособие по временной нетрудоспособности,
- ежемесячное пособие на каждого ребенка,
- пособие по безработице.

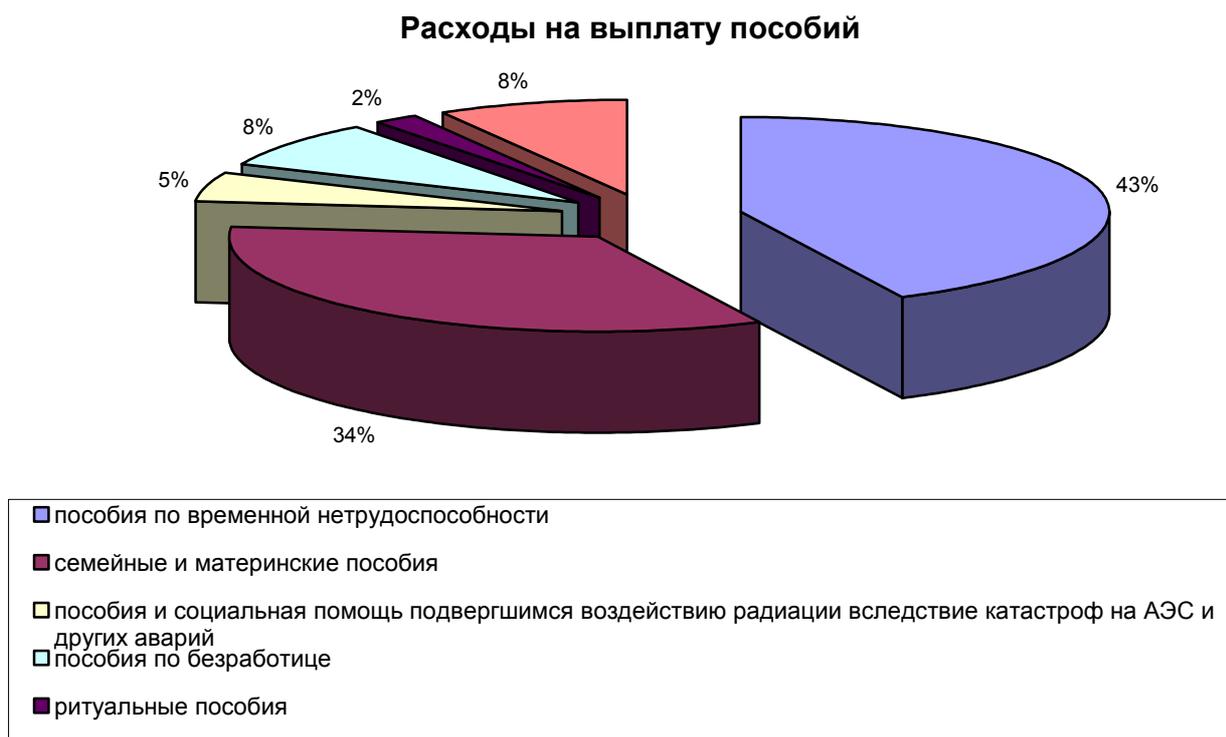


Рис. 3.1. Распределение расходов на выплату социальных пособий по типам пособий, % (2000 г.)

Следует отметить сокращение доли семейных и материнских пособий³¹ в общем объеме пособий: если в 1995 г. на данный вид пособий приходилось 54% от общего объема пособий, то к 2001 г. этот показатель снизился до уровня 34.9%. В основном такие изменения обусловлены тремя факторами. Во-первых, отказом от выплаты данного вида пособий всем детям и переход на адресный принцип выплаты только детям из бедных семей. Во-вторых, наличием задолженности по выплате данного пособия: по данным Министерства труда и социальной защиты РФ, на 1 апреля 2001 г. задолженность по пособиям составляла 22,3 млрд. рублей. В-третьих, сохранением низкого размера пособий при абсолютном росте большинства основных видов доходов (зарплата, пенсия).

Важным элементом социальной поддержки для российских граждан являются льготы на оплату социально значимых услуг и социальные выплаты в натуральном выражении. В России только на федеральном уровне установлено более 100 видов социальных льгот и дотаций. Основу данной системы натуральных социальных выплат составляют дотации на оплату:

- жилья и коммунальных услуг³²;

³¹ К семейным и материнским пособиям в данном случае относятся пособия: по беременности и родам; при рождении ребенка; по уходу за ребенком до 1.5 лет; по уходу за детьми-инвалидами; ежемесячное пособие на каждого ребенка.

³² В данном случае не учитываются дотации на оплату жилищно-коммунального хозяйства, предоставляемые не населению, а муниципальным бюджетам с целью дотирования всего

- транспортных расходов;
- отдыха;
- медицинского обслуживания и медикаментов;
- содержание детей в дошкольных учреждениях;
- дотации на питание.

Оценка общего объема средств, необходимых на финансирование всех социальных льгот и дотаций сопряжена с большими трудностями, поскольку структура финансовых источников и система контроля их распределения не прозрачны и запутаны. Кроме того, законодательство, регулирующее назначение и предоставление социальных льгот и дотаций, противоречиво, повсеместно нарушается и не обеспечено финансовыми ресурсами.

Статистика учета участия населения в программах социальных дотаций и льгот впервые появилась в 1997 г. и базируется на данных бюджетных обследований 147 тыс. домохозяйств, проводимых Госкомстатом. Согласно этим данным, какие-либо дотации и льготы получали: в 1997 г. 31.1% домохозяйств; в 1998 г. – 32.2%; в 1999 г. – 33.8%; в 2000 г. – 37.4%; в 2001 г. – 43.6%.

В 2000 г. средний размер полученных дотаций и льгот на одно домохозяйство составил 107 рублей³³, что позволяет нам оценить значимость данного материального ресурса в макроэкономических терминах: расходы на предоставление социальных дотаций и льгот составляют на уровне 1.1% от ВВП и 2% от объема денежных доходов населения. Согласно экспертным оценкам³⁴ их финансирование в полном объеме потребовало бы порядка 5% ВВП.

В условиях кризисного состояния экономики многие государственные обязательства по данным выплатам не выполняются. При этом, расходы на денежные и неденежные социальные выплаты населению формируются за счет трех источников: государственных внебюджетных фондов, федерального бюджета и консолидированных региональных бюджетов.

Для того, чтобы более четко обозначить контуры системы социальных льгот и выплат рассмотрим ключевых вопроса, имеющих отношение к ее функционированию :

- какова основная нормативно-законодательная база, регулирующая социальные программы, связанные с пособиями и льготами;
- какова система финансирования отдельных программ социальных выплат и льгот;
- кто является участниками таких программ.

населения, путем установления цен на оплату жилья и коммунальных услуг ниже себестоимости.

³³ Социальное положение и уровень жизни населения России. 2002: Стат. сб./ Госкомстат России. – М., стр. 168

³⁴ Согласно экспертным оценкам (см. Предложения к стратегии содействия сокращению бедности в России: анализ и рекомендации. Москва., 2002. Издание бюро МОТ в Москве. Стр.65) для финансирования всех денежных и неденежных социальных трансфертов необходимо 15% ВВП. Если учесть, что финансирование денежных трансфертов составляет около 10% ВВП, то на неденежные трансферты приходится порядка 5% ВВП.

3.2. Роль государственных внебюджетных фондов в финансировании социальных трансфертов

Государственные внебюджетные фонды (ГВФ) являются одним из основных источников финансирования социальных выплат, гарантируемых федеральным законодательством. Государственные внебюджетные фонды определяются ст.13 Бюджетного кодекса Российской Федерации как фонды «денежных средств», образуемые «вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации» и предназначенные для «реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь».

В соответствии со статьей 144 данного Кодекса в состав ГВФ были включены: Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФ), Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС), Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФФОМС)³⁵ и Государственный фонд занятости населения Российской Федерации (ГФЗН), сейчас прекративший свое существование.

Таблица 3.2.. Динамика доходов и расходов ГВФ, в % от ВВП , 1994-2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ³⁶
Доходы	9,28	8,52	8,97	10,03	9,22	7,94	6,79
Расходы	8,50	8,22	8,66	9,71	8,88	7,87	6,73
Бюджетный профицит	0,78	0,30	0,31	0,32	0,34	0,07	0,05

Активы государственных внебюджетных фондов формируются в основном из отчислений, производимых работодателями, работающими гражданами и государственным бюджетом. Основой расчета страховых взносов с работодателей служит фонд оплаты труда. Все ГВФ функционируют на основании сходных принципов, при этом каждый из них имеет свои специфические особенности, отражающиеся как на экономических и финансовых результатах их деятельности, так и на общей эффективности использования государственных финансовых средств.

Таблица 3.2 показывает, что расходы и доходы государственных внебюджетных фондов, представленные в долях ВВП, начали снижаться с 1997 года. Данные о доле расходов на социальные выплаты показаны на рис.3.2.

³⁵ Вопросы, связанные с деятельностью Федерального фонда обязательного медицинского страхования будут рассмотрены в главе, посвященной доступности медицинских услуг.

³⁶ Здесь и далее данные за 2000 год по ГВФ соответствуют данным по их бюджетам, если не оговорено иное.



Рис.3.2. Доля расходов государственных внебюджетных фондов на финансирование социальных выплат населению, %, 1998-2000

Для того, чтобы понять, какие социальные программы финансируются за счет средств внебюджетных фондов, остановимся на краткой характеристике каждого из них.

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФ) образован Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 декабря 1990 года в целях государственного управления финансами пенсионного обеспечения. ПФ является самостоятельным финансово-кредитным учреждением, его денежные средства находятся в государственной собственности Российской Федерации. Денежные средства ПФ не входят в состав бюджетов, других фондов и изъятию не подлежат.

Деятельность Пенсионного фонда России осуществляется по следующим основным направлениям:

- Выплата трудовых пенсий в соответствии с Законом РФ “О государственных пенсиях в Российской Федерации”
- Компенсационные выплаты неработающим трудоспособным гражданам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, получающими пенсии за счет страховых взносов;
- Выплата социальных пособий на погребение и оказание гарантированного перечня услуг по погребению получателям пенсий за счет страховых взносов;
- Доставка и пересылка государственных пенсий и пособий, финансируемых за счет страховых взносов, а также подлежащих финансированию за счет средств федерального

бюджета и финансируемых Пенсионным фондом России на возвратной основе;

- Организация и ведение банка данных по застрахованным лицам и всем категориям плательщиков страховых взносов в ПФ, а также поддержание автоматизированной информационной системы фонда;
- Содержание органов Пенсионного фонда России.

Получатели пенсий из средств ПФ подразделяются на несколько категорий:

- Пенсионеры, получающие трудовые пенсии;
- Пенсионеры, получающие социальные пенсии;
- Пенсионеры - военнослужащие и их семьи, получающие пенсии в органах социального обеспечения;
- Пенсионеры по инвалидности вследствие военной травмы;
- Трудоспособные лица, осуществляющие уход за нетрудоспособными гражданами.

Средства ПФР формируются за счет:

1. Страховых взносов работодателей³⁷;
2. Страховых взносов работающих граждан в размере 1% от заработка (до реформы 2001 года);
3. Ассигнований из бюджета Российской Федерации на выплату государственных пенсий и пособий военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам, их семьям, социальных пенсий, пособий на детей в возрасте старше полутора лет, на индексацию указанных пенсий и пособий, а также на предоставление льгот в части пенсий, пособий и компенсаций гражданам, пострадавшим от чернобыльской катастрофы, на расходы по доставке и пересылке пенсий и пособий;
4. Средств, возмещаемых ПФ в связи с назначением досрочных пенсий безработным, а также иных законодательно определенных источников (с 2001 г. эти средства возмещаются из федерального бюджета).

Выплата пенсий - это самая дорогая и массовая социальная программа. Согласно данным органов социальной защиты, в 2001 г. численность пенсионеров составила 38,6 млн. чел., а расходы по финансированию пенсий составили 482.6 млрд. руб. в год.

³⁷ 28% от фонда оплаты труда (с 2001 года – часть социального налога, индивидуальные взносы рассчитываются для каждого работника. С первых 100,000 руб. накопленной с начала года зарплаты взимается 28%, с суммы в промежутке между 100,000 руб. и 300,000 руб. – в Пенсионный фонд взимается 15.8%, с суммы в промежутке между 300,000 руб. и 600,000 руб. – 7.9%, с накопленной зарплаты превышающей 600,000 руб. - ставка снижается до 5%. Эта регрессивная шкала используется только для работодателей, удовлетворяющих определенным критериям, все остальные платят по единой ставке, не зависящей от суммы зарплаты, равной 28%.

Фонд социального страхования (ФСС). Положение о ФСС было утверждено Постановлением Правительства РФ в феврале 1994 г. Средства ФСС направляются на следующие социальные пособия:

- по временной нетрудоспособности;
- беременности и родам;
- при рождении ребенка;
- по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- на погребение;
- на финансирование санаторно-курортного лечения работников;
- частичное финансирование мероприятий по внешкольному обслуживанию детей (летние каникулы, новогодние подарки и т.п.).

Система социального страхования в современном ее виде сложилась еще во времена существования Советского Союза и практически не претерпела кардинальных изменений. За исключением того, что до 90-х годов система социального страхования находилась в ведении профсоюзных организаций, после чего управление этой сферой было передано специально созданному для этого государственному органу, а именно, Фонду социального страхования.

Основными источниками поступления средств в Фонд социального страхования являются:

- взносы на государственное социальное страхование предприятий, учреждений и других организаций, а также предпринимателей и лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью;
- суммы, полученные в установленном порядке от трудящихся, за выданные профсоюзными организациями путевки всех видов;
- иные доходы, в том числе от возмещения расходов на выплату пособий по временной нетрудоспособности в связи с производственными травмами и профессиональными заболеваниями, происшедшими по вине администрации;
- поступления от применения штрафных санкций, возмещения расходов, не принятых к зачету.

В настоящее время направления деятельности и использования средств ФСС условно делят на четыре группы. В первую группу объединяют расходы, которые носят непосредственно страховой характер. Это, например, такие выплаты, как пособие по временной нетрудоспособности, по беременности и родам. Вторая группа представляет собой совокупность расходов, которые носят скорее характер социальной помощи. Сюда относят выплату пособия при рождении ребенка, по уходу за ребенком до 1,5 лет, по уходу за ребенком-инвалидом, пособие на погребение. Третья группа расходов объединяет

расходы на финансирование санаторно-курортного лечения и оздоровления.³⁸ Четвертую группу составляют расходы, осуществляемые Фондом за счет средств федерального бюджета. Эта часть средств перечисляется для обеспечения выплаты пособий, санаторно-курортного лечения и оздоровления сверх установленных норм и обеспечения возмещения вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием или каким-либо другим повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей на ликвидируемых шахтах и разрезах угольной и сланцевой промышленности.

Соотношение долей данных групп расходов в бюджете ФСС не носит постоянного характера. Так, например, основную массу расходов средств Фонда составляют выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам. Их доля за период с 1994 по 1998 год находилась в пределах 57 – 63%, а в бюджете на 1999 год составила уже 68%. Несколько иное положение дел наблюдается в динамике доли второй группы расходов в бюджете ФСС. С 1994 по 1998 год ее значение возросло в два раза: с 6% до 12%, а в бюджете 1999 года выплаты пособий при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет и других пособий данной группы составили 9% бюджета Фонда. Доля расходов третьей группы в бюджете ФСС с 1994 по 1998 год находилась в пределах 22 – 29%. А в утвержденном бюджете на 1999 год показатель доли этих расходов составил всего лишь 18%, хотя фактические расходы за 9 месяцев практически в два раза превысили планируемые расходы на год и составили 32%. Незначительную долю составляют расходы четвертой группы, финансируемые из федерального бюджета. В бюджете Фонда на 1999 год доля этих расходов составляет 1,5%.³⁹

С 2000 года в сферу деятельности Фонда социального страхования было введено новое направление, а именно – социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. До принятия данного закона эти функции выполняла система индивидуального возмещения ущерба при утрате трудоспособности, которая сочетала использование как страховых, так и нестраховых методов работы.

3.3. Федеральная система социальных пособий и льгот и роль федерального бюджета в их финансировании

Основу данной федеральной системы социальных льгот и выплат составляют:

1. Ежемесячное пособие на детей в возрасте до 16 лет из семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума. Оно финансируется из средств Федерального фонда компенсаций и является одним из наиболее

³⁸ Это направление в настоящее время носит превентивный, профилактический характер, так как предназначается для снижения заболеваемости. Но определенная часть данной группы расходов приходится на возмещение затрат, связанных с реабилитацией граждан, нуждающихся в санаторно-курортном лечении по медицинским показаниям после перенесенного заболевания, а также пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

³⁹ Обзор экономической политики в России за 1999г./ С.В.Алексашенко, А.З.Астапович, С.А.Афонцев и др.; Бюро экономического анализа. – М.: ТЕИС, 2000 – 800с.

значимых социальных пособий в Российской Федерации.⁴⁰ В 2000 г. несмотря на то, что среди детей в возрасте до 16 лет доля бедных оценивалась на уровне 36.4%, получателями данного пособия были 68.8% детей, что свидетельствует о весьма слабой работе процедур контроля доходов семей с детьми. В 3 квартале 2001 г. это пособие составило 85.4 рубля, что соответствовало 4.7% от прожиточного минимума ребенка. По сути своей это пособие не решает проблемы бедности для семей с детьми.

2. Целый ряд законов устанавливает льготы по оплате жилой площади, коммунальных услуг, транспортных расходов, телефона и т.д.⁴¹ Что касается предоставления гражданам льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, то это одна из самых распространенных программ социальных льгот. Согласно данным Госкомстата РФ, полученным по результатам обследования бюджетов домашних хозяйств, в 2001 г. 25.6% российских семей или 48.8 млн. российских граждан имели такого рода льготы. Из них⁴² :

- 24% получили данное право в соответствии с действующим законодательством об инвалидах;
- 45% пользуются данной льготой на основании Федерального закона №5-ФЗ «О ветеранах»;
- 3% - по профессиональному признаку;
- 23% - на основе других законодательных актов;
- 5% - по другим основаниям.

В 2001 году средства, затраченные на предоставление гражданам льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, составили 27.4 млрд. руб. или 47 рублей в расчете на душу в месяц, что соответствует 1.5% от уровня среднедушевых денежных доходов.

Кроме этого, существует программа жилищных субсидий для бедных⁴³, согласно которой субсидии выплачиваются семьям, расходы которых на оплату жилищно-коммунальных услуг превышают установленный норматив доли расходов. В каждом регионе устанавливается свой норматив доли расходов на жилищно-коммунальные услуги. Численность участников программы жилищных субсидий для низкодоходных групп населения стремительно увеличивается: если в 2000 г. 7.7% населения пользовались данной формой

⁴⁰ Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.95 № 81-ФЗ с дополнениями и изменениями от 30.12.96 г, 29.07.98, 17.07.99, постановления Правительства РФ №1096 от 29.09.9940 и № 1245 от 12.11.99.

⁴¹ Льготы по оплате жилищной площади и коммунальных услуг, устанавливаются в соответствии с Законом Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»; Закона РФ от 26.06.92 № 3132-1 «О статусе судей в РФ» и Федерального закона «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппарата судов РФ» от 10.01.96 №6-ФЗ; Закона РФ от 18.04.91 № 1026-1 «О милиции»; Федерального закона РФ «О прокуратуре РФ»; Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции» от 24.06.98 № 5238-1; Указа Президента РФ от 04.04.92 № 362 «О воинах-интернационалистах», Таможенного кодекса РФ от 10.06.93; Федерального закона №5-ФЗ «О ветеранах» ; действующего законодательства об инвалидах и других законодательных и нормативных актов.

⁴² Социальное положение и уровень жизни населения России. 2002. - стр. 184.

⁴³ Жилищные субсидии на основе проверки нуждаемости (Закон «Об основах федеральной жилищной политики» 1992 г., ряд постановлений Правительства РФ).

социальной поддержки, то к 2001 г. их число возросло до уровня 9.1%, при этом стоимость данной программы оценивается на уровне 5.9 млрд. руб.

Система льгот (скидок) на лекарства представляет собой категориальную систему. Значительное большинство льгот по приобретению лекарств предоставляются категориям граждан в качестве признания их заслуг перед государством, меньшая часть льгот предоставляется лицам с острыми и хроническими заболеваниями, требующими постоянного поддерживающего дорогостоящего лечения. Перечень льготных категорий населения, утвержденный Постановлением Правительства № 890 от 30 июля 1994 г., охватывает значительную часть населения России, а в отдельных субъектах Российской Федерации - все население (северные территории, зона Чернобыля и т.д.).

3. Законом РФ "О занятости населения в Российской Федерации" (принятым в 1991 г. с поправками, внесенными в апреле 1996 г. и июне 1999г.) предусматривается выплата пособия по безработице лицам, уволенным по любым основаниям, в размере 75% среднемесячного заработка в течение 3 первых месяцев, 60% - в течение 4 следующих месяцев, далее 45%, но не ниже МРОТ и не выше среднего заработка в данном регионе; гражданам, впервые ищущим работу в размере МРОТ. Ранее это пособие выплачивалось за счет средств Фонда занятости. После его ликвидации финансирование программы пособий по безработице было возложено на федеральный бюджет. По данным регистра Государственной службы занятости на конец 2000 г. пособие по безработице было назначено 908.7 тыс. чел. В целом за год на выплату этого пособия было израсходовано 6.2 млрд. руб.

Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 (ред. от 12.02.2001) "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС". Настоящий Закон направлен на защиту прав и интересов граждан Российской Федерации, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов, возникших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 года, либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы. Он регулирует предоставление гражданам Российской Федерации денежных и других материальных компенсаций и льгот за вред, причиненный их здоровью и имуществу вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также за риск радиационного ущерба вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате указанной катастрофы. В 2002 году в соответствии с этим законом на пособия и социальную помощь гражданам было израсходовано более 5 млрд. руб., что составило 5.2% от общей суммы расходов на все виды страховых и нестраховых федеральных пособий.

Большая часть расходов федерального бюджета на социальные выплаты и льготы финансируется по отдельной статье (разделу) "Социальная политика". Этот раздел в функциональной классификации федерального бюджета был впервые введен в действие в 1995 году. Таблица 3.3. показывает долю расходов по разделу "Социальная политика" в общих расходах федерального бюджета в период с 1995 по 2001 годы. До 1998 г. расходы на социальную политику из федерального бюджета соответствовали 3-4%, в 1998 г. их доля в общих расходах поднялась до 7% и держалась на этом уровне до 2000 г., а в 2001 году

мы опять наблюдаем существенное увеличение статьи бюджета «Социальная политика».

Таблица 3.3. Доля расходов по разделу « Социальная политика» в общих расходах федерального бюджета, % от расходов федерального бюджета

Год	Расходы по разделу «Социальная политика»	в том числе		
		Социальная помощь	Пенсии и пособия военнослужащим и служащим правоохранительных органов	Прочие меры социальной политики
1995	4.19	3.23	-	0.96
1996	3.33	2.56	-	0.77
1997	3.37	2.6	-	0.77
1998	7.01	3.23	3.0	0.78
1999	7.28	3.2	3.36	0.72
2000	6.58	2.83	3.3	0.45
2001	9.24	3.57	3.75	1.92

Номинальный рост расходов на "Социальную политику" за приведенный период может в значительной степени объясняться изменением структуры данного раздела федерального бюджета, перераспределением финансирования внутри и между отдельными статьями и разделами федерального бюджета, а также другими источниками финансирования, например, внебюджетными фондами. Например, в 1998 г. двукратное увеличение данной статьи бюджета было связано с тем, что добавились ресурсы для финансирования пенсий военнослужащих и служащих правоохранительных органов, финансируемые ранее за счет средств пенсионного фонда. В 2001 года в этот раздел также были включены средства на финансирование выплат пособий по безработице и расходов региональной сети службы занятости.

Следует также отметить, что прекращение функционирования Фонда занятости, хотя и повлекло за собой существенное сокращение программ в области содействия занятости, не привело к их полной ликвидации. Поэтому, как уже отмечалось, и выплата пособий по безработице, и проведение активных мер содействия занятости – это значимые социальные программы в общей схеме проводимой в России социальной политики. Пассивные и активные программы в сфере занятости должны стать обязательной компонентой мониторинга участия населения в социальных программах.

Отметим, что многие федеральные социальные программы финансируются и за счет региональных⁴⁴ бюджетов. Наиболее типичным

⁴⁴ В данном случае под региональными бюджетами мы подразумеваем не только бюджеты Субъектов Федерации. Но и муниципальные бюджеты.

примером являются жилищно-коммунальные льготы и жилищные субсидии, по которым региональные бюджеты несут максимальную нагрузку. Не исключением является правило, когда законодательные акты, регламентирующие социальные программы, принимаются на федеральном уровне, а источником финансирования являются региональные бюджеты. Для преодоления данного противоречия и решения проблемы недофинансирования социальных расходов, в составе федерального бюджета были образованы специальные фонды для целевого финансирования так называемых федеральных мандатов. В 2001 г. в составе федерального бюджета был образован Фонд компенсаций. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584, определила цель данного фонда как «финансирование федеральных законов (как правило, социальных пособий и льгот населению)».

В 2001 г. из Фонда компенсаций бюджетам субъектов Российской Федерации предоставлялись средства на реализацию Федеральных законов «О социальной защите инвалидов в РФ» (31.7% от всех финансовых ресурсов Фонда компенсаций) и «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (68.5% ресурсов Фонда компенсаций). Средства Фонда компенсаций распределяются с использованием формулы «на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)», проживающих в данном регионе. Условием предоставления финансовой помощи из этого фонда является целевое использование средств регионом - получателем этих средств.

В 2002 г. Фонд компенсаций в составе федерального бюджета был расширен по сравнению с 2001 г. В количественном выражении, средства Фонда компенсаций были увеличены на 20%. Помимо ранее принятых направлений расходования его средств, в 2002 г. предусмотрено выделение еще двух видов **субвенций**⁴⁵ субъектам Российской Федерации на реализацию следующих Федеральных законов (см. рис.3.3.):

- *“О реабилитации жертв политических репрессий”;*
- *“О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы”;*
- *“О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы”.*

Кроме того, для финансирования из этого Фонда было введено два новых вида **субсидий**:

- на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда на общественном транспорте городского и пригородного сообщения гражданам, подвергшимся радиационному воздействию Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне;
- на возмещение льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и услуг связи военнослужащим, сотрудникам милиции, органов

⁴⁵ Подробное описание разницы между субвенциями и субсидиями приведено в разделе 6 нашего отчета.

внутренних дел, налоговой полиции, должностным лицам таможенных органов.

В составе федерального бюджета 2002 г. впервые сформирован фонд софинансирования социальных расходов. Цель этого фонда – «стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере», а распределяются его средства между регионами с использованием формулы «на основе нормативных расходов и их частичного возмещения (с оценкой хода реформ)».

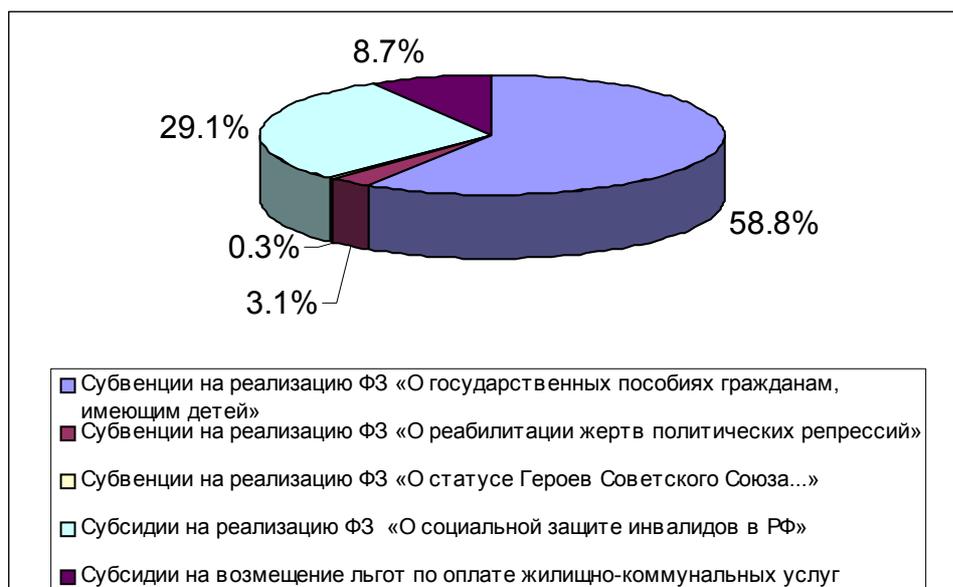


Рис.3.3. Структура расходов Фонда компенсаций в 2002, %

В бюджете 2002 г. средства фонда составляют 5012,1 млн.руб., или 2% расходов федерального бюджета по разделу «финансовая помощь бюджетам других уровней». Их предполагалось направить на дотации бюджетам субъектам Российской Федерации на возмещение расходов по предоставлению населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг. В сочетании с действующим со второй половины 1990-х гг. механизмом ежегодного обновления федеральных стандартов перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг наличие этого фонда позволит стимулировать соблюдение этих стандартов в регионах. Отметим, однако, что вплоть до настоящего времени соответствующие стандарты на 2003 г. официально не приняты, что затрудняет экспертную оценку степени достаточности (недостаточности) средств этого фонда, а также его влияния на жилищно-коммунальную реформу.

Вместе с тем, межбюджетные трансферты не решают проблемы финансирования описанных выше социальных программ за счет федерального бюджета, следовательно, регионы очень часто используют свои ресурсы для гарантии выплат по федеральным мандатам.

3.4. Расходы бюджетов субъектов федерации на социальную политику и региональные социальные программы

Помимо федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, финансирование интересующих нас социальных программ осуществляется за счет средств региональных бюджетов. До 1996 г. финансирование социальной политики в регионах Российской Федерации производилось большей частью из средств региональных бюджетов.

В 1995 году доля бюджетов территорий в суммарных расходах на социальную политику федерального и консолидированного бюджетов субъектов федерации составила 61%, в 1996г. – 69% (см. рис. 3.4.). С 1997 года увеличивалась доля федерального бюджета, и к 1999 году в общих расходах на социальную политику она составила 53.5%.

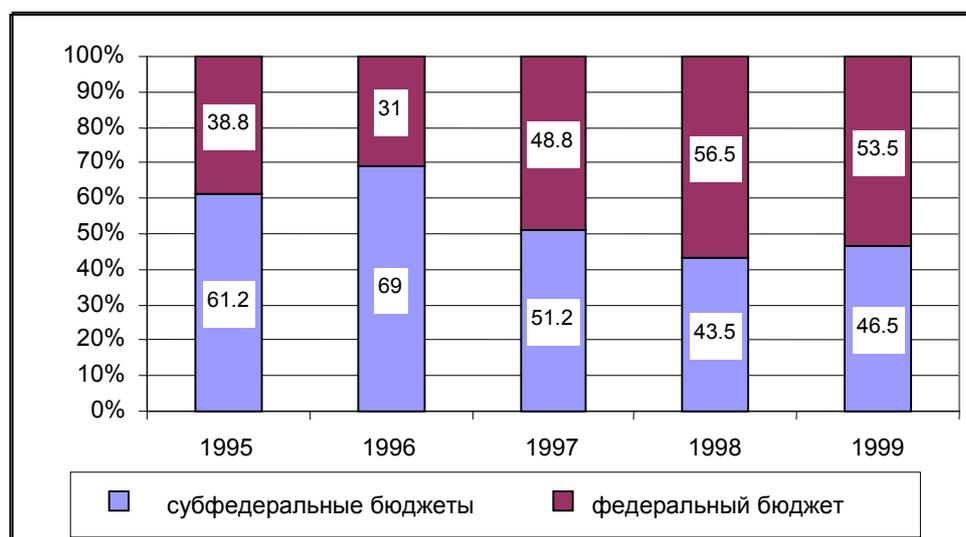


Рис. 3.4. Распределение расходов на социальную политику между федеральным и региональными бюджетами, 1995-1999

Конституция РФ относит вопросы социальной защиты к совместному ведению РФ и субъектов РФ (ч. 1, ст. 72). В следствие этого, федеральное законодательство предоставляет субъектам РФ право устанавливать дополнительные (к федеральным) категории лиц и выплаты, льготы, пособия, другие виды социальной помощи и защиты, финансируемые соответственно из бюджетов субъектов РФ. В свою очередь, органы местного самоуправления также обладают полномочиями устанавливать на своей территории дополнительные (к федеральным и региональным) категории лиц и виды социальной помощи и защиты, которые финансируются из местных бюджетов.

Летом 1999 г. был принят Федеральный закон "О государственной социальной помощи", который в первоначальном варианте рассматривался как

закон о перестройке всей системы социальной защиты на основе адресного принципа. В окончательной редакции этот закон сильно изменился и сейчас он означает лишь появление на федеральном уровне нового пособия, которое можно назвать пособие по бедности. Право на это пособие предоставляется всем семьям, доходы которых не превышают прожиточного минимума. Источником финансирования данного пособия являются бюджеты субъектов федерации. Следует отметить, что до 1999 г. такое пособие уже существовало во многих регионах, но оно регламентировалось региональным законодательством. Сейчас, после принятия данного закона, недостаток средств для выплаты пособия по бедности может быть аргументом для обращения за трансфертами в федеральный бюджет.

Региональные нормативно-правовые акты, как правило, следуют за федеральными, однако, существует практика, когда они опережают федеральное законодательство, и в них закрепляются принципы, которые отсутствуют в законах федерального уровня.

Несмотря на то, что недостаток ресурсов является основной проблемой финансирования расходов на социальную политику как на уровне федерального, так и региональных бюджетов, социальные программы не ограничиваются только теми, которые реализуются в соответствии с федеральным законодательством.

Региональные социальные программы чаще всего либо расширяют круг участников федеральных социальных программ, либо вводят новые формы пособий, льгот и натуральных выплат.

Согласно данным мониторинга программ адресной помощи, проводимого Минтруда РФ в 1999-2000 гг., в 52 субъектах Федерации социальная помощь малоимущим оказывается регулярно, в 12 регионах ее предоставляют при появлении финансовых ресурсов, в 9 регионах (Калужская, Курская, Рязанская, Тверская, Тульская области, Бурятский АО, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Ингушетия и Республика Калмыкия) данный вид помощи не оказывается из-за отсутствия средств. В целом по России для финансирования программ социальной поддержки бедных используются средства региональных бюджетов (41%), местных бюджетов (32%), федерального бюджета (6%) и прочих источников (21%).

Наиболее распространенные формы оказания социальной помощи бедным – это предоставление натуральной помощи в виде бесплатных обедов, продуктовых наборов, предоставлении одежды и обуви (61 регион) и льгот на оплату жилья, товаров и услуг (53 региона). Непосредственно социальное пособие по бедности предоставляется в 21 регионе, при этом в денежной форме оно выплачивается только в 17 регионах. Получателями пособия в каждом регионе являются 5-6% населения, несмотря на то, что во всех регионах, выплачивающих пособие, доля бедных превышает 25%. Такие различия в численности потенциальных претендентов на пособие по бедности и реальных получателей обусловлены тем, что практически все регионы используют более «жесткую» черту бедности (50% - 70% от прожиточного минимума) и допускают к получению пособия только определенные категории населения. Практически все регионы исключают из числа получателей пособия лиц в трудоспособном возрасте.

Средний размер адресного социального пособия по бедности составляет 40-80 рублей на человека. В рамках отдельных методик поддержки бедного населения (например, в Республике КОМИ), применяется принцип подтягивания доходов бедного населения к фиксированному уровню минимального гарантированного дохода. В отдельных регионах устанавливается фиксированный размер пособия для всех заявителей.

Большинство регионов серьезно озабочены проблемой большой численности потенциальных претендентов на адресные пособия по бедности и поэтому реализуют различные схемы, ограничивающие попадание в число получателей пособия не самых бедных семей. Помимо процедур контроля доходов большинство экспертов отмечают, что действенным элементом защиты от «фиктивных» бедных является непривлекательность форм адресной поддержки для небедных групп населения.

3.4. Кто сегодня получает социальные льготы и выплаты?

С началом рыночных преобразований основной задачей системы социальной защиты стало оперативное реагирование на обостряющиеся социально-экономические проблемы (рост числа бедных и безработных, появление беженцев и мигрантов, невыплаты заработной платы и пенсий и пр.). Как реакция на эти процессы, возникли новые виды социальных пособий и льгот на федеральном, региональном и местном уровнях. Но, еще раз отметим, что основные социальные обязательства и принципы социальной поддержки советского периода были сохранены. В результате стали появляться параллельные однотипные социальные программы для отдельных категорий населения и для бедных. Например, мы уже отмечали, что в настоящее время существуют две программы социальных дотаций на оплату жилищно-коммунальных услуг. Первая – это льготы для определенных категорий населения, предоставляемые без контроля доходов домохозяйств, вторая – это жилищные субсидии для бедных. При этом в 2001 г. расходы на оплату жилищных субсидий составили только 21,6% от расходов на оплату льгот⁴⁶.

Кто сегодня представлен среди получателей льгот и какова численность льготников? Наиболее полную информацию по данному вопросу дают данные Установочного национального обследования благосостояния населения и его участия в социальных программах (НОБУС), позволившего учесть основные категории населения, которые в соответствии с установленным законодательством порядком имеют право на получение различных социальных льгот и оценить концентрацию категорий льготополучателей в каждом домохозяйстве.

По данным обследования, 38,4% домохозяйств имеют в своем составе людей, получающих льготы на основе **принадлежности к льготным категориям** (табл.3.4). При этом особого внимания заслуживает тот факт, что в 14,6% от общего числа домохозяйств (или 38% от числа тех, кто имеет в своем составе представителей льготных категорий) одновременно два и более

⁴⁶ Рассчитано по Социальное положение и уровень жизни населения России 2002: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2002. стр. 179 и 184.

человека заявляют о принадлежности к льготным категориям населения.

Анализ распределения домашних хозяйств по числу представителей льготных категорий в зависимости от демографического типа домохозяйства показывает, что в большей степени льготополучатели концентрируются в семьях, состоящих только из пенсионеров, пенсионеров с другими иждивенцами, а также в сложных семьях, в состав которых входят родственники старших возрастов.

Это объясняется тем, что перечень основных категорий льготополучателей охватывает в основном пожилую часть населения страны, т.к. именно люди преклонного возраста имеют заслуги перед государством, которые дают право на получение определенного количества, закрепленных в законодательном порядке льгот и услуг. Социальная помощь в виде льгот и дотаций в меньшей степени затрагивает молодое поколение: по данным НОБУС средний возраст льготополучателей – 62 года, в то время как средний возраст населения, не охваченного льготами - в два раза моложе.

Таблица 3.4. Концентрация категорий льготополучателей в зависимости от демографического типа домохозяйства по данным установочного обследования НОБУС, %.

	Концентрация льготных категорий в домохозяйствах							
		0	1	2	3	4	5	6 и больше
Всего:	100,0	61,6	23,8	11,1	2,1	1,1	0,2	0,1
В том числе по типам домохозяйств:								
Одиночки работоспособного возраста	100,0	89,7	9,5	0,7	0,1	0,0	0,0	0,0
Одинокие пенсионеры	100,0	29,2	55,0	15,0	0,8	0,0	0,0	0,0
Супружеская пара без детей работоспособного возраста	100,0	70,0	18,3	10,2	1,1	0,4	0,0	0,0
Супружеская пара пенсионного возраста	100,0	20,1	23,7	40,6	9,1	5,8	0,5	0,2
Супружеская пара с детьми до 18 лет	100,0	85,6	10,8	2,4	0,6	0,5	0,1	0,0
Супружеская пара с детьми старше 18 лет	100,0	65,1	18,2	11,8	3,0	1,5	0,3	0,1
Неполные семьи с детьми до 18 лет	100,0	92,8	6,0	0,8	0,4	0,0	0,0	0,0
Неполные семьи с детьми старше 18 лет	100,0	55,9	33,5	8,8	1,6	0,2	0,0	0,0
Сложные семьи	100,0	50,0	30,6	13,9	3,2	1,4	0,5	0,4

Принадлежность к разным льготным категориям подтверждает только право на получение различного количества льгот, но не отвечает на вопрос о реальном их получении. В этой связи более информативным является показатель «количество полученных видов льгот на домохозяйство»,

оценивающий реальную включенность в программу социальных льгот.

Переход к показателю «число полученных видов льгот на домохозяйство» позволил нам сделать ряд принципиально важных выводов. Во-первых, данный индикатор участия населения в социальных программах показывает, что реальное число домохозяйств, получивших хотя бы одну льготу, выше числа тех семей, которые имеют в своем составе представителей льготных категорий: 53.8% против 38.4%. При этом 17.8% домохозяйств получают только одну льготу или дотацию; 24.4% - две, а 11.6% имели 3 льготы/дотации и более на домохозяйство (Табл. 3.5).

Таблица 3.5. Концентрация видов льгот в зависимости от демографического типа домохозяйства по данным установочного обследования НОБУС, %.

	Концентрация видов льгот в домохозяйствах						
		0	1	2	3	4	5 и больше
Всего:	100,0	46,2	17,8	24,4	9,2	2,0	0,4
В том числе по типам домохозяйств:							
Одиночки работоспособного возраста	100,0	77,9	10,6	7,6	3,1	0,6	0,2
Одинокие пенсионеры	100,0	19,7	19,7	43,8	14,2	2,5	0,1
Супружеская пара без детей работоспособного возраста	100,0	57,9	15,2	19,7	5,9	1,1	0,2
Супружеская пара пенсионного возраста	100,0	13,7	18,2	45,4	18,6	3,9	0,2
Супружеская пара с детьми до 18 лет	100,0	65,3	18,5	10,1	4,3	1,4	0,4
Супружеская пара с детьми старше 18 лет	100,0	50,5	16,4	22,8	8,3	1,7	0,3
Неполные семьи с детьми до 18 лет	100,0	65,3	21,1	9,1	3,3	0,9	0,3
Неполные семьи с детьми старше 18 лет	100,0	40,9	17,4	29,2	10,3	1,9	0,3
Сложные семьи	100,0	33,1	18,7	31,2	13,3	3,1	0,6

Анализ функционирования программ социальных льгот показывает, что и реальными получателями льгот в основном являются семьи, в состав которых входят пенсионеры. Максимальное количество льгот концентрируется в семьях «чистых» пенсионеров: 80% одиноких пенсионеров и 86% супружеских пар пенсионеров получают хотя бы одну льготу, при этом более 20% домохозяйств, состоящих из двух пенсионеров, пользуются одновременно 3-мя видами льготами и более. Поскольку именно пенсионеры являются основными льготополучателями, то и в сложных семьях, в состав которых, как правило, также входят пенсионеры, обеспеченность социальными льготами намного выше, чем в семьях молодого и среднего поколения.

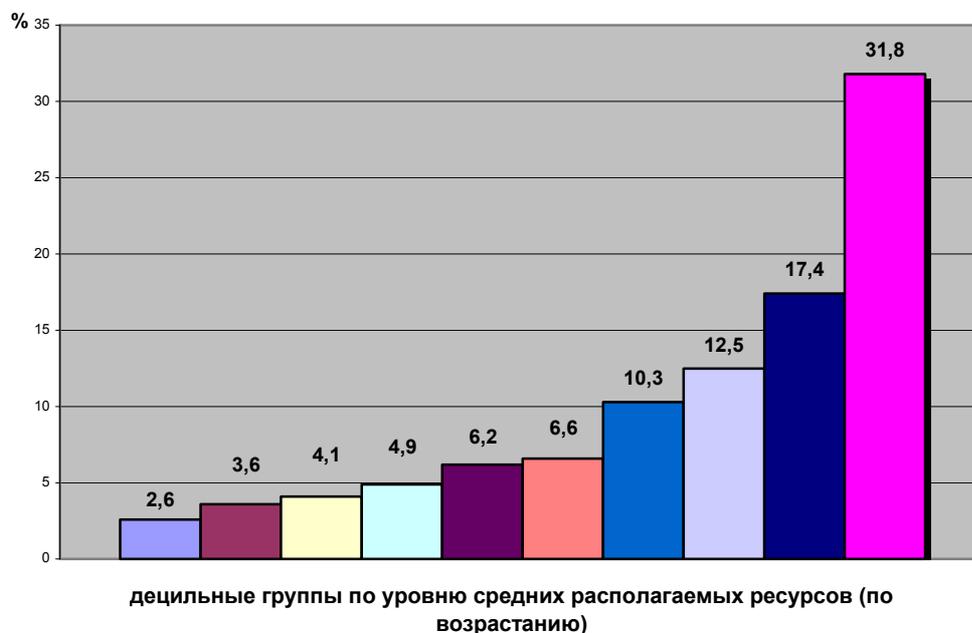
Вместе с тем, 16% домохозяйств, не заявивших о наличии представителей льготных категорий, но реально участвующие в программе социальных льгот, имели льготы на:

- оплату жилья, коммунальных услуг и телефона,
- питание,
- содержание детей в детских дошкольных учреждениях,
- обучение детей и взрослых.

У 70% таких семей основным источником дохода являются заработки членов домохозяйства от работы по найму, в то время как среди всех домохозяйств, имеющих льготы, зарплату в качестве одного источника дохода имеют чуть больше 50%. Это свидетельствует о том, что в основном данная группа представлена домохозяйствами с работниками. С социально-демографической точки зрения эти семьи в основном представлены полными семьями с детьми и одинокими матерями, проживающими без пожилых родственников.

В тоже время, большая часть семей, имеющих высокую иждивенческую нагрузку, и, как следствие этого, отличающихся более высоким риском бедности, остаются практически без государственной поддержки. По данным рассматриваемого нами обследования из системы социальных льгот оказываются исключенными 65% неполных семей с детьми и почти 50% многодетных семей, в то время как именно эти семьи имеют максимальный риск бедности. Это означает, что семьи с максимальным риском бедности (многодетные, неполные, семьи с детьми) ограничены в доступе к самой массовой российской социальной программе – программе социальных льгот.

Рис.3.5. Стоимость предоставляемых в натуральном выражении дотаций и льгот



Наши расчеты на основе данных обследования Госкомстатом РФ бюджетов домашних хозяйств за 2001 г. показывают, что натуральные льготы, как и большинство социальных выплат, также в большей степени доступны для более обеспеченных слоев населения: 10% самых бедных домохозяйств получают 2.6% от общего объема натуральных льгот, а 10% самых обеспеченных – 31.8% (см. рис.3.5.).

Поскольку мы хотим посмотреть на данные о значимости социальных льгот для населения в контексте содействия сокращению бедности, то в дальнейшем будем рассматривать данные за 2000 г., т.к. более поздние базы данных не позволяют проанализировать распределение льгот в контексте «бедные - небедные» (см. табл.3.6).

Таблица 3. 6. Доля получателей и средний размер натуральных льгот, по данным 2000 г.

2000 г	Все домохозяйств а	в том числе		Домохозяйства со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума
		в городской местности	в сельской местности	
Домохозяйства, имеющие в своем составе получателей дотаций и льгот, в % к числу домохозяйств из них:	37,4	41,5	26,4	28,8
на оплату транспортных расходов	20,3	25,6	6,0	13,6
на оплату жилья	20,0	22,7	12,5	15,2
на оплату отдыха	1,2	1,5	0,5	0,4
на медицинское обслуживание	1,2	1,3	0,8	0,8
Размер дотаций и льгот, в среднем на получателя в месяц, рублей:				
на питание	88,9	101,2	67,6	64,9
на оплату транспортных расходов	78,2	81,1	39,9	52,7
на оплату жилья	61,2	63,4	50,1	53,8
на оплату отдыха	892,7	925,9	623,2	336,0
на медицинское обслуживание	206,2	178,9	324,0	46,2

Что показывают эти данные? Прежде всего, то, что в большей степени пользователями натуральных социальных льгот являются городские жители. Особенно рельефно это проявляется при анализе доступа к льготам на оплату транспортных расходов: в городской местности доля льготополучателей в 4 раза превышает уровень, наблюдаемый в сельской местности. В этом, с одной

стороны, не наблюдается никаких противоречий, т.к. жизнь в городе требует более частого использования транспорта, но с другой стороны, социально незащищенные жители села нередко оказываются отрезанными от социальных услуг, особенно медицинских, в том числе и в силу отсутствия возможности воспользоваться льготным проездом (в том числе и по причине отсутствия регулярного транспортного снабжения в отдаленных районах). Городские жители также имеют гораздо больший доступ к льготам на оплату жилья и коммунальных услуг. Следует заметить, что льготы на оплату транспорта и жилищно-коммунальных услуг являются самыми распространенными. Но средняя величина этих льгот невелика.

Что же касается самых дорогостоящих льгот, например, на оплату отдыха (в расчете на одного получателя они в 10-15 раз больше льгот на оплату жилья), то их массовыми не назовешь: их получатели встречаются примерно в 1,5-2,0% домохозяйств, и, скорее всего, это – не самые обездоленные. Вероятно, именно эти льготы станут предметом пристального внимания при реформировании системы. Аналогичным образом, лишь незначительная часть граждан может реализовать свое право на льготную оплату санаторно-курортного лечения. Хотя если проанализировать законодательство, то граждан, имеющих такое право без учета страховых путевок для работающих, примерно 5 - 10%⁴⁷. Это еще раз подтверждает тот факт, что на пути доступа к льготам существуют серьезные барьеры, ограничивающие доступ в первую очередь самым незащищенным.

Каково положение бедных домохозяйств в общей иерархии доступа к социальным льготам? Поскольку мы уже отмечали ранее, что натуральные льготы в большей степени доступны более обеспеченным группам населения, то вполне предсказуемым оказался и результат обследования бюджетов домашних хозяйств: и по показателям доступа к льготам и по размерам ресурсов, которые предоставляются, бедные семьи в меньшей степени включены в данную форму социальной поддержки. Такая тенденция наблюдается по всем льготам, как по самым распространенным, так и дорогим, в расчете на одного получателя.

Таким образом, видно, что в России по-прежнему сохраняется обширная и разветвленная система льгот, но она крайне неэффективна ни в решении задачи выделения наиболее достойных и заслуженных членов общества, ни, тем более, в борьбе с бедностью. Как показывает практика, связанная с предоставлением населению различных мер социальной защиты, основными недостатками сложившейся системы социальных льгот являются:

- предоставление льгот по категориальному принципу, независимо от материального положения их получателей, игнорирование экономических возможностей семей.;
- отсутствие четкого разграничения полномочий, ответственности и источников финансирования по предоставлению социальных пособий и льгот между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Это приводит к размыванию ответственности за предоставление и финансовое обеспечение социальных выплат и льгот и дисбалансу между расходными обязательствами и возможностями их финансирования. В

⁴⁷ Ветераны и инвалиды войны, участники ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АС, военные пенсионеры, граждане, подвергшиеся репрессиям и пр.

итоге межбюджетные отношения остаются неурегулированными.

- расходы региональных и местных бюджетов перегружены социальными обязательствами, установленными федеральным законодательством (т.н. нефинансируемыми «федеральными мандатами»), в результате льготы хронически недофинансируются, а население остается недовольным;
- наличие экономически невыгодных бюджетных субсидий и дотаций производителям товаров и услуг, вместо непосредственной социальной помощи в денежной форме конкретным целевым группам населения, что приводит к безадресному и расточительному расходованию бюджетных средств;
- отсутствие здоровой конкуренции между производителями льготных услуг и товаров по цене и качеству их предоставления населению, поскольку льготы в принципе искажают экономическую природу цен и издержек в условиях рынка.

Действующая система социальных выплат и льгот в условиях рыночных реформ тяжелым бременем ложится на бюджеты всех уровней, с одной стороны и на экономические субъекты, включая население, с другой.

Требуется постепенный и взвешенный подход к пересмотру и отмене ряда льгот при введении адекватных компенсационных механизмов для населения и, прежде всего, для малоимущих и наиболее уязвимых его слоёв.

Льготы, установленные для различных категорий работающих граждан (в частности, для работников правоохранительных органов, военнослужащих), целесообразно перевести в форму денежных выплат. При отказе от традиционно сложившегося уравнительного предоставления социальных льгот следует учитывать категории граждан, которые по своему физическому, возрастному состоянию лишены возможности самообеспечения. В этом случае социальные льготы необходимо трансформировать в один из видов государственной социальной помощи.

Последовательное осуществление политики, базирующейся на реально имеющихся у государства ресурсах и возможностях, предполагает переход к перераспределению социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям. Только в этом случае активная социальная политика может выступить не ограничителем, а катализатором экономического роста.

3.5. Основные направления реформирования в сфере социальной защиты населения

Система социальной защиты призвана преодолеть риск оказаться за чертой бедности или в числе социально исключенных групп. Поэтому она включает в себя целый комплекс мер и стратегий, нацеленных на поддержку минимального уровня благосостояния всех категорий населения, сглаживание возможных негативных последствий падения уровня дохода в течение всей жизни (т. е. перераспределение ресурсов в масштабе жизненного цикла человека), а также предоставление страховой защиты на случай «шоковой» потери дохода, например в результате утраты трудоспособности.

Наряду с этим современные системы социальной поддержки населения включают и так называемые «программы расширенного спектра», связанные с преодолением проблем дискриминации и социальной исключенности, которые могут возникать в семьях с различным первоначальным уровнем благосостояния. Речь идет о программах защиты от насилия в семье, интеграции инвалидов в общественную жизнь и т.п. С развитием гражданского общества и ростом самосознания различных групп (женщины, инвалиды) доля социальных программ и услуг, направленных на эти группы, постепенно возрастает.

Эффективность каждого элемента, нацеленного на решение части общей задачи повышения благосостояния, во многом зависит от его увязки с другими составляющими, от комплексности подхода к борьбе с бедностью и социальной незащищенностью. Систему социальной защиты можно рассматривать, таким образом, как инструмент управления социальными рисками, в котором основными являются такие составляющие, как программы выравнивания доходов, включая страхование, но наряду с этим существует и поддержка особых (целевых) групп населения или особых потребностей⁴⁸.

При таком подходе делается акцент на переход от программ доведения доходов малообеспеченных слоев населения до черты бедности к современным программам расширенного спектра, которые содействуют выравниванию уровня благосостояния, к увеличению доступа к общественным благам, повышению возможностей развития для социально уязвимых групп, всестороннему учету факторов общего экономического развития страны или региона и т.п. Современные программы социальной защиты должны стремиться к максимальному учету факторов социального риска и к разработке инструментов, которые могли бы фокусироваться на:

- превентивных мерах (снижение риска – программы инвестиций в человеческий капитал);
- смягчающих мерах (снижение амплитуды колебаний дохода - пенсии по старости, по случаю потери кормильца и другие программы, поддерживающие минимальный уровень благосостояния наиболее незащищенных категорий населения, включая престарелых, инвалидов, детей);
- мерах по преодолению негативных последствий (пособия по нуждаемости, общественные работы, оказание единовременной помощи и предоставление социальных услуг для обеспечения минимального уровня благосостояния семей, не способных поддерживать свое потребление на минимально гарантированном уровне).

⁴⁸ В зависимости от специфики страны или ее доминирующей идеологии социальные программы одного типа могут рассматриваться несколько по-разному. Например, детские пособия в скандинавских странах считаются программой поддержки воспроизводства населения (хотя известно, что они не оказывают статистически значимого влияния на принятие решений о рождении детей) и предоставляются вне зависимости от уровня доходов семьи, в то время как в США эти пособия считаются мерой выравнивания доходов и преодоления рисков бедности, связанной с появлением в низкодоходных семьях иждивенцев.

При этом важной составляющей программ всех типов является переход от простого перераспределения доходов, предполагающего пассивную роль получателей помощи, к активной политике, стимулирующей усилия семей по выходу из социальной проблемы. В данном случае речь идет не о минимизации поддержки трудоспособному населению вплоть до момента истощения всех имеющихся ресурсов и попадания в «ловушку бедности», а о создании грамотных экономических стимулов к использованию трудового потенциала семей. Например, программы пособий по нуждаемости, использующие так называемую сложную компенсационную формулу расчета пособий, устроены так, что доход семьи, в которой есть работающие и приносящие трудовой доход члены, будет выше, чем у семьи, состоящей из полностью неработающих⁴⁹, но при этом соблюдается также и принцип «чем семья беднее, тем больше размер помощи» и «чем больше нуждающаяся семья, тем больше совокупный размер оказываемой ей помощи». Программы, составной частью которых являются встречные обязательства трудоспособных получателей по поиску работы, также соответствуют активному подходу.

В разработке социальной политики, основанной на снижении социального риска и повышении уровня защищенности населения, Россия сталкивается с очевидными проблемами. В их числе можно назвать проблему разграничения полномочий и ответственности между различными уровнями и ветвями власти в социальной сфере, проблему нахождения баланса между централизацией (государственные гарантии социальных прав) и децентрализацией, включая развитие социальных инноваций на местном уровне, проблему перераспределения ресурсов в социальной сфере. Однако к самым значительным относится проблема формирования баланса интересов между поколениями, различными доходными группами и категориями, обязательства общества перед которыми основаны на их заслугах или осознании вины государства перед ними.

Катализатором процессов реформирования социальной сферы в нашей стране является наличие избыточных, с точки зрения реальной потребности, но необеспеченных финансами обязательств государства перед своими гражданами. Базовые модели социальной защиты, сложившиеся в советское время, основывались на поддержании граждан, имеющих те или иные заслуги перед государством (форма политического компромисса), на возмещении не социальных, а профессиональных рисков или рисков техногенных катастроф. При этом важно понимать, что при социализме распределение социальных благ было направлено отнюдь не на выравнивание уровня благосостояния или смягчение доходных колебаний, а, напротив, на повышение дифференциации в обществе.⁵⁰ В отличие от зарубежных аналогов, модели возмещения профессиональных рисков или рисков техногенных катастроф в советское время строились не на страховых принципах (что соответствовало бы концепции социальной защиты как инструмента управления рисками), а на принципах государственного обеспечения. Подобные подходы сформировали

⁴⁹ В отличие от программ, которые доводят уровень доходов любой нуждающейся семьи до черты бедности, тем самым обеспечивая одинаковый минимальный уровень как низкооплачиваемым работающим, так и семьям, живущим исключительно на пособия.

⁵⁰Подробнее об этом см. «Мифы о бедности и льготах».

разветвленную и запутанную систему льгот и привилегий, которая в середине 90-х годов XX в. вступила в противоречие с нарождавшейся моделью адресной социальной поддержки малоимущих домохозяйств.

Данная противоречивость интересов привилегированных, заслуженных и малоимущих групп населения и подходов к социальной политике, и вызванное ей сопротивление реформам, как раз и проистекают из того факта, что в России, в дополнение к сохранившемуся масштабному субсидированию жилищно-коммунального хозяйства и образования, федеральным законодательством до сих пор предусмотрены 206 видов социальных выплат, льгот и пособий, которые предоставляются без учета нуждаемости 98 категориям населения, а региональным — 229 видов выплат и льгот для 332 групп граждан. При этом размер каждой из выплат, как правило, очень мал, составляет 1–7 % процентов от прожиточного минимума. Большинство льгот и выплат предоставляется различными ведомствами и на основе разных правил, что, с одной стороны, увеличивает административные издержки на оказание социальной помощи населению, а с другой – приводит к неоправданным затратам времени и усилий получателей помощи и отталкивает тех из них, для кого выполнение административных требований оказывается непосильным, в том числе, самых незащищенных.

Исполнение всех социальных обязательств, предусмотренных федеральным и региональным законодательством, нереально; это потребовало бы роста бюджетных доходов в 2-3 раза. Реформа социального законодательства проходит крайне медленно, что крайне тяжело сказывается на положении муниципальных образований, на которые ложится основная ответственность за реализацию федеральных законов по льготам и выплатам населению. При этом существующая система межбюджетных отношений не осуществляет функцию выравнивания. Среднедушевые расходы территориальных бюджетов на социальную политику, рассчитанные в процентах к региональному прожиточному минимуму, выше в тех регионах, где ниже уровень бедности.

Даже если бы у государства было достаточно средств для финансирования всех предусмотренных законодательством социальных льгот и выплат, это не решило бы насущные проблемы населения. Нынешняя система социальной защиты не адаптирована к условиям экономического неравенства и возникшей социальной дифференциации, она продолжает ориентироваться на оказание помощи наиболее заслуженным или традиционно уязвимым категориям населения, исключая из сферы поддержки нуждающиеся семьи, не относящиеся к этим категориям. В конечном итоге существующая система льгот и привилегий неэффективна как с точки зрения принципов социальной справедливости, так и с точки зрения экономической целесообразности. Кроме того, существующая организация социально значимых услуг, в том числе, услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, основанная на дотировании государством (или муниципалитетом) их производителей, не способствовала появлению конкуренции и какой-либо заинтересованности у потребителей в контроле качества, что не позволяло надеяться на повышение качества или снижение себестоимости услуг.

При этом важнейшей нерешенной проблемой сегодня является проблема бедности, ставящая вопрос о сосредоточении ограниченных общественных ресурсы на помощи самым нуждающимся. Требование перехода к адресной социальной поддержке населения появилось на повестке дня не только в связи с бюджетными ограничениями, но и в связи с невозможностью решить проблему бедности традиционными методами. Адресная социальная поддержка оказывается бедным и должна быть четко отделена от всех других социальных благ. Государство вправе предоставлять дополнительные блага тем, кто оказал ему значительные услуги, а также профессиональным группам. Однако адресная социальная помощь не занимается вопросами социальных гарантий гражданам с особыми заслугами перед государством. Формы социальных привилегий для таких лиц могут быть совсем иными, чем используемые сегодня льготы.

Иными словами, задачи политики в области социальной защиты на современном этапе преобразований значительно шире, чем пассивное распределение ограниченных ресурсов и благ. Снижение бедности и социального неравенства, повышение эффективности социальных пособий, придание социальной помощи комплексного характера, учитывающего наиболее насущные потребности семей, расширение рынка социальных услуг и обеспечение свободы выбора граждан, пользующихся социальными услугами - все это требует осуществления ряда институциональных преобразований в по крайней мере двух важнейших областях.

1. Защита наиболее нуждающихся семей путем

- ⇒ концентрации бюджетных ресурсов на помощи наиболее нуждающимся,
- ⇒ переориентации бюджетных потоков от производителей к получателям помощи, т.е. постепенной замены категориальных льгот компенсационными выплатами населению,
- ⇒ совершенствования процедур оценки нуждаемости,
- ⇒ предоставления адресной социальной поддержки с учетом всех видов социальной помощи и льгот, оказанных гражданину (домохозяйству) ранее;
- ⇒ введения встречных обязательств получателей помощи, например, по трудоустройству, для использования всех возможностей выхода из трудной жизненной ситуации

2. Повышение эффективности социальной помощи и социального обслуживания путем

- ⇒ использования рыночных механизмов в социальном обслуживании, развития конкуренции и демополизации данного сектора,
- ⇒ расширения форм предоставления услуг,
- ⇒ отказа от субсидирования производителей услуг, введения платности при сохранении компенсаций нуждающимся семьям и гражданам
- ⇒ обеспечения прозрачности бюджетных социальных расходов, выделения четких приоритетов государственной поддержки, развития общественного контроля над учреждениями социального комплекса.

Рассматривая пути перехода к адресной и эффективной социальной помощи, важно осознать, что ее основой является отказ от субсидирования производителей услуг в сфере транспорта, ЖКХ, социальной помощи и переход к финансированию (субсидированию) потребителей этих услуг. Это связано с целым рядом преимуществ субсидий/выплат населению перед субсидированием производителей, непосредственной формой чего являются нынешние льготы.

Прежде всего, потребительские субсидии эффективны в решении проблемы доступа неимущих слоев населения или групп с ограниченными возможностями к жизненно важным товарам и услугам, не потребляемым ими на уровне социально оптимального. Потребительская субсидия позволяет государству направлять бюджетные средства на нужды наиболее социально незащищенных слоев населения, достигая таким образом большего *равенства* в распределении общественных благ, что в полной мере отражает принцип социальной справедливости, декларируемый, но не воплощенный до конца в социальной политике России. Кроме того, свобода потребительского выбора, выраженная в праве перераспределения ресурсов в зависимости от реальных нужд потребителя, и развитие конкуренции приводит к большей *экономической эффективности* распределения ресурсов. Выбор продукта и поставщика, в конечном счете, остается за потребителем, что способствует большей отзывчивости предложения на нужды, интересы и вкусы потребителя. Потребительские субсидии также эффективны в увеличении *бюджетной дисциплины потребителя*, его более рационального участия в распределении своих средств. Опыт зарубежных социальных программ показывает, что потребительская субсидия, подкрепленная условием софинансирования, повышает ответственность потребителя и его заинтересованность в получении качественного и недорогого продукта или услуги⁵¹.

Полный и одновременный отказ от субсидирования производителей во всех областях социальной сферы не является, на наш взгляд, приемлемым вариантом политики. Потребительские субсидии не будут эффективны в решении таких проблем, как техническое оснащение школ, повышение квалификации персонала детских дошкольных учреждений, снижение текучести кадров в службах надомной помощи престарелым и инвалидам. Задача улучшения качества услуги или товара через финансирование таких «слабых мест» решается легче, дешевле, и эффективнее посредством финансирования именно производителей, поставщиков услуг. Нельзя забывать и о том, что субсидия производителям хорошо справляется с задачей обеспечения минимального уровня финансирования, гарантирующего устойчивость системы социальных услуг в целом⁵². Однако данная задача решается все же более эффективно, если в качестве механизма субсидирования производителей социальных услуг используются методы, способствующие развитию конкуренции и повышению качества. К их числу относятся, например, **отказ от финансирования учреждений по факту их наличия и переход к**

⁵¹ См. «Теория и практика перехода к потребительской субсидии». М.: Фонд «Институт экономики города, 2002.

⁵² Если при этом берутся во внимание не только государственные учреждения и предприятия, но и предприятия иных форм собственности через государственный и муниципальный заказ.

финансированию поддушевой стоимости оказанных услуг, а также конкурсное размещение социального заказа на муниципальном или региональном уровне.

Важным вопросом в осуществлении политики перехода к адресному субсидированию потребителей является определение степени свободы потребителя в использовании средств, предоставляемых по программам социальной помощи (целевое или нецелевое использование субсидий). Несмотря на экономическую привлекательность денежных субсидий, максимизация потребительского выбора не самоцель, а средство к улучшению качества жизни социально незащищенных граждан. В отдельных случаях бывает так, что предоставление населению полной свободы в распоряжении денежными средствами государственной социальной помощи идет во вред обществу, в результате чего государство вынуждено придерживаться патерналистского подхода. Поиск оптимального соотношения между потребностями населения в социальной защите и общей экономической эффективностью далеко не прост. Такие известные негативные эффекты денежных социальных выплат/субсидий, как снижение занятости, попадание в «ловушку бедности», нецелевое использование выделенных средств внутри домохозяйства заставляют включать механизмы ограничения степени свободы потребителя при использовании предоставляемых субсидий.

Существует мнение, что переход к адресности, необходимой частью которого должно стать значительное расширение использование потребительских субсидий в программах социальной помощи, может существенно повысить административные издержки в связи с отсутствием надлежащей системы сбора, оценки и проверки информации о доходах. Такой тезис может быть верен для беднейших стран, которые в отсутствие сколь бы то ни было развитой системы социальной защиты могут продолжать использовать столь неэффективные методы, как всеобщие ценовые субсидии или, в лучшем случае категориальный принцип отбора целевой группы. Однако в условиях России несовершенная пока система управления социальным сектором не должна быть барьером для реализации адресных программ потребительских субсидий. Напротив, существуют как возможности, так и необходимость постепенного реформирования существующих методов управления учреждениями социальной сферы и органами социальной защиты в ходе реализации пилотных инновационных программ адресной социальной помощи, то есть потребительских субсидий. Одним из важнейших факторов успеха этих программ может стать создание на федеральном уровне института **региональных демонстрационных программ.**

Данный механизм представляет собой баланс между унификацией правил игры и четким администрированием по вертикали власти и гибким региональным управлением, которое не только учитывает культурное разнообразие и экономические особенности территорий, но и превращает это разнообразие в источник эффективности государственной власти. Реальная управляемость достигается за счет таких механизмов, которые позволяют стимулировать местные инициативы и направлять их в нужное для проведения федеральной политики русло. Ответственность за выработку целей федеральной политики сохраняется за федеральными органами законодательной власти.

Федеральные органы исполнительной власти несут ответственность за определение порядка проведения региональных демонстрационных программ, выдачу разрешения на их проведение, контроль и оценку результатов. Таким образом, им делегируется право на изменение порядка реализации федерального законодательства. Это изменение является временным, ограниченным рамками отдельных территорий. При этом реформа федерального законодательства в целом остается прерогативой органов представительной власти. Для его функционирования важно четкое распределение ролей и полномочий между различными уровнями власти, осуществляющими управление социальной сферой. От их координации и согласованности зависит степень охвата целевой группы, т.е. наиболее нуждающихся, уровень информированности населения и его участие в разрабатываемой структуре взаимоотношений государство - потребитель-производитель⁵³.

Простота, прозрачность и гибкость механизма потребительских субсидий позволяет акцентировать внимание государства на нуждах и потребностях социально незащищенного населения. Именно поэтому адресный подход ориентирован на использование модели потребительских субсидий. Кроме того, происходящая в стране реформа жилищно-коммунального хозяйства нацелена на создание конкурентной среды для расширения спектра и качества услуг, предоставляемых предприятиями жилищно-коммунального комплекса, на повышение ответственности потребителя за финансовое обеспечение предоставленных жилищно-коммунальных услуг в условиях долевого софинансирования. Все перечисленные задачи эффективнее решаются именно при использовании технологии потребительских субсидий, а не поддержки неэффективных производств в сфере ЖКХ.

Для России, в отличие от абсолютного большинства стран остального мира, потребительские субсидии до сих пор остаются достаточно новым подходом к предоставлению социальной помощи. Наиболее известные и опробованные формы - это крупные программы федерального уровня, включая субсидии на получение жилищно-коммунальных услуг, именные сертификаты на получение ссуды на строительство жилья для военнослужащих. Существует также ряд небольших местных программ, например: предоставление талонов на питание для малообеспеченных граждан, предоставление талонов на приобретение предметов гигиены, пособия на школьное питание и т.п. Этот опыт невелик, поскольку переход к денежным или квази-денежным выплатам населению затруднен сохраняющейся системой категориальных льгот, являющихся, как уже было отмечено, формой субсидирования производителей тех благ и услуг, которые предоставляются на льготной основе

В данной ситуации неудивительно, что принимаемых органами социальной защиты населения мер по сокращению бедности среди социально уязвимых групп населения недостаточно.. Органы социальной защиты предпринимают множество усилий, организуя работу по социальной поддержке населения, однако эти усилия рассредоточены на оказании различных видов

⁵³ Подробнее о системе региональных демонстрационных программ см. «Международный опыт организации программ адресной социальной помощи. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2001.

помощи множеству льготных групп населения, финансирование расплылено, а значительная его часть при этом выделяется на поддержание объектов социальной сферы. Еще раз подчеркиваем, что сегодня выведение социально незащищенных групп населения из состояния бедности возможно только при условии усиления адресности социальной поддержки населения, концентрации социальных расходов бюджета на помощи наиболее нуждающимся и оказанию поддержки группам, которые в наименьшей степени приспособлены к самостоятельному поддержанию своего жизненного уровня в условиях рыночной экономики.

Ниже мы предлагаем отдельные рекомендации по осуществлению институциональных преобразований в сфере социальной защиты в соответствии с принципами адресности и эффективности.

1. Отказ от субсидирования производителей. Важным шагом в реализации поставленной задачи должен стать отказ от открытия новых стационарных социальных учреждений и перераспределение средств в пользу дальнейшего развития и укрепления социальных служб надомного, дневного обслуживания пенсионеров, инвалидов, семей с детьми и других незащищенных категорий. Многочисленные исследования уже подтвердили, что стационарозамещающие формы имеют массу преимуществ как наименее затратные в финансовом плане формы социального обслуживания. При этом необходимо дальнейшее развитие платных социальных услуг как в сфере надомного обслуживания, так и в стационарных социальных учреждениях, в зависимости от доходов граждан и в соотношении с прожиточным минимумом.

На последующем этапе реформирования социальной сферы необходимо внедрение мер, содействующих развитию общественных и частных учреждений социального обслуживания. Важным механизмом, способствующим повышению эффективности социальных услуг и улучшению общественного контроля качества, является размещение государственного или муниципального заказа на социальное обслуживание как среди существующих учреждений различного уровня подчинения, так и среди негосударственных организаций на конкурсной основе. Конкурсное размещение областного или муниципального социального заказа особенно значимо в таких областях, которые в настоящий момент слабо охвачены существующими учреждениями. Например, такая форма будет значительно способствовать повышению качества социальных услуг для семей с детьми, особенно в сельских районах, а также для одиноко проживающих пенсионеров и инвалидов, относящихся к наиболее социально уязвимым категориям. При этом высвобождаемые бюджетные ресурсы могут направляться напрямую для повышения качества обслуживания наиболее нуждающихся групп населения и расширения охвата бедных социальными услугами, что в перспективе должно привести к сокращению уровня бедности.

2. Замена натуральных форм потребительских субсидий денежными, а также отказ от всеобщего предоставления благ и услуг по категориям и переход к платности при сохранении адресных форм компенсаций. Итогом проводимой работы должна стать частичная отмена льгот, частичный их перевод в форму повышения заработной платы (это касается профессиональных льгот) и частичный перевод в форму целевых денежных компенсаций для малоимущих или для тех целевых групп (например, Ветеранов Великой Отечественной

войны), обязательства перед которыми государство сохраняет при любой проводимой социальной политике. Замена льгот денежными компенсациями уже зарекомендовала себя как эффективная мера в ходе реализации местных социальных программ, связанных с поддержкой семей с детьми (питание для детей первых лет жизни, школьников и т.п.) и транспортных льгот для пенсионеров.

Введение компенсационных выплат для низкодоходных групп взамен всеобщего бесплатного предоставления социальных услуг позволит выполнить основную задачу социальной защиты, сохранив доступ населения к социальным благам и услугам при одновременном повышении их качества. Данный механизм позволяет а) использовать оценку уровня нуждаемости, б) перенаправить финансовые потоки непосредственным получателям, а не производителям услуг, в) дать нуждающимся людям равные с остальным населением возможности потребительского выбора.

Первым шагом при введении компенсации в момент перехода к платности в предоставлении социальных услуг становится определение параметров компенсационных выплат, на основе оценки рыночной стоимости услуг, их реального использования (востребованности) и доступности для целевых групп.

3. Оптимизация управления системой предоставления социальной помощи. В итоге реализации задачи управление программами предоставления всех видов социальной помощи населению должно быть переведено на принцип «одного окна». Для перехода на этот принцип требуется, в частности, централизация функций назначения и выплаты социальной помощи, в целях чего потребуются осуществить определенные действия, например, обеспечить соответствующую материальную базу, включая оборудование помещения для приема посетителей, разработать и ввести единую форму заявления на все виды социальных выплат и унифицировать процедуры их предоставления, провести дополнительное обучение специалистов, перераспределить функциональные обязанности между специалистами, увеличив штат работников на приеме и сократив число специалистов по назначению и выплате за счет их универсализации и др. Изменение организационно-правовой структуры органов социальной защиты населения, совершенствование системы административного управления отраслью, повышение эффективного бюджетного планирования, изменение направления финансовых потоков, поступающих на адресную социальную помощь населению – эти элементы политики также должны стать составными частями успешных административных преобразований.

Реализация данной задачи позволит как рационализировать общие издержки системы социальной защиты, так и более эффективно перераспределить работу внутри системы в пользу работы с населением, особенно с наиболее нуждающимися категориями.

4. Введение института региональных демонстрационных программ. Решение данной задачи позволит обеспечить региональное разнообразие и учет экономических, социальных и культурных особенностей регионов при сохранении контроля со стороны федеральных органов управления. К

сожалению, общая линия на разграничение предметов ведения и полномочий центра и субъектов Российской Федерации, проводимая властью в настоящий момент, противоречит данному подходу. В результате принятия закона «Об основах местного самоуправления», исключающего полномочия по социальной защите их сферы ответственности муниципалитетов, заинтересованность в проведении демонстрационных программ на местном уровне может исчезнуть. Напротив, одна из сильных сторон предлагаемого механизма демонстрационных программ состоит в том, что он может внести позитивный вклад в минимизацию потенциальных конфликтов, возникших в результате приведения регионального законодательства в соответствие федеральному законодательству и сокращения пространства управленческого маневра на региональном уровне.

Если цель Правительства Российской Федерации состоит в том, чтобы дать возможность органам государственной власти на уровне субъекта Федерации отработать на практике новые методы организации работы по реализации федеральной политики, то пример демонстрационных программ является одним из оптимальных средств реализации этой цели. При этом новые методы и правила по существу должны будут полностью соответствовать целям и задачам федеральной политики. Одним из результатов станет также создание основы для модернизации федерального законодательства на основе наиболее успешных, прошедших испытание практикой демонстрационных программ в регионах.

В качестве рекомендаций можно предложить примерно следующий порядок проведения региональных демонстрационных программ.

- Региональные демонстрационные программы предлагаются по инициативе органов власти субфедерального уровня, отбираются на конкурсных основах отраслевыми министерствами и утверждаются Правительством Российской Федерации на срок до 5 лет.
- Проведение демонстрационных программ не должно требовать предоставления дополнительных средств в дополнение к тем, что уже выделены федеральным правительством для решения поставленных задач.
- Неотъемлемым элементом демонстрационной программы является мониторинг ее реализации, оценка результатов, а также социальной и экономической эффективности выполнения, включая сравнительный анализ положения контрольной группы и другие полномасштабные мероприятия по оценке результативности программы.

По итогам оценки демонстрационной программы могут быть приняты решения, спектр которых варьируется от внесения изменений в федеральное законодательство, до принятия упрощенного порядка выдачи разрешений на проведение аналогичной программы в других регионах. В случае неудачного эксперимента возможен и отказ от реализации аналогичных программ в будущем, но при продуманном подходе к планированию демонстрационных программ шансы на успех являются достаточно высокими

Потребность в перечисленных выше преобразованиях остро чувствуется в первую очередь на региональном и муниципальном уровне, однако помимо сложностей преодоления инерционности и принятия мер непопулярного

характера, низкие темпы движения вперед в данной области определяются несколькими обстоятельствами, среди которых:

(1) несогласованность законодательных документов, определяющих наиболее масштабные социальные программы (например, жилищные субсидии и детские пособия), и отсутствие единых определений и подходов, которые использовались бы для всех программ социальной поддержки (частный случай для решения проблемы несовершенства законодательной базы, можно привести пример *отсутствия единой методики определения среднедушевого дохода*),

(2) отсутствие методического руководства со стороны федеральных органов пошаговой трансформацией морально устаревших льгот и пособий, переходом к адресным программам помощи, реорганизации финансовых потоков и разработкой процедур оценки уровня нуждаемости,

(3) низкие темпы действий на федеральном уровне по отказу от нефинансируемых мандатов и трансформации федеральных льгот, незначительные видимые мероприятия в области совершенствования и гармонизации нормативной базы, трансформации бюджетных потоков, необходимые для перехода к адресности.

Преодоление этих сложностей на федеральном уровне может стать залогом быстрого успеха социальных реформ по всей стране.

4. Доступность медицинской помощи

Государственные гарантии оказания населению медицинской помощи и их финансовое обеспечение

В советском государстве всем гражданам впервые в мире было гарантировано бесплатное получение медицинской помощи. Но сами эти гарантии были сформулированы в законодательстве в весьма общем виде. В статье 42 Конституции СССР (1977 г.) было записано, что право граждан на охрану здоровья "обеспечивается бесплатной квалифицированной медицинской помощью, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения, расширением сети учреждений для лечения и укрепления здоровья граждан". При этом перечень видов услуг, которые вправе был получить каждый гражданин, законом не определялся. Фактически это означало право граждан на бесплатное получение помощи в доступных для них медицинских учреждениях. При этом для лиц с разным социальным статусом, для жителей разных территорий были доступны разные по качеству оказываемой медицинской помощи лечебно-профилактические учреждения.

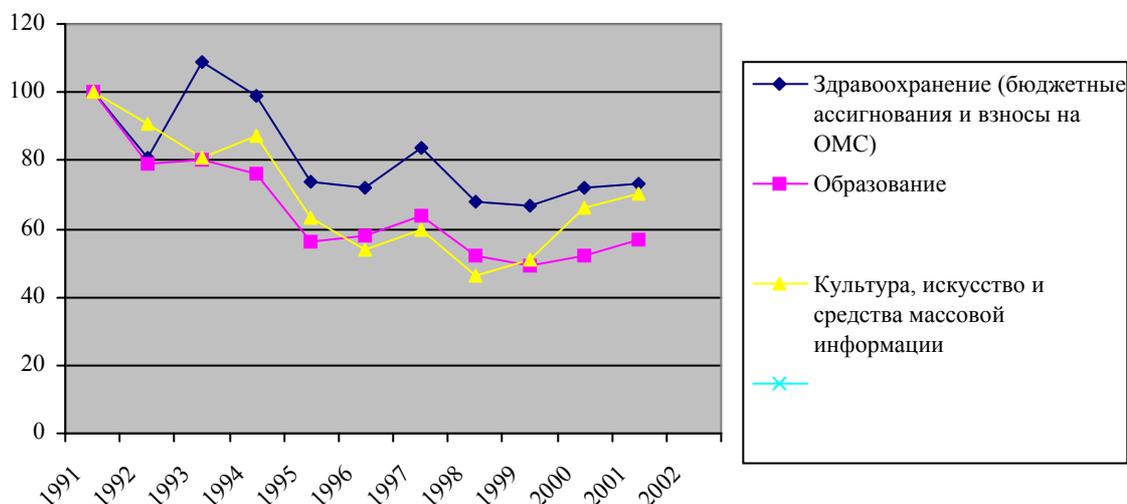
В Конституции России, принятой в 1993 г., был сохранен прежний подход к формулированию прав граждан на бесплатную медицинскую помощь. Статья 41 определяет, что "медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно".

Неспецифицированность государственных гарантий является характерной особенностью патерналистского отношения государства к предоставлению социальных услуг. Установление прав граждан на бесплатную медицинскую помощь обуславливается идеологическими представлениями и политическими факторами и не опосредствуется соизмерением декларируемых гарантий с экономическими возможностями. Это и влечет расплывчатость формулируемых прав и соответствующих обязательств государства.

Введение в России системы обязательного медицинского страхования (ОМС) призвано было изменить такое положение. Закон "О медицинском страховании граждан Российской Федерации", принятый в 1991 г., предусматривает, что объем и условия оказания гражданам медицинской помощи в рамках ОМС устанавливаются в базовой и территориальных программах ОМС. Однако в базовой программе, утвержденной правительством в 1992 г., гарантии гражданам сформулированы в весьма общем виде и не были конкретизированы в объемных и финансовых показателях. Тарифы взносов на ОМС работающего населения, равные 3,6% от фонда заработной платы, были установлены в 1993 г. без увязки с потребностями в ресурсном обеспечении медицинской помощи, которая должна предоставляться застрахованным. Размеры платежей из бюджета на ОМС неработающего населения вообще не были определены законодательно.

РИС 4.1.

**Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы
(1991 = 100 %)**



Источник: рассчитано по данным Госкомстата России с использованием индексов-дефляторов ВВП, публиковавшихся по истечении соответствующего года (1992 – 17,2; 1993 – 10,2; 1994 – 4,1; 1995 – 2,8; 1996 – 1,4; 1997 - 1,2; 1998 – 1,1; 1999- 1,6; 2000 – 1,4; 2001 – 1,2).

Таблица 4.1

**Расходы государства на отрасли социально-культурной сферы
(1991 = 100 %)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Здравоохранение В т.ч.	100	80	108	98	72	71	81	67	67	72	73
Государственный бюджет	100	80	91	81	59	57	65	51	51	54	55
Обязательные страховые взносы юридических лиц	-	-	17	17	13	14	16	16	16	18	18
Образование*	100	79	79	76	56	58	64	52	49	52	57
Культура, искусство и средства массовой информации*	100	91	81	87	63	54	60	46	51	66	70

* - расходы из государственного бюджета.

Источник: рассчитано по данным Госкомстата России с использованием индексов-дефляторов ВВП, публиковавшихся по истечении соответствующего года (1992 – 17,2; 1993 – 10,2; 1994 – 4,1; 1995 – 2,8; 1996 – 1,4; 1997 - 1,2; 1998 – 1,1; 1999- 1,6; 2000 – 1,4; 2001 – 1,2).

Если обязательства государства оказываются неспецифицированными, то с политико-экономической точки зрения это означает обязательства, как минимум, финансировать существующую сеть государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждений так, чтобы они могли продолжать оказывать те бесплатные медицинские услуги населению, структура которых исторически сложилась. Но тогда дисбаланс между обязательствами государства в сфере здравоохранения и их финансовым

обеспечением порождается и автоматически увеличивается с сокращением финансирования здравоохранения по сравнению с величиной, необходимой для обеспечения нормальных условий деятельности сложившейся сети лечебно-профилактических учреждений.

В переходный период значительно сократились возможности государства финансировать бесплатное предоставление населению медицинской помощи, вследствие чего резко ухудшилась ее доступность для широких слоев населения. Объем государственного финансирования здравоохранения (из бюджетов всех уровней и средств обязательного медицинского страхования) в 1998 г. в сопоставимом выражении уменьшился по сравнению с 1991 г. на 33 % (см. рис. 4.1, табл. 4.1). И эту оценку следует признать оптимистической, поскольку она получена с использованием индексов-дефляторов ВВП. По оценке Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, рассчитанной с учетом динамики цен по различным видам расходов отрасли здравоохранения, объем его государственного финансирования сократился за тот же период на 76%⁵⁴. Государственного финансирования (бюджетных ассигнований и взносов работодателей на обязательное медицинское страхование работающих) недостаточно для содержания имеющейся сети медицинских учреждений и тех объемов медицинской помощи, которые они предоставляют населению.

В 1998 г. правительство сделало важный шаг, направленный на уточнение существующих гарантий. Постановлением Правительства РФ № 1096 от 11.09.98 впервые была принята Программа государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью. Затем каждый год принимался новый вариант программы с небольшими изменениями.

Программа устанавливает, что гражданам Российской Федерации бесплатно предоставляются:

- скорая медицинская помощь при состояниях, угрожающих жизни или здоровью гражданина или окружающих его лиц, вызванных внезапными заболеваниями, обострениями хронических заболеваний, несчастными случаями, травмами и отравлениями, осложнениями беременности и при родах;
- амбулаторно-поликлиническая помощь, включая проведение мероприятий по профилактике (в том числе диспансерному наблюдению, включая наблюдение здоровых детей), диагностике (в том числе в диагностических центрах) и лечению заболеваний как в поликлинике, так и на дому, а также в дневных стационарах и в стационарах на дому амбулаторно-поликлинических учреждений (подразделений);
- стационарная помощь:
 - при острых заболеваниях и обострениях хронических болезней, отравлениях и травмах, требующих интенсивной терапии, круглосуточного медицинского наблюдения и изоляции по эпидемиологическим показаниям;

⁵⁴ Социальная политика. Материалы, представленные Центру стратегических разработок при Правительстве РФ. М., Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН., 2000 (неопубликованные материалы).

- при патологии беременности, родах и абортах;
- при плановой госпитализации с целью проведения лечения и реабилитации, требующих круглосуточного медицинского наблюдения, в том числе в детских и специализированных санаториях;
- при плановой госпитализации с целью проведения лечения и реабилитации, не требующих круглосуточного медицинского наблюдения, в стационарах (отделениях, палатах) дневного пребывания больничных учреждений.

При оказании скорой медицинской и стационарной помощи осуществляется бесплатная лекарственная помощь в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Программа не предусматривает каких-либо изменений в исторически сложившемся перечне видов медицинской помощи, которые должны предоставляться населению бесплатно. Но в ней впервые установлены показатели объемов медицинской помощи в расчете на 1000 населения, которые должны быть финансово обеспечены государством (табл. 4.2).

Таблица 4.2

Показатели программы государственных гарантий обеспечения бесплатной медицинской помощью

Виды медицинской помощи	Объем в расчете на 1000 чел.			
	Программа, 1998	Факт, 1999	Программа, 1999-2002	Факт, 2000
Скорая помощь, вызовов	340	318	318	331
Стационарная, койко-дней	2901,5	3452,0	2812,5	3528
Медицинская помощь в дневных стационарах, число дней лечения	660	14*	749	243
Поликлиническая, Врачебных посещений	9198	8964	9198	9062

* - количество лечившихся больных.

Источник: Министерство здравоохранения РФ. Сведения о сети и деятельности учреждений здравоохранения за 1999г., за 2000 г., форма № 47; Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. Сборник законодательных актов и нормативных документов, регламентирующих обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. Том 8. М.: Федеральный фонд ОМС, 1999, сс. 48-49; Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. Сборник законодательных актов и нормативных документов, регламентирующих обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. Том 10. М.: Федеральный фонд ОМС, 2000, сс. 178-179.

Таблица 4.3

Показатели состояния здоровья и медицинского обслуживания населения в Российской Федерации

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Число заболеваний с впервые установленным диагнозом (на 1000 населения)	н./д.	651,2	678,8	648,5	674,2	670,4	710,0	735,7	725,6
Смертность (на 1000 населения)	11,3	11,2	15,0	14,2	13,8	13,6	14,7	15,4	15,6
Ожидаемая продолжительность жизни (при рождении), лет	69,3	69,2	64,6	65,9	66,6	67,0	65,9	65,3	65,3
Число больничных учреждений, тыс.	12,5	12,8	12,1	11,8	11,5	11,1	10,9	10,7	10,6
Число коек в больничных учреждениях на 1000 населения	13,5	13,8	12,6	12,4	12,1	11,8	11,5	11,6	11,5
Число амбулаторно-поликлинических учреждений, тыс.	19,4	21,5	21,1	22,1	21,7	21,1	21,1	21,3	21,3
Число врачей всех специальностей, Всего, тыс.	620,7	667,3	653,7	669,2	673,7	679,8	686,0	680,2	677,8
На 10000 населения	43,2	45,0	44,5	45,7	46,2	46,7	47,2	47,2	47,3
Численность среднего медицинского персонала, всего, тыс.	1756,7	1844,0	1628,4	1648,6	1626,0	1620,9	1614,0	1563,6	1544,4
На 10000 населения	122,4	124,5	110,0	112,7	111,5	111,4	110,6	108,4	107,8
Среднее число врачебных посещений на одного жителя*	11,1	9,5	9,1	9,1	9,1	9,1	9,3	9,1	
Численность лиц, поступивших в больничные учреждения, на 100 населения	24,4	22,8	21,2	20,7	20,5	20,7	20,9	22,0	

* Включая посещения врачей в амбулаторно-поликлинических учреждениях, посещения врачами больных на дому, обращений к врачам станций и отделений скорой медицинской помощи.

Источник: Российский статистический ежегодник. Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2002, сс. 81, 239-247; Здоровье населения России и деятельность учреждений здравоохранения в 1997 году (статистические материалы). М.: Министерство здравоохранения РФ, 1998, сс.112, 119; Здоровье населения России и деятельность учреждений здравоохранения в 1999 году (статистические материалы). М.: Министерство здравоохранения РФ, 2000, сс.111, 120,130; Счета здравоохранения России 1994-1999 гг.. М.: Фонд «Российское здравоохранение», 2000, с. 5; Здравоохранение в России: Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2001, сс. 202, 207, 234, 284, 290, 292. данные Минздрава России.

Для того, чтобы сбалансировать ресурсные возможности государства с этими гарантиями, показатели объемов медицинской помощи, установленные в программе, отличаются от объемов фактически оказанной медицинской помощи. Программа предполагает серьезную трансформацию структуры оказания медицинской помощи в пользу менее ресурсоемких ее видов. С начала 90-х годов начался процесс сокращения числа больничных коек, обусловленный уменьшением государственного финансирования здравоохранения (табл. 4.3). Принятая программа ориентирует на дальнейшее движение по этому пути и сокращение больничных мест, использование которых имеет низкую затратную эффективность. Программа предусматривала уменьшить на 18,5% объем лечения в стационарных условиях и переместить его в сектор амбулаторно-поликлинического обслуживания, то есть проводить соответствующее лечение в дневных стационарах больниц и в поликлиниках. Удельный вес расходов государства на амбулаторно-поликлиническую помощь, который составлял в среднем по стране 27%, должен возрасти до 35-40%.

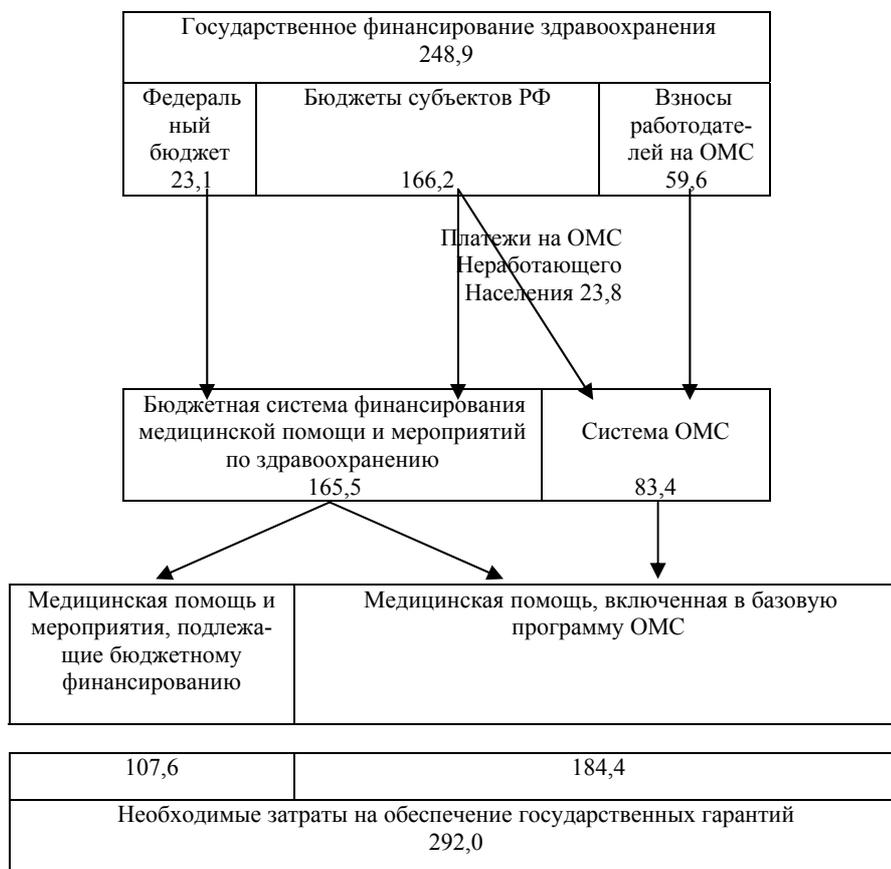
Однако в программе не были определены сроки достижения желаемых структурных изменений и отсутствуют финансовые нормативы и финансово-экономические механизмы обеспечения установленных гарантий. Первоначальные варианты программы, подготовленные Минздравом РФ, предусматривали введение подушевых нормативов затрат на обеспечение установленных объемов медицинской помощи. Такие нормативы должны были бы использоваться в расчетах межбюджетных трансфертов. Но вследствие жесткой отрицательной позиции Минфина РФ по этому вопросу финансовые нормативы были исключены из проекта программы. Экономические показатели содержатся лишь в методических рекомендациях по разработке территориальных программ государственных гарантий обеспечения населения бесплатной медицинской помощью, которые ежегодно утверждаются Минздравом РФ и Федеральным фондом ОМС. Это показатели средней стоимости одного вызова скорой медицинской помощи, одного врачебного посещения в амбулаторно-поликлинических учреждениях, одного дня пребывания в дневном стационаре, одного койко-дня в стационаре.

Используя эти параметры, можно оценить размеры требуемых затрат на предоставление фактических объемов медицинской помощи населению (напомним, что они выше показателей программы в части стационарной медицинской помощи). В 1998 г. они должны были бы составить 3,8% ВВП⁵⁵. Сумма бюджетных расходов на здравоохранение и взносов на ОМС работающего населения составила в 1998 г. 3,1 % ВВП. В результате уровень финансового обеспечения государственных гарантий медицинского обслуживания населения равнялся 82%. Расчет, выполненный по аналогичной схеме для 2001 г., показывает, что необходимые затраты должны были бы равняться 3,2% ВВП, в то время как государственное финансирование здравоохранения составило 2,8% ВВП. Соответственно уровень финансового обеспечения государственных гарантий равнялся 85% (см. рис. 4.2). То есть, обеспеченность государственным финансированием фактически оказанных объемов медицинской помощи населению, незначительно выросла за анализируемый период.

⁵⁵ Шишкин С.В. Реформа финансирования российского здравоохранения. М.: ИЭПП, Теис, 2000, сс. 106-108.

РИС. 4.2

Государственное финансирование здравоохранения в 2001 г. (млрд. руб.)



Приводя эти оценки, следует заметить, что вышеуказанные нормативы стоимости медицинской помощи занижают затраты, необходимые на медикаменты, а также фиксируют существующий относительно низкий уровень заработной платы медицинских работников, которые в реальности получают часть доходов за счет теневого платежа пациентов. Кроме того необходимые затраты на медицинское обслуживание населения рассчитывались исходя из предпосылки, что оплачиваться должны именно объемы помощи, а не содержание существующей сети медицинских организаций. Указанные федеральные нормативы определялись на основе нормативных показателей расходов на заработную плату, на приобретение медикаментов, на питание больных, на осуществление других хозяйственных расходов (оплата коммунальных услуг и др.) в расчете на единицу объема медицинской помощи и на основе нормативных показателей интенсивности использования мощностей лечебно-профилактических учреждений (показателей среднегодовой занятости больничных коек и т.д.). Фактические показатели интенсивности использования мощностей ЛПУ ниже нормативных. Соответственно фактические потребности средств на оплату хозяйственных расходов существующей сети ЛПУ и на оплату труда их персонала выше расчетных федеральных нормативов. В итоге приведенная выше оценка финансовой обеспеченности государственных гарантий бесплатного медицинского обслуживания является завышенной. В субъектах РФ производили расчеты стоимости реализации программы государственных гарантий, не предусматривая серьезных сокращений в имеющейся сети медицинских учреждений.

По результатам практической разработки территориальных программ государственных гарантий, дефицит финансовых средств на выполнение территориальных программ оценивался в 1999 г. в размере 40%-50%⁵⁶.

Расходы населения на медицинскую помощь

Длительное сохранение дисбаланса между государственными обязательствами и реальными финансовыми потоками оказывает негативное влияние на функционирование системы здравоохранения.

Происходит сокращение масштабов профилактики заболеваний, ухудшение доступности качественной медицинской помощи для широких слоев населения. Значительное число больных вынуждены отказываться от лечения и приобретения нужных лекарств. Растет платность медицинской помощи и расширяется практика неформальных платежей.

Медицинские услуги, которые легально оплачиваются населением через кассу медицинского учреждения, именуются в нашей стране «платными медицинскими услугами». Эта практика регулируется «Правилами предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями», которые утверждены постановлением Правительства РФ от 13 января 1996 г. N 27. Согласно данным правилам, платные медицинские услуги населению предоставляются медицинскими учреждениями в виде профилактической, лечебно-диагностической, реабилитационной, протезно-ортопедической и зубопротезной помощи. Государственные и муниципальные медицинские учреждения вправе оказывать платные медицинские услуги населению только по специальному разрешению соответствующего органа управления здравоохранением. Органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления принимаются нормативные акты, определяющие перечень, порядок и условия предоставления платных медицинских услуг в государственных и муниципальных медицинских учреждениях.

Что составляет на практике предмет легальной оплаты медицинской помощи, оказываемой в государственных и муниципальных медицинских учреждениях?

Во-первых, услуги, дополнительные к «обычным» бесплатным услугам. Это проведение врачебных осмотров для получения водительских прав, справок о состоянии здоровья для работы и т.п., помещение в палату повышенной комфортности, диагностика с помощью новых медицинских технологий, и др.

Во-вторых, предоставление медицинской помощи в порядке, отличающемся от установленного порядка получения таких же видов помощи, но бесплатно. Типичный пример ситуации получения платных медицинских услуг – жители села или малых городов едут в областной центр для проведения диагностического исследования, консультации специалиста. Если это делается по их собственной инициативе, без направления, выдаваемого им врачом по месту жительства, то такие услуги предоставляются им за плату.

В-третьих, за плату предоставляются услуги, имеющие более высокое качество по сравнению с формально или неформально принятыми стандартами качества

⁵⁶ Щетинина М. Гарантии – это святое. // Медицинский вестник, 1999, №19 (134), с. 1.

бесплатной медицинской помощи. На практике сформировались разные стандарты качества услуг одного вида, предоставляемых бесплатно и за деньги пациентов. Различия в качестве состоят главным образом в применении лекарств разной стоимости и, соответственно, разной клинической эффективности. Услугами более высокого качества считаются услуги, оказываемые врачами более высокой профессиональной категории. Фактические стандарты бесплатного лечения снизились с точки зрения клинической эффективности в сравнении с теми стандартами лечения, которые существовали в советской системе здравоохранения. Теперь же при лечении больных по многим нозологическим формам часто используется очень ограниченный перечень устаревших лекарств. В некоторых стационарах фактические стандарты оказания бесплатных услуг таковы, что помощь больному сужается только до лечения одной, в данный момент обострившейся нозологической патологии. Но подавляющее большинство больных имеют несколько хронических заболеваний одновременно, и они также дают о себе знать в этот момент. Если раньше лечение проводилось с учетом и остальных заболеваний, помимо того, с которым больной был госпитализирован, то теперь больному предлагается отдельно заплатить за консультации у других специалистов и соответствующие диагностические исследования сопутствующих заболеваний.

Цены на платные медицинские услуги устанавливаются, как правило, самими государственными и муниципальными медицинскими учреждениями, реже – органами власти, являющимися их учредителями. При этом субъекты ценообразования используют в качестве основы два нормативно-методических документа Минздрава России: «Методические рекомендации по расчету себестоимости медицинских услуг в учреждениях здравоохранения», утвержденные Минздравом РФ 26.11.1992 № 190-15/5; «Инструкция по расчету стоимости медицинских услуг», утвержденные Минздравом РФ и Российской Академией медицинских наук 10.11.1999 № 01-23/4-10, № 01-02/41.

Показатели изменения расходов населения и государства на здравоохранение в последние годы даны в таблице 4.4. Доля платных медицинских услуг в общем объеме платных услуг населению в период с 1993 г. по 2001 г. увеличилась с 1,7% до 4,6%. Эта впечатляющая динамика вряд ли может быть объяснена лишь растущим спросом на медицинские услуги со стороны высокодоходных слоев населения.

Согласно официальным данным о структуре расходов домохозяйств на конечное потребление⁵⁷, происходит рост доли средств, затрачиваемых населением на медицинскую помощь. В 1994 г. доля затрат на медицинские услуги составила 0,4% совокупных расходов населения, а доля затрат на медицинские товары и предметы гигиены - 2,5%. В 2000 г. эти показатели достигли 0,9% и 3,5% соответственно. При этом существуют значительные различия в этих показателях между группами населения с низким и высоким уровнями дохода. Если сравнить, например, крайние децильные группы, то бедные вынуждены тратить на медикаменты большую часть своих расходов: 4,1% против 3% у богатых, по данным 2000 г., но доля расходов на медицинские услуги самой богатой части населения (1,8%) в несколько раз превышает аналогичный показатель у беднейшей группы населения (0,2%).

⁵⁷ Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2000 году М.: Госкомстат России, октябрь 2001 г. сс. 34-38.

ТАБЛИЦА 4.4

Государственные и частные расходы на здравоохранение, млрд. руб*.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Расходы государства на здравоохранение	6,38	23,9	51,3	72,1	98,5	88,0	137,7	199,3	241,0
Взносы на добровольное личное медицинское страхование	0,06	0,4	1,2	2,2	3,4	3,8	7,2	12,8	23,8
Платные медицинские услуги населению	0,11	0,6	2,9	5,6	9,3	11,4	19,7	27,5	37,9
Расходы населения на лекарственные средства	Н.д.	2,1	8,1	12,2	19,8	26,3	51,7	70,1	94,2

* До 1998 г. - в деноминированных рублях.

Источник: Российский статистический ежегодник, 2000. М.: Госкомстат России, 2001; Российский статистический ежегодник, 2002. М.: Госкомстат России, 2002.

Распространенность практики оплаты населением медицинской помощи, в том числе неформальной оплаты и масштабы расходов населения на медицинские нужды можно представить по данным социологических исследований (см. табл. 4.5).

Проведенные исследования дают разные количественные оценки распространенности практики оплаты населением медицинской помощи, и в том числе практики неформальных платежей. Тем не менее, полученные данные в целом свидетельствуют о том, что оплата населением медицинской помощи, бесплатное предоставление которой гарантируется законом, стала массовой практикой в российской действительности, причем теневая оплата является ее важной составляющей.

По данным исследования Независимого института социальной политики, проведенного в двух субъектах Российской Федерации в 2002 г. методами интервьюирования работников здравоохранения⁵⁸ и опроса населения по репрезентативной выборке, доля пациентов, вынужденных приобретать за свой счет медикаменты и платить за медицинские услуги в кассу и в руки, выше там, где размеры государственного финансирования меньше. Но при этом средние размеры неформальной оплаты медицинских услуг оказались больше там, где выше доходы населения.

⁵⁸ Бесплатное здравоохранение: реальность и перспективы. Препринт WP1/2002/07/ Авт. коллектив: Т.В.Богатова, Е.Г.Потапчик, В.А.Чернец., А.Е.Чирикова, Л.С.Шилова, С.В.Шишкин (руководитель проекта); Независимый институт социальной политики. – М.: ООО «Пробел-200», 2002.

ТАБЛИЦА 4.5.

Доля пациентов, плативших за получение медицинской помощи, по данным социологических исследований, в %

Название исследования или организации	Место и год проведения	Амбулаторно-поликлиническая помощь	Диагностические исследования	Стоматологическая помощь	Стационарная помощь
ИСЭПН РАН	Таганрог, 1998	22			60
Кемеровский гос. университет	Кемерово, 1998	18-38	45	84	51
ВЦИОМ	Общероссийская выборка, 1999	4-20	44	80	34-37
Фонд Российское здравоохранение	Новгородская область, 2000	24			46
Фонд «Индем»	Общероссийская выборка, 1999-2001	34			
РМЭЗ	Общероссийская выборка, 2001	10	21		15

Источники: Морозова Е.А., Ибрагимова Д., Красильникова М., Овчарова Л. Участие населения в оплате медицинских и образовательных услуг. // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены, 2000, № 2(46), с. 38; Кулибакин И.Б. Отчет по результатам социологического исследования "Городское здравоохранение". Кемеровский государственный университет. Социологический центр. Кемерово, 1998; Сатаров Г. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. (Краткое резюме доклада). М.: Фонд ИНДЕМ. 2002; Т.Ю. Сидорина, Н.В. Сергеев. Государственная социальная политика и здоровье россиян. К анализу затрат домохозяйств на здравоохранение.// «Мир России», №2, 2001; www.cpc.unc.edu/rfms/

Исследование выявило слабую заинтересованность медицинских работников в предоставлении платных услуг в существующих легальных формах. Поэтому легальная оплата медицинской помощи сама по себе не является гарантией отсутствия последующих неформальных платежей. В среде врачей формируются разные установки относительно практики неформальных платежей, иногда прямо противоположные. Среди медицинских работников много сторонников платежей пациентов как формы «благодарности» и противников вымогательства денег у больных. Но одновременно уже сформирована прослойка тех, кто сделал неформальные платежи стабильным средством улучшения своей жизни. Сложились достаточно определенные правила неформальной оплаты медицинских услуг. При сохранении существующих формальных институтов, регулирующих условия получения населением медицинской помощи и условия оплаты труда медицинских работников, практика неформальных платежей за медицинские услуги будет сохраняться, а размере этих платежей – увеличиваться по мере того, как будут расти

финансовые ресурсы населения. Никакой реалистичный рост государственного финансирования здравоохранения не будет достаточным, чтобы предотвратить увеличение неформальных платежей.

Пути преодоления разрыва между обязательствами и возможностями государства

Возможны три основные стратегии достижения финансовой обеспеченности государственных гарантий. Первая стратегия предусматривает рост государственного финансирования здравоохранения в сочетании с ограниченными мероприятиями по реструктуризации системы медицинского обслуживания и повышению ее эффективности. Расчеты показывают, что без существенного увеличения доли расходов государства на здравоохранение в ВВП первая стратегия обрекает на сохранение вплоть до конца десятилетия разрыва между государственными гарантиями и их финансовым обеспечением⁵⁹. При этом группам населения с относительно низкими уровнями дохода (первые пять децильных групп) придется покрывать около четверти дефицита финансирования программы государственных гарантий.

Вторая и третья стратегии, предполагая постепенное увеличение государственных расходов на здравоохранение, отдают приоритет структурным и институциональным изменениям. Вторая стратегия ориентирует на существенное повышение эффективности использования имеющихся ресурсов, достигаемое за счет реструктуризации медицинской помощи с переносом максимально возможной ее части на амбулаторный этап и одновременной ликвидацией финансирования из общественных источников высвобождающихся мощностей.

Если за ориентир для определения возможных масштабов реструктуризации взять показатели объемов медицинской помощи, установленные в существующей программе государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью, то расчеты показывают потребность в финансировании гарантируемых объемов медицинской помощи уменьшается на 14%, а финансовая сбалансированность государственных гарантий в сфере здравоохранения может быть достигнута в 2007 г. Для достижения финансовой сбалансированности в ранние сроки необходимо либо увеличение доли в ВВП общественных расходов на здравоохранение, либо проведение более масштабной реструктуризации системы медицинского обслуживания.

Третья стратегия предполагает сочетание мер по повышению эффективности системы здравоохранения с частичным пересмотром гарантий и сокращением медицинской помощи (по видам, гарантированным объемам и условиям предоставления), полностью оплачиваемой за счет общественных источников.

Если, например, для граждан с относительно высокими уровнями доходов (децильные группы 6-10) ввести механизмы соплатежей за получаемую медицинскую помощь, а для граждан с низкими уровнями дохода (децильные группы 1-5) сохранить бесплатное предоставление всей медицинской помощи, включаемой в программу государственных гарантий, то это позволяет сразу сбалансировать программу государственных гарантий с ее финансированием. При этом увеличатся расходы относительно обеспеченных граждан на оплату медицинской помощи на 36%.

⁵⁹ Бесплатное здравоохранение: реальность и перспективы. Препринт WP1/2002/07/ Авт. коллектив: Т.В.Богатова, Е.Г.Потапчик, В.А.Чернец., А.Е.Чирикова, Л.С.Шилова, С.В.Шишкин (руководитель проекта); Независимый институт социальной политики. – М.: ООО «Пробел-200», 2002.

«Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», одобренные Правительством РФ в июне 2000 г., ориентируют на реализацию второй стратегии: реструктуризацию существующей сети медицинских организаций, вывод из системы общественного здравоохранения финансово необеспеченных учреждений, усиление государственного регулирования платной медицинской помощи, оказываемой в государственных и муниципальных ЛПУ.

Фактически же, начиная с 2000 г., реализуется первая стратегия. Размеры государственного финансирования здравоохранения увеличиваются в реальном выражении, отражая рост ВВП. Однако весьма проблематично рассчитывать на значительное перераспределение общественных ресурсов в пользу здравоохранения в обозримой перспективе. Постепенное же увеличение государственного финансирования здравоохранения без серьезного повышения эффективности системы медицинского обслуживания будет иметь следствиями сохранение дифференциации в экономической доступности медицинской помощи для групп населения, различающихся по уровню дохода и месту жительства, а также повсеместное укоренение практики неформальных платежей во взаимоотношениях между медицинскими работниками и пациентами.

Если будет происходить постепенное увеличение государственного финансирования здравоохранения, но формальные институты, регулирующие условия предоставления населению медицинской помощи, не претерпят существенных изменений, то можно ожидать незначительного сужения предмета неформальных платежей для части населения (в частности, ослабления необходимости оплаты лекарств, медицинских материалов, операций по старым медицинским технологиям). Но размеры неформальных платежей все равно будут увеличиваться. Дифференциация возможностей разных категорий населения в получении медицинской помощи в этом случае будет возрастать.

Преодоление разрыва между обязательствами и возможностями государства невозможно без пересмотра самих этих обязательств. Существующие государственные гарантии оказания бесплатной медицинской помощи носят декларативный характер. Объем государственного финансирования здравоохранения сегодня составляет немногим менее 3% ВВП. Страны развивающегося мира с аналогичным уровнем государственных расходов на здравоохранение гарантируют населению только самые минимальные «пакеты» медицинских услуг, концентрируясь преимущественно на обеспечении медико-социального благополучия (борьба с инфекционными заболеваниями и проч.). Государства в странах с высокоразвитой экономикой тратят на здравоохранение в среднем 7% ВВП, но практически ни в одной стране не гарантируется бесплатность всех видов медицинской помощи всем гражданам. При этом даже для этих стран чрезвычайно актуальна проблема разрыва между общественными ожиданиями в области здравоохранения и возможностями государства.

Для постиндустриальных обществ характерно увеличение расходов на здравоохранение, обусловленное появлением новых дорогостоящих медицинских и фармацевтических технологий, усилением внимания людей к своему здоровью, ростом продолжительности жизни и увеличением доли лиц старших возрастов. Усиливается дифференциация предложения и спроса на медико-социальные услуги. Системы здравоохранения, предоставляющие всем гражданам права на бесплатное получение широкого спектра видов медицинской, профилактической, реабилитационной помощи,

повсеместно сталкиваются с проблемой обеспечения баланса между растущей стоимостью обеспечения декларируемых широких гарантий получения медицинской помощи и источниками их покрытия. Бесплатность получения медицинских услуг порождает повышенный спрос на них безотносительно к размерам государственного финансирования систем здравоохранения. Но дальнейший рост размеров бюджетных ассигнований или величины обязательных страховых взносов становятся слишком тяжелой нагрузкой для экономики и тормозят экономический рост. Разрешение этой проблемы недостижимо без пересмотра самих исходных принципов организации государственного финансирования здравоохранения.

Анализ возможных вариантов легализации в нашей стране платежей населения за медицинскую помощь показывает, что реализация любого из них чревата серьезными негативными социально-экономическими и политическими последствиями. Однако сохранение существующих условий предоставления медицинской помощи без изменений также неизбежно приведет к росту социальной напряженности. По очень точному замечанию вице-губернатора одной из областей: «в этой ситуации пока не просматривается ни одного приемлемого решения».

Если приемлемого решения проблемы не существует, то нужно выбирать решение, которое минимизирует негативные последствия.

Таким решением представляется:

- обеспечение сбалансированности с размерами государственного финансирования не всей программы государственных гарантий, а ее части - программы ОМС;
- уточнение существующих гарантий в системе ОМС, не претендующее на масштабную легализацию платежей населения за медицинскую помощь.

Следует более четко определить обязательства государства по оказанию бесплатной медицинской помощи в системе ОМС. Нужно установить объемы медицинской помощи не только в целом по стране и субъектам Федерации (что сделано в существующей программе ОМС), но и определить конкретный состав, объемы медицинских услуг и лекарственного обеспечения, бесплатное предоставление которых государство гарантирует гражданам в случае разных видов заболеваний. Это должны быть медико-экономические стандарты, определенные по каждой нозологии, и отражающие не желаемый уровень оказания медицинской помощи, а экономически возможный для государства при реальных размерах финансирования здравоохранения.

Нужно четко определить состав медицинской помощи, который государство может действительно бесплатно предоставить сейчас всему населению в рамках системы ОМС. Этот пакет услуг должен быть сбалансирован с выделяемыми государством на его выполнение средствами.

При этих условиях и при усилении контроля за оказанием бесплатных и платных медицинских услуг может быть обеспечена доступность гарантируемого в системе ОМС пакета медицинских услуг и лекарственной помощи для всех граждан.

Гарантии бесплатного получения медицинской помощи сверх пересмотренной программы ОМС длительное время неизбежно будут оставаться несбалансированными с размерами их государственного финансирования. Получение соответствующих видов медицинских услуг должно предоставляться в порядке очереди, либо оплачиваться самими гражданами. При этом неформальные платежи неизбежно сохранятся.

Необходимо и возможно противодействовать их использованию по отношению к услугам, которые войдут в пересмотренную программу ОМС, сбалансированную с государственным финансированием. Но нецелесообразно пытаться бороться с неформальными платежами за услуги сверх пересмотренной вышеуказанным образом программы ОМС, уповая исключительно на административные и уголовные меры. Реалистичнее пытаться косвенно регулировать этот теневой рынок: поддерживать развитие легального платного сектора здравоохранения и регулировать в нем цены на монополично предоставляемые медицинские услуги, использующие новые и эксклюзивные технологии, с тем чтобы легальные цены служили ограничителем для цен теневого рынка. Для этого, в частности, необходимы изменения в установленных государством правилах ценообразования на платные медицинские услуги.

5. Доступность образования

Изменения в системе образования в переходный период

Россия унаследовала систему образования, созданную в советские времена. Ее главными характеристиками являлись:

- право на бесплатное общее и начальное профессиональное образование для всего населения;
- право на получение на конкурсной основе бесплатного среднего и высшего профессионального образования;
- финансирование образования из государственного бюджета и частично – за счет средств государственных предприятий;
- предоставление образовательных услуг государственными образовательными учреждениями;
- унификация образовательных программ;
- централизованная система административного управления.

Согласно российскому законодательству, государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего, высшего и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые⁶⁰.

Изменения, происходившие в 90-е годы в сфере образования, касались прежде всего ее организационно-технологической составляющей. Произошли существенные перемены в содержании образовательных программ и ликвидирована всеобщая его унификация, активно шел процесс внедрения и распространения инновационных (авторских) программ обучения, возникла ситуация альтернативности образовательных программ, в последние годы стала развиваться новая форма получения образования - дистанционное обучение, появились новые виды образовательных организаций. Произошли изменения в институциональной структуре образовательных организаций: возник сектор негосударственного образования.

Дошкольное образование. В 2000 г. в Российской Федерации работало 50,0 тыс. дошкольных учреждений, в которых воспитывалось 4,3 млн. детей (57% детей дошкольного возраста). Если до 1990 г. сеть дошкольных учреждений постоянно расширялась, то в девяностые годы их число сократилось на 42%. Это было вызвано сокращением численности детей, экономической невозможностью для многих предприятий продолжать содержать на своем балансе дошкольные учреждения, а также снижением спроса родителей на услуги дошкольных учреждений из-за сокращения реальных доходов и появления возможностей тратить больше времени на

⁶⁰ Закон Российской Федерации «Об образовании», ст. 5.

воспитание детей вследствие неполной занятости на работе или проблем с трудоустройством.

Общее образование. В 2001/2002 учебном году в России работали 66,2 тыс. дневных государственных общеобразовательных школ, в которых обучалось 19,4 млн. школьников.

Таблица 5.1

Основные показатели развития сферы образования в России

	1970	1980	1990	1995	2000	2001
Детские дошкольные учреждения, тыс.	65,0	74,5	87,9	68,6	51,3	50,0
в них детей, млн.	5,7	8,1	9,0	5,6	4,3	4,3
Государственные дневные общеобразовательные учреждения, тыс.	96,9	68,8	67,6	68,4	66,4	66,2
в них учащихся, млн.	23,2	17,6	20,3	21,5	20,0	19,4
Число учителей на 1000 учащихся	55,8	64,3	70,6	78,4	85,3	85,8
Негосударственные дневные общеобразовательные учреждения в них учащихся, тыс.	-	-	-	525	635	662
	-	-	-	45,8	60,6	65,9
Учреждения начального профессионального образования в них учащихся, млн.	3257	4045	4328	4203	3893	3872
	1,4	1,9	1,9	1,7	1,7	1,6
Средние специальные учебные заведения в них студентов, млн.	2423	2505	2603	2612	2589	2585
	2,6	2,6	2,3	1,9	2,3	2,4
Государственные высшие учебные заведения в них студентов, млн..	457	494	514	569	607	621
	2,7	3,0	3,0	2,7	4,3	4,8
Негосударственные высшие учебные заведения в них студентов, тыс.	-	-	-	193	358	387
	-	-	-	135,5	470,6	629,5
Число студентов вузов на 10000 населения	204	219	190	189	327	376
Число выпускников вузов на 10000 населения	28	33	27	27	44	50

Источник: Российский статистический ежегодник. 2002. М.: Госкомстат России, 2002, сс. 209- 236.

В 90-е годы в нашей стране происходило развитие новых форм общеобразовательных учреждений: гимназий, лицеев, негосударственных школ, - альтернативных традиционным государственным школам. В 2001 г. они в совокупности составляли примерно 10% от общего числа школ. Количество негосударственных общеобразовательных школ достигло 662 (1,0% от общего числа дневных школ); в них обучалось 66 тысяч детей (0,3%). Развитие негосударственного сектора в сфере общего образования происходило в основном в крупных

агломерациях. Более 40% негосударственных школ расположены в Москве, Санкт-Петербурге и Московской области. В последние годы темпы их роста замедлились. Недостаток собственных помещений (76% учебных площадей арендуются) и растущие расходы на аренду и коммунальные услуги вызывает постоянный рост платы за обучение и ограничивает спрос на их услуги.

Государственное финансирование общего образования осуществляется из средств местных бюджетов и бюджетов субъектов РФ. Негосударственные школы имеют право на получение бюджетного финансирования при условии их государственной аккредитации. Последнее означает признание органом управления образованием соответствия уровня реализуемых образовательной организацией программ, содержания и качества подготовки выпускников требованиям государственных стандартов. Бюджетное финансирование аккредитованных негосударственных школ должно производиться по нормативам, значения которых не ниже, чем для аналогичных государственных и муниципальных школ на данной территории.

Начальное профессиональное образование. В 2001 г. в России насчитывалось 3872 учебных заведения начального профессионального образования с численностью учащихся 1649 тысяч человек. В 90-е годы заметно уменьшилась роль учреждений начального профессионального образования в обучении молодежи. За период 1991-2000 гг. число этих организаций и численность учащихся в них сократились на 10%. Государственное финансирование начального профессионального образования осуществляется из средств местных бюджетов и бюджетов субъектов РФ.

Среднее профессиональное образование. На начало 2001/2002 учебного года российская система образования включала 2585 средних специальных учебных заведений, в которых среднее профессиональное образование получали 2,4 млн. студентов. Наметившееся в конце восьмидесятых годов сокращение приема в техникумы сменилось с 1997 г. его ростом. В составе учебных заведений среднего профессионального образования сформировалось 1010 колледжей, осуществляющих подготовку 1,1 млн. студентов. Негосударственные образовательные учреждения в сфере среднего профессионального образования пока еще немногочисленны: на начало 2002 года в стране насчитывалось 89 негосударственных средних специальных учебных заведений (3,4% от общего числа), в которых обучалось 60,4 тыс. студентов (2,5% всех студентов).

Государственное финансирование среднего профессионального образования осуществляется из средств федерального бюджета и частично из средств бюджетов субъектов РФ.

Высшее профессиональное образование. Система высшего образования в России включает широкую сеть государственных и негосударственных образовательных организаций. На начало 2001/2002 учебного года в Российской Федерации действовало 621 государственных высших учебных заведения, в которых обучалось 4,8 млн. студентов. Сеть государственных вузов ежегодно растет. Но особенно впечатляющим является рост негосударственных вузов. За девять лет после принятия в 1992 г. Закона «Об образовании», разрешившего создание негосударственных образовательных организаций, в России было создано 387 негосударственных вузов, в которых в 2000 г. обучалась 630 тысяч студентов (11,6% от общего числа студентов вузов).

Сокращение приема в вузы в 1990-1992 годах сменилось ростом, темпы которого стали особенно высокими с 1996 г. В 2001 г. государственные вузы приняли

1,3 млн. студентов, или в 2,4 раза больше, чем в 1992 году, а вместе с приемом в негосударственные вузы рост составил 2,8 раза. Численность студентов высших учебных заведений достигла в 2001 г. 5,4 млн. человек, или 376 на 10 тыс. населения, что является наивысшим показателем за всю историю страны. По относительной численности студентов высших учебных заведений Россия занимает одно из лидирующих мест в мире⁶¹. По сравнению с концом 80-х годов доля лиц с высшим образованием в общей численности занятых в экономике возросла почти вдвое и составила в начале третьего тысячелетия почти четверть занятых.

Следует, однако, констатировать, что в значительной мере этот рост связан с желанием юношей избежать призыва в армию. Фактором роста спроса на высшее образование стали также ухудшение положения с занятостью и рост безработицы. Молодым людям, имеющим лишь среднее образование, все труднее становится найти работу.

Финансирование образования

Существующее экономическое устройство российской системы образования характеризуется следующими главными проблемами:

- размеры государственного финансирования образования, значительно сократившиеся в 90-е годы, не достаточны для реализации конституционных прав граждан на получение образования;
- происходит неконтролируемое государством замещение бесплатных образовательных услуг платными и вследствие этого ухудшение доступности качественного образования для низкодоходных групп населения.

До начала 90-х годов расходы на обучение почти полностью покрывались государством. Однако объемы государственного финансирования системы образования сокращались на протяжении 90-х годов, причем в наибольшей степени это коснулось системы высшего образования. Государственные расходы на образование в целом уменьшились с 3,6% ВВП в 1991-1992 гг. до 3,1% ВВП в 2000 году⁶². В сопоставимых ценах государственные расходы на образование составили в 1999 году 49% от уровня 1991 года, и лишь с 2000 г. они стали увеличиваться (см. рис. 4.1 и табл. 4.1).

Как следствие, образовательные организации перекладывают расходы на учащихся. По оценкам Центра образовательной политики ГУ-ВШЭ, расходы семей и юридических лиц на финансирование общего среднего образования, получение которого является согласно Конституции бесплатным, составили в 1998 г. 21% от общего объема средств, поступивших в систему общего среднего образования.

С 90-х годов в России официально существует система платного образования, когда затраты на обучение возмещаются за счет личных средств населения (студентов, их родителей), или за счет предприятий и организаций, финансирующих подготовку

⁶¹ В России в 2000 году на 10 000 чел. населения приходилось 327 студентов ВУЗов. В 1995 году в США – 333, в Канаде – 331, Великобритании – 234, Германии – 228, Японии – 217 (Полетаев, Савельева, (2001)).

⁶² По данным Госкомстата России.

нужных им специалистов. Объем всех видов платных образовательных услуг, оказанных населению в 2001 году, составил 56,0 млрд.руб. (0,6% ВВП)⁶³.

Прием и обучение студентов на платной основе стал стремительно увеличиваться во второй половине 90-х годов. Развитию платных образовательных услуг (платных курсов, репетиторства) способствовало наряду с сокращением государственного финансирования также усиление разрыва между требованиями к уровню знаний, достаточному для успешного и даже отличного окончания школы, и требованиями к уровню знаний абитуриентов, предъявляемых высшими учебными заведениями.

Платные образовательные услуги предоставляются как государственными, так и негосударственными вузами. Несмотря на то, что число негосударственных вузов сравнительно велико, число обучающихся в них составляет не более 10% от общего числа студентов. Соответственно их доля в приеме студентов на платное обучение также невелика - около 20%. В предоставлении платных услуг высшего образования в настоящее время лидируют именно государственные вузы.

На условиях полного возмещения затрат в государственных вузах России в 2000 г. обучалось 1472,2 тыс. студентов или 34% от числа всех студентов (1995 г. – 9%). В 2000 г. прием студентов в вузы на платной основе достиг 44% от общего приема. Сумма средств, полученных в 2000 г. вузами от студентов, обучающихся за плату, оценивается в размере 24,7 млрд. руб., в то время как размеры государственного финансирования высшего образования составили 19,5 млрд. руб.

Помимо легальной оплаты за обучение в вузе, широкое распространение получила практика неформальных платежей за услуги, связанные с получением высшего образования. По преимуществу, это расходы на репетиторов перед поступлением в вуз, а также на прямые взятки, которые платятся в связи с поступлением в вуз и в процессе обучения в вузе. По имеющимся оценкам, 20% абитуриентов становятся студентами за взятки⁶⁴. В 2001 году официально выявлено более тысячи таких фактов⁶⁵. Размеры неформальных расходов на получение высшего образования составляют 0,75% ВВП⁶⁶.

Платные услуги профессионального образования постепенно перестают быть альтернативой бесплатным. Соответственно развитие платности услуг высшего образования воспринимается населением как неизбежность. Семьи все более стараются выстраивать стратегии расходования семейного бюджета с учетом необходимости оплаты образования. По данным ВЦИОМ, в последние годы заметно повысилась значимость расходов на образование в структуре целей накопления семейных сбережений. Среди семей, имеющих детей в возрасте до 16 лет, необходимость накопления сбережений на оплату образования стоит сейчас на первом месте, оставляя позади все другие цели – оплату услуг здравоохранения, покупку потребительских товаров, жилья, машины, страховые сбережения.

⁶³ По данным Госкомстата России.

⁶⁴ Данные Фонда «Индем».

⁶⁵ По данным Главного управления по борьбе с экономическими преступлениями МВД России - Российская газета, 17 апреля 2002.

⁶⁶ Данные Центра образовательной политики ГУ-ВШЭ.

Проблемы доступности высшего образования

Последствия всех вышеуказанных процессов для доступности образования гражданам страны оказываются неоднозначными. Если рассматривать агрегированные количественные показатели развития системы высшего образования в России, то они свидетельствуют о повышении доступности профессионального образования. Так, численность студентов вузов вдвое увеличилась за прошедшие десять лет, в то время как численность лиц в возрасте от 15 до 24 лет выросла лишь на 12%. Данные государственной статистики о численности выпускников 11 класса и приеме в вузы в последние годы сближаются: в 2000 году выпуск составил 1,5 млн. школьников, прием – 1,3 млн. студентов⁶⁷. Российское законодательство устанавливает, что на бесплатной основе должно обучаться не менее 170 студентов на 10 тыс. населения⁶⁸. Фактически в 2000 г. за счет бюджетных средств обеспечивалось обучение 193 студентов на 10 тыс. человек.

Однако изменения в доступности высшего образования предстают совсем в ином свете, если принять во внимание изменения в структуре финансирования образования и в качестве предоставляемых образовательных услуг. Рост общей численности студентов был обеспечен в основном за счет расширения платного приема. За поступление в вузы на бесплатные места родителям многих абитуриентов приходится производить неформальные платежи. Все это ставит под сомнение вывод о повышении доступности высшего образования.

Рост негосударственных расходов на образование, хотя и был весьма значительным, не компенсировал полностью сокращения государственного финансирования. Это дает основания для заключения, что качество образовательных услуг в целом снижалось. Динамика показателей развития системы образования в России в последнее десятилетие и многочисленные данные наблюдений свидетельствуют об усилении дифференциации услуг высшего образования с точки зрения их качества. Так, значительные изменения произошли в соотношении обучения по дневной, вечерней и заочной формам. Наибольшими темпами растет число студентов, использующих заочную форму обучения, особенно в негосударственных вузах, где прием на заочные отделения в 2000 году превысил прием на дневные отделения. Заочное образование приобретает все большее значение, его расширение закономерно в связи с актуальностью задачи непрерывного образования; но нельзя не признать, что в настоящее время отечественное заочное образование, как правило, уступает по качеству очному. Между тем по заочной форме обучения сейчас занимается примерно 40% студентов (в начале 90-х годов – примерно четверть).

В российской системе высшего образования сформировались две подсистемы: одна – элитного образования, характеризующегося высоким качеством предоставляемых услуг, и другая – массового высшего образования невысокого качества. Высшее образование низкого качества можно с некоторыми допущениями назвать относительно доступным. Возможности же получения образования, обеспечивающего высокое качество профессиональной подготовки будущих специалистов, по-видимому, сократились для большей части населения.

⁶⁷ Оценки доли выпускников школ, поступивших в вузы сразу после окончания школы, колеблются, по данным разных социологических исследований, от 40% (Полетаев, Савельева, (2001)) до 80% (Рощина, Другов, (2002)).

⁶⁸ Закон Российской Федерации “О высшем и послевузовском образовании”.

Различия в доступности высшего образования определяются различиями между людьми по целому ряду характеристик, к числу которых относятся:

- уровень способностей;
- качество полученного общего образования;
- объем и качество полученных дополнительных образовательных услуг (дополнительные предметы в школах, курсы для подготовки в вуз, услуги репетиторов и т.п.);
- уровень информированности о возможностях обучения по различным специальностям в различных вузах;
- физические возможности (например, наличие инвалидности, не влияющей на способность к усвоению знаний, но ограничивающей возможность участия в учебном процессе);
- состав семьи, уровень образования и социальный капитал ее членов;
- экономическое благосостояние семьи (уровень доходов и др.);
- место жительства;
- другие факторы.

Имеющиеся исследования показывают, что факторы социально-экономической дифференциации весьма существенно ограничивают для широких слоев населения доступность вузов, особенно вузов, предоставляющих образовательные услуги высокого качества. При этом наибольшие ограничения возникают в связи с различиями в:

- 1) уровне доходов домохозяйств: наихудшими возможностями поступления в вузы обладают члены малообеспеченных семей;
- 2) месте проживания: в самом худшем положении оказываются жители сельской местности и малых городов, а также жители депрессивных регионов; влияние на доступность высшего образования оказывает и дифференциация регионов по обеспеченности вузами;
- 3) уровне полученного общего среднего образования: наблюдается дифференциация школ по качеству обучения, при этом снижение уровня подготовки в одних сочетается с наличием ограниченного числа «элитных» школ, качество подготовки выпускников которых растет.

Уровень семейных доходов оказывает влияние на доступность высшего образования как прямо, определяя возможности оплаты собственно обучения, так и косвенно. Косвенное влияние связано, во-первых, с возможностями осуществления, помимо собственно затрат на обучение, затрат на проезд к месту обучения для иногородних, расходов на обеспечение жизнедеятельности студента во время обучения – затрат на жилье, питание и т.п. Для большинства семей, живущих в сельской местности и городах, не имеющих своих вузов, недоступными являются расходы на проезд абитуриента к месту расположения вуза и на проживание в другом городе. Во-вторых, это влияние выражается в зависимости между уровнем благосостояния семьи и социальным и человеческим капиталами, которые передаются по наследству и выступают факторами дифференциации доступа к высшему образованию.

К числу социально ущемленных в возможностях получения качественного образования можно отнести следующие категории лиц:

- выпускники сельских школ;
- выпускники «слабых» школ в разных населенных пунктах;
- жители отдаленных населенных пунктов и регионов;
- жители регионов со слабой образовательной инфраструктурой;
- жители депрессивных регионов;
- члены бедных семей;
- члены неполных семей;
- члены социально неблагополучных семей;
- беспризорные дети;
- выпускники детских домов.
- инвалиды;
- мигранты;
- представители национальных и религиозных меньшинств.

Направления необходимых организационно-экономических преобразований

На фоне развития платности образовательных услуг система государственного управления и финансирования образования, сохранив основные принципы ее организации, присущие командной экономике, эволюционировала в сторону ослабления ответственности государства за ресурсное обеспечение отрасли и ослабления контроля за рациональностью использования средств. Государственное финансирование образования обладает очень низким уровнем прозрачности. Материальные и нематериальные активы государственных образовательных учреждений широко используются для извлечения личных доходов их руководителей и работников.

Система образования плохо вписывается в формирующийся рынок труда, продолжение ее финансирования только за счет государства при сохранении административного распределения финансовых ресурсов между образовательными учреждениями становится неразрешимой задачей для бюджета. Все это обуславливает необходимость реформирования системы образования, и прежде всего ее организационно-экономической составляющей. Направления необходимых преобразований в системе образования были определены в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», одобренных Правительством Российской Федерации в июне 2000 года.

Введение новых механизмов реализации конституционных гарантий в области образования.

Ресурсные ограничения развития образования в современном российском обществе обуславливают необходимость руководствоваться следующей логикой: четкое определение государственных обязательств по предоставлению бесплатного образования: структуры, стандартов качества, объемов образовательных услуг, минимального уровня их финансового обеспечения за счет государственного бюджета. Все, что превышает эти обязательства, может осуществляться при наличии у субъектов РФ дополнительных финансовых возможностей, либо покрываться за счет внебюджетных средств: заказов предприятий, платы учащихся. Такая логика обуславливает необходимость следующих нововведений.

Должна быть создана система государственных образовательных стандартов, включающая федеральный и региональный (национально-культурный) компоненты. Право образовательных организаций на вариативность образовательных программ сохраняется, но ограничивается обязательностью включения в эти программы государственных стандартов.

Необходимо формирование национальной системы тестирования для обеспечения единства требований к качеству предоставляемых услуг и получаемого образования. С 2001 г. началась апробация механизма проведения единого государственного экзамена (ЕГЭ) для выпускников школ. Экзамен проводится в форме теста, имеющего несколько составных частей. Предполагается, что ЕГЭ заменит вступительные экзамены в вузы. Прием абитуриентов на бесплатное обучение будут осуществляться в соответствии с оценками, полученными ими по ЕГЭ.

Это нововведение вызывает множество сомнений и критики. Сомнения связаны прежде всего с возможностью обеспечить объективность проведения тестирования и с адекватностью тестовой формы экзамена задаче выявления способностей абитуриентов. Руководство ряда лучших вузов настаивает на необходимости сохранения собеседования или дополнительного экзамена для поступающих.

Бюджетное финансирование организаций общего образования должно осуществляться на основе стабильных подушевых нормативов. Такие нормативы могут быть федеральными и региональными. Федеральные нормативы будут служить для расчета потребностей регионов в бюджетном финансировании общего образования. Они должны обеспечивать финансирование обучения на уровне государственных образовательных стандартов и должны ежегодно устанавливаться федеральным законом, принимаемым одновременно с федеральным законом о бюджете на очередной год. На региональном уровне будут разрабатываться территориальные нормативы подушевого финансирования образовательных организаций. При этом для большинства общеобразовательных организаций в городской местности должен быть реализован принцип “деньги следуют за учеником”. Это позволит обеспечить более свободный выбор школы учащимися и их родителями и создать условия для развития управляемой конкуренции между школами.

Необходима трансформация механизма финансирования профессионального образования на основе более последовательной реализации принципа “деньги следуют за учащимся”. Это будет стимулировать организаций профессионального образования к привлечению большего количества учащихся и к приспособлению структуры специальностей, по которым ведется обучение, к потребностям рынка труда.

Учреждения начального профессионального образования целесообразно финансировать аналогично учреждениям общего образования, поскольку государство гарантирует его бесплатность и общедоступность.

В качестве перспективы реформирования механизма государственного финансирования среднего и высшего профессионального образования в настоящее время рассматривается введение государственных именных финансовых обязательств (ГИФО). Они будут выдаваться выпускникам школ по итогам единого государственного экзамена, заменяющего выпускные экзамены в средней школе и вступительные экзамены в высшие и средние профессиональные учебные заведения. ГИФО будет гарантировать оплату государством обучения в любом образовательном учреждении в пределах определенной суммы, размер которой зависит от результатов сдачи ЕГЭ. Учебные заведения получают право самостоятельно устанавливать плату за обучение, и желающие в них учиться должны будут доплатить за обучение сверх суммы ГИФО. Для обеспечения гарантии бесплатного получения профессионального образования учебные заведения будут обязаны принять определенную долю студентов без взимания дополнительной платы, то есть обучать их только за суммы, гарантируемые ГИФО. Согласно существующим предложениям, эта доля должна составить 50%.

Внедрение ЕГЭ и ГИФО образования должно существенно повысить доступность качественного высшего образования для многих социальных групп.

Оппоненты предлагаемого механизма указывают на неизбежность возникновения многочисленных сложностей, связанных с движением финансовых средств. Количество поступающих в каждый конкретный вуз и соответственно, размеры его финансирования могут начать сильно колебаться год за годом вне зависимости от реального качества обучения в этом вузе. Сокращение спроса на услуги отдельных вузов приведет к необходимости их закрытия. В тех случаях, когда это единственный вуз в городе, его закрытие существенно ухудшит доступность высшего образования для жителей данной территории.

Принятию решений о широкомасштабном введении ГИФО будет, как и в случае ЕГЭ, предшествовать его экспериментальная апробация в ряде регионов, которая уже началась в 2002 г. Результаты применения ЕГЭ и ГИФО в Республиках Мари-Эл и Чувашия свидетельствуют об увеличении доли жителей сельской местности в числе принятых в вузы.

Альтернативой введению механизма ГИФО является совершенствование механизма размещения государственного заказа на подготовку специалистов по разным специальностям. Но результативность движения по этому пути вызывает большие сомнения. Используемый в настоящее время механизм государственных заданий учреждениям профессионального образования по приему обучающихся на бесплатное обучение по различным специальностям обеспечивает учет не столько потребностей экономики, сколько возможностей самих образовательных учреждений. На практике вузы и учреждения среднего профессионального образования действительно влияют на формирование этих заданий, фактически подстраивая их количественные показатели под давно сложившиеся направления подготовки, число и специализацию профессорско-преподавательского состава. В результате до 40% подготовленных вузами инженеров, до 30% врачей и педагогов не находят работу по специальности после окончания вуза. Изменить сложившиеся механизмы размещения государственного заказа, сделать их прозрачными, обеспечить открытую конкуренцию

вузов и принятие решений о распределении средств в соответствии с реальным качеством обучения, будет чрезвычайно сложно.

Нуждается в изменении и сегодняшняя фактически уравнительная система распределения стипендий. Необходим переход к системе адресной дифференцированной поддержки учащихся и студентов из низкодоходных семей и отдаленных территорий.

Установление нового баланса государственного и частного финансирования образования.

Трансформация механизмов реализации конституционных гарантий в области образования должна сочетаться с созданием экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать получение образовательных услуг сверх государственных гарантий. Этому будет содействовать введение институтов образовательного кредита и расширение налоговых льгот для граждан, расходующих средства на оплату своего обучения или получения образования членами своей семьи. Целесообразно также ввести налоговые льготы для физических лиц на накопительные образовательные вклады. Для стимулирования частных инвестиций в человеческий капитал необходимо расширение налоговых льгот для юридических лиц, оплачивающих профессиональное и дополнительное образование для своих работников.

Ряд мер уже стал реализовываться на практике. С 2001 года граждане могут вычитать из суммы налогооблагаемого дохода средства, затраченные на оплату своего обучения или обучения детей в образовательных организациях. Но величина допустимого налогового вычета ограничивается суммой 25 тысяч рублей в год за свое обучение и такой же суммой за обучение каждого из своих детей в возрасте до 24 лет.

В 2000 г. Сберегательный банк Российской Федерации объявил о начале предоставления образовательных кредитов для оплаты обучения на дневном отделении средних специальных и высших учебных заведений. Кредит предоставляется учащемуся и его законному представителю (родителям, опекунам), которые становятся консолидированными созаемщиками. Право на получение кредита имеют не все выпускники школы, а лишь абитуриенты, принятые в образовательное учреждение следующей ступени. Сумма кредитования не может превышать 70% стоимости обучения; срок кредитования устанавливается до 10 лет, причем во время обучения созаемщики уплачивают лишь проценты за использование кредита, которые составляют 21% годовых.

Приложение 1

Табл. 1 Соотношение минимальной заработной платы и пенсии с величиной прожиточного минимума

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Стоимость прожиточного минимума в месяц, руб.	-	20.6	86.6	264.1	369.4	411.2	493.3	908	1210	1500
Размер минимальной заработной платы, в % к прожиточному минимуму трудоспособного населения	33	26	18	14	17	18	15	8	10.4	22.7
Средняя заработная плата, в % к прожиточному минимуму трудоспособного населения	281	254	226	159	190	206	189	158	168	230
Размер минимальной пенсии, в % к прожиточному минимуму пенсионеров	85	78	67	48	73	77	67	45	47.0	53.0
Средняя пенсия, в % к прожиточному минимуму пенсионеров ⁶⁹	117	138	129	101	116	113	115	70	108	89

Источники: 1. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001.

2. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2000.

⁶⁹ Включая компенсационные выплаты.

Таблица 2. УДЕЛЬНЫЙ ВЕС РАБОТНИКОВ ПРЕДПРИЯТИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ С НАЧИСЛЕННОЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТОЙ НА УРОВНЕ И НИЖЕ ВЕЛИЧИНЫ ПРОЖИТОЧНОГО МИНИМУМА ПО ОТРАСЛЯМ ЭКОНОМИКИ¹⁾

(по данным выборочных обследований предприятий и организаций о распределении численности работников по размерам заработной платы; в процентах от общей численности работников соответствующей отрасли экономики)

	Май 1996	Октябрь 1997	Октябрь 1999	Апрель 2000
Промышленность	28,7	17,5	26,5	25,7
Электроэнергетика	4,8	3,6	8,0	7,5
Топливная промышленность	7,6	4,6	5,0	4,9
Металлургическая промышленность	10,1	6,6	13,4	12,3
Химическая и нефтехимическая промышленность	24,1	13,8	23,4	22,3
Машиностроение и металлообработка	45,5	28,5	39,6	36,1
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	37,4	24,2	37,4	34,9
Промышленность строительных материалов	24,3	15,3	31,1	33,3
Легкая промышленность	61,1	43,6	58,0	58,8
Пищевая промышленность	21,7	15,1	30,3	34,0
Сельское хозяйство	70,4	65,5	82,0	84,6
Строительство	24,7	14,8	29,3	29,0
Транспорт	12,0	8,7	19,2	20,6
Связь	24,9	18,8	37,4	37,1
Жилищно-коммунальное хозяйство; непроизводственные виды бытового обслуживания населения	25,2	18,5	38,9	39,2
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	48,7	47,8	67,2	65,7
Образование	49,7	49,4	70,5	67,5
Культура и искусство	58,0	56,9	72,2	70,7
Наука и научное обслуживание	44,1	31,6	46,6	39,6

¹⁾ В расчетах использована величина прожиточного минимума трудоспособного населения, определенная на основе методических рекомендаций Минтруда России от 10 ноября 1992 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 марта 1992 г. № 210 «О системе минимальных потребительских бюджетов населения Российской Федерации» (за 1996, 1997, 1999 гг.); установленная Правительством Российской Федерации за I квартал 2000 г. в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Источники: 1. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001.

2. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2000.

Таблица 3. Зарботная плата по отраслям экономики

	% от средней заработной платы по экономике, 1999 г. ⁷⁰	% от средней заработной платы по экономике, март 2001 г. ⁷¹	Отношение минимальной оплаты труда к средней заработной плате по отрасли, в %, март 2001 ⁸
Всего в экономике	100	100	6.7
Промышленность	121	130	5.2
Электроэнергетика	195	181	3.7
Топливная в целом	271	376	1.8
Нефтедобывающая	339	482	1.4
Нефтеперерабатывающая	233	242	2.8
Добыча и переработка природного газа	463	799	0.8
Угольная	195	171	3.9
Черная металлургия	147	145	4.7
Цветная металлургия	259	243	2.8
Химическая и нефтехимическая	122	113	6.0
Машиностроение и металлообработка	92	96	7.0
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	92	95	7.1
Производство строительных материалов	95	86	7.8
Легкая	54	55	12.2
Пищевая	119	101	6.7
Сельское хозяйство	41	32	20.8
Лесное хозяйство	62	58	11.6
Строительство	118	120	5.6
Транспорт	151	141	4.8
Связь	138	125	5.4
Оптовая и розничная торговля, общественное питание	80	67	10.1
Жилищно-коммунальное хозяйство; непроизводственные виды бытового обслуживания	91	90	7.5
Здравоохранение, физ. культура и социальное обеспечение	64	58	11.6
Образование	58	55	12.3
Культура и искусство	56	58	11.7
Наука и научное обслуживание	110	118	5.7
Кредитование, финансы и страхование	231	284	2.4
Аппарат органов управления	123	119	5.7

⁷⁰ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – стр.160.

⁷¹ Социально-экономическое положение России за январь-апрель 2001 г. Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2001. стр. 211.

Таблица 4. Дифференциация начисленной заработной платы по отраслям экономики⁷²

Отрасли	Коэффициент дифференциации фондов, число раз	
	Октябрь 1997	Апрель 2001
Промышленность	17.9	25.4
Электроэнергетика	7.9	11.5
Топливная в целом	14.3	16.4
Металлургическая	11.2	19.0
Химическая и нефтехимическая	10.0	12.2
Машиностроение и металлообработка	14.0	16.9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	14.2	33.8
Производство строительных материалов	11.1	16.4
Легкая	15.5	26.1
Пищевая	15.0	28.2
Сельское хозяйство	24.4	48.6
Строительство	22.2	32.3
Транспорт	13.1	17.6
Связь	16.9	24.8
Жилищно-коммунальное хозяйство; непроизводственные виды бытового обслуживания	13.4	14.5
Здравоохранение, физ. культура и социальное обеспечение	13.3	16.9
Образование	14.2	18.6
Культура и искусство	19.4	28.6
Наука и научное обслуживание	19.5	25.9
Банковское дело	29.5	46.9

⁷² Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – стр169.

Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2002. – стр136.

Приложение 1

**Таблица 5. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ РАБОТНИКОВ ПРЕДПРИЯТИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ
ОТРАСЛЕЙ ЭКОНОМИКИ ПО РАЗМЕРАМ НАЧИСЛЕННОЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ в 2000 г.¹⁾**

(по данным выборочных обследований предприятий и организаций о распределении численности работников по
размерам заработной платы; в процентах)

	Промышленность	Сельское хозяйство	Строительство	Транспорт	Связь	Жилищно-коммунальное хозяйство, производственные виды бытового обслуживания населения	Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	Образование	Культура и искусство	Наука и научное обслуживание	Банковская деятельность
Все работники	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе с начисленной заработной платой, руб.:											
до 100,0	0,4	8,7	1,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,8	0,7	0,3
100,1 - 150,0	0,3	5,7	0,4	0,2	0,4	0,2	0,6	1,4	2,2	0,6	0,2
150,1 - 200,0	0,3	6,3	0,6	0,2	0,6	0,3	1,2	2,6	3,3	0,7	0,3
200,1 - 300,0	0,9	12,2	1,4	0,6	1,9	1,0	4,7	7,4	7,7	2,1	1,2
300,1 - 400,0	1,2	11,6	1,9	1,0	2,7	1,9	7,1	8,5	8,1	2,8	1,4
400,1 - 600,0	3,8	16,5	4,9	2,9	6,6	7,1	15,2	13,7	16,0	7,2	4,4
600,1 - 800,0	5,3	11,2	5,6	4,0	7,6	8,8	14,8	12,8	13,9	8,2	3,6
800,1 - 1000,0	6,2	7,5	6,3	4,9	7,9	9,5	12,8	11,3	10,7	8,4	4,5
1000,1 - 1400,0	12,3	8,3	11,9	11,2	15,8	17,5	15,7	16,3	13,7	15,3	8,4
1400,1 - 1800,0	11,3	4,5	10,4	12,5	13,6	14,5	9,7	10,3	8,0	12,5	8,8
1800,1 - 2200,0	9,9	2,7	9,2	11,3	10,3	10,3	5,8	5,9	4,5	9,7	7,6
2200,1 - 2600,0	8,3	1,6	7,8	9,9	7,6	7,5	3,8	3,4	2,9	7,7	7,2
2600,1 - 3000,0	6,9	1,0	6,1	8,3	6,0	5,3	2,4	2,0	2,0	5,5	6,7
3000,1 - 3400,0	5,7	0,6	4,8	6,5	4,7	3,9	1,7	1,2	1,2	3,9	5,1
3400,1 - 4200,0	7,9	0,7	6,9	8,5	5,8	4,8	1,8	1,2	1,4	5,0	8,9
4200,1 - 5000,0	5,3	0,4	5,2	5,4	3,0	2,6	1,0	0,6	0,8	2,9	6,5
свыше 5000,0	14,0	0,5	15,6	12,4	5,3	4,6	1,5	1,0	2,8	6,8	24,9

¹⁾ Апрель.

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./
Госкомстат России. – М., 2001.

Приложение 1

Таблица 6. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ РАБОТНИКОВ ПРЕДПРИЯТИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ПО РАЗМЕРАМ НАЧИСЛЕННОЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ в 2000 г.¹⁾

(по данным выборочных обследований предприятий и организаций о распределении численности работников по размерам заработной платы; в процентах)

	Электроэнергетика	Топливная промышленность	Металлургическая промышленность	Химическая и нефтехимическая промышленность	Машиностроение и металлообработка	Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	Промышленность строительных материалов	Легкая промышленность	Пищевая промышленность
Все работники	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе с начисленной заработной платой, руб.:									
до 100,0	0,0	0,0	0,6	0,1	0,3	0,9	0,4	1,5	0,4
100,1 - 150,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4	0,8	0,6	1,2	0,6
150,1 - 200,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,9	0,6	1,2	0,6
200,1 - 300,0	0,0	0,1	0,7	0,6	1,1	1,7	1,2	2,6	1,5
300,1 - 400,0	0,1	0,1	0,3	0,7	1,8	2,3	1,7	3,9	2,0
400,1 - 600,0	0,5	0,6	1,0	2,4	5,7	5,9	4,8	10,4	5,3
600,1 - 800,0	1,2	1,0	2,1	4,2	7,9	7,3	6,7	12,7	6,8
800,1 - 1000,0	2,1	1,3	2,9	5,8	8,9	7,2	7,8	13,4	8,0
1000,1 - 1400,0	6,1	3,1	7,6	14,2	16,8	13,4	16,3	20,6	14,9
1400,1 - 1800,0	7,6	4,2	9,2	15,4	13,7	11,2	14,6	12,9	13,2
1800,1 - 2200,0	9,0	5,1	10,1	12,9	10,8	9,3	11,6	7,5	10,6
2200,1 - 2600,0	10,2	5,8	10,1	10,3	7,8	7,6	9,8	4,5	8,3
2600,1 - 3000,0	10,1	6,1	9,2	7,9	5,8	6,3	6,9	2,6	6,2
3000,1 - 3400,0	9,5	6,1	8,0	6,0	4,4	5,0	4,9	1,6	4,6
3400,1 - 4200,0	15,2	10,1	12,1	7,5	5,2	7,1	5,5	1,6	5,6
4200,1 - 5000,0	9,9	8,3	8,1	4,3	3,4	4,4	2,6	0,8	3,5
свыше 5000,0	18,5	48,1	17,8	7,4	5,7	8,7	4,0	1,0	7,9

¹⁾ Апрель.

Источники: 1. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001.

2. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2000.

Приложение 1

**Таблица 7. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ РАБОТНИКОВ ПРЕДПРИЯТИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ
РАЗЛИЧНЫХ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ ПО РАЗМЕРАМ НАЧИСЛЕННОЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ**
(по данным выборочных обследований предприятий и организаций о распределении численности работников по
размерам заработной платы; в процентах)

	Предприятия и организации всех форм собственности		Предприятия и организации			
			государственной и муниципальной формы собственности		негосударственной формы собственности	
	октябрь 1999	апрель 2000	октябрь 1999	апрель 2000	октябрь 1999	апрель 2000
Все работники	100	100	100	100	100	100
в том числе с начисленной заработной платой, руб.:						
до 100,0	1,4	1,2	0,7	0,5	1,8	1,7
100,1-150,0	1,3	1,0	1,3	0,8	1,4	1,2
150,1-200,0	1,8	1,3	1,9	1,3	1,6	1,3
200,1-300,0	4,1	3,2	5,1	3,7	3,3	2,8
300,1-300,0	4,7	3,8	6,1	4,8	3,7	3,0
400,1-600,0	9,6	7,8	12,4	10,0	7,4	6,0
600,1-800,0	9,3	8,0	11,7	10,3	7,5	6,2
800,1-1000,0	8,7	7,8	10,4	9,7	7,4	6,3
1000,1-1400,0	13,9	13,0	15,2	15,0	12,8	11,3
1400,1-1800,0	10,5	10,7	10,4	11,6	10,6	10,0
1800,1-2200,0	7,8	8,4	6,9	8,2	8,5	8,6
2200,1-2600,0	6,0	6,7	4,9	6,0	6,8	7,2
2600,1-3000,0	4,4	5,2	3,4	4,3	5,2	5,9
3000,1-3400,0	3,3	4,1	2,3	3,1	4,1	4,8
3400,1-4200,0	4,3	5,5	2,8	3,9	5,4	6,7
4200,1-5000,0	2,7	3,5	1,6	2,3	3,6	4,5
5000,1-5800,0	1,8	2,3	1,0	1,5	2,4	3,0
5800,1-7400,0	2,0	2,6	1,0	1,5	2,7	3,6
7400,1-9000,0	1,0	1,5	0,4	0,7	1,5	2,1
9000,1-10600,0	0,5	0,8	0,2	0,3	0,8	1,2
свыше 10600,0	0,9	1,6	0,3	0,5	1,5	2,6

Источники: 1. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001.

2. Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2000.

Приложение 2

Возможный сценарий решения проблем в системе социальной защиты населения, связанных с отсутствием единой методики определения среднедушевого дохода

Отсутствие единой методики определения среднедушевого дохода для программ адресной социальной помощи, рассчитываемой с учетом доходов, касается в первую очередь двух крупнейших государственных программ: ежемесячных детских пособий и субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. В федеральном законе «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ в редакции от 17 июля 1999 г. (статьи №№ 16, 17, 17-1, 17-2) определяются получатели данного вида помощи, ее размер, порядок назначения и выплаты, а также сроки назначения пособий. Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1999 г. № 1096 (с изменениями от 5 мая 2000 г.), утверждает «Порядок учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка». Данный нормативный акт содержит список видов доходов и определяет состав семьи-получателя, необходимых для расчета среднемесячного среднедушевого совокупного дохода. Предоставление жилищных субсидий регламентируется множеством законодательных и нормативных документов. Расчет среднедушевого дохода для получения субсидии закреплён в Постановлении Минтруда РФ от 28 января 1994 г. № 11 "Об утверждении Методики исчисления среднего совокупного дохода семьи" (с изменениями, утвержденными решением Верховного Суда РФ от 25 августа 1997 г. № ГКПИ 97-348). Несмотря на широкое применение, это постановление давно утратило свою правовую силу. Документ, на основании которого оно было разработано (постановление Правительства РФ от 22.09.1993 г.) № 935, отменено еще в 1996г (постановление Правительства РФ от 18.06. 1996 г. № 707). Другого правового документа федерального уровня, регламентирующего порядок учета доходов семьи и перечня подтверждающих документов для предоставления жилищных субсидий, нет.

Существует также принятое Правительством РФ 2 августа 1999 года Постановление № 877 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите граждан», утвердившим Положение о предоставлении гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, но оно имеет лишь рекомендательный характер

Наличие перечисленных выше законов и нормативных документов создает две основные трудности: 1. неясно, какой именно методикой следует пользоваться; 2. Использование разных методик приводит к разным результатам, т.к. многочисленные приведенные выше документы имеют ряд существенных отличий. Наиболее важным является различие в определении состава семьи и перечня видов доходов, учитываемых при подсчете.

Последствия для населения:

различия в перечне источников, учитываемых при расчете среднедушевого

дохода для двух программ, выражаются в необходимости сбора дополнительных подтверждающих документов о доходах, а следовательно - в посещении большого количества органов и организаций, отвечающих за выдачу данных документов населению;

- это приводит к значительным временным потерям, связанным со сбором документов. Кроме того, такой сбор затруднен для тех, кому трудно передвигаться (инвалиды, пожилые);
- такая ситуация запутывает получателей помощи и вынуждает их повторно обращаться за назначением
- вызывает ощущение социальной несправедливости и исключенности;
- не получив помощи по одному виду программ, многие потенциальные получатели в дальнейшем не обращаются за помощью и по другим видам;
- из-за больших временных затрат на обработку документов социальные работники вынуждены сокращать время приема населения

В то же время эта ситуация крайне затрудняет работу органов социальной защиты. Существующая в настоящее время тенденция передачи полномочий по начислению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в ведение управления социальной защиты означает, что в одном и том же департаменте среднедушевой доход высчитывается по-разному.

Приложение 3

**ТАБЛИЦА 1. СТРУКТУРА ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ РАСХОДОВ ДОМАШНИХ
ХОЗЯЙСТВ, (в процентах)**

	1996	1997	1998	1999	2000
Потребительские расходы - всего	100	100	100	100	100
в том числе:					
расходы на покупку продуктов для домашнего питания	47,2	43,0	51,3	52,0	47,6
из них на покупку:					
хлеба и хлебных продуктов	9,5	7,6	8,2	8,6	8,1
картофеля	0,9	0,6	0,9	1,2	0,9
овощей и бахчевых	2,7	2,5	2,9	3,0	2,5
фруктов и ягод	2,7	2,4	2,5	2,3	2,4
мяса и мясных продуктов	12,2	12,0	14,2	13,6	13,1
рыбы и рыбных продуктов	2,2	2,4	2,9	2,7	2,5
молока и молочных продуктов	6,8	6,1	7,3	7,0	6,4
сахара и кондитерских изделий	5,1	4,9	6,0	6,6	5,9
яиц	1,5	0,8	1,1	1,4	1,2
масла растительного и других жиров	1,2	1,2	2,1	2,3	1,5
чая, кофе, безалкогольных напитков	2,4	2,5	3,2	3,3	3,1
расходы на питание вне дома (общественное питание)	3,0	2,8	2,0	1,7	1,8
расходы на покупку алкогольных напитков	2,5	2,8	2,6	2,5	2,5
расходы на покупку непродовольственных товаров	31,3	36,5	30,2	30,8	34,3
из них на покупку:					
одежды, обуви, белья, тканей	14,0	14,8	12,9	13,5	15,5
телерадиоаппаратуры, предметов для отдыха и увлечений	3,7	4,1	2,8	2,6	3,2
транспортных средств	2,0	5,6	2,3	3,1	2,8
строительных материалов	1,3	0,9	1,1	0,9	1,0
топлива	1,1	1,1	1,0	1,3	1,5
товаров и принадлежностей по ведению хозяйства, мебели	3,5	4,9	4,2	3,8	4,5
предметов личной гигиены, фармацевтических и медицинских товаров	3,4	3,4	3,8	3,8	3,9
табачных изделий	1,0	1,0	1,4	1,3	1,2
галантереи и других товаров	1,3	0,7	0,7	0,5	0,7
расходы на оплату услуг	16,0	14,9	13,9	13,0	13,8
в том числе:					
жилищно-коммунальных услуг	5,7	5,1	5,2	4,7	4,6
из них оплата:					
жилья	1,7	1,6	1,5	1,6	1,2
электроэнергии	...	0,8	0,8	0,7	0,8
газа	...	0,6	0,7	0,6	0,6
центрального отопления	...	0,8	0,8	0,6	0,7
воды и других коммунальных услуг	...	1,3	1,4	1,2	1,3
услуг по ремонту (изготовлению)	1,3	1,1	1,0	1,0	1,0
услуг учреждений культуры	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4
услуг в системе образования	1,3	1,0	1,0	1,5	1,2
из них: дошкольного	0,6	0,2	0,2	0,2	0,2
медицинских услуг	0,5	0,7	0,6	0,6	1,0
услуг отдыха	0,7	0,7	0,5	0,3	0,6
услуг правового характера	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
услуг пассажирского транспорта	4,0	3,2	2,6	2,4	2,6
услуг связи	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2
прочих услуг	0,0	0,3	0,4	0,2	0,3

Приложение 3

**ТАБЛИЦА 2. СТРУКТУРА ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ РАСХОДОВ
ПО 10-ПРОЦЕНТНЫМ ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ в 2000 г.**
(в процентах)⁷³

	Первая	Вторая	Третья	Четвертая	Пятая	Шестая	Седьмая	Восьмая	Девятая	Десятая
Потребительские расходы - всего	100									
в том числе:										
расходы на покупку продуктов для домашнего питания	62,8	61,3	59,7	57,7	55,9	53,1	48,8	46,1	44,9	36,3
из них на покупку:										
хлебопродуктов	17,6	14,6	13,0	11,5	10,4	9,2	7,9	7,0	6,4	4,7
картофеля	1,9	1,7	1,5	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,6
овощей и бахчевых	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,8	2,6	2,5	2,5	2,0
фруктов и ягод	1,9	2,2	2,3	2,4	2,3	2,6	2,4	2,5	2,5	2,3
мяса и мясных продуктов	12,8	14,2	14,7	14,8	15,2	14,7	13,9	13,5	12,9	10,4
рыбы и рыбных продуктов	2,8	2,9	2,9	3,0	2,9	2,7	2,6	2,4	2,4	2,1
молока и молочных продуктов	8,4	8,5	8,4	8,3	7,8	7,2	6,5	6,3	5,9	4,6
сахара и кондитерских изделий	5,6	5,8	6,0	6,0	6,2	6,4	6,3	5,8	6,2	5,2
яиц	2,4	2,2	2,0	1,9	1,6	1,4	1,2	1,0	1,0	0,8
масла растительного и других жиров	3,1	2,7	2,4	2,2	2,0	1,8	1,5	1,3	1,2	0,9
чая, кофе, безалкогольных напитков	3,1	3,4	3,4	3,3	3,4	3,3	3,0	3,0	3,1	2,7
расходы на питание вне дома (общественное питание)	0,6	0,8	1,0	1,3	1,4	1,8	1,9	2,1	1,9	2,3
расходы на покупку алкогольных напитков	1,2	1,4	1,8	2,0	2,0	2,5	2,4	2,9	2,7	2,9
расходы на покупку непродовольственных товаров	19,5	21,6	23,1	25,1	26,6	29,8	34,2	35,1	37,1	44,5
из них на покупку:										
одежды, обуви, белья, тканей	9,5	11,1	12,1	13,4	13,9	15,8	16,8	17,4	17,5	15,6
Телерадиоаппаратуры, предметов для отдыха и увлечений	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	2,2	3,0	3,3	3,5	4,6
транспортных средств	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,6	0,8	1,3	1,5	8,9
стройматериалов	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7	1,0	1,2	1,5	1,0
топлива	0,5	0,7	0,8	1,0	1,2	1,5	1,6	1,8	1,9	1,7
товаров и принадлежностей по ведению хозяйства, мебели	0,8	0,9	1,3	1,7	2,0	2,8	4,8	4,3	5,4	7,8
предметов личной гигиены, фармацевтических и медицинских товаров	4,9	4,7	4,6	4,5	4,3	4,2	4,0	3,9	3,8	3,3
табачных изделий	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5	1,3	1,3	0,9
галантереи и других товаров	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7

⁷³ Десятипроцентные группы выделены по располагаемым ресурсам.

Продолжение табл. 3

	Первая)	Вторая	Третья	Чет- вертая	Пятая	Шестая	Седь- мая	Вось- мая	Девятая	Десятая
расходы на оплату услуг	15,9	14,9	14,4	13,9	14,1	12,8	12,7	13,8	13,4	14,0
в том числе:										
жилищно-коммунальных услуг	9,4	8,1	7,4	6,8	5,9	5,3	4,5	4,1	3,8	3,0
из них оплата:										
жилья	2,2	1,9	1,7	1,6	1,3	1,3	1,1	1,0	1,0	0,9
электроэнергии	1,8	1,5	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,5
газа	1,3	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5	0,4
центрального отопления	1,4	1,2	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5
воды и других коммунальных услуг	2,7	2,4	2,1	2,1	1,9	1,5	1,3	1,3	1,0	0,7
услуг по ремонту (изготовлению)	0,4	0,5	0,5	0,5	0,8	0,7	1,1	1,1	1,5	1,5
из них:										
одежды и обуви	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
мебели, предметов домашнего обихода, электротоваров и др.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
транспортных средств	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,5	0,3	0,4	0,5
квартир, домов и других построек	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,7	0,7
прочих бытовых услуг	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7
услуг учреждений культуры	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
услуг в системе образования	0,6	0,7	0,8	0,8	1,0	1,0	1,1	1,3	1,5	1,3
из них дошкольного	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
медицинских услуг	0,3	0,3	0,3	0,4	1,2	0,5	0,6	0,6	1,2	2,0
услуг отдыха	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	1,5	0,5	1,1
услуг правового характера	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
услуг пассажирского транспорта	3,2	3,1	3,0	3,1	2,6	2,6	2,5	2,6	2,5	2,3
услуг связи	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,3	1,2
прочих услуг	0,0	0,0	0,1	0,0	0,4	0,2	0,3	0,2	0,0	0,4

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001.

Приложение 3

Таблица 3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЩИХ ОБЪЕМОВ РАСХОДОВ НА ПИТАНИЕ, НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ И УСЛУГИ ПО 20-ПРОЦЕНТНЫМ ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ в 2000 г.

	Все домашние хозяйства	в том числе по 20-процентным группам обследуемого населения				
		первая	вторая	третья	четвертая	пятая
Расходы на покупку продуктов для домашнего питания:	100	8,9	14,1	18,7	24,1	34,2
хлеба и хлебных продуктов	100	13,4	17,2	19,8	22,2	27,4
картофеля	100	13,1	16,9	19,2	22,1	28,7
овощей и бахчевых	100	8,4	13,6	18,3	23,9	35,8
фруктов и ягод	100	5,9	11,1	17,0	24,9	41,1
мяса и мясных продуктов	100	7,2	12,9	18,7	25,4	35,8
рыбы и рыбопродуктов	100	7,8	13,4	18,5	23,9	36,4
молока и молочных продуктов	100	9,1	14,8	19,1	24,1	32,9
сахара и кондитерских изделий	100	6,6	11,6	17,6	24,9	39,3
Расходы на питание вне дома	100	2,7	7,5	14,5	26,7	48,6
Расходы на непродовольственные товары:	100	4,2	8,1	13,5	24,4	49,8
одежды, обуви, белья и тканей	100	4,6	9,4	15,8	26,7	43,5
телерадиоаппаратуры, предметов для отдыха, увлечений	100	3,8	6,9	11,2	24,2	53,9
транспортных средств	100	0,3	0,8	2,9	9,2	86,8
мебели, домашнего оборудования, предметов для ухода за домом	100	1,4	3,8	8,9	24,0	61,9
строительных материалов	100	2,6	6,3	12,0	27,4	51,7
топлива	100	2,8	6,7	14,8	27,2	48,5
табачных изделий	100	7,3	11,9	17,0	27,3	36,5
медицинских товаров, предметов гигиены	100	8,3	13,2	17,6	24,1	36,8
Расходы на оплату услуг:	100	7,6	11,7	16,0	23,5	41,2
жилищно-коммунальных услуг	100	12,5	17,1	19,4	21,9	29,1
бытовых услуг	100	3,1	6,7	12,7	25,7	51,8
услуг учреждений культуры	100	6,1	11,1	17,3	24,7	40,8
услуг в системе образования	100	3,7	7,6	14,5	25,7	48,5
медицинских услуг	100	1,8	3,7	13,3	14,7	66,5
услуг отдыха	100	0,5	1,2	4,1	36,4	57,8
услуг пассажирского транспорта	100	8,4	13,5	16,5	23,8	37,8
услуг связи	100	7,5	12,0	16,1	22,5	41,9

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. Сборник./ Госкомстат России. – М., 2001.