

Тематическая группа ООН по проблемам бедности
Московское Бюро Международной организации труда

Предложения
к стратегии содействия
сокращения бедности в России:
анализ и рекомендации

Москва
2001

Проблемы российской бедности оказались в фокусе внимания системы организаций ООН с 1995 года, когда регулярно стал издаваться доклад о развитии человеческого потенциала в России, в котором вопросы уровня и качества жизни являются ключевыми. После августовского кризиса 1998 г., последствием которого стало масштабное падение уровня жизни, ПРООН совместно с Бюро МОТ в Москве провели круглый стол «Влияние августовского кризиса на масштабы бедности в России». В рамках круглого стола был поставлен вопрос о том, что уровень бедности уже больше не может рассматриваться только как критерий успешности (или неуспешности) проводимых реформ. Сокращение масштабов и глубины бедности должно стать центральной задачей социальной политики. Для консультаций по вопросам мониторинга уровня бедности и разработки стратегии содействия сокращению бедности Московским Бюро МОТ был приглашен господин Хан – ведущий специалист по проблемам бедности, который провел серию консультаций с российскими исследователями проблем бедности и сотрудниками Министерства труда и социального развития РФ.

6 октября 1999 г. Международная Организация Труда (Московское Бюро МОТ), Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Федерация независимых профсоюзов России и Координационный совет объединения работодателей России провели в Москве совместную Международную конференцию «Социально-трудовая сфера: преодоление негативных последствий переходного периода в Российской Федерации». В рекомендациях данной конференции обострение проблем бедности было отмечено как одно из самых значимых негативных последствий проводимых реформ.

В настоящее время вопросы бедности включены в программу сотрудничества между Россией и МОТ на 2000 - 2001 г.г. в качестве самостоятельного раздела. В рамках данной программы в 2000 г. консультантом МОТ Разумовым А.А. был подготовлен доклад «Россия: подготовка стратегии борьбы с бедностью. Анализ и методологические подходы». В 2000 г. резидент-координатор программ ООН господин Жан-Виктор Груа инициировал создание тематических групп из представителей работающих в Москве международных организаций. В рамках работы этих групп было принято решение о подготовке рекомендаций для правительства России по стратегии содействия сокращению бедности. На финансирование подготовки данного документа был использован грант Шведского правительства. Для разработки рекомендаций по стратегии содействия сокращению бедности в России были использованы материалы всех международных организаций, входящих в тематическую группу по бедности. Непосредственно для подготовки аналитических материалов и рекомендаций Правительству РФ была создана рабочая группа консультантов в следующем составе:

Овчарова Л.Н. – руководитель группы, к.э.н., зав. лабораторией ИСЭПН РАН;

Римашевская Н.М. – консультант проекта, д.э.н., директор ИСЭПН РАН;

Зубаревич Н.В. – консультант по вопросам регионального неравенства и межбюджетных отношений, к.г.н., доцент МГУ им. Ломоносова;

Левина М. – консультант по вопросам социального законодательства, к.ю.н., с.н.с. Института государства и права РАН;

Мисихина С.Г. – консультант по вопросам социальной защиты населения, к.э.н., с.н.с., ИЭ РАН;

Прокофьева Л.М. – консультант по проблемам бедности, к.э.н., в.н.с. ИСЭПН РАН;

Степанчикова Н.М. – консультант по трудовому законодательству, с.н.с. ИЭ РАН;

Четвернина Т.Я. – консультант по вопросам занятости, зав. отделом ИЭ РАН;

Яковлев Р.А. – консультант по вопросам оплаты труда, зам. директора НИИ труда.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	7
1. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ СОЦИАЛЬНО-ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ГРУПП БЕДНОГО НАСЕЛЕНИЯ	9
1.1 Группы населения и домохозяйств, находящиеся в наиболее сложном экономическом положении	10
1.2. Новые бедные	19
1.3. Региональная дифференциация.	20
1.4. Гендерный аспект бедности	21
1.5. Политика, направленная на сокращение действия факторов бедности	26
2. БЕДНОСТЬ И ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ	27
2.1. Общая характеристика здоровья населения России	27
2.2. Как связаны бедность и здоровье	28
2.3. Какова бесплатность российского здравоохранения	31
2.4. Что может способствовать улучшению здоровья бедных слоев населения	35
3. КАКИЕ ПРОЦЕССЫ НА РЫНКЕ ТРУДА СПРОВОЦИРОВАЛИ РОСТ МАСШТАБОВ И ГЛУБИНЫ БЕДНОСТИ	36
3.1. Безработица и ее роль в увеличении масштабов распространения бедности	36
3.1.1. Особенности российской безработицы	36
3.1.2. Общая и регистрируемая безработица	40
3.1.3. Пособие по безработице и его роль в системе социальной защиты безработных	43
3.1.4. Безработица среди молодежи	44
3.1.5. Приоритетные направления политики на рынке труда	46
3.2. Заработная плата и ее роль в стратегии сокращения бедности	49
3.2.1. Основные показатели уровня и дифференциации оплаты труда	49
3.2.2. Заработная плата и бедность	53
3.2.3. Какая реформа оплаты труда будет способствовать сокращению бедности среди работающего населения.	65
4. СОЦИАЛЬНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ И ИХ РОЛЬ В СТРАТЕГИИ СОДЕЙСТВИЯ СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ В РОССИИ.	70
4.1. Система социальных пособий, выплат и льгот	70
4.2. Охват населения социальными пособиями и льготами	74
4.3. Размер и динамика величины социальных пособий, выплат и льгот	76
4.4. Эффективность действующей системы социальных трансфертов, влияние социальных пособий и льгот на доходы и бедность	76
4.5. Пенсионное обеспечение	78
4.6. Направления реформирования системы социальных выплат и льгот	81
5. БЕДНОСТЬ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ЕЕ РАСШИРЕНИЮ	83

5.1. СОЦИАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА МАСШТАБЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ БЕДНОСТИ	83
5.1.1. Законодательство, регулирующее систему социальных льгот и выплат.....	83
5.1.2. Перспективы совершенствования социального законодательства с целью содействия сокращению бедности	89
5.2. ТРУДОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	92
5.2.1. Стратегии работодателя при высвобождении работников.....	93
5.2.2. Работа по совместительству: возможности и ограничения.....	94
5.2.3. Неполная занятость	97
5.2.4. Профсоюзы и занятость	99
5.2.5. Основные причины трудовых споров и практика их разрешения	100
5.2.6. Социальная защищенность работников в зависимости от вида трудового контракта на предприятиях различных форм собственности	101
5.2.7. Меры по содействию сокращению бедности в сфере регулирования трудовых отношений	103
6. РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ СТРАТЕГИИ СОДЕЙСТВИЯ СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ.....	105
6.1. КОНТРАСТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: БАЗИСНЫЕ ПРИЧИНЫ, СОВЕТСКОЕ НАСЛЕДИЕ И НОВЫЕ ЧЕРТЫ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА	105
6.2. РЕГИОНАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ И ДИНАМИКА ДОХОДОВ И УРОВНЯ БЕДНОСТИ	108
6.3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ВЫРАВНИВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ДИСПРОПОРЦИЙ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ: БЮДЖЕТНЫЕ И ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ.	114
6.4. СТРАТЕГИЯ СОДЕЙСТВИЯ СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ В УСЛОВИЯХ ВЫСОКОГО УРОВНЯ РЕГИОНАЛЬНОГО НЕРАВЕНСТВА	119
7. СТАТИСТИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ УРОВНЯ БЕДНОСТИ.....	124
7.1. ПОРЯДОК ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОЖИТОЧНОГО МИНИМУМА	125
7.2. ОЦЕНКА УРОВНЯ БЕДНОСТИ НА ОСНОВЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ДАННЫХ.....	127
7.3. ОЦЕНКА УРОВНЯ БЕДНОСТИ НА ОСНОВЕ ДАННЫХ ОБСЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ	128
7.4. ОСНОВНЫЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ ПОКАЗАТЕЛЕЙ БЕДНОСТИ.....	132
8. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СТРАТЕГИИ СОДЕЙСТВИЯ СОКРАЩЕНИЮ БЕДНОСТИ.....	133
8.1. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАСШИРЕНИЯ МАСШТАБОВ БЕДНОСТИ.....	135
8.2. СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО ВЫХОДА ИЗ БЕДНОСТИ ТРУДОСПОСОБНЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ	136
8.2.1. Меры институционального регулирования занятости.....	136
8.2.2. Меры содействия сокращению бедности в сфере оплаты труда	137
8.2.3. Меры содействия сокращению бедности в сфере содействия занятости	139
8.3. МЕРЫ СОДЕЙСТВИЯ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ СРЕДИ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ	143
8.3.1. Меры, направленные на совершенствование социального законодательства	143
8.3.2. Меры, направленные на создание эффективного методологического обеспечения адресности	147
8.3.3. Эксклюзивные меры сокращения бедности среди отдельных социально уязвимых групп населения	148
8.3.4. Гарантии доступа бедным к минимально необходимым медицинским услугам	150
8.3.5. Источники финансирования стратегии содействия сокращению бедности социально уязвимых групп.....	150

8.4. Уровни принятия решений	151
8.5. Стратегия содействия сокращению бедности в условиях высокого регионального неравенства	152
ПРИЛОЖЕНИЯ	154

Введение

Снижение реальных доходов и рост их дифференциации - это две основные тенденции в изменении уровня жизни граждан России за последние десять лет. Согласно официальным данным Госкомстата РФ в 2000 году реальные доходы граждан составили 35.8%¹ от уровня десятилетней давности, а коэффициент дифференциации увеличился с 4.5 раз до 14 раз. Следствием таких изменений стало увеличение числа бедного населения. Согласно российскому подходу к определению и измерению бедности граждане или домохозяйства с доходами ниже прожиточного минимума считаются бедными. С точки зрения масштабов распространения бедности, за период реформ в России наиболее неблагоприятными были 1992, 1993, 1999 и 2000 гг., когда уровень бедности поднимался до 30% и выше². В 1992-93 гг. это стало следствием либерализации цен, в результате чего реальные доходы граждан снизились на 40%. В 1999 г. высокий уровень бедности стал следствием финансового кризиса 1998 г. В 2000 г. рост численности бедных произошел на фоне экономического роста и увеличения среднего уровня доходов, что на первый взгляд несколько парадоксально. На самом деле, в данном случае к расширению масштабов бедности привело изменение методики расчета величины прожиточного минимума. Если к данным 2000 г. применить методику оценки доли бедных на основе прожиточного минимума 1992 г., то в 2000 г. доля бедных оценивалась бы на уровне 24% (согласно прожиточному минимуму 2000 г. она составила 30%).

Следует отметить, что определение численности бедного населения в России в условиях переходной экономики продолжает оставаться дискуссионной проблемой. Вопросы определения и измерения бедности были подробно рассмотрены в докладе МОТ «Россия: подготовка стратегии борьбы с бедностью. Анализ и методологические подходы». Поэтому мы не будем подробно останавливаться на этих проблемах, обратим только внимание на то, что, манипулируя определением и измерением бедности, можно существенно менять масштабы ее распространения.

Используемые в данной работе оценки уровня и глубины бедности в основном базируются на официальных данных Госкомстата РФ. Однако, в тех случаях, когда официальные данные и методика измерения бедности не позволяют в полном объеме оценить глубину и важность социально-экономических процессов, стимулирующих рост бедности, мы использовали альтернативные подходы к измерению бедности и базы данных независимых исследований. В частности, только данные таких исследований позволили нам оценить взаимосвязь между показателями уровня жизни и здоровьем населения.

В значительной степени объективной экономической основой расширения масштабов бедности является глубокий экономический спад, имевший место во всех странах с переходной экономикой, поэтому перспективы в отношении сокращения бедности в значительной степени связаны с возобновлением роста экономики. Вместе с тем, модернизационные процессы сопровождаются беспрецедентным ростом неравенства в распределении результатов экономической деятельности. Рост неравенства в распределении наблюдается на уровне предприятия, отрасли, в межотраслевом и межрегиональном разрезе. Особо отметим, что усиливающееся

¹ Рассчитано автором по данным Госкомстата РФ. Источники: 1. Социально-экономическое положение России в 2000 г. Стат. Справочник, М., 2001 г. 2. Социальное положение и уровень жизни населения России в 1999 г. Стат. Сборник. Госкомстат РФ., М., 2000 г.

² Согласно официальным данным Госкомстата РФ доля бедных составила в: 1992 г. – 33.3%; 1993 г. – 31.5%; 1994 г. – 22.4%; 1995 г. – 24.7%; 1996 г. – 22.1%; 1997 г. – 20.8%; 1998 г. – 23.4%; 1999 г. – 29.9%; 2000 г. – 30%.

неравенство не способствует оздоровлению экономики, а, наоборот, порождает теневые распределительные процессы.

При выработке рекомендаций по стратегии содействия сокращению бедности рассмотрения требуют следующие вопросы:

- кто имеет наивысший риск бедности;
- какие группы населения являются доминирующими среди бедных;
- какие социальные и экономические процессы способствовали росту численности бедного населения;
- какие меры социально - экономической политики государства будут способствовать сокращению бедности.

Логика доклада выстроена таким образом, чтобы подробно осветить все эти вопросы, оценить объективные возможности реализации мер, содействующих сокращению бедности. Разрабатывая систему рекомендаций, мы попытались следовать принципу комплексности рассмотрения проблем бедности, поскольку выстраивание политики смягчения бедности по принципу «латания дыр» приводит к одновременной реализации противоречивых программ, ошибочному выбору приоритетов. Учитывая, что бедность не может рассматриваться только как следствие экономических процессов, усилия по ее снижению должны быть одновременно направлены на устранение экономических, институциональных и политических причин. В экономическом плане главная проблема – это доступ бедных к ресурсам. В политической и институциональной сфере необходимо добиться того, чтобы в работе государственных институтов и в самом политическом процессе не допускалась дискриминация бедных.

1. Характеристика основных социально-демографических групп бедного населения

Приоритеты стратегии содействия сокращению бедности во многом определяются тем, какие группы населения отличаются повышенным риском бедности, и кто составляет большинство бедного населения. В общей системе мер, направленных на смягчение бедности, приоритетными будут те, которые, во-первых, способствуют выведению из бедности наиболее многочисленных категорий бедных семей, во-вторых, направлены на поддержку наиболее бедных групп населения. Для выявления таких групп мы будем использовать показатель вероятности попадания различных типов домохозяйств в категорию бедных домохозяйств (доля бедных) и показатель дефицита доходов, который позволяет наряду с идентификацией семей с наивысшей глубиной бедности определить те типы домохозяйств, которые вносят наибольший вклад в общую бедность. Для оценки статистически значимых факторов, способствующих увеличению (сокращению) риска бедности нами были использованы данные бюджетной статистики Госкомстата РФ (Приложение 1.1), результаты альтернативных измерений бедности (Приложение 1.2) и модельные расчеты, выполненные консультантами проекта (Приложение 1.3).

Данные Госкомстата РФ (Приложение 1, Таблица 1.1.1 – 1.1.3) свидетельствуют о том, что, несмотря на расширение масштабов распространения бедности до 30%-го уровня, такие характеристики, как состав семьи, пол и возраст ее членов продолжают оставаться одними из основных при оценке риска бедности. Состав домохозяйства по полу и возрасту определяет потенциальное число занятых и величину иждивенческой нагрузки на одного работника. Рост иждивенческой нагрузки значительно повышает риск бедности³. Семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, как и в предреформенный период, продолжают оставаться в числе тех, кто имеет повышенный риск бедности. Вместе с тем, социально-демографический состав бедного населения обусловлен не только степенью риска попадания отдельных категорий семей в число бедных, но и их представительством в общей численности населения. Поэтому, несмотря на то, что полные семьи с 1–2 детьми имеют риск бедности ниже среднероссийского уровня, из-за своей многочисленности они составляют самую представительную группу среди бедных семей (34,7%), на которую приходится почти половина общего объема дефицита располагаемых ресурсов (Приложение 1, Таблица 1.1.3). Проблема снижения уровня бедности в России не может обходить стороной эти, с точки зрения демографического состава благополучные семьи, хотя по глубине бедности их значительно «превосходят» другие группы домохозяйств.

³ Согласно данным ИСЭПН РАН при использовании альтернативных подходов к измерению бедности (подробно об этом см. Приложение 1.2) семьи без иждивенцев имеют риск бедности на уровне 2%, а семьи с нагрузкой более 2 иждивенцев на одного работающего - 15% (Приложение 1.1, Таблица 1.1.11). Однако, в наиболее тяжелом положении оказываются домохозяйства без работающих членов (пенсионеры, безработные, иногда и с иждивенцами), почти 40% из них попадают в группу бедных одновременно по абсолютному, относительному и субъективному измерению бедности.

1.1 Группы населения и домохозяйств, находящиеся в наиболее сложном экономическом положении

Анализ риска бедности в разрезе агрегированных полвозрастных групп населения (мужчины, женщины и дети старше 18 лет) свидетельствует о том, что **наибольшей вероятностью попадания в число бедных отличаются дети** (Приложение, Таблица 1.1.1). Высокая иждивенческая нагрузка детьми могла бы быть частично компенсирована государственными пособиями, которые до 1998 года выплачивались всем семьям с детьми, а сегодня только бедным. По новому Федеральному закону ежемесячное пособие на детей должны получать все семьи, имеющие детей до 16 лет, чьи доходы не превышают 100% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации. Размер пособия устанавливается на год в определенной сумме с последующим ежегодным пересмотром. На 2001 год размер пособия установлен на уровне 70 рублей, что на начало года составляло 6% от величины прожиточного минимума ребенка. Этот вид пособия выплачивается за счет средств федерального бюджета, с учетом числа детей в малообеспеченных семьях каждого региона. В целом, в силу небольшого размера, это пособие не в состоянии выполнять в полной мере функции смягчения уровня бедности семей с детьми. Проблема поддержки семей с детьми со стороны государства осложняется хроническими задержками выплаты даже этих, небольших сумм пособий, составляющими в разные годы и в различных регионах от нескольких месяцев до одного-двух лет.

В новых экономических условиях в наиболее сложном материальном положении оказались **неполные и многодетные семьи**: доля бедных среди них достигает 60-80%. В данном случае и высокая иждивенческая нагрузка и низкие доходы трудоспособных членов семьи одновременно способствуют бедности. Конечно, в общей совокупности домохозяйств эти типы не являются преобладающими: по данным микропереписи 1994 г. неполные семьи составляли 17%, а многодетные лишь 9% всех семей с детьми в возрасте до 18 лет.⁴ Однако высокий уровень бедности, в т.ч. в крайних ее формах, в этих группах семей с детьми не может быть оставлен без внимания при формулировании стратегии содействия сокращению бедности. Проблема обостряется еще и тем, что в последнее десятилетие особенно явно проявилась тенденция к повышению доли неполных семей в связи с ростом числа разводов, внебрачной рождаемости, а также смертности мужчин в трудоспособном возрасте.

На крайне неблагоприятное экономическое положение многодетных и неполных семей показывает и сумма дефицита располагаемых ресурсов на 1 члена семьи в месяц: в неполных семьях она на 10% превышает уровень дефицита в среднем по всем домохозяйствам, в т.ч. в неполных многодетных семьях - на 40%, а в многодетных семьях с супружеской парой дефицит располагаемых ресурсов на 27% выше среднего уровня (Приложение, Таблица 1.1.3).

Многодетные семьи с высокой степенью вероятности попадают в группу бедных, не только вследствие иждивенческой нагрузки детьми, но и в связи с недостаточными совокупными индивидуальными доходами трудоспособных членов семьи. Здесь мы наблюдаем одновременное действие нескольких факторов бедности. Большое число детей в семье – это зачастую ограниченные возможности занятости женщин-матерей, что, в свою очередь, усугубляет материальное положение

⁴ Типы и состав домохозяйств в России (по данным микропереписи населения 1994 г.). М., Госкомстат России, 1995, с.59.

многодетных семей. Данные специальных исследований свидетельствуют о том, что в 40% таких семей матери не работают, либо заняты на рабочих местах, не требующих квалификации и, следовательно, мало оплачиваемых⁵. Анализируя преобладающий тип трудовой карьеры женщин в семьях с разным числом детей, можно сделать вывод, что многодетные матери однозначно делают свой выбор в пользу семьи, профессиональная деятельность в большинстве случаев диктуется лишь необходимостью материального обеспечения семьи, а не желанием реализовать себя в какой-либо профессии. В течение брака для многодетных матерей преобладающей тенденцией социальной мобильности становится снижение профессионального статуса (почти 50% против 20% у матерей с 1-2 детьми), а растущая карьера отмечалась только у 14% против 36% у матерей в малодетных семьях (Приложение 1.1, Таблица 1.1.12). Эта тенденция, сформировавшаяся еще в предреформенный период, только усугубилась в течение 90-х годов с появлением дефицита рабочих мест и конкуренции на рынке труда.

В неполных семьях также происходит наложение нескольких факторов бедности, что приводит к частым попаданиям семей этого типа в группу крайне бедных. По сравнению с полными семьями, число детей в материнских семьях относительно ниже (1,37 в среднем на 1 семью по сравнению с 1,6 в полных семьях⁶), они в подавляющем большинстве однодетные. Но с учетом того факта, что в половине полных семей на двух родителей приходится всего один ребенок, среди неполных семей иждивенческая нагрузка с большей вероятностью продуцирует бедность. Частично более высокое иждивение детей в неполных семьях призваны компенсировать частные или государственные трансферты, однако положение с выплатой алиментов, пособий и размером пенсий по потере кормильца делает эту компенсацию крайне недостаточной.

Опросы разведенных женщин и мужчин показали ухудшение в течение 90-х годов положения с выплатой алиментов. В среднем, по данным опроса женщин⁷ в 1993 г., алименты покрывали только половину расходов на питание ребенка. Реально это означает, что вторая половина расходов на питание плюс другие не менее важные расходы на ребенка (одежда, обувь, расходы на образование, детские дошкольные учреждения, медицинские услуги и т.п.) ложатся на плечи матери. Лишь в 2% случаев алименты оказались относительно высокими (на уровне среднего душевого дохода в стране на момент опроса). Опрос разведенных мужчин⁸, проведенный в конце 90-х годов, не показал положительной динамики в ситуации с выплатой алиментов: только 1/5 часть выплачиваемых сумм была равна или превышала прожиточный минимум ребенка, в который однако не входят затраты на образование и медицинское обслуживание. Минимальная сумма алиментов в 1998 г. составляла 20 рублей, а максимальная – 3000 рублей.

В условиях распространения неформальной занятости и неконтролируемых доходов оказывается практически неостребованным положение «Семейного кодекса Российской Федерации» (1995 г.) о взимании алиментов со всех получаемых доходов, и размер алиментов чаще всего ограничивается установленным процентом от

⁵ Prokophieva L. Large Families in Low-Fertility Regions: A Social Portrait. – in: Demographic Trends and Patterns in the Soviet Union before 1991. IIASA, Routledge, 1994, p.223.

⁶ Типы и состав домохозяйств в России (по данным микропереписи населения 1994 г.). М., Госкомстат РФ, 1995, с.59.

⁷ Прокофьева Л., Фести П. Алименты, пособия и доходы семей после развода. *Население и общество*, 1996, № 15.

⁸ Prokofieva L., Festy P. Le niveau de vie des familles en Russie après un divorce. – *Politiques sociales en France et en Russie*. Paris, INED, 2001, p.92.

формальной заработной платы по основному месту работы. В случае получения алиментов, их размер в конце 90-х годов оставался на таком же низком уровне, что и в 1993 г., – менее половины прожиточного минимума ребенка, а доля алиментов в совокупном доходе материнских семей составила лишь 17%.

В таких условиях относительной гарантией регулярности выплаты алиментов и их более высокого размера является договоренность между бывшими супругами без обращения в суд: опрос 1998 г. показал, что в новых экономических условиях женщины в 2 раза чаще идут на эту меру (27% против 14% в 1993 г.), хотя в этом случае размер и регулярность материальной поддержки детей полностью зависят от доброй воли отцов и не контролируются со стороны государственных институтов. Отцы, имея теневые доходы, могут сами решать, какую сумму выделить на обеспечение детей, оставшихся с матерью после развода. Это усиливает неопределенность и нестабильность уровня жизни семей разведенных женщин с детьми.

После распада брака (после развода или смерти мужа) материнская семья в большинстве случаев оказывается в значительно более тяжелом положении, чем раньше. Обследование семей после развода (1993 г.) показало, что ухудшение уровня жизни происходит в 60% случаев против 13% улучшений, а для 27% семей никаких изменений не произошло.

Prokofieva L., Festy P. Le niveau de vie des familles en Russie après un divorce, p.91.

Рост смертности мужчин трудоспособного возраста в России в 90-е годы породил новую проблему – материальное обеспечение детей после смерти их отцов. Однако, существующий вид пенсий (по потере кормильца), размер которых составляет в среднем 366 рублей (конец 1999 г.⁹), т.е. 40% от величины прожиточного минимума ребенка, не способен полностью возместить снижение дохода семьи.

Ограниченность социальной поддержки семей с детьми со стороны государства в какой-то мере компенсируется частными трансфертами через систему межсемейной взаимопомощи. Это явление, традиционно широко распространенное в России и в прежние годы, сегодня имеет тенденцию к расширению и модификации в связи с социальными трансформациями в обществе. Доля получающих материальную помощь среди всех домохозяйств составила 32-36%. Среди неполных семей материальную помощь родственников получают более половины (56-58% семей) и 21-24% из них получают ее регулярно. В этом случае помощь составляет более пятой части совокупного дохода семьи.

Овчарова Л., Прокофьева Л. Бедность и межсемейная солидарность в России в переходный период. – *Мониторинг общественного мнения*. ВЦИОМ, 2000, № 4, с. 29.

В случае, если неполная семья образовалась в результате рождения у женщины ребенка без брака, компенсировать частично высокую иждивенческую нагрузку призваны ежемесячные государственные пособия, выплачиваемые на детей до 16 лет. Для матерей-одиночек размер этого пособия в 2001 году установлен на уровне 140 рублей или всего лишь 12% от величины прожиточного минимума ребенка. Такое положение существенно влияет на динамику роста бедности среди неполных семей, поскольку частота внебрачных рождений в России, хотя и несколько отстает от

⁹ Пенсионное обеспечение и социальная защита населения Российской Федерации в 1999 году. Статистический сборник. М., Минтруд России, 2000, с.35.

западных стран, удвоилась за последнее десятилетие (с 12% среди всех рожденных детей в 1990 г. до 27% - в 1998 г.)¹⁰. Конечно, некоторый процент матерей, имеющих детей вне брака, реально живет в полных семьях, где брак не зарегистрирован, однако такие случаи в России до сих пор относительно редки (по данным микропереписи 1994г., только 7% супружеских пар жили в незарегистрированном браке).¹¹

Отсутствие полноценной компенсации в доходах неполных семей второго заработка через систему государственных и частных трансфертов ставит перед женщиной проблему обеспечения детей за счет ее индивидуальных доходов. По формальным признакам (образование и квалификация) женщины из неполных семей не уступают своим сверстницам, имеющим мужа, но не эти факторы сейчас определяют успех в карьере и более высокий заработок. К факторам, повышающим доход, относятся работа в негосударственном секторе экономики, дополнительная занятость. С этой точки зрения, уровень трудовой активности более высок именно у женщин - глав неполных семей¹². Однако, даже в самый благоприятный период развития страны, когда начали расширяться возможности множественной занятости и уровень безработицы был относительно невысок (1993 г.), общий трудовой доход женщин из неполных семей в среднем не достигал уровня мужчин и лишь незначительно обгонял заработки женщин в полных семьях (на 18%). Это объясняется ограниченным кругом областей занятости, где женщина может подрабатывать, а также препятствиями объективного характера при переходе в частный сектор: работа на негосударственном предприятии, в частном бизнесе требует больших затрат времени и полной отдачи сил, тогда как низкий уровень развития социальной инфраструктуры, сферы бытовых услуг, системы детских учреждений, а кроме этого необходимость ухода за детьми, не позволяют женщинам посвящать все время работе, в полной мере проявлять себя в профессиональной сфере.

Еще одной демографической группой домохозяйств, наиболее подверженных риску бедности, являются **одинокие пенсионеры старших возрастов**. Несмотря на то, что пенсионеры относятся к числу социально уязвимых категорий граждан, при измерении бедности через сопоставление располагаемых ресурсов и прожиточного минимума в России принадлежность к пенсионерам не является фактором повышенного риска бедности. Согласно данным государственной статистики 1999 г. для одиноких пенсионеров вероятность попадания в число бедных сохранялась на более низком уровне (более чем в 2 раза) по сравнению со всеми домохозяйствами. Данные об уровне бедности отдельных половозрастных групп населения также свидетельствуют о том, что, несмотря на увеличение числа бедных среди пенсионеров старших возрастов, для них риск бедности не превышает среднероссийский уровень. Вместе с тем, факт высокой бедности пожилых людей скрыт за особенностями агрегирования данных бюджетной статистики. С одной стороны, одиночки пенсионного возраста как отдельная демографическая группа домохозяйств не являются однородными по возрасту, и отсутствие высокого риска бедности наблюдается за счет "молодых" пенсионеров, среди которых много работающих первые пять лет после выхода на пенсию (55-59 лет для женщин и 60-64 лет для мужчин). При этом среди мужчин - "молодых пенсионеров" занятость существенно

¹⁰ Население России 1999. М., ЦДЭЧ, 2000 с. 61.

¹¹ Состояние в браке и рождаемость в России (по данным микропереписи населения 1994 г.). М., Госкомстат России, 1995, с.9.

¹² Уровень жизни городского населения России и социальные проблемы реформ. М., ИСЭПН и ИНТЕРЦЕНТР, 1995, с. 92.

выше: 48,1% против 36,7% у женщин.¹³ С другой стороны, в половозрастных группировках мы не можем выделить пенсионеров, живущих в семьях и отдельно. Данные многих обследований, проведенных на протяжении последнего десятилетия в разных регионах России, показывают значительное отставание в уровне бедности пенсионеров, проживающих отдельно и находящихся на полном самообеспечении, от тех, кто живет в семьях вместе с работающими родственниками. По данным РМЭЗ (1998 г.), из общего числа пенсионеров отдельно проживают около 2/3, среди которых можно выделить супружеские пары пенсионеров (иногда и с иждивенцами) и одиноко проживающих пенсионеров (Приложение 1.1, Таблица 1.1.4), примерно те же цифры были получены и при опросах по проблемам уровня жизни и бедности городского населения, проведенных ИСЭПН РАН¹⁴ (Приложение 1.1, Таблица 1.1.5).

Данные этих специальных обследований дают основание выделить одиноких пожилых пенсионеров, почти 90% которых составляют женщины, в группу наиболее уязвимых, с точки зрения бедности, категорий домохозяйств. Так, по данным лонгитюдного обследования (РМЭЗ, ноябрь 1998 г.), при общем уровне бедности пенсионеров в 46,5% доля бедных среди пожилых женщин достигала 54% (Приложение 1.1, Таблица 1.1.4). Что касается мужчин старших возрастов, то по среднему уровню пенсий они пока не отстают от других мужчин-пенсионеров за счет присутствия среди них ветеранов войны, имеющих повышенные пенсии.

Выделенные выше демографические типы домохозяйств, которые по сравнению с остальными чаще оказываются в группе бедных, не исчерпывают перечень групп риска бедности. Так, среди полных семей большим риском бедности отличаются **молодые семьи**, когда появление ребенка резко понижает материальную обеспеченность семьи: доля бедных семей при этом возрастает в 1,6 раза (с 26,1 у бездетных молодых семей до 42,1 у молодых семей с детьми). Проблемы повышенного риска бедности молодых семей после рождения ребенка, прежде всего, связаны с двойной иждивенческой нагрузкой: появление ребенка и уход матери от активной профессиональной деятельности, по крайней мере, на полтора года официального оплачиваемого отпуска. Размер выплат по уходу за ребенком, который также зависит от размера минимальной оплаты труда, не может компенсировать отсутствие заработка женщины в бюджете семьи. Вместе с тем, согласно исследованиям ИСЭПН РАН этот естественный процесс обеднения семей при появлении ребенка сегодня в России выглядит более сглаженным по сравнению, например, с концом 80-х годов, когда это падение составляло 2,6 раза (Приложение 1.1, Таблица 1.1.6). Это свидетельствует о том, что молодые семьи при планировании рождения ребенка все в большей степени рассчитывают на свои собственные материальные возможности. В период официального отпуска женщины стараются найти работу, которая была бы совместима с необходимостью ухода за маленьким ребенком – работа на дому, работа на несколько часов в день. Кроме того, по сравнению с концом 80-х годов, молодые мужчины чаще используют появившиеся возможности для дополнительного заработка и поиска более высокооплачиваемой работы.

Отмеченные выше категории домохозяйств, наиболее подверженных риску бедности, были выделены по демографическому принципу (демографический состав семьи, возраст, пол), однако существует широкий спектр **социальных факторов**, способствующих увеличению риска бедности.

¹³ Рошин С.Ю. Трудовая активность населения старшего возраста. – В кн.: Демографические и социально-экономические аспекты старения населения. М., МГУ, 1999, с. 137.

¹⁴ Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению. М., Московский Центр Карнеги, 1998, с. 186.

Одним из таких факторов является наличие в **семье инвалидов**. Недостаточное развитие сети услуг для инвалидов заставляет одного из взрослых членов семьи (в основном женщин) покидать профессиональную сферу для ухода за инвалидами, а это повышает степень социальной нагрузки на работающих в семье. Низкий уровень пенсии по инвалидности, на фоне расширения платности медицинского обслуживания, мало компенсируют отсутствие второго заработка в семье. Поэтому пенсионеры-инвалиды оказываются даже в более тяжелых материальных условиях по сравнению с пенсионерами по старости – по данным Госкомстата их уровень бедности выше в полтора раза, причем крайняя бедность инвалидов встречается в 2 раза чаще (Приложение 1.1, Таблица 1.1.7).

В 1999 г. по официальным данным число инвалидов составило 9,6 млн. человек (без учета инвалидов трех силовых министерств), в т.ч. 0,6 млн. детей в возрасте до 16 лет. К сожалению, в структуре домохозяйств, выделяемых в бюджетных обследованиях, нет домохозяйств, имеющих в своем составе инвалида, и мы можем пользоваться для анализа лишь данными локальных обследований.

По материалам РМЭЗ 1998 года, условия проживания пенсионеров-инвалидов сказываются на их материальном положении, и те из них, кто не имеет родственников или живет отдельно от них, почти в 2/3 случаев оказываются за чертой бедности (Приложение 1.1, Таблица 1.1. 8). Конечно, доля одиноких среди пенсионеров-инвалидов значительно ниже, чем среди пенсионеров по старости, они тяготеют к проживанию в домохозяйствах с большим числом членов, чтобы получить необходимый уход.¹⁵ Но и в этом случае дополнительная иждивенческая нагрузка увеличивает уровень бедности семей (52% имеют доход ниже прожиточного минимума).

Что касается различий в уровне бедности пенсионеров-инвалидов отдельных возрастных групп, то данные РМЭЗ 1998 г. дают такую картину: особенно бедственное положение отмечается в семьях с детьми-инвалидами, затем идут инвалиды трудоспособных возрастов, тогда как старшие контингенты оказываются в менее тяжелом положении за счет пенсионеров-инвалидов войны, имеющих гораздо более высокий уровень пенсий и дополнительные льготы.

Из общего числа детей-инвалидов около 1/3 находятся в специализированных детских учреждениях, остальные воспитываются в семьях. При этом, поскольку специфические потребности детей-инвалидов не учтены при формировании методики расчета прожиточного минимума, материальное положение семей с детьми-инвалидами даже при формальном соответствии необходимому уровню доходов оказывается крайне тяжелым. Анализ социально-демографической структуры таких семей показывает широкое распространение среди них семей материнских (неполных), а также повышенную иждивенческую нагрузку в связи с вынужденным отказом матерей от работы и отсутствием ее заработка в бюджете семьи, что делает семьи с детьми-инвалидами наиболее социально уязвимой группой, подверженной риску бедности. Крайне недостаточное развитие инфраструктуры, содействующей уходу за ребенком-инвалидом, не помогает матерям сохранить возможность работать и негативно отражается на уровне жизни семей с детьми-инвалидами.

Основная часть инвалидов приходится на трудоспособный возраст: это либо инвалиды с детства, либо получившие инвалидность в результате несчастного случая (в т.ч. на производстве) или заболевания. Для большей части инвалидов остаточная трудоспособность позволяет трудиться в определенных условиях, однако их

¹⁵ Васин С.А., Сороко Е.Л., Богоявленский Д.Д. Социально-демографические характеристики инвалидов (по данным микропереписи 1994г.). Материалы конференции «Равные возможности для инвалидов: проблемы и пути решения», Совет по делам инвалидов, 3-4 марта 2000г.

занятость, даже частичная, сопряжена с трудностями при поиске такой работы, так и в связи с транспортной недоступностью рабочих мест. Даже в Москве, где больше предложение рабочих мест и существует определенная политика помощи инвалидам, лишь 11% молодых инвалидов работают, при 40% желающих трудоустроиться¹⁶. Около 2/3 работающих инвалидов являются надомниками, меньшая часть работает на специализированных предприятиях для инвалидов, и совсем немногие заняты на обычных предприятиях. При этом более половины заняты высококвалифицированным трудом. В настоящее время существует около 1,5 тысяч специализированных предприятий для инвалидов (цехов, участков) на 240 тыс. рабочих мест. Однако, только 80 тысяч из них занимают инвалиды, что обеспечивает занятость лишь 12% работающих инвалидов¹⁷. Такого рода предприятия обычно предназначены для определенных категорий инвалидов со значительными потерями функций организма (слепые, с нарушениями умственного развития и двигательного аппарата).

Закон о социальной защите инвалидов провозглашает своей основной целью полноценное участие инвалида в жизни общества. Это означает, что политика поддержки инвалидов должна предполагать не только их прямую материальную поддержку, но и профилактику и реабилитацию инвалидности. В настоящее время финансирование социальных программ по поддержке инвалидов направлено на то, чтобы удержать инвалида в пассивном состоянии, не допустить давления дополнительной социальной группы в лице инвалидов на различные сферы жизнедеятельности, в частности, на рынок труда. Тем самым как бы поддерживается и воспроизводится состояние инвалидности, а не предпринимаются меры по ее преодолению. Отношение к инвалидам созвучно отношению к бедности, когда политика, направленная на поддержку бедных, загоняет их в ловушку бедности, а не стимулирует выход из нее. Поэтому наиболее существенным недостатком российского национального законодательства в области инвалидности является отсутствие в нем механизмов реализации важнейших правовых норм в области профилактики инвалидности и реабилитации инвалидов.

Серьезнейшие проблемы связаны с обеспечением для инвалидов доступа к социальной инфраструктуре и приспособленной к их нуждам среды жизнедеятельности. Еще в 1992 году был подписан Указ Президента Российской Федерации “О мерах по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности”, в котором было положено начало преобразованию условий жизни инвалидов с учетом их потребностей. Это означало разработку стандартных правил, учитывающих потребности инвалидов при строительстве жилья, устройстве социальной инфраструктуры. На практике главным препятствием в реализации Указа и принятых в его развитие других нормативных документов явилось отсутствие механизма, обязывающего принимать соответствующие меры.

В 1995 г. был принят закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», который скорее является программой социальной защиты инвалидов, чем законом, - это теоретическая база для развития правового института социальной защиты. Закон ставит своей целью “обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод...”, т.е. речь идет о создании специальных условий для инвалидов с тем, чтобы они могли стать полноценными членами общества.

¹⁶ Архангельский В., Бодрова В., Ковальчук Я., Хибовская Е. Жизненный уровень инвалидов в Москве. *Мониторинг общественного мнения*, ВЦИОМ, №1, 1999, с.50.

¹⁷ Инвалиды в России: причины и динамика инвалидности, противоречия и перспективы социальной политики. Бюро экономического анализа. М., РОССПЭН, 1999, с.226.

Закон также предусматривает ряд гарантий осуществления специальных прав инвалидов, что одновременно должно рассматриваться как гарантия реализации данного закона. Однако эти гарантии нельзя назвать действующими, поскольку ст. 35 предусматривает различные сроки вступления в силу отдельных положений закона, а ряд статей должны были вступить в силу в течение 1995-1999 годов, что сделало закон практически недействующим. Практика показывает, что даже те статьи, которые уже должны были вступить в силу, остаются неработающими. В том виде, в каком принят данный закон, он скорее является программой, чем нормативным документом.

Огромное значение для реабилитации инвалидов имеют вопросы занятости. Необходимо обеспечить механизмы, при которых предприятия были бы заинтересованы в занятости инвалидов, а с другой стороны, важно создать условия для получения инвалидами общего и профессионального образования, особенно высшего, и профессиональной переподготовки. Только в случае их высокого профессионализма предприятиям будет выгодно иметь таких работников, даже при наличии определенных льгот по налогообложению.

Очевидной проблемой реализации российских законодательных документов по проблемам социальной защиты инвалидов является недостаточное финансирование федеральных программ и соответствующих статей законов, где предусмотрены средства на инвалидов и, прежде всего, для создания необходимой среды жизнедеятельности. Социальная политика в отношении детей-инвалидов включает в себя как меры профилактики и предупреждения детской инвалидности, в т.ч. развитие превентивной медицины, так и развитие системы качественного образования и профессиональной ориентации. Для семей с детьми-инвалидами особую важность имеет социальная инфраструктура, помогающая матери полностью или частично вернуться к профессиональной деятельности. Все перечисленные меры требуют не кратковременных финансовых вливаний, а изменения идеологии социальной политики в отношении экстремальных групп населения.

Законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусматривается право инвалидов на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры, к информации, однако соответствующие статьи закона в силу так и не вступили. Отсутствие важнейших прав разрушает всю систему социальной защиты инвалидов. По существу, закрепляется дискриминация, т.е. нарушение принципа равноправия, закреплённого и в международных документах о правах человека, и в Конституции.

По мнению юристов, вопрос о правах граждан, принадлежащих к уязвимым группам населения, пора перевести в плоскость вопроса о дискриминации, ущемлении их гражданских и политических прав. Социальные права государство может дать, а может и взять, может дать без возможности реализовать (что и происходит в реальности). Принцип запрета дискриминации позволяет поставить проблему по-другому. Например, если инвалид не имеет доступа к объектам социальной инфраструктуры, то он подвергается дискриминации, поскольку не имеет таких же возможностей, как и здоровые люди. Если мать-одиночку (или многодетную мать) не принимают на работу по этой причине, она также подвергается дискриминации. Речь идет не о *социальных*, а о *гражданских и политических* правах, которых практически лишены клиенты социальных служб, поскольку не могут реализовать их на деле.

Вместе с тем, следует снять и непосильную ношу с плеч государства. Задача государства при выполнении социальной функции должна сводиться к распределению обязанностей между субъектами общественных отношений, оно должно обеспечить систему и процедуры рассмотрения споров, возникающих в этой сфере, создать

руководства по законодательству как для социальных служб, так и для тех, кто обеспечивает доступ к товарам, услугам, обеспечивает занятость и т.д.

Основополагающий правовой принцип запрета дискриминации будет работать, прежде всего, на новую модель социальной работы. При его реализации клиент социальной службы из объекта становится субъектом отношений, возникающих и существующих в сфере социальной защиты. Применение принципа запрета дискриминации стимулирует клиента к активной жизни. Тем самым будет обеспечиваться переход от административной модели социальной работы к концепции «независимой жизни».¹⁸

Следующим социальным фактором, снижающим совокупные доходы семьи и увеличивающим иждивенческую нагрузку, является наличие в семье **безработных**. В бюджетных обследованиях Госкомстата РФ не разрабатываются данные по всем домохозяйствам с безработными членами, а выделяется только группа людей, получающих пособие по безработице. Однако, даже эти цифры фиксируют высокий риск бедности данной категории населения: 69% имеют располагаемые ресурсы ниже прожиточного минимума, в т.ч. 29% ниже в два и более раза (Приложение 1.1, Таблица 1.1.2).

Потеря работы мужчиной тяжелее сказывается на семейном благосостоянии, чем потеря работы женщиной: независимо от типа домохозяйства вероятность попадания в число бедных составляет 57% при потере работы мужчиной и 43% в том случае, если работу теряет женщина (Приложение 1.1, Таблица 1.1.9). Это объясняется более высоким уровнем оплаты труда мужчин по сравнению с женщинами. Следует также отметить, что независимо от пола, безработица в большей степени способствует бедности в тех случаях, когда в категорию безработных попадает первый работник¹⁹. К первым работникам чаще всего относятся мужья в полных семьях и женщины в материнских семьях. Доля этой части населения в численности безработных составляет треть и почти не меняется во времени²⁰.

Еще одной группой с повышенным риском бедности в России 90-х годов стали **семьи беженцев и вынужденных переселенцев**. Информацию о них могут дать лишь специальные обследования, поскольку подробная государственная статистика отсутствует, и эти домохозяйства не представлены в общей структуре домохозяйств. К появлению данной категории населения привел распад СССР и многочисленные региональные конфликты в бывших союзных республиках. На 1 января 2000 г. Федеральной миграционной службой России (ФМС) было зарегистрировано 1,5 млн. беженцев и вынужденных переселенцев, в т.ч. 20% – из регионов конфликтов в России. Возрастной состав беженцев отличается от обычных мигрантов тем, что среди беженцев выше доля детей и стариков.²¹ Если в обычных условиях семьи с детьми, в том числе неполные семьи, наименее мобильны, то в экстремальных обстоятельствах именно они стремятся выехать в первую очередь, чтобы избавить детей от опасности или ущемления в правах.

Одна из главных проблем беженцев – обеспеченность жильем. Проводимые исследователями опросы (1997-1998 гг.) показали, что до переселения эти семьи имели в большинстве своем благоустроенное жилье, а сейчас только 23% из них имеют

¹⁸ Левина М.И. Социальный работник: правовое положение и развитие законодательства. В кн: Социальное законодательство России и Великобритании. М., 2000, с. 168.

¹⁹ В данном случае первыми работниками в семье мы считаем тех, кто получает большую заработную плату.

²⁰ Обследование населения по проблемам занятости, май 2000. Госкомстат РФ, с. 204.

²¹ Витковская Г. Вынужденные мигранты из стран СНГ и Балтии в России. *Население и общество*, № 18. 1997г.

отдельное жилье в крупных городах и 43% - в селах, остальные живут в общежитиях, арендуют жилье у частных лиц, ютятся у родных и знакомых, а иногда не имеют никакой крыши над головой.²² В первые годы реформ была принята программа поддержки беженцев, согласно которой они имели право на бесплатное жилье. В условиях несоответствия между возможностями государства и реальными потребностями беженцев в жилье это породило коррупционные процессы в распределении такого жилья и не решило проблемы обустройства беженцев.

Однако, если в середине 90-х годов именно проблема жилья оказывала наибольшее влияние на адаптацию беженцев в новых местах, то теперь ее потеснила проблема трудоустройства. В среднем более 60% переселенцев работают не по специальности, а в селах – намного больше. На новом месте значительно понижается их квалификационный статус: доля неквалифицированных рабочих в больших городах становится в 2,5 раза выше, чем до переселения, а в селах – в 4,3 раза. Оплата труда переселенцев на 30-40% ниже, чем у местного населения, хотя базовый уровень образования и квалификации у них в среднем выше. Поэтому так высок уровень неудовлетворенности работой (46% в больших городах, 55% - в сельской местности); однако многие не могут ее поменять, т.к. работают за жилье (17-24%) или за «прописку» (6-8%).

Вынужденные мигранты испытывают трудности с получением социальной поддержки, так необходимой людям, бегущим из родных мест, часто оставляя все нажитое. Около половины из них не получили в России никакой поддержки. Жилье, чаще временное, получили 28% мигрантов, разовые денежные пособия, питание, одежду или предметы домашнего обихода – 24%, льготные ссуды на жилье – 8%, помощь в трудоустройстве – 6%, в создании условий для самостоятельного обустройства (предоставление земли, стройматериалов, скота, кормов) – 6%, юридическую помощь – 2%. Таким образом, слабые возможности для адаптации и отсутствие полноценной поддержки со стороны государства делают эту категорию населения крайне уязвимой с точки зрения риска бедности.

1.2. Новые бедные

Крайне неблагоприятная динамика уровня жизни населения в последние 10 лет негативно повлияла не только на группы с традиционно повышенным риском бедности, но и на семьи с благоприятной демографической нагрузкой – **полные семьи с 1-2 детьми**. Как уже отмечалось, **эта категория домохозяйств занимает большую долю в структуре бедных семей**, хотя по уровню бедности и, особенно по глубине бедности, находится в лучшем положении, чем семьи неполные и многодетные. По данным бюджетных обследований более половины полных семей с 1-2 детьми попали в группу бедных, а у 18% располагаемые ресурсы оказались в два и более раза ниже прожиточного минимума (Приложение 1.1. Таблица 1.1.2). Отметим, что эти цифры ненамного отстают от показателей бедности для неполных семей; таким образом, глубокие социально-экономические спады в некотором смысле «уравнивают» в бедности все категории семей на крайне высоком ее уровне.

Чем вызвана бедность рассматриваемой категории домохозяйств? Наши расчеты показывают, что в 60% полных семей с 1-2 детьми бедность, обусловленная детской иждивенческой нагрузкой и низкими доходами работников, подкреплена наличием иждивенцев трудоспособного возраста и пенсионеров с низким уровнем пенсий. Остальные 40% - это семьи так называемых **«работающих бедных»**, состоящих из

²² Витковская Г. Десять лет вынужденных миграций в Россию. *Население и общество*, № 32. 1998 г.

двух работающих супругов, заработков которых не достаточно, чтобы прокормить одного-двух детей. Занятость в бюджетной сфере или на неуспешных государственных предприятиях стала одним из дополнительных социально-экономических факторов бедности. Особенно отстают по уровню оплаты труда такие отрасли, как сельское хозяйство (44% от общероссийского уровня средней зарплаты), легкая промышленность (57%), общественное питание (56%), а также бюджетная сфера (образование, здравоохранение, культура – 53-58%)²³. Основную долю занятых в этих отраслях составляют женщины, что является одним из факторов феминизации бедности.

Отметим, что в целом семьи **новых бедных** (одинокое проживающие граждане трудоспособного возраста, семьи без детей и семьи с 1-2 детьми) составляют около 50% всего бедного населения. В советский период такие семьи не попадали в категорию бедных. Это означает, что **увеличение масштабов бедности произошло в основном за счет новых типов семей**, главы которых находятся в трудоспособном возрасте. Причины бедности таких семей связаны: во-первых, с низким уровнем оплаты труда, во-вторых с неадекватно слабой поддержкой со стороны государства детей и безработных. Подробно эти вопросы будут рассмотрены далее.

1.3. Региональная дифференциация.

Если рассматривать дифференциацию уровня бедности в поселенческом и региональном разрезе, то, в первую очередь, следует отметить более высокий риск бедности для сельских жителей. В 1999 г. для городских жителей средний риск бедности, оцененный по данным бюджетной статистики на основе показателя располагаемых ресурсов, составил 40.9%, а в сельской местности – 46.2%. В структуре бедного населения сельские домохозяйства составляют 30.3% (в общей численности населения сельские жители составляют 27%). Наряду с более высоким уровнем бедности, проживающие в сельской местности отличаются более высокой глубиной бедности, что подтверждается значениями показателя дефицита дохода. В 1999 г. дефицит дохода на одного бедного сельского жителя составил 374.7 рублей или 105% от городского уровня.

Высокие риски бедности для сельских жителей, прежде всего, обусловлены ситуацией на рынке труда: именно сельские поселения отличаются более высоким уровнем общей безработицы и низким уровнем оплаты труда. В отраслевом разрезе именно в сельском хозяйстве самая низкая средняя заработная плата, которая в 1999 г. составила 41% от уровня средней заработной платы по экономике в целом. Следует также отметить, что при низком среднем уровне оплаты труда сельское хозяйство характеризуется высокой дифференциацией заработной платы. Фондовый коэффициент дифференциации заработной платы по данным за 1999 г. в сельском хозяйстве составил 31.6 раз. Выше этого уровня дифференциация заработной платы только в банковском секторе.

Основным адаптационным ресурсом сельских жителей является доступ к земле, позволяющий активизировать работу в личном подсобном хозяйстве. Доходы от продажи продукции, произведенной в личном подсобном хозяйстве, в малой степени компенсируют дефицит дохода и концентрируются у обеспеченных сельских жителей. Вместе с тем, для бедных сельских жителей значимым материальным источником являются натуральные поступления продуктов питания. В среднем в сельской местности в 1999 г. натуральные поступления составили 24.7% от величины

²³ Экономика и жизнь. № 51, декабрь 2000 г.

располагаемых ресурсов (в городской местности – 5.2%), что соответствует 34% от уровня денежных доходов. По оценкам Госкомстата РФ, в сельской местности натуральные поступления снижают риск бедности на 10 процентных пунктов.

Вместе с тем, расширение занятости в личном подсобном хозяйстве и увеличение значимости натуральных поступлений не компенсируют потери сельских жителей в условиях переходной экономики. Большинство сельских семей с высоким уровнем трудового потенциала рассматривают занятость в личном подсобном хозяйстве как стратегию выживания, а не успешной адаптации к рыночным реформам. Жизненные успехи они связывают с переездом на постоянное место жительства в города, поэтому с 1994 г. наблюдается тенденция оттока сельских жителей в города. Только приток иммигрантов в некоторой степени компенсирует миграционное сокращение численности сельского населения.

Еще одной особенностью российской бедности являются возросшие территориальные контрасты уровня жизни, которые можно оценить через соотношение душевых доходов и прожиточного минимума. Покупательная способность доходов населения беднейших субъектов РФ в 8-12 раз ниже, чем у лидера – Москвы. В период кризиса 90-х годов регионы России разделились на два типа: с одной стороны, это «открытые», связанные с мировой экономикой сырьевые регионы экспортной ориентации и крупнейшие города с быстро растущим третичным сектором, с другой стороны – «закрытые» регионы внутренней экономики с наиболее сильным экономическим спадом. К последним относится около 70% всех субъектов РФ, в которых живет 2/3 населения страны.

В советское время проводилась дорогостоящая политика выравнивания территориальных различий. В целом действенность советских механизмов территориального выравнивания доходов (хотя и на очень низком уровне) была достаточно высокой. С началом рыночных реформ механизмы территориального выравнивания и перераспределения либо были свернуты, либо значительно сократились в объемах. В условиях экономического кризиса значительно сократились объемы перераспределения финансово-бюджетных ресурсов для поддержки слаборазвитых и приоритетных регионов. В результате роста территориальных экономических диспропорций за 90-е годы и свертывания механизмов выравнивания региональные различия в уровне доходов и бедности стали намного сильнее. Региональные экономические контрасты чрезвычайно велики: душевой валовой региональный продукт (ВРП)²⁴ Тюменской области почти в 13 раз выше показателя Ингушетии. Средний показатель пяти регионов-лидеров в 5,5 раз выше душевого ВРП пяти регионов-аутсайдеров.

Обозначенные масштабы регионального неравенства в уровне жизни свидетельствуют о том, что, во-первых, эти различия необходимо учитывать при выработке предложений по стратегии содействия сокращению бедности, во-вторых, для разных регионов политика, направленная на сокращение бедности, не может быть одинаковой. Меры, пригодные для одних регионов, могут быть недостаточными и даже неэффективными для других.

1.4. Гендерный аспект бедности

Выделение групп и категорий домохозяйств, наиболее подверженных риску бедности, приводит к заключению, что в сегодняшней экономической ситуации в

²⁴ ВПР скорректирован на прожиточный минимум в регионе по методике, используемой в российских Докладах о развитии человеческого потенциала Программы развития ООН.

России можно говорить о феминизации бедности. Это одна из усиливающихся мировых тенденций 80-90-х годов, которая складывалась вследствие роста частоты разводов в последние 25 лет в большинстве стран и тяжелого материального положением матерей, остающихся с детьми после распада брака. Кроме того, рост доли неполных семей происходил и за счет повышения частоты рождений детей вне брака. В отличие от западных стран, в России феминизация бедности формируется не только за счет обеднения материнских семей, но и вследствие повышенного риска бедности для одиноко проживающих женщин старших пенсионных возрастов²⁵.

Одним из основных факторов, способствующих феминизации бедности, является положение женщин на рынке труда. Известно, что модели социальной мобильности мужчин и женщин различны: для мужчин характерна стабильная или растущая мобильность в течение профессиональной жизни. Женщины реже, чем мужчины, добиваются восходящей карьеры после вступления на рынок труда, и эта закономерность наблюдается для всех женщин, даже для тех из них, кто не обременен заботой о детях. Многие исследователи считают, что на рынке труда существует дискриминация по признаку пола. Формы проявления дискриминации разнообразны, в том числе в виде сегрегации, которая оказывает сильное негативное воздействие на карьеру женщин, ограничивая перспективы их профессионального роста, лимитируя величину их заработка, отрицательно сказывается на качестве профессиональной жизни женщин.

Различия в трудовой карьере мужчин и женщин. В течение многих десятилетий в России усилия государства были направлены на вовлечение женщин в общественное производство. В результате к концу 80-х годов уровень их занятости почти не отличался от уровня занятости мужчин: 90% женщин трудоспособного возраста работали или учились, что определило изменения образа жизни и социальных ориентаций уже нескольких поколений женщин. Равный доступ к получению образования позволил женщинам не только не уступать мужчинам по данному показателю, но и опережать их: по данным переписи населения 1989 года высшее и среднее специальное образование имели 46% работающих женщин и только 34% работающих мужчин. Примерно такой же разрыв в 10-12% сохранился и в середине девяностых годов.²⁶

Несмотря на это, по характеру социальной мобильности и в дореформенный период женщины существенно уступали мужчинам. Общее сальдо мобильности, рассчитанное как разница между позитивной и негативной мобильностью, составляло соответственно +53,3% у мужчин и только +18% у женщин.²⁷ (Приложение 1.1, Таблица 1.1.13). Это явилось результатом преобладания у женщин горизонтальной карьеры²⁸ и несколько более значительно выраженного у них снижения профессионального статуса по сравнению с мужчинами.

Позитивная динамика социальной мобильности традиционно была связана с возрастом работника: и для мужчин и для женщин зависимость положительна. Однако с точки зрения трудовой карьеры для женщин наиболее проблемным оказывается первый период жизненного цикла – период появления детей и их воспитания, который

²⁵ Феминизация бедности. Доклад Мирового Банка. М., 2000 г.

²⁶ Женщины и мужчины России. Госкомстат России, 1998, с.38.

²⁷ Прокофьева Л., Фести П., Мурачева О. Профессиональная карьера мужчин и женщин. *Вопросы экономики*, № 3, 2000, с.74-84.

²⁸ Для анализа степени и направления социально-профессиональной мобильности использовался показатель «тип трудовой карьеры», который конструируется с учетом динамики уровня образования и квалификации мужчин и женщин в течение трудовой жизни, должностных перемещений и периодов незанятости. Были выделены 4 типа профессиональной карьеры: снижающаяся, горизонтальная, слабо растущая и восходящая.

в России приходится на очень ранние возраста матерей по сравнению со странами Западной Европы. По данным демографов, средний возраст матери при рождении первого ребенка с 1965 по 1991 год упал с 24,8 до 22,9 лет, примерно на этом же уровне этот показатель находится и сейчас (для примера – средний возраст матери при рождении первого ребенка во Франции составляет 27,9 лет).²⁹ Эти цифры показывают, что для большинства женщин в России период получения профессиональных знаний и навыков совпадает с выполнением ею функции матери, что не может не сказываться на трудовой карьере.

Изменения механизма функционирования экономики в последнее десятилетие определили существенное смещение направления социальных перемещений. Возраст и связанный с ним стаж работы перестал быть фактором, определяющим положительную социальную мобильность. Сальдо мобильности мужчин упало с +53,5% до +3,3%, а у женщин с +18,0% до - 6,6%. Таким образом, несмотря на более благополучное сегодня положение мужчин по сравнению с женщинами с точки зрения профессиональной карьеры, их падение за прошедшие десять лет представляется более значительным и ощутимым в силу более высокого положительного роста в прошлом. Женщины потеряли меньше, но сегодня сальдо их социальной мобильности имеет отрицательное значение, т.е. случаев снижения карьеры больше, чем случаев ее повышения.

Неравенство мужчин и женщин на рынке труда. Данные, характеризующие занятость населения в трудоспособном возрасте, свидетельствуют о том, что за годы реформ ухудшились возможности для приложения экономической активности населения (Приложение 1, Таблица 1.1.14). Это, при прочих равных условиях, предполагает усиление конкуренции на рынке труда. В этих условиях происходит отток и мужчин и женщин из группы занятых в безработные или за пределы экономически активного населения. Причем, если доля безработных несколько выше среди мужчин, то выход из сферы экономической активности чаще встречается у женщин.

С одной стороны, этот переход может быть связан с увеличением доходов других членов семьи, что позволяет женщине снизить общую нагрузку за счет отказа от профессиональной деятельности. Часто самими женщинами такое перемещение расценивается положительно, т.к. оно не влечет за собой существенного снижения уровня жизни семьи. С другой стороны, в условиях обострения конкуренции на рынке труда для женщин меняется альтернатива стратегии ведения домашнего хозяйства. В условиях экономического роста ведению домашнего хозяйства противостоит занятость на работе, соответствующей уровню квалификации женщины. При экономическом кризисе альтернативой ведению домашнего хозяйства является поиск соответствующей работы при низкой вероятности трудоустройства или нестабильная, малоквалифицированная и малооплачиваемая занятость. В такой ситуации переход женщин в разряд домашних хозяек чаще всего влечет за собой значимое падение уровня жизни. Результаты исследований конца 80-х годов³⁰, накануне масштабных экономических перемен, позволяют сделать вывод о том, что в советский период преобладала первая группа факторов (высокие доходы мужа при появлении детей в семье позволяли женщине не работать). С началом экономического кризиса основной причиной перехода женщин в категорию домохозяек стало обострение конкуренции на рынке труда и потеря надежды найти работу. Как было уже показано выше, увеличивая иждивенческую нагрузку на работающих в семье, женщины-домохозяйки

²⁹ Население России. 1993. М., ЦДЭЧ, 1993 с.23; Население России. 1997. М., ЦДЭЧ, 1998, с.53.

³⁰ Социально-экономическое исследование благосостояния, образа и уровня жизни населения города (проект «Таганрог-3»). М., ИСЭПН РАН, 1992 г.

провоцируют бедность даже благополучных с точки зрения демографического состава семей. Таким образом, вынужденный уход женщин с рынка труда, хотя и является формой адаптации к его конъюнктуре, сопряжен с ограниченным выбором форм активного поведения и находится в определенном противоречии с реализацией достойного уровня жизни.

Хотя в составе безработных доминируют мужчины, специфика женской безработицы заключается в том, что женщины испытывают более серьезные проблемы с трудоустройством. Это находит отражение как в средних сроках поиска работы и доле мужчин и женщин, ищущих работу не менее года - соответственно 46% и 55% (Приложение 1, Таблица 1.1. 15), так и в различиях в способах поиска работы (Приложение 1, Таблица 1.1. 16).

Неравенство мужчин и женщин в оплате труда. Одним из факторов женской бедности является неравенство работающих мужчин и женщин с точки зрения оплаты их труда. За последние годы разрыв между средней заработной платой мужчин и женщин постепенно увеличивался. Так, если в 80-х годах заработная плата женщин составляла примерно 70% заработной платы мужчин, то сегодня, по данным ВЦИОМ, женщины в среднем получают почти в два раза меньше.³¹ Эта цифра несколько превосходит официальные данные Госкомстата о различиях в заработной плате, по которым в среднем сохраняется то же соотношение, что и до реформ (Приложение 1.1., Таблица 1.1.17). Однако в данных ВЦИОМ имеются в виду различия в суммарных заработках на основной и дополнительной работах, поэтому противоречий по существу нет.

Существует множество факторов, определяющих эту разницу. Большинство из них являются косвенно дискриминационными для женщин, например особенности отраслевой и профессионально-квалификационной структур занятых мужчин и женщин в сочетании с традиционной дифференциацией средней заработной платы по отраслям и профессиям.

Общевые тенденции свидетельствуют, что женщины концентрируются в менее доходных отраслях. Анализ зависимости уровня феминизации отрасли и уровня заработной платы в российской экономике подтверждает данный вывод. Прослеживается явная тенденция к более низкому уровню оплаты труда в отраслях, где большую часть занятых составляют женщины. Среди женщин почти треть занятых относится к таким бюджетным отраслям, как здравоохранение, образование, культура, среди мужчин в них заняты лишь 9%. Зарплата женщин в этих отраслях, по данным за 1998 г., составила всего 57-63% от среднего заработка по стране, что не гарантирует даже им самим (без учета иждивенцев) потребление на уровне прожиточного минимума. В настоящее время идет процесс вытеснения женщин из таких ранее «женских» отраслей, как банковское дело и страхование, ставших высокооплачиваемыми в рыночных условиях. С 1940 по 1993 год индекс отраслевой сегрегации в РФ возрос в 2 раза (с 17,28 до 34,52).³²

Кроме дифференциации отраслей по уровню оплаты труда имеет место и разница в оплате труда мужчин и женщин, работающих в одной отрасли. Причем она существует не только в уровне заработной платы в целом, но и почасовой оплаты труда. Это более точный показатель различий в оплате, поскольку общий уровень зарплаты включает в себя и разницу в отработанном времени. По данным обследования заработной платы работников по отдельным профессиям и должностям, проведенного Госкомстатом России, только в одной из 20 обследованных отраслей

³¹ Феминизация бедности в России. Всемирный Банк, изд-во «Весь Мир», 2000, с.77.

³² Рошин С.Ю. Занятость женщин в переходной экономике России. М., 1996, ТЕИС.;

Баскакова М.Е. Равные возможности и негендерные стереотипы на рынке труда. М., 1998, МЦГИ.

(металлообрабатывающей промышленности) среднечасовая заработная плата женщин была выше, чем у мужчин. В остальных 19 отраслях женщины отстают, причем максимальный разрыв составил 2,8 раза (угледобывающие предприятия), а минимальный – лишь 2% (в образовании). Интересно, что среди отраслей с более низкой часовой заработной платой женщин много таких, где преобладает женская занятость, например, текстильная, швейная, обувная промышленность, связь, здравоохранение (где разрыв составляет 38 пунктов)³³.

Существует и проблема разницы в оплате труда мужчин и женщин, занятых в одной профессии. К сожалению, отсутствие данных о квалификации мужчин и женщин обследованных профессий не позволяет сделать однозначных выводов о причинах гендерных различий в оплате труда, однако косвенные данные говорят о том, что в основном это негативное явление возникло из-за отставания женщин по уровню квалификации. В то же время нельзя исключать и фактор прямой дискриминации.

Основная причина феминизации малооплачиваемой занятости коренится в объективной специфике женской конкурентоспособности, связанной с репродуктивным поведением и «двойной» занятостью женщин. Именно поэтому в массовых случаях женщины в семье являются преимущественно «вторыми» работниками, а мужчины – «первыми». В статистических рядах распределения работников по размерам зарплаты гендерные различия проявляются в том, что женщины преобладают на левом (малооплачиваемом) краю распределения, а мужчины – на правом (высокооплачиваемом).

При оценке предпочтений работодателей явно прослеживается их нежелание нанимать на работу женщин. Опрос работодателей, проведенный ЦИРТ, показал, что более половины из них считают, что обремененность семейными обязанностями снижает ценность женской рабочей силы. По их мнению, это связано в первую очередь с частым отсутствием на работе (60%) и низкой производительностью труда (22%), но также с «незаинтересованностью в работе» (12%) и «низким интеллектуальным уровнем» (2%). Кроме того, в условиях высокой конкуренции за рабочие места работодатели предпочитают работников, готовых к повышенным трудовым нагрузкам, экстренным изменениям рабочего графика и сверхурочным. Последнее оказывается менее приемлемо для женщин, чем для мужчин, хотя в других отношениях (уровень заработной платы, длительность отпуска) женщины могут быть более уступчивы в сравнении с мужчинами.

Таким образом, женщины находятся в невыгодном положении для развития карьеры преимущественно из-за разных приоритетов мужчин и женщин на рынке труда, связанных с их неодинаковыми ролевыми функциями в семье. Это приводит к тому, что женщины занимают те профессионально-отраслевые ниши, которые требуют меньших затрат сил, менее перспективны с точки зрения профессионального роста, и, соответственно, хуже оплачиваются. Предпочтения работодателей, основанные как на объективных различиях в качестве мужской и женской рабочей силы, так и на сложившихся стереотипах, также снижают конкурентоспособность женщин. Такая ситуация не может не отражаться на уровне жизни семей, где основным работником являются женщины, то есть неполных материнских семей.

³³ Феминизация бедности в России. Всемирный Банк, изд-во «Весь Мир», 2000, с. 78.

1.5. Политика, направленная на сокращение действия факторов бедности

Проведенный выше анализ социально-демографического состава бедных и факторов, способствующих увеличению риска бедности, позволяет выделить следующие ключевые социально-экономические процессы, стимулирующие высокий уровень бедности:

1. Ограничение доступа бедных к бесплатным услугам, что приводит к социальной исключенности и снижению качества жизни.
2. Рост численности незанятого населения в трудоспособном возрасте.
3. Сложившаяся система оплаты труда, которая привела к беспрецедентному росту числа работников с официальной заработной платой ниже прожиточного минимума.
4. Несвершенство трудового и социального законодательства, которое ограничивает доступ бедных к ресурсам.
5. Неадекватность системы социальной защиты проблемам, возникающим при становлении рыночных отношений, ограничивающая доступ бедных к социальным трансфертам.
6. Высокий уровень регионального социально-экономического неравенства, способствующий формированию очаговой бедности.

В совокупности эти факторы привели к тому, что треть населения России пребывает в состоянии бедности, при этом традиционно бедные категории населения имеют риск бедности в 1.5-2 раза превышающий среднероссийский уровень, а «новые» бедные являются самой представительной группой среди бедного населения. Это означает, что стратегия содействия сокращению бедности будет эффективна только в том случае, если ее основу составят два направления:

- ♦ Создание условий, позволяющих работающему населению зарабатывать достаточно для того, чтобы семья не пребывала в состоянии бедности.
- ♦ Создание эффективной системы поддержки социально уязвимых групп населения (престарелые, инвалиды, семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, семьи в экстремальной ситуации - беженцы и т.п.).

2. Бедность и здоровье населения

Здоровье населения является одним из главных индикаторов качества жизни. Оно определяет степень развитости, цивилизованности и благополучия общества. Межстрановые сравнения показывают, что основные характеристики состояния здоровья нации и, прежде всего, продолжительность предстоящей жизни, обнаруживают взаимосвязь с величиной национального дохода в расчете на душу населения. Существует множество прямых и обратных связей между здоровьем и благосостоянием. Высокий уровень жизни можно считать одним из главнейших факторов хорошего здоровья и, вместе с тем, только население с высоким уровнем здоровья готово к интенсивному труду, учебе, достижению материального благополучия.

2.1. Общая характеристика здоровья населения России

Данные официальной статистики за последнее десятилетие показывают ухудшение здоровья российского населения. Рост заболеваемости наблюдался почти по всем основным классам болезней. Особенно неблагоприятное положение сложилось по нозологическим формам социальной этиологии: уровень заболеваемости туберкулезом достиг эпидемического (за 5 последних лет рост составил 70%), темпы прироста заболеваемости гепатитами В и С составляют 20% в год; проблема СПИД обрела статус социальной катастрофы (в 2002 г. число ВИЧ-инфицированных достигнет 1 млн.чел.); высокими темпами растет алкоголизм, наркомания и токсикомания (особенно среди детей, молодежи и женщин).

Неблагополучна динамика заболеваний репродуктивной сферы у женщин (1300-1500 случаев хронической патологии на 10.000 женщин), на начало беременности к категории здоровых можно отнести только одну восьмую часть женщин.

Высок рост анемии у беременных (за 10 лет - 3,4 раза), что явилось следствием несбалансированного и недостаточного питания (только у 6 из 100 отмечается достаточное энергетическое обеспечение и содержание необходимых нутриентов). Вместе с тем отсутствие, например, фолиевой кислоты ведет к высокому риску рождения детей с пороками, что мы и наблюдаем в последние годы в России.

Нездоровье матери в первую очередь отражается на качестве здоровья новорожденных. В сравнении с 1990 г. в 2,8 раза возросла доля детей рожденных уже больными. Она достигла одной трети новорожденных. Если рождается около 70% здоровых детей, то среди учащихся младших классов их остается 10-12%, в средних классах - 8%, а в старших - лишь 5%. Половина школьников имеет хронические заболевания, 79% детей имеют нервно-психические нарушения, главным образом, пограничной этиологии.

Рост общей заболеваемости обуславливает неблагоприятную динамику инвалидизации населения, особенно детей. В 1999 г. число инвалидов в России составило более 10 млн. чел., в том числе дети-инвалиды составляют около 0.5 млн. чел.

Ухудшение состояния здоровья населения в сочетании с тяжелыми условиями труда для большей части работающих неизбежно ведет к высоким показателям смертности (в 2000 г. - 15,3 на 1000 населения). При этом растет количество умерших в трудоспособных возрастах (в 2000 г. 29% от общего числа умерших). Для демографических процессов в России характерна низкая продолжительность предстоящей жизни (66 лет). Для мужчин этот показатель равен 58,9 лет. Признаками плохого состояния здоровья нации также являются высокая младенческая смертность

(16,9% в 1999 г.) и сверхсмертность мужчин (в 1999 г. общий коэффициент смертности мужчин составлял 16,3%, у женщин - 13,3%), которая складывается в основном за счет смертности от несчастных случаев, отравлений и травм.

Подтверждением особой неблагоприятности состояния здоровья населения России является сравнение некоторых его параметров с соответствующими показателями в ряде стран Западной Европы, где мужчины живут на 10-15 лет, а женщины на 6-8 лет дольше россиян; младенческая смертность в западноевропейских странах в 4-5 раз ниже, чем в России.

2.2. Как связаны бедность и здоровье

Взаимосвязь бедности и здоровья можно видеть на макро- и микроуровне. В первом случае основным индикатором, характеризующим материальную обеспеченность населения, является показатель ВВП на душу, а в качестве общей популяционной оценки здоровья выступает продолжительность предстоящей жизни. Взаимосвязь этих показателей отчетливо просматривается при межстрановых сравнениях по индексу развития человеческого потенциала (ИРЧП). Однако если мы хотим выявить вышеуказанную взаимосвязь внутри страны, то следует спуститься на микроуровень.

На микроуровне измерение связи между уровнем благосостояния и здоровьем связано с определенными трудностями, поскольку доходная обеспеченность отличается более высокой мобильностью, а индивидуальные показатели здоровья зависят от множества факторов. Вместе с тем, определить и измерить связь между уровнем индивидуального здоровья и материального благосостояния человека (семьи) позволяют специальные социально-экономические исследования³⁴. В таких исследованиях для оценки индивидуального здоровья используется его самооценка в баллах от 1 - очень плохое, до 5 - отличное³⁵. Кроме того, для измерения уровня здоровья применяются такие показатели, как: наличие или отсутствие хронических заболеваний, количество дней плохого самочувствия (болезненного состояния) в году, частота посещений медицинских учреждений и средние денежные расходы на медикаменты и медицинские услуги. Для измерения материального положения респондентов в данном случае использовалась самооценка уровня материальной обеспеченности, душевые доходы домохозяйств и степень удовлетворения основных потребностей семьи, а также некоторые специальные критерии бедности.

Римашевская Н.М., д.э.н., директор ИСЭПН РАН

Согласно исследованиям Всемирной организации здравоохранения, здоровье наполовину зависит от условий и образа жизни, на одну пятую - от состояния окружающей среды, в той же мере - от генетики и только примерно на 10 процентов - от служб здравоохранения. Экспертами МОТ была сделана попытка расшифровать

³⁴ Цикл таких исследований в период с 1981 по 1998 гг. был проведен Институтом социально-экономических проблем народонаселения Российской Академии наук (ИСЭПН РАН) в г. Таганроге (1981, 1989, 1994, 1998), г. Москве (1997), Санкт-Петербурге (1997), в селах Саратовской и Псковской областей (1997), в селах Тверской области (1993). В рамках этих исследований выявлялась взаимосвязь индивидуального потенциала здоровья с отдельными параметрами уровня и образа жизни.

³⁵ Проводимые под руководством директора ИСЭПН РАН Римашевской Н.М. детальные исследования взаимосвязи между субъективной оценкой и объективными показателями здоровья, полученными на основе изучения историй болезни, свидетельствуют о тесной взаимосвязи между объективными и субъективными оценками здоровья.

значение тех самых 50 процентов факторного влияния условий и образа жизни. С одной стороны, выделялись факторы уровня жизни людей (характер труда, жилищно-бытовые особенности, уровень доходов и питание, транспортные нагрузки), с другой - образ жизни человека, его конкретное поведение, начиная с раннего детства, которое может быть либо витальным, либо патогенным, отмеченным неэффективной растратой здоровья. Сопоставление характеристик о состоянии здоровья с показателями материальной обеспеченности на основе данных ИСЭПН РАН (Приложение 2, Таблицы 2.1-2.3) показывает следующую картину: среди лиц с высоким уровнем материальной обеспеченности показатели здоровья выше. Существенно различается здоровье «богатых» и «бедных» по доле лиц, имеющих множественные патологии: в группе «бедных» их в три раза больше.

По данным обследования 1998 г. (г. Таганрог) среди лиц с хорошими и отличными субъективными оценками материального положения 68% имеют хорошее и отличное здоровье (большинство) и лишь 5% - плохое здоровье (явное меньшинство). Напротив, среди лиц с низкими оценками материальной обеспеченности только 30% оценили свое здоровье как хорошее и 23% - как плохое. Аналогичная тенденция наблюдается при переходе к объективным характеристикам материальной обеспеченности. Среди респондентов с доходами ниже прожиточного минимума средний балл субъективной оценки здоровья составил 3.2; те, кто располагал доходами на уровне 2-3 прожиточных минимумов, имели средний балл оценки здоровья 3.5, а респонденты с доходами свыше трех прожиточных минимумов – 3.8 баллов. Те же тенденции отражает распределение респондентов с наличием или отсутствием хронических заболеваний по группам с различной материальной обеспеченностью.

В Петербурге (1997 г.) у членов семей с доходами ниже прожиточного минимума средняя оценка здоровья составила - 2,8 балла, и 33% оценили свое здоровье как плохое. У респондентов с доходами на уровне 2-3 прожиточных минимумов оценка здоровья составляла 3,2 балла, а процент имеющих плохое здоровье был уже в 2 раза ниже – 16%. И наконец, у тех, кто имел доходы более 3-х прожиточных минимумов, оценка здоровья - 3,5 балла, а процент «больных» еще ниже - 6,5%.

Директор ИСЭПН РАН Римашевская Н.М. Результаты обследования здоровья населения.

Специальные исследования качества будущих поколений в режиме реального времени, начиная с момента рождения ребенка, показывают, что уже в момент рождения, когда в зависимости от состояния здоровья новорожденные попадают либо в группу I (практически здоровые дети, либо в группу II (с риском развития хронической патологии), либо в группу III (имеющие тяжелую врожденную или приобретенную в предродовой период патологию развития), в малообеспеченных семьях в большей степени представлены новорожденные из II и III групп. Так, в группе семей с относительно благоприятным материальным статусом, в которых денег хватает, чтобы не экономить, женщин с «отличным» здоровьем в 2,6 раза больше, чем в семьях, где приходится ограничивать себя даже в покупке продуктов питания³⁶. Таким образом, состояние здоровья матери - это то основное звено, которое

³⁶ Данные обследования в г. Санкт-Петербурге (1997 г.).

обеспечивает связь между условиями жизни семей, особенно бедных, и здоровьем будущих поколений.

Низкий материальный достаток определяет наличие целого ряда факторов, отрицательно влияющих на здоровье. Среди них пальма первенства принадлежит несбалансированному и нерациональному питанию.

В России в 90-е годы динамика денежных расходов на питание нарушала традиционные закономерности. В частности, денежные расходы на питание в бедных семьях значительно ниже норматива, предусмотренного в минимальной потребительской корзине: при норме расходов 68.3%³⁷, бедные семьи тратят на питание 51-52% денежных расходов. Такая ситуация может объясняться двумя причинами. Во-первых, есть расходы более значимые, чем расходы на продукты питания. Во вторых, население располагает дополнительными источниками удовлетворения потребностей в продуктах питания. Анализ показывает, что оба этих фактора имеют место. Если для оценки расходов на питание принимать во внимание не только денежные расходы, а все имеющиеся в распоряжении семьи ресурсы, включая продукты, поступающие из личного подсобного хозяйства, то доля расходов на питание в бедных семьях будет составлять 68-70%. В условиях кризисного состояния экономики поступления из личного хозяйства стали существенным ресурсом домашних хозяйств, позволяющим удовлетворять потребности в продуктах питания. В общем объеме расходов на питание в бедных семьях натуральные поступления продуктов составляют 23-25%. При этом в сельской местности, где масштабы распространения бедности в 1.5 раза выше, эти поступления составляют 60% в общем объеме расходов на питание.

Вместе с тем, бедные семьи вынуждены соблюдать режим строгой экономии на питании, чтобы оплатить лекарства, жилье и коммунальные услуги, стоимость которых с 1995 г. растет быстрее, чем цены на питание. В результате у 10% самых бедных (Приложение 2, Таблица 2.4) наблюдается недопотребление по всем агрегированным группам продуктов питания. Во второй децильной группе только потребление мяса и сахара соответствует нормативу. Нормативное потребление по таким группам продуктов, как молочные продукты, овощи, фрукты, масло растительное наблюдается только у семей с доходами выше прожиточного минимума. В результате 10% самых бедных российских семей имеют серьезные проблемы с потреблением нужного числа калорий. Данные Института питания РАМН свидетельствуют о том, что факты недоедания в этой доходной группе также подтверждаются соотношением таких параметров, как вес и рост³⁸. Остальные категории бедных семей отличаются несбалансированным питанием. Наиболее острой является проблема недостаточного потребления белков. Белковое голодание чрезвычайно опасно для детского организма, т.к. ведет к замедлению умственного развития и психическим отклонениям. В рационе множества семей отмечается огромный дефицит витаминов и минеральных веществ. Исследование Института питания РАМН, проведенное в различных регионах страны, свидетельствует о том, что у беременных и кормящих матерей обнаружен дефицит аскорбиновой кислоты (70-80%), недостаток витаминов группы В и фолиевой кислоты (60-80%), а также - бетакаротина (40-60%)³⁹.

Что касается образа жизни малообеспеченных семей, то из-за множества нерешенных жизненно важных проблем, заботы о здоровом образе жизни

³⁷ В данном случае речь идет о прожиточном минимуме 1992 г.

³⁸ Доклад "Питание в бедных семьях", подготовленный Институтом питания РАМН по заказу Всемирного банка. Июнь 2000 г.

³⁹ Доклад "Питание в бедных семьях", подготовленный Институтом питания РАМН по заказу Всемирного банка. Июнь 2000 г.

отодвигаются на второй план. Они начинают беспокоиться о здоровье в основном в тех случаях, когда оно уже основательно подорвано. Следует отметить, что для большинства российских семей медицина и здравоохранение выполняют своего рода роль «пожарной команды». Она, как правило, вступает в действие при наступлении нездоровья.

Следует особо подчеркнуть, что имеет место увеличение дифференциации в оценках состояния здоровья у «богатых» и «бедных». Если в 1981 г. разница в баллах индивидуального потенциала здоровья наиболее и наименее обеспеченных граждан составляла 0,7 балла, то в 1998 г. она была уже в 2 раза выше, т.е. 1,4 балла.

Из сказанного следует, что, если самый низкий уровень здоровья имеют наименее материально обеспеченные граждане, то именно они, прежде всего, нуждаются в полноценном медицинском обслуживании. По Конституции все граждане Российской Федерации имеют право на бесплатное лечение. Длительное время принцип равнодоступности и бесплатности медицинского обслуживания был одним из приоритетов государственной политики в стране, а его фактическая реализация (со всеми имевшими место недостатками) рассматривалась и рассматривается большинством людей как «общественное достояние» и важнейшее свидетельство социальной справедливости. Однако современная ситуация в области здравоохранения характеризуется дисбалансом между государственным финансированием и гарантиями предоставления гражданам бесплатных медицинских услуг.

2.3. Какова бесплатность российского здравоохранения

В 1988 г. правительством была утверждена Федеральная программа государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью. Аналогичные программы были приняты в большинстве субъектов Федерации. Однако практически на всех территориях возникло резкое несоответствие объемов медицинской помощи и выделяемых на нее средств. Дефицит финансовых ресурсов составлял по разным территориям от 20 до 60%, а в среднем - 40% не доставало для того, чтобы обеспечить деятельность медицинских учреждений. Доходы от введения системы обязательного медицинского страхования, которые по замыслу руководителей отрасли должны были существенно увеличить расходы на здравоохранение, фактически замещают снижающуюся долю государственного финансирования. Платежи в страховую медицину за неработающее население (пенсионеров, детей, инвалидов, нетрудоспособных, безработных) не перечисляют бюджеты многих регионов. Неработающих в России примерно половина населения, а к врачам они, как правило, обращаются чаще. Значит, страховой взнос за каждого работающего делится примерно на двоих. Получается, что страховая медицина наполовину бесплатная, а за вторую половину приходится платить.

Бесплатность здравоохранения все более становится иллюзорной, а платность - в ее легальных, полуправовых и нелегальных формах - получает все более широкое распространение. Потребительский бюджет основной массы семей, тем более бедных семей, не выдерживает дополнительной нагрузки: оплата медицинских услуг может проводиться лишь за счет замещения других не менее настоятельных потребностей. При этом низкое качество медицинского обслуживания, обусловленное отсутствием необходимых помещений, медикаментов, оборудования, применением устаревших лечебных технологий, становится дополнительным барьером для введения платности в здравоохранении. Следует также отметить, что элитарные медицинские учреждения, организованные, как правило, на базе ведущих научных медицинских центров, в еще большей мере, чем раньше, доступны лишь избранным.

По существу сегодня в России сложилась смешанная система финансирования здравоохранения. Она включает три основных источника:

- государственный бюджет (консолидированный);
- фонд обязательного медицинского страхования;
- граждане и домохозяйства.

С учетом сказанного, формально можно считать, что в России есть бесплатная медицина. Однако, во-первых, она очень неоднородна. Существует бесплатная медицина для чиновников высшего уровня. Ее лечебные учреждения оснащены самым современным оборудованием, в наличии имеется весь необходимый набор лекарств и медикаментов; работают высокопрофессиональные и внимательные врачи; уход, обслуживание, размещение больных и обеспечение их всем необходимым находятся на высшем уровне. Содержание ведомственной медицины является значительной нагрузкой на бюджет. В федеральном бюджете на 1998 г. доля Министерства здравоохранения составляла лишь 66,5% расходов по статье «Здравоохранение». Оставшаяся часть распределялась следующим образом: доля Управления делами Президента Российской Федерации, включая финансирование Медицинского центра, равнялась 10,4%, доля других органов и учреждений федеральной власти - 23,1%. Нет оснований полагать, что к настоящему моменту эти цифры существенно изменились.

Основная часть бесплатной медицины, представленная муниципальными амбулаторно-поликлиническими учреждениями, а также областными, районными, городскими и сельскими стационарами и фельдшерскими пунктами, находится в ином положении. Главные проблемы - низкая заработная плата врачей и среднего медперсонала (в 2000 г. средняя зарплата в отрасли составила 61% от средней по народному хозяйству и 54% от заработной платы в промышленности). Существует острый недостаток кадров, в особенности узких специалистов, не только в сельской местности, но и в крупных городах. Повсеместно наблюдается отток кадров из медицины; многие молодые специалисты сразу после окончания ВУЗов выбирают себе другое, более прибыльное поле деятельности или стремятся перейти в коммерческую медицину. Кадры медицинских работников в муниципальных амбулаторно-поликлинических учреждениях представлены в основном людьми предпенсионного возраста и пенсионерами. Недостаток специалистов определяет многочасовые ожидания в очередях на прием, необходимость приходить в поликлинику задолго до ее открытия, вызывает напряжение в отношениях пациентов и врачей.

Существуют серьезные проблемы с медицинским оборудованием, препаратами для лабораторных анализов и медикаментами. Что касается стационаров, то ни для кого не является секретом, что больные приходят на лечение со своими лекарствами, шприцами, перевязочным материалом, а иногда даже с постельным бельем. Специальное обследование показывает⁴⁰, что 14% госпитализированных платили за свое пребывание в больнице. Кроме того, 12% из госпитализированных оплачивали «лекарства, шприцы и перевязочные материалы». Крайне неудовлетворительно обстоит дело с послеоперационным уходом и обычным уходом за больными.

Для большинства населения возникла трудность получения действительно бесплатной квалифицированной медицинской помощи: 39% опрошиваемого населения считают, что возможности получения медицинской помощи сократились, 34% - что они остались без изменений, и 14% (среди них преобладают респонденты с высокими доходами), что возможности улучшились⁴¹. Получить бесплатную помощь как будто можно, но это требует чрезвычайно больших усилий. Однако именно такой помощью

⁴⁰ Обследования домохозяйств в г. Таганроге (1998 г.).

⁴¹ Обследования домохозяйств в г. Таганроге (1998 г.).

вынуждены пользоваться наименее материально обеспеченные слои населения. Между тем существенно легче получить многие виды поликлинических услуг за плату - официальную или неофициальную.

Платность, в том числе и стихийная, пробивает себе дорогу на всех стадиях лечебного процесса. По данным обследования ИСЭПН РАН в г. Таганроге в 1998 г. 22% респондентов, пользовавшихся услугами районных поликлиник, ответили, что часть услуг им пришлось оплачивать. Наиболее распространенной формой платных услуг в поликлиниках по месту жительства являются: диагностические процедуры с использованием медицинской техники, услуги врачей-специалистов, проведение анализов, т.е. практически все услуги по диагностированию заболеваний. Платность медицинских услуг проявила себя также в сфере стационарного лечения.

В 1998 г. из всех респондентов, лечившихся в стационарах, только 8% ответили, что их лечение было полностью бесплатным, 28% посчитали его лишь «формально бесплатным», так как оплачивали часть услуг подарками или деньгами непосредственно медицинскому персоналу, и 60% больных несли расходы по приобретению лекарств, медикаментов, белья, перевязочного материала и т.д. Официально платной назвали медицинскую помощь в больнице 3,5% пациентов.

Платной догоспитальной помощью в течение года воспользовались 25% всех посетивших эти учреждения (считая и тех, кто платил в «бесплатных учреждениях»). 20% обследованных указали сумму, которую они израсходовали в течение года на оплату медицинских услуг. Более 90% лечившихся в стационарах ответили, что они несли те или иные расходы, связанные с их пребыванием в больнице.

Директор ИСЭПН РАН Римащевская Н.М. Результаты обследования здоровья населения, 1998 г., г. Таганрог.

Если принять во внимание, что по данным обследования в Таганроге в 1981 г. платными мед.услугами воспользовалось менее 2% жителей, посетивших лечебные учреждения, по данным 1994 г. чуть более 10%, а в 1998 г. – 25%, то становится очевидным, насколько серьезно выросла роль платности в этой сфере.

Объем полных расходов на оплату лечения по понятным причинам носит лишь оценочный характер. Приведем некоторые расчеты, касающиеся платности. В 1998 г. было проведено специальное исследование, которое проблемы платности рассматривало очень подробно и детально.⁴² Данные этого обследования показывают, что существующая система медицинских услуг в России в значительной мере потеряла бесплатность для потребителей. В 1997 г. государственное финансирование в общем объеме расходов на медицинское обслуживание составило 45%; в то же время 39% покрывали затраты домохозяйств, включая платежи в частное медицинское страхование и «теневые» выплаты; 16% падало на фонд обязательного медицинского страхования, взносы в который осуществляются работодателем и по существу представляют собой выплаты из заработков работника.

Попытаемся показать, как распределяются расходы на здравоохранение между отдельными группами населения, в том числе между богатыми и бедными. Это позволяет сделать анализ данных о доходах, расходах и потреблении домашних хозяйств по итогам выборочного бюджетного обследования домашних хозяйств в 1999 г. Данные свидетельствуют о том, что расходы на оплату медицинских услуг членов

⁴²Обследование Института Социальных Исследований при Российской Академии Госслужбы совместно с Бостонским Университетом.

трех наименее обеспеченных групп населения (первых трех децилей) составляют 4,6%, а расходы трех наиболее обеспеченных групп (последние три дециля) - 67,5%. Что касается лекарств и товаров медицинского назначения, то расходы первых трех групп составили 13,5% от общей суммы, а доля последних трех групп - 51,5%. Более существенная поляризация условий, качества, масштаба и характера предоставляемых населению медицинских услуг независимо от источников их финансирования видна, если сравнить доли в общей сумме расходов населения первой децильной группы (бедные) и последней (богатые). По данным за 1998 г. семьи первой децили затратили лишь 1%, а семьи десятой - 46,6%. Если мы проанализируем расходы на санаторно-курортное лечение, то можно наблюдать аналогичную картину: на 10% самых бедных приходится лишь 0,2% общих расходов на санаторно-оздоровительные мероприятия, в то время как на 10% самых обеспеченных - 62%. Совершенно очевидно, что различия расходов на медицинские услуги существенно выше, чем общая дифференциация конечного потребления. Богатые тратят на поддержание здоровья существенно (на порядок) больше, чем бедные.

Если переходить к показателям структуры расходов каждой 10%-ной доходной группы, то мы видим, что бедные вынуждены тратить на медицинские услуги и товары большую часть своих расходов: 4,4% против 3,7% у богатых (Приложение 2, Таблица 2.5). Большая часть расходов у бедных связана с низкими доходами. Речь идет именно о вынужденных расходах, возможно, необходимых по жизненным обстоятельствам, так как от многих расходов малообеспеченным гражданам приходится отказываться. При этом на лекарства бедные отдают большую часть своих расходов, чем богатые (4,2% против 2,9%), а на платную медицину существенно меньше (0,2% против 0,8%).

Из-за недостатка финансовых ресурсов многие россияне отказываются от назначенных врачами лекарств, процедур и лечения (Приложение 2, Таблица 2.6). При этом бедные семьи делают это гораздо чаще.

Таким образом, комплексный анализ информации, полученной на основе различного рода исследований, осуществленных на микроуровне (на уровне семей и домохозяйств) показывает, что бедность, низкий уровень материальной обеспеченности, является важным фактором, способствующим ухудшению здоровья населения, что проявляется в следующем:

1. Малообеспеченные имеют плохую «социальную наследственность», т.к. бедные воспроизводят бедных, подобно тому, как больные порождают больных.

2. Условия бедности кумулятивным (по всему комплексу факторов) образом воздействуют на здоровье, ухудшая его потенциал, снижают иммунные силы организма, вызывая болезни.

3. Выйти из состояния заболеваемости на основе медицинской помощи и деятельности учреждений здравоохранения малообеспеченным группам населения не всегда удается, - мешает та же бедность, т.к. бесплатное лечение сегодня крайне ограничено.

Бедные слои населения, среди которых больше половины - это дети, оказываются в замкнутом кругу интенсивного ухудшения здоровья. В этом плане задача стратегии содействия сокращению бедности состоит в том, чтобы разорвать этот круг. Отметим, что опасность сложившейся ситуации усугубляется тем, что больные матери рожают больных детей, а больные дети, вступая в фертильный возраст, воспроизводят больное поколение. Общество попадает в некоторую, очень опасную, «социальную воронку», которая затягивает все большую долю населения.

Как уже отмечалось, наиболее низкий потенциал здоровья имеют наименее материально обеспеченные категории российских граждан. Именно для этих категорий населения затруднено получение квалифицированной медицинской помощи и товаров

медицинского назначения. Отсутствие реальных гарантий получения медицинской помощи малоимущими слоями населения приводит к тому, что значительная часть граждан оказывается вне действия системы здравоохранения.

Процесс дифференциации и поляризации населения по объему и качеству медицинского обслуживания, который усиливает социальное расслоение в обществе и оказывает на него дестабилизирующее влияние, нарастает.

2.4. Что может способствовать улучшению здоровья бедных слоев населения

Стратегия содействия сокращению бедности в рассматриваемом контексте должна включать мероприятия долгосрочного характера и первоочередные, неотложные меры. Обе группы этих мер - стратегические и тактические - имеют три приоритета. Первый связан с сокращением числа бедных; второй - с улучшением потенциала здоровья наименее обеспеченных, третий - с реформированием системы здравоохранения. Основной целью реформирования здравоохранения является повышение его эффективности, прежде всего для неимущих групп населения.

Узловым звеном в данной системе приоритетов является уровень официальной оплаты труда, в том числе и медицинских работников. Повышение заработной платы, с одной стороны, уменьшит численность малообеспеченного населения, с другой - явится основой для реформирования и улучшения деятельности учреждений здравоохранения. Очевидно, что эти трансформационные подвижки в конечном счете будут содействовать улучшению здоровья населения.

Проведенный нами анализ также позволяет сделать вывод о том, что рыночно ориентированная трансформация социальной сферы, предоставляющей услуги на дотационной или бесплатной основе, сокращает возможности доступа бедных даже к минимально необходимым социальным услугам. Это обстоятельство позволяет нам предположить, что неотъемлемой частью реформирования социальной сферы должна быть независимая экспертиза на предмет дискриминации бедных слоев населения. Данный вывод имеет отношение не только к медицине, но и к предстоящим изменениям в системе социальных льгот, жилищно-коммунальном хозяйстве, и образовании.

3. Какие процессы на рынке труда спровоцировали рост масштабов и глубины бедности

3.1. Безработица и ее роль в увеличении масштабов распространения бедности

На протяжении 1990-х годов в России неуклонно возрастали масштабы безработицы, распространяясь на новые регионы и социальные группы. Если до середины 1990-х годов данные Госкомстата РФ позволяли говорить о невысоком по международным стандартам уровне безработицы в России, то сегодня можно утверждать, что Россия перешла в категорию стран с высокой безработицей. Наметившиеся в течение последнего года позитивные сдвиги в экономике, некоторое увеличение объемов производства и занятости, хотя и способствовали определенному “оживлению” социально-трудовой сферы, не привнесли пока что устойчивых позитивных изменений в динамику безработицы. По данным Госкомстата РФ, общая численность безработных за период с 1992г. по 2000г. возросла почти втрое, составив в феврале 2000 г. 8,6 млн. человек. Уровень безработицы, рассчитанный в соответствии с методологией МОТ, увеличился за тот же период с 5,2 до 12,4% от экономически активного населения. Ранее мы уже отмечали, что наличие в семье ищущего работу неработающего взрослого в большинстве случаев приводит к бедности.

3.1.1. Особенности российской безработицы

Региональная дифференциация. Анализ безработицы, опирающийся только на среднероссийские показатели, неизбежно сглаживает остроту проблемы, скрывая почти десятикратный разрыв показателей безработицы как по регионам, так и внутри самих регионов (уровень безработицы варьируется от 3,8% в Москве до 32,0% в республике Ингушетия). При этом отчетливо прослеживается тенденция к *усилению региональной дифференциации безработицы на фоне ее общего роста*. Если в 1993 году уровень безработицы 60 регионов не превышал 7%, то в ноябре 2000 года - 85 регионов превышали этот барьер. К концу 1998 года в 23 регионах уровень безработицы превысил 13%, а из них в 14 регионах – около 20%. Таким образом, в ряде российских регионов безработица превышает среднеевропейский уровень более, чем в два раза.

Очаговая безработица. Региональная дифференциация безработицы усиливается внутрирегиональной неоднородностью ситуации на рынке труда. В подавляющем большинстве регионов России (за исключением Москвы и С.-Петербурга) существуют *районы с очаговой безработицей*. Дифференциация безработицы внутри региона достигает нередко десяти и более раз. Безработица достаточно жестко локализуется на определенных территориях и оказывается практически неустранимой без вмешательства извне. При этом, в силу искажения реальной ситуации при ориентации на показатель регистрируемой безработицы, многие критические зоны безработицы не попадают в фокус внимания государственной политики смягчения безработицы. Можно выделить основные факторы, способствующие формированию очаговой безработицы: 1) моноотраслевая специализация многих городов и районов; 2) низкая территориальная мобильность населения, сдерживаемая высокими транспортными расходами и ценами на жилье; 3) различия в подходе региональных властей к проведению экономических преобразований; 4) направленность государственной

финансовой помощи на паллиативные меры смягчения напряженности в ущерб программам стимулирования миграции.

Увеличение продолжительности безработицы. Опыт практически всех стран, столкнувшихся с феноменом длительной безработицы, свидетельствует о том, что быстро нарастающая в период спада численность длительно безработных очень медленно сокращается по мере улучшения экономической конъюнктуры. Значительная часть ее может лечь постоянным балластом на систему социального обеспечения. Поэтому для многих стран, при разработке стратегии сокращения бедности уменьшение числа длительно безработных является таким же приоритетом, как и снижение общей численности безработных. По данным Госкомстата РФ, среднее время поиска работы (незавершенной безработицы) за период с 1994 по ноябрь 2000 года увеличилось с 6,7 месяца до 9,1 месяца. При этом группа безработных, ищущих работу более года, стремительно возрастала на протяжении 1990-х годов – от 18,2% в 1993 году до 40,3% в 1998 году и 42,3% - в 2000 году. В настоящее время длительно безработные превратились в преобладающую группу среди безработных..

Рост скрытой занятости и безработицы. Сокращение реальной заработной платы, несовершенство системы налогообложения фонда оплаты труда, кризис системы социальной поддержки безработных, невозможность и нежелание (подкрепленное несовершенством трудового законодательства и пассивной реакцией на нарушения трудового законодательства со стороны судебных органов) работодателей выполнять свои обязательства перед увольняемыми работниками способствовал развитию латентных процессов в сфере занятости и незанятости.

По данным статистической отчетности крупных и средних предприятий, доля лиц, побывавших в течение года в административных отпусках по инициативе администрации, достигла максимального значения в 1996г., составив около 16% среднесписочной численности занятых, после чего начала медленное снижение. В 1998г. доля таких работников составляла уже 11%, а в 1999 - 8% среднесписочной численности занятых. Несмотря на некоторое сокращение распространения административных отпусков в указанный период, средняя продолжительность административного отпуска в расчете на одного работника, находившегося в таком отпуске, практически не изменилась. Если в 1996 году она составляла 318 часов, то в 1999 году - 311 часов.⁴³ При этом доля лиц, не получавших во время отпуска денежной компенсации, составляет, по данным Госкомстата за 1999 год, в среднем около 48%.⁴⁴ Наибольшее распространение практика административных отпусков получила в промышленности и строительстве, где численность работников, побывавших в административном отпуске в 1999 году, составила соответственно 18% и 16% списочной численности (в среднем по экономике - 8%).⁴⁵

Доля работавших неполное рабочее время по инициативе администрации в течение года, по данным Госкомстата, во второй половине 90-х годов колеблется от 4,1% в 1995 до 10,1% в 1998 году. Далее наметилось постепенное снижение. Так, в 1999 году она составила 6,5% списочного состава занятых.⁴⁶

Справка экспертов Центра исследований рынка труда Института экономики РАН
(ЦИРТ ИЭ РАН)

⁴³ Труд и занятость в России. 1999. М., с.219. СЭПР. Январь 2000. М., 2000, с.199. Продолжительность административного отпуска оценивается в расчете на одного работника, побывавшего в таком отпуске.

⁴⁴ СЭПР. Январь 2000. М., 2000, с.200.

⁴⁵ СЭПР. Январь 2000. М., 2000, сс.199-200. В 1998 доли работников, находящихся в административных отпусках в промышленности и строительстве, составляли соответственно 27% и 21%.

⁴⁶ Труд и занятость в России. 1999. М., с.219. СЭПР. Январь 2000. М., 2000, с.198.

В современной России можно выделить следующие категории скрытых безработных:

- ◆ находящиеся в вынужденных отпусках и вынужденно работающие по сокращенному графику;
- ◆ работающие, но не получающие заработной платы;
- ◆ занятые не в полную силу из-за временного или относительно постоянного отсутствия работы (например, в результате простоев производства, не повлекших за собой административных отпусков или официального сокращения графика работы);
- ◆ занятые на работе, не требующей имеющейся у них квалификации и опыта, при наличии у них желания работать по специальности;
- ◆ не имеющие работы, ищущие ее и готовые приступить к работе, но имевшие случайные заработки в течение контрольной недели;
- ◆ не имеющие работы, желающие работать и готовые приступить к работе, но не ищущие работу активно (так называемые разочарованные безработные).

По оценкам экспертов МОТ, масштабы скрытой безработицы существенно превосходят масштабы открытой. Сглаженная динамика открытой безработицы в России в значительной мере является следствием широкого распространения перечисленных скрытых форм, трудно поддающихся статистическому учету и не улавливаемых стандартным набором показателей. Некоторые из этих форм являются наследием командно-административной системы, другие - порождением процесса рыночных преобразований, третьи - естественным элементом рыночной экономики, достигшим, однако, в тяжелых экономических условиях России огромных масштабов.

Одним из основных показателей скрытой неполной занятости является оценка уровня *избыточной занятости на предприятии*, полученная на основе экспертных опросов руководителей предприятий. По данным ряда независимых обследований⁴⁷ содержание избыточной рабочей силы в 90-е годы было характерно, по крайней мере, для 60%-70% промышленных предприятий. При этом средняя величина избытка труда в 1996-1997 гг. оценивалась в пределах 25% - 45% общей численности работников. По данным обследования промышленных предприятий Центра исследований рынка труда (ЦИРТ), в 2000 году доля предприятий, имеющих избыточную численность работников, составила 36,5% (общего числа обследованных предприятий), а суммарная доля избыточных работников на них - 24,3% общей численности занятых на предприятии⁴⁸. Следует иметь в виду, что этот показатель учитывает видимую и невидимую неполную занятость.

Распространенным мнением является то, что избыточные работники - это балласт занятости, от которого не освобождаются либо по причине слабости руководства, либо во избежание расходов на выходное пособие и на выполнение других обязательств перед сокращаемыми. Опыт обследований ЦИРТ не подтверждает этого мнения. Примерно две трети опрошенных руководителей трудоизбыточных предприятий утверждают, что не собираются сокращать избыточных работников. Среди главных причин такой позиции называются планы расширения производства и

⁴⁷ Обследование гибкости рынка труда в промышленности России Центра исследований рынка труда ИЭ РАН, обследование Российского Экономического Барометра.

⁴⁸ Динамика избыточной занятости на основе данных обследований ЦИРТ представлена в Приложении 3, Таблица 3.3.

необходимость сохранения коллектива. Вторая названная причина требует пояснений. Что же касается сохранения коллектива, то в этом у директоров есть свой практический интерес. Сохранение коллектива - это сохранение предприятия как значимой экономической единицы в отрасли. Престиж и возможности лоббирования своих экономических интересов напрямую связаны с размерами предприятия, поэтому поддержание определенной численности персонала⁴⁹ - предмет особых забот директората.

Комментарий экспертов ЦИРТ ИЭ РАН

Представляется, что скрытая безработица имеет два выхода на проблему бедности: во-первых, она обуславливает низкую оплату труда в связи с недозанятостью или отсутствием таковой в случае административного отпуска без сохранения содержания; во-вторых, она является потенциалом открытой безработицы. При этом боязнь оказаться без работы и социальной защиты, которую в некоторых случаях осуществляют предприятия, вынуждает *определенные категории работников* быть терпимыми в отношении недозанятости и низкой оплаты труда. Однако это верно в полном объеме лишь для некоторых категорий занятых, отличающихся сравнительно меньшей мобильностью и относящихся к категории наиболее уязвимых на рынке труда. Остальные работники либо ищут и находят подходящую работу, либо, что происходит чаще, ищут и находят источники дополнительного дохода (посредством занятости, либо собственности).

К *наиболее уязвимым категориям* на рынке труда обычно относится молодежь, впервые выходящая на рынок труда (при наличии, либо отсутствии специального образования); инвалиды; не имеющие профессии граждане в возрасте до 29 лет; многодетные матери и матери-одиночки; уволенные в запас военнослужащие и члены их семей; одинокие родители, имеющие детей до 14 лет; беженцы и вынужденные переселенцы и т.п. Из приведенного списка видно, что многие перечисленные категории не могут иметь отношения к скрытой безработице, а другие не могут быть уволены по сокращению штата в связи с ограничениями КЗОТ. Поэтому к *группе риска бедности* в связи с проблемой скрытой безработицы мы отнесем тех работников, которые, будучи недозанятыми, не могут, либо считают затруднительным подрабатывать, а в случае потери работы - испытывают особые затруднения в поиске подходящей работы. Помимо инвалидов, многодетных матерей или одиноких родителей, к этой категории следует отнести работников предпенсионного возраста, низкоквалифицированных работников, женщин, специалистов узкого профиля депрессивных и неконкурентоспособных отраслей экономики, работников депрессивных отраслей моноотраслевых регионов.

Следующей особенностью российской безработицы на протяжении 1990-х годов стало относительное ухудшение положения на рынке труда наиболее продуктивной части рабочей силы. Наибольший рост как абсолютной численности безработных, так и уровня безработицы был характерен для возрастной группы, находящейся на пике трудоспособного возраста (25-49 лет). На долю этой группы приходится 64,1% общей численности безработных. Это естественно, поскольку данная группа демонстрирует наиболее высокий уровень экономической активности и наименьшие, по сравнению с другими группами, темпы его снижения. В то же время

⁴⁹ На этот счет нельзя дать заранее количественных параметров. Каков должен быть оптимальный размер предприятия - определяется целым рядом обстоятельств, о которых нет места здесь говорить. Ясно, что к определяющим факторам относится и численность персонала перед началом реформ, и развитость рынка соответствующей отрасли и подотрасли, и отраслевая структура региона, и интересы администрации и собственника предприятия.

за период с 1993 года по 2000 год численность экономически неактивного населения в возрасте 25-49 лет увеличилась более, чем в два раза, в то время как средний прирост экономически неактивного населения по всем группам (15-72 года) составил лишь чуть более 30%.

Высокий уровень безработицы среди молодежи в возрасте 20-24 лет. Для возрастной группы до 20 лет уровень безработицы составил в ноябре 2000 года 35,1%, а для группы 20-24 лет – 16,6%. Абсолютная численность безработных в обеих возрастных группах выросла по сравнению с 1992 годом более, чем в два раза. Это выше, чем в крайних возрастных группах. Адаптация к рынку труда безработной молодежи имеет особую стратегическую важность, так как здесь сосредоточена основная доля впервые вступающих на рынок труда. Долгосрочные последствия этого процесса могут быть наиболее пагубны для сохранения и развития трудового потенциала страны.

Гендерный аспект безработицы. Ряд обстоятельств указывают на ослабление позиций женщин на российском рынке труда. Во-первых, увеличивается число регионов, в которых уровень женской безработицы превышает мужской: в 1997 году таких регионов было 19, в 1998 году – 25, в 2000 году – в 33. Во-вторых, увеличивается средняя продолжительность женской безработицы и ее разрыв с тем же показателем по мужчинам. Если в 1998 году средняя продолжительность безработицы женщин на 0,4 месяца превосходила мужскую, то к концу 2000 года – на 1,1 месяца, т.е. выросла в 2,5 раза. Доля лиц, ищущих работу более года, среди женщин составила в ноябре 2000 года 47,1% (в 1998 году – 42,7%), а среди мужчин – 38,3% (в 1998 году – 39,4%). В-третьих, женщины в большей степени, чем мужчины обеспокоены угрозой потерять свое рабочее место (32% женщин и 28% мужчин отметили реальность потери работы в ближайшее время) и пессимистично оценивают возможность своего нового трудоустройства (12% женщин и 25% мужчин отметили, что в случае потери работы без проблем найдут новое равноценное рабочее место). Можно предположить, что именно опасения потерять работу и, в особенности, не найти работу, хотя бы в минимальной степени отвечающую их притязаниям и реальному потенциалу, является одним из ключевых факторов, сдерживающих трудовую мобильность женщин.

3.1.2. Общая и регистрируемая безработица

Несовпадение показателей общей и регистрируемой безработицы также является отличительной чертой формирующегося российского рынка труда. При выработке стратегии содействия сокращению бедности среди работающего населения этот вопрос является очень важным, поэтому его рассмотрению мы уделим большее внимание.

Несмотря на формальное признание в России многообразных 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, или, так называемой, официальной безработицы⁵⁰. Разрабатываемые в последнее время государственные программы содействия занятости, включая Программу на 2002-2005 годы, ориентированы именно на показатель регистрируемой безработицы. Тем самым, эта, попавшая в поле зрения

⁵⁰ Вплоть до последнего времени единственным аккуратно собираемым и регулярно доступным источником информации о тенденциях развития безработицы в России являлись данные государственной отчетности о зарегистрированных незанятых и безработных. Выборочное обследование населения по проблемам занятости, отслеживающее реальную безработицу, выступает на сегодняшний день лишь в качестве дополнительного источника информации.

государственных органов, часть рынка, по сути, произвольно вырывается из общего контекста социально-экономических отношений в сфере труда, что является принципиально недопустимым.

В результате в политических и международных кругах складывается устойчивое убеждение, что, несмотря на более чем 50%-ный спад производства, России в текущем десятилетии удалось сохранять низкий, по сравнению не только с бывшими социалистическими странами, но и со многими развитыми странами, уровень безработицы.

Как правило, при ориентации на показатель регистрируемой безработицы преследуют следующие цели:

- поддержание в общественном мнении представления о низкой цене реформ, что, во-первых, предохраняет от социальных взрывов, а во-вторых, позволяет проводить экономические реформы в отрыве от социальных;
- непризнание безработицы в качестве общенациональной проблемы, требующей государственного вмешательства; отсюда - возможность избежать крупных финансовых расходов на реорганизацию сложившейся системы помощи безработным и, тем более - на реформирование системы социальной защиты.

На самом деле, такой подход загоняет проблему в глубь, и перекладывает более тяжелые и дорогостоящие меры на последующие периоды времени. Как мы отмечали, реабилитация длительных безработных, которые уже сейчас стали преобладающей группой, это дорогостоящая и малоэффективная программа. Профилактические меры против длительной безработицы дают больший эффект и стоят меньше.

Показатель регистрируемой безработицы в России характеризует лишь усеченную часть рынка труда. В разные годы регистрируемая безработица включала от трети до седьмой части всех безработных России. В отличие от России, большинство стран в качестве индикатора масштабов и, в особенности, тенденций развития безработицы использует показатель общей безработицы, получаемый на основе выборочных обследований рабочей силы. В данном случае безработными считаются неработающие граждане трудоспособного возраста, ищущие работу.

Данные таблицы 3.1. показывают, что 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.

Таблица 3.1. Динамика показателей общей и регистрируемой безработицы в 1992-1999 годах.⁵¹

На конец года	Численность безработных по методологии МОТ, млн. чел.	Уровень безработицы по методологии МОТ, %	Численность регистрируемых безработных, млн. чел.	Уровень регистрируемой безработицы, %	Доля зарегистрированных безработных в общей численности безработных, %
1992	3,6	4,7	0,6	0,1	16,7
1993	4,2	5,5	0,8	1,1	19,0
1994	5,5	7,4	1,6	2,0	29,1
1995	6,4	7,8	2,3	2,5	35,9
1996	6,8	9,3	2,6	2,9	38,2
1997	8,1	11,8	2,0	2,2	24,5
1998	8,9	13,3	1,9	2,5	21,3
1999	9,1	13,3	1,3	1,7	14,3
2000	7,0	10,0	1,0	1,4	14,3

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. Отсутствие средств в Фонде занятости 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%.

Перечисленные обстоятельства позволяют заключить, что данные о регистрируемой безработице в России не могут служить индикатором ни истинных масштабов безработицы в России, ни даже тенденций ее развития. Параметры безработицы, улавливаемые обследованием рабочей силы, также несут в себе существенный момент искажения реальной ситуации. Тем не менее, специфика искажений, присущих показателю общей безработицы, такова, что они сравнительно стабильны и в меньшей степени подвержены колебаниям под воздействием конъюнктурных факторов. Иными словами, показателем общей безработицы, получаемым на основе обследований, манипулировать значительно сложнее. Следовательно, показатель общей безработицы более приоритетен в качестве индикатора масштабов и, в особенности, тенденций развития безработицы в России.

⁵¹ Таблица составлена по данным Госкомстата и статистическим бюллетеням Министерства труда и Федеральной службы занятости соответствующих лет.

3.1.3. 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. 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, проведенный экспертами МОТ, свидетельствует о том, что наиболее последовательно выполняемым приоритетом является борьба с иждивенческими настроениями, а поддержка безработных посредством выплаты пособия по безработице - это задача далеко не первой важности:

- За период с 1995 по 1998 годы доля получателей минимальных пособий по безработице выросла на 22% в регионах с уровнем безработицы, превышающим 7%-ную отметку; на 13% - в регионах с уровнем безработицы от 4 до 7%; на 10% - в регионах с уровнем регистрируемой безработицы до 3%. На протяжении второй половины 1990-х более половины регистрируемых безработных получали минимальное пособие.

- Если в 1993 году минимальное пособие составляло 26,9% от прожиточного минимума, то уже в 1999 году – 8,3% от прожиточного минимума и 3,5% от среднего уровня душевых доходов (Приложение 3, Таблица 3.1).

- 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 безработным⁵² в среднем по России 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 (Приложение 3, Таблица 3.2).

- 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% (Приложение 3, Таблица 3.2), значительно варьируясь 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).

⁵² 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.

- Анализ показывает, что статус занятости несопоставим со статусом безработного и по размеру получаемых выплат, и по доле в семейном бюджете. Соотношение средних выплат на одного безработного со средней заработной платой и со средним уровнем доходов свидетельствует о том, что даже «повышенное» пособие (выплачиваемое до поправок к закону о занятости) не способно породить иждивенческие настроения. Поэтому сокращение выплат безработным – это не борьба с иждивенческими настроениями, а следствие несоответствия финансовых ресурсов, направляемых на оплату пособия по безработице, масштабам и глубине проблем, порожденных в сфере занятости.

- в более, чем половине российских регионов (48 из 89) выплаты пособий по безработицы в 1999 году составляли менее 30% от средней зарплаты (в 1998 году – в 33 регионах из 89);

- число регионов, где выплаты безработным составляли менее 20%, увеличилось в три раза (с 6 в 1998 году до 18 регионов в 1999 году);

- число регионов, где выплаты безработным составляли более 50% от средней заработной платы, сократилось с пяти в 1998 году до одного региона в 1999 году (республика Саха).

Расчеты эксперта МОТ Т. Четверниной

Таким образом, в настоящее время пособия по безработице не выполняют своего основного предназначения - поддержания уровня жизни безработных (речь идет об экономически активных гражданах в трудоспособном возрасте) на социально-приемлемом уровне, позволяющем сосредоточиться на активном поиске работы.

3.1.4. Безработица среди молодежи

Высокий уровень молодежной безработицы и масштабы ее распространения выступают в настоящее время одним из основных факторов, которые объективно приводят к осязаемому снижению уровня жизни молодежи, а также служат росту наркопотребления, преступности и суицида среди этой группы.

В настоящее время в России уязвимость положения молодежи на рынке труда обусловлена действием ряда социально-экономических и демографических факторов, среди которых выделяются следующие:

- Значительное сокращение рабочих мест в результате общего падения производства.

- В условиях повышения конкуренции за рабочие места шансы молодежи при поиске работы резко сокращаются⁵³. В наиболее уязвимом положении оказываются подростки, впервые выходящие на рынок труда, которые зачастую имеют «за плечами» лишь аттестат о среднем образовании.

⁵³ По данным обследования «Повышение конкурентоспособности наемных работников на рынке труда», проведенного ЦИРТ ИЭ РАН в ноябре 1999 г., основной причиной отказа безработных из числа молодежи от последней, предложенной в Службе занятости работы, является «отказ работодателей» (33%), а не «низкая заработная плата» (9,8%). При этом причиной отказа со стороны работодателей являлся возраст, несоответствие специальности, низкий уровень квалификации и, наиболее распространенный аргумент, - отсутствие стажа работы по специальности.

- Более ранний выход на рынок труда подростков, не имеющих специального образования, обусловлен низким уровнем доходов их семей, не позволяющим содержать иждивенца студента или учащегося.

- Высокий риск трудоустройства в неформальном секторе в связи со стремлением получения более высоких заработков при низкой квалификации и недостаточным пониманием необходимости пенсионного, социального и медицинского страхования.

- Отсутствие адекватных современным условиям систем профориентации в школе, профессиональной подготовки и переподготовки рабочих кадров на производстве и службах занятости, также снижает стартовые возможности и конкурентоспособность молодежи, как впервые выходящей на рынок труда, так и имеющей опыт работы.

- Наличие льгот и правовых норм, установленных КЗоТом для работающей молодежи в области найма, высвобождения и продолжительности рабочего дня, зачастую приводят к противоположному эффекту, снижая шансы данной возрастной категории молодежи к трудоустройству, в особенности в частном секторе. В более или менее полном объеме указанные правовые нормы соблюдаются в государственном (бюджетном) секторе экономики.

- Высокий уровень рождаемости, характерный для 70-80-х годов, увеличил численность молодых людей, вступающих в трудовую жизнь в 90-е годы, что привело к обострению социально-демографической ситуации на молодежном рынке труда.

Источники существования семей с безработной молодежью

Семьи, в которых есть зарегистрированные молодые безработные, в целом имеют низкий уровень доходов и испытывают большие материальные затруднения. В качестве основного источника существования семей, в составе которых имеются зарегистрированные в службах занятости безработные молодые люди в возрасте до 25 лет, является «помощь родственников». Вторым источником получения средств к существованию являются «нерегулярные подработки членов семьи и самого безработного», третьим – «заработная плата других членов семьи». И лишь на четвертом месте в качестве одного из источников доходов значится «пособие по безработице», что само по себе свидетельствует о его невысокой значимости в семейном бюджете.

Чем старше молодой безработный, тем большую долю приобретает пособие в семейном бюджете: если в возрасте безработного до 24 лет оно занимает 19,0%, то в возрасте 25-29 лет – 34,6%. Объясняется это тем, что более старшие возрастные категории из числа молодежи на каком-то этапе лишаются родительской опеки и материальной поддержки. Поэтому они имеют более низкий уровень доходов и, соответственно, для них пособие по безработице является более значимым ресурсом.

Расчеты Т.Чадовой, ЦИРТ ИЭ РАН, 2000 г.

3.1.5. Приоритетные направления политики на рынке труда

Общей и необходимой предпосылкой достижения рациональной занятости и снижения как естественного, так и фактического 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.

Таким образом, 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.

В мировой науке и практике уже давно сформировалось и нашло практическое воплощение понимание политики занятости как инструмента реализации и развития трудового потенциала населения. При этом меры, направленные на помощь безработным, составляют органическую часть более широкого контекста.

В этой связи формирование в России сколько-нибудь эффективной политики сдерживания безработицы требует:

- продвижения по пути экономической стабилизации;
- перехода от политики “расшивки узких мест” к стратегическому планированию и управляемой структурной перестройке экономики;
- признания безработицы общенациональной проблемой и ориентации государственной политики на рынке труда на показатель общей безработицы, рассчитанной по методологии Международной организации труда (а не регистрируемой безработицы, основанной на отчетности Службы занятости).

Задача регулирования рынка труда с целью 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 (целесообразно было бы вернуться к созданию Фонда занятости, но с кардинальным изменением принципов его формирования и распределения);

■ 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);

■ реформирование трудового законодательства: КЗОТа и Закона о занятости населения РФ;

■ 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.

В России с 1991 года по сей день существует двойственная система критериев выплаты пособия по безработице. С одной стороны, она отчасти напоминает систему страхования от безработицы, поскольку размер выплачиваемого пособия привязан к размеру получаемого заработка и периоду оплачиваемой занятости. Однако фактически доминирующим является принцип социального вспомоществования: правом на пособие в минимальном размере обладает каждый гражданин трудоспособного возраста, обращающийся в службу занятости, вне зависимости от его предыдущей занятости или незанятости, доходов семьи и т.д.

Комментарий Т.Четверниной, эксперта МОТ

В условиях переходной экономики важным элементом стратегии содействия сокращению бедности является ориентация на социально ответственную реструктуризацию предприятий. Реструктуризация предприятий - одна из ключевых проблем для стран с переходной экономикой, поскольку в наследство от плановой экономики достались предприятия с жесткой, вертикально интегрированной системой управления. Такие предприятия не способны приспособиться к быстро меняющимся экономическим условиям. Ситуация осложняется еще и тем, что в реструктуризации нуждаются все предприятия, даже самые успешные в недалеком прошлом. При этом радикальность, сложность и, соответственно, рискованность требуемых изменений несоизмеримо выше, чем в развитых странах.

Большинство исследователей занимаются экономическими или организационными проблемами реструктурирования. Другая группа исследователей, несомненно более малочисленная, занимается анализом исключительно социальных последствий реструктуризации предприятий. Между этими группами практически отсутствует взаимопонимание, т.к. каждая из этих групп склонна абсолютизировать приоритеты, которыми они руководствуются: первые – обеспечение прибыльности; вторые – сохранение качества трудовой жизни и уровня занятости.

Международной организацией труда разработана специальная программа по социально ответственной реструктуризации предприятий. Эта программа включает в себя разработку методологии реструктуризации, проведение исследовательских работ и распространение социально ответственного подхода к реструктурированию промышленных объектов.

Подход МОТ нацелен на снижение противоречий между экономическими и социальными приоритетами при организационном реформировании. При этом МОТ руководствуется принципом: «Реструктурирование не может быть социально-ответственным, если оно экономически не эффективно». Еще один принцип, которым руководствуется МОТ в этой программе, заключается в следующем: « Невозможно получить полноценную отдачу от реструктуризации, если не учитывать в должной мере интересы различных социальных групп, на которых в той или иной степени сказываются проводимые изменения».

В методологии МОТ важное место отводится определению социальной роли бизнеса в глобализирующемся мире. Традиционная трактовка его ответственности перед обществом, сводящаяся к получению прибыли и приращению богатства, оказывается слишком узкой или даже опасной в условиях, когда бизнес превратился в самый мощный институт.

Проведенные исследования в области социально ответственной реструктуризации позволили типологизировать виды и направления структурной перестройки предприятий.

Если акцентировать внимание на технологиях реструктуризации, то в рамках методологии МОТ особое внимание уделяется «организационному похуданию», верной спутницей которого является безработица. В частности, особое внимание обращается на разграничение «организационного похудения» за счет вычленения отдельных структурных подразделений и за счет резкого сокращения числа занятых без значительной структурной перестройки. Именно второй тип, получивший столь широкое распространение, стал синонимом реструктурирования. Поспешное «похудание» предприятия, как правило, не оправдывает возлагаемых на него надежд.

Анализ опыта других стран по высвобождению кадров позволил выделить следующие основные модели: американская система с двухчасовым уведомлением о необходимости освободить рабочее место; высоко бюрократизированная французская система высвобождения кадров с обязательным созданием альтернативных рабочих мест или переобучением персонала и японская система, формально разрешающая массовые увольнения, но все еще находящаяся в плену традиций «пожизненного найма». Трудно дать однозначную оценку экономической или социальной эффективности той или иной системы. Национальная специфика, фаза экономического цикла, мобильность населения и ряд других факторов не позволяют использовать типовые решения и напрямую заимствовать опыт, но об этом необходимо помнить при формировании национальной концепции реформирования экономики.

Проблема, которую нельзя обойти при реструктуризации предприятий в постсоветских странах, - это приватизация. Среди многих вопросов, на которые

необходимо искать ответы, когда, до или после приватизации следует реструктурировать предприятие. Опыт ряда стран склоняет чашу весов в сторону формулы «реструктуризация, затем приватизация». Следование этой формуле позволит не только значительно повысить продажную стоимость объектов приватизации, но и обеспечить их лучшую адаптацию к новым экономическим условиям.

В придании процессу реструктурирования социальной направленности важная роль отводится органам власти. Здесь важно соблюсти принцип нейтральности, сохранив право вмешиваться в трудовые конфликты в чрезвычайных ситуациях. К сожалению, это становится возможным лишь в странах со сложившейся эффективной структурой объединений работников и работодателей. Отсутствие последней выливается в то, что правительство неизбежно оказывается вовлеченным в разрешение бесконечных конфликтов между потенциальными социальными партнерами. Это означает, что содействие развитию и укреплению объединений работников и работодателей является приоритетной задачей государственных институтов.

Успех технологий реструктуризации предприятий во многом зависит от эффективности распределения ролей между правительством, объединениями работников и ассоциациями работодателей. Методология МОТ предлагает такую схему, что может служить ориентиром при формировании соответствующих законодательных актов, планов регионального развития и создания трехсторонних органов для принятия решений.

Александр Лузин,
Координатор программы «Социально-ответственное реструктурирование предприятий», Международная организация труда, Женева

3.2. Заработная плата и ее роль в стратегии сокращения бедности

3.2.1. Основные показатели уровня и дифференциации оплаты труда

Заработная плата остается главным источником дохода для населения России, что подтверждается данными таблицы 3.2.2. Одной из основных причин более чем двукратного падения среднего уровня 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.⁵⁴ Приводимые ниже данные (таблица 3.2.1) 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 формирование бедности. В 1991 году по данным выборочных обследований за октябрь в нижней децильной группе средняя заработная плата составила 175 рублей⁵⁵.

⁵⁴ Доклад Правительства Российской Федерации «О поэтапном повышении минимального уровня оплаты труда».

⁵⁵ Графа 7 таблицы 10.25 Статистического справочника «Труд и занятость в России» Москва, 1999г., стр. 324

**Таблица 3.2.1. Реальная заработная плата
по десятипроцентным группам (в ценах 1991 г.)⁵⁶**

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

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

Таблица 3.2.2. Структура денежных доходов населения России

Годы	Денежные доходы	в том числе				
		Оплата труда	Доходы от предпринима- тельской деятельности	Социальные трансферты	Доходы от собственно- сти	Другие доходы
Структура доходов с учетом корректировки на скрытую оплату труда ⁵⁷						
1990	100	76.4	3.7	14.7	2.5	2.7
1995	100	62.8	16.4	13.1	6.5	1.2
1996	100	65.9	13.6	14.0	5.4	1.1
1997	100	65.7	13.0	15.0	5.7	0.6
1998	100	64.9	14.2	13.6	5.5	1.8
1999	100	65.0	13.2	13.7	7.2	0.9
Структура доходов без учета корректировки на скрытую оплату труда ⁵⁸						
1998	100	37.8	14.2	13.6	5.5	28.9
1999	100	36.3	13.2	13.7	7.2	29.6

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 3.2, Таблица 3.2.4). С 1998 опять обозначилась тенденция снижения

⁵⁶ Расчеты выполнены Яковлевым Р.А.

⁵⁷ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – стр.113

⁵⁸ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – стр.125

уровня минимальной заработной платы относительно величины прожиточного минимума. В 1999 г. она опустилась до 8%⁵⁹. В результате в таких отраслях, как сельское хозяйство, здравоохранение, образование и культура (Приложение 3.2, Таблица 3.2.1) 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 3.2, Таблица 3.2.4), 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 минимальной оплатой труда⁶⁰ 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 3.2, Таблица 3.2.2). 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 размеров⁶¹. Во многом неформальная выплата зарплат является следствием бегства от высоких социальных налогов, базой исчисления которых является фонд оплаты труда. По самым минимальным оценкам⁶², 12-15% оплачиваемого времени работников находится "в тени", что позволяет увеличить заработную плату работников в среднем на 13%⁶³. 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 данных Таблицы 3.2.1. 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.

⁵⁹ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – стр.227

⁶⁰ 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.

⁶¹ Повышение конкурентоспособности женщин на российском рынке труда. Аналитический доклад. М.: ИЭ РАН, 2000 г., С.124

⁶² Л. Косалс. Между хаосом и социальным порядком. Теневая экономика. Журнал Pro et Contra. Том 4. №1. Стр.41

⁶³ Л. Косалс. Между хаосом и социальным порядком. Теневая экономика. Журнал Pro et Contra. Том 4. №1. Стр.41.

Дифференциация оплаты труда. Одним из главных итогов реформирования распределительных отношений стал беспрецедентный рост дифференциации оплаты труда. За период с 1991 по 1999 гг. уровень дифференциации оплаты труда вырос в 4 раза (Таблица 3.2.2). Данные за март 2001 (Приложение 3.2, Таблица 3.2.2) позволяют предположить, что рост неравенства в оплате труда продолжает увеличиваться.

Таблица 3.2.2. Уровень дифференциации доходов и оплаты труда⁶⁴

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

В значительной степени рост дифференциации был обусловлен преодолением принципа сдерживания дифференциации в оплате труда, являвшегося приоритетным в советский период. В этой связи особо следует 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. 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. Скорее наоборот, при таком уровне дифференциации нет экономических перспектив для становления среднего класса.

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 сферы и сельское хозяйство (Приложение 3.2, Таблица 2). 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

⁶⁴ Рассчитано консультантами МОТ по данным:

1. Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – 502 стр.
2. Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 1997. – 372 стр.

сельском хозяйстве (минимальный для России уровень). В марте 2001 г. это соотношение сложилось на уровне 25⁶⁵ раз.

Внутриотраслевые различия в оплате труда характеризуются более высоким уровнем. В настоящее время наиболее дифференцированной является оплата труда банковских работников⁶⁶, где в 1999 г. заработная плата 10% самых высокооплачиваемых в 40 раз превышала зарплаты 10% самых низкооплачиваемых (Приложение 3.2, Таблица 3). 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.

3.2.2. Заработная плата и бедность

Можно выделить три основных направления, по которым прослеживается негативное влияние изменений в оплате труда на расширение масштабов бедности:

1. Полное отсутствие, в силу определенных причин, механизмов, защищающих заработную плату от инфляции, при формальном законодательном их провозглашении.
2. Резкое сокращение у работников возможностей увеличить официальную заработную плату путем повышения трудовой отдачи.
3. Рост зарплатов, формирующихся в неформальной экономике.

Почему в России отсутствуют механизмы защиты заработной платы от инфляции? Тот факт, что современная рыночная экономика инфляционна, общеизвестен. Во всем мире цены неуклонно растут, однако это не приводит к снижению реальной заработной платы, особенно низкооплачиваемых категорий работников, т. к. применяются процедуры индексации заработной платы.

Непринятие реальных мер по индексации заработной платы в Российской Федерации на начальном этапе реформ объясняется тем, что падение покупательного спроса было выгодно многим российским элитам, влияющим на принятие решений. В 1992 г. цены выросли более чем в 16 раз, а в 1993 г. это позволило достаточно просто решить проблему сбережений населения. Сбережения населения социалистического периода были добровольным предоставлением денег в долг государству, причем не было секретом, что деньги, которые население давало в долг, по которому когда-нибудь пришлось бы расплачиваться, были фактически «бумажными» деньгами, не обеспеченными реальным содержанием, инфляционным навесом, который, в любом случае, пришлось бы разрушать на основе того же роста цен. Либерализация цен, давая свободу предприятиям, попутно обеспечивала решение и этой проблемы - государство фактически освободилось от долга.

В последующие годы в действие вступили новые факторы. Получившие свободу коллективы предприятий, а затем уже и приватизировавшие их собственники, унаследовали от социализма систему цен, с которой они не могли смириться, потому

⁶⁵ Следует иметь в виду, 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.

⁶⁶ 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.

что в этой системе цен была резкая дифференциация норм прибыли. Цены на продукцию добывающих отраслей были относительно низкими, это же относилось и к сельскому хозяйству, и к транспорту, и к отраслям энергетики. Более высокая рентабельность была в легкой и пищевой промышленности, в машиностроении. Это означало, что производимый в народном хозяйстве прибавочный продукт доставался высокорентабельным отраслям и почти не приходил в низкорентабельные. Именно тогда был сформулирован тезис о доведении цен внутреннего рынка на нефть, газ, уголь, электроэнергию, транспорт и т.п. до мировых и, более того, он стал последовательно осуществляться, инициируя и генерируя рост цен на все виды продукции. Таким образом, через рост цен предприниматели решали задачу перераспределения прибавочного продукта. Приватизация прибавочного продукта практически началась до приватизации собственности и была активно продолжена в ходе приватизации собственности. Индексация заработной платы в соответствии с ростом цен значительно замедлила бы процесс перераспределения прибавочного продукта.

В большинстве стран с развитой рыночной экономикой при росте цен растут реальная заработная плата и реальные доходы. Это означает одно: рост денежной заработной платы в этих странах опережает рост цен. В Японии, например, за весь более чем 50-летний период ее послевоенного развития, включая оккупационный период, не было ни одного года, когда бы рост денежной заработной платы отставал от роста цен. В других странах бывают отдельные периоды снижения реальной заработной платы, но в целом тенденции опережающего роста денежной заработной платы относительно роста цен прослеживаются достаточно четко.

Обращает на себя внимание то, что принятые во многих странах законы об индексации предусматривают довольно низкие пороги индексации (при росте цен на 0,2%; 0,4%; 0,6%). Индексация в таких размерах, во-первых, посильна, пожалуй, для всех предпринимателей, и, во-вторых, не происходит накопления негативных явлений; проблема приведения в соответствие спроса и предложения решается при таких порогах весьма оперативно.

Комментарий Яковлева Р.А., зам. директора НИИ Труда

Динамика номинальной заработной платы, индекса цен на потребительские товары и услуги и реальной заработной платы приведена в Приложении 3.3, Таблица 3.2.4.

Рост цен, опережающий рост заработной платы, постоянно приводит в несоответствие имеющуюся денежную массу и потребности в платежах за выполненную работу. Таким образом порождается проблема неплатежей. Проведенный экспертами МОТ анализ позволяет сделать вывод о том, что на начальном этапе реформ в России неплатежи – это чаще всего не производство ненужной продукции, не пользующейся спросом, а нехватка денег, вызванная ростом цен. Но, возникнув на этой объективной почве, неплатежи распространяются, так как если кто-то может не платить заработную плату, пусть даже по причине объективной, это означает, что не платить может и любой другой, ссылаясь на эту же или какую-либо другую причину.

Таким образом, из изложенного выше следует, что на начальном этапе реформ существовали значимые экономические интересы, блокирующие механизмы индексации заработной платы. В конечном итоге это привело к тому, что минимальная заработная плата опустилась до уровня, который уже не воспринимается как оплата труда, а размер установленных государством для бюджетного сектора тарифных

ставок (всех 18-ти) единой тарифной сетки оказался ниже величины прожиточного минимума. В настоящее время большинство антииндексационных мотивов потеряли свою актуальность, но им на смену пришли другие: отсутствие механизмов официальной индексации заработной платы в значительной степени способствовало росту неформальной составляющей в оплате труда. В тех случаях, когда работник выполняет квалифицированную и важную работу, работодатель платил и платит ему сумму, значительно превышающую заработную плату, официально объявленную для целей налогообложения. Этот фактор имеет совершенно иной вектор действия. Теперь, в случае принятия механизмов индексации рост официальной заработной платы должен происходить, в том числе, и за счет легализации неформальной оплаты труда.

Сокращение возможностей увеличить официальный заработок путем повышения трудовой отдачи на рабочем месте. В эпоху реформирования российская экономика вступала, находясь в кризисном состоянии. В совокупности с сокращением покупательного спроса и низкой конкурентоспособностью российских товаров в условиях открытой экономики это привело к сокращению объемов производства в невиданных в мирное время размерах. Недопущение социального возмущения обеспечивалось сохранением искусственно завышенной занятости, дающей людям самые минимальные возможности существования за счет работы. При сокращении объемов производства за годы реформ более чем в два раза, численность занятых в экономике снизилась чуть более чем на 20%, уменьшив почти в 1,5 раза возможности получения даже обесцененного ростом потребительских цен заработка.

К числу негативных тенденций, сложившихся в сфере оплаты труда в последние 10 лет, следует отнести снижение гарантий получения даже начисленной заработной платы. Работник работает в системе полной неопределенности. Он может работать лучше, но получить меньше, а может и наоборот. Причем эта ситуация характерна для предприятий всех форм собственности - от бюджетных до чисто частных. Эта негарантированность нашла законодательное закрепление в КЗОТе в виде бестарифных, долевых и иных аналогичных систем оплаты труда. В сочетании с виртуальными гарантиями (со стороны государства) минимума заработной платы, зона свободного обращения предприятий с размерами гарантируемой части заработной платы является достаточно большой. Низкая гарантированность заработной платы обеспечивается также и системами оценок трудового вклада работника. Они становятся неконкретными, нередко не связанными с результатами работы работника и субъективными. Работник полностью попадает в зависимость от того, как он будет ладить с руководителем, а не от того, какими действительными трудовыми качествами он обладает и насколько его результаты труда отличаются от результатов других.

Низкий уровень официальной заработной платы в сочетании с отсутствием гарантий по ее выплате привели к тому, что она перестала стимулировать работника к более эффективному труду.

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%.⁶⁷ 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%.

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)⁶⁸;
- ♦ успешно организовали собственное дело – 2.4%;
- ♦ 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%⁶⁹ 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 Корчагиной И.И. и Поповой Д.О. ИСЭПН РАН

⁶⁷ 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 недели.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

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

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 причинам⁷⁰:

- ♦ 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.

Несмотря на то, что вторичная занятость за последние 10 лет стала наиболее распространенной позитивной адаптационной моделью к новым экономическим условиям, она продолжает регулироваться нормами законодательства советского периода, которые нацелены на ограничение вторичной занятости (согласно КЗоТ можно совмещать только две работы, вторая работа может быть только на половину ставки и пр.⁷¹). Поэтому на дополнительной работе или приработках трудовые отношения и вопросы оплаты труда гораздо чаще оформляются на основе устной договоренности.

Трудовые отношения оформлены на основе устной договоренности:

На основной работе – 3%;

На второй работе – 14%;

⁷⁰ Респонденты могли отмечать несколько ответов, поэтому сумма больше 100%

⁷¹ Законодательные нормы, регулирующие вторичную занятость, будут подробно рассмотрены в разделе, посвященном анализу законодательства.

На третьей работе – 29%;

На нерегулярных приработках – 52%.

Данные обследования ИСЭПН РАН по общероссийской выборке, 2000 г.

По данным официальной статистики в структуре занятого населения по отраслям экономики⁷² 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%.

Среди имеющих дополнительную работу, согласно данным Госкомстата РФ, самую большую группу по профессиональному статусу⁷³ 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, продолжает регулироваться устаревшими правовыми нормами, которые способствуют преобладанию в данной сфере неформальных распределительных и трудовых отношений.

Неформальная оплата труда. Если зарплата и стимулирует работника, то только в том случае, если складывается из официальной и неофициальной части. Поэтому следующая, возникшая в этой модели и все более закрепляющаяся тенденция это становление неформальных, нарушающих законодательство отношений:

- ♦ «одевание» заработной платы в форму страховых платежей (раньше - чтобы уйти от налогов, сейчас - чтобы спрятать реально получаемые выплаты);

- ♦ выплата заработной платы из «черной кассы»;

- ♦ записывание заработанных денег на других людей с последующей отдачей.

Все эти явления стали повседневной практикой в системе оплаты труда. Теневые выплаты зарплатного характера достигают в настоящее время около 50% по отношению к официально оформленной зарплате. Вместе с тем, теневые выплаты, даже если они являются платой за работу, нельзя никак назвать заработной платой. Это совсем разные категории.

Теневая занятость и неформальные доходы в настоящее время превратились в реальный тормоз экономического роста. Как уже отмечалось, в начальный период

⁷² Отрасли экономики приводятся в соответствии с ОКОНХ.

⁷³ Занятия приводятся в соответствии с ОКЗ.

проводимых в России реформ по преимуществу прошло замещение гигантской потенциальной безработицы, на умеренную безработицу и гигантское снижение реальных заработков. Сейчас сложно оценить, было это большим злом или меньшим. Снижение официальной заработной платы неизбежно сопровождается ростом налогового бремени на фонд оплаты труда, т.к. государственные социальные обязательства, выплачиваемые за счет начислений на фонд оплаты труда, не только не сокращаются, а, наоборот, постоянно увеличиваются. Следовательно, происходит увеличение налогового бремени на фонд оплаты труда. Работодатели и, прежде всего, нарождающийся класс мелких и средних предпринимателей, отреагировали на это тем, что стали скрывать свои доходы от налогообложения.

Вначале многие относились к появлению неофициальной части оплаты труда положительно, считая, что формируется новый средний класс, и он действительно формировался. Следует отметить, что в секторе малых и средних предприятий эффект уклонения от налогов распределялся между всеми участниками процесса: собственниками, менеджерами и работниками. Практически все работники данных предприятий получали и получают неучтенную заработную плату. Отметим также, что неофициальный доход предпринимателей очень часто использовался для расширения оборотного капитала и инвестиций. В данном случае факт наличия неучтенных доходов способствовал снижению издержек.

Основной негативный потенциал теневых доходов начал проявляться тогда, когда система выплаты зарплаты за счет неучтенных доходов переместилась и на крупные предприятия, где справедливое распределение эффекта от сокрытия налогов между всеми участниками в принципе невозможно, поскольку эти процедуры предполагают узкий круг участников, наличие возможности быстро закрыть фирму и пр. В результате "эффект" от укрытия налогов стал перераспределяться между высшим менеджментом и близкой к нему бюрократией. При этом на крупных предприятиях, в отличие от мелких и средних, наличие неучтенных доходов сопровождается прямыми потерями для предприятий. Основным мотивом внедрения схем уклонения от уплаты налогов в данном случае является личный интерес высшего менеджмента. В результате, возможность получения неформальных доходов стала важным приоритетом при выборе места работы. Неважно, какой у вас официальный заработок, место работы дает только доступ к ресурсам, распределяемым за пределами формальной экономики. Без усиления институционального контроля за распределением доходов на крупных предприятиях и ограничения возможностей высшего менеджмента в теневом их перераспределении даже экономический рост не приведет к повышению заработков основной массы работников.

Комментарий экспертов МОТ

Политика "скрытой" оплаты труда существует не изолированно, а является частью расчетных взаимоотношений в экономике в целом. Поэтому легализация заработной платы без легализации остальной финансовой деятельности весьма затруднительна. Таким образом, помимо введения поощряющих налоговых ставок, необходим контроль за исполнением финансовой дисциплины. Установление более высокой минимальной оплаты в частном секторе (например на уровне прожиточного минимума) означало бы для большинства работодателей не резкое повышение средств, направляемых на зарплату, а перераспределение между скрытой и легальной заработной платой. Результатом явилось бы снижение количества "фиктивно бедных".

Важным для процесса увеличения открытости в заработной плате является заинтересованность в этом не только работодателей, но и работников. Каждый отдельный работник должен понимать целесообразность уплаты социальных отчислений из реального заработка и тем самым стремиться к получению официального дохода. Этого можно добиться только персонификацией социальных отчислений. Сегодня же работники, в большинстве своем, не видят разницы между «черной» и «белой» заработной платой. Поскольку большинство государственных гарантий (минимальная заработная плата, пособия по безработице, пенсии) имеют мизерные размеры и «не гарантированы» от разного рода «случайностей» (нет механизма индексации, например в случае роста инфляции; нет гарантий регулярности получения), работники предпочитают соглашаться на получение дохода в скрытой форме, не думая об отчислениях в фонды, которыми им «может быть» придется пользоваться потом.

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 экономике⁷⁴.

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, и в 1999 г. в среднем она составила 1209 руб. Для сравнения⁷⁵: 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 предприятиях⁷⁶. Именно более высокая оплата труда привлекает работников в частный сектор.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Социальное положение и уровень жизни населения России, М., 2000, с.163.

⁷⁶ 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 секторе была выше, чем в государственном более чем вдвое, и в 1,5 раза превышала заработки на приватизированных предприятиях.

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%⁷⁷. В государственном секторе низкий уровень заработков в некоторой степени компенсируется льготами, режимом работы и стабильностью (наиболее часто эти факторы отмечались как достоинства работниками государственного сектора).

Расчеты С.Ломоносовой, 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 заработков, 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.

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 непроектной 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

⁷⁷ 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»).

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 С.Ломоносовой, 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 начальства⁷⁸. В частном секторе только 7% работников назвали условия контракта определяющими в установлении размеров заработной платы против 36,6% в государственном секторе. Расчеты С.Ломоносовой, ИЭ РАН, 1999 г.

Следует также отметить, что наблюдается четкая зависимость схем оплаты труда от должностного статуса работников: чем ниже должностная позиция работника,

⁷⁸ 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.

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.

Гибкие формы оплаты труда и их влияние на уровень жизни работников.

Децентрализация политики в сфере оплаты труда привела к увеличению ее гибкости. Рост доли переменных выплат в доходе работников (премий и льгот), прежде всего, призван усилить стимулирующий эффект заработной платы и означает движение к большей взаимосвязи размеров оплаты труда и результатов работы (индивидуальных, либо коллективных, в зависимости от избранной системы). С другой стороны, факт **негарантированности** переменной части заработка может заменить стимулирующий эффект ущемлением интересов наемных работников. Отмена жесткого государственного тарифного регулирования заработной платы привела к резкому росту переменной части доходов работников предприятий в первой половине 1990-х годов, что воспринималось как рыночное поведение менеджмента. Однако в последующие годы этот рост приостановился. Причиной тому стало нарастание общего кризиса неплатежей, в условиях которого «дефицит» денежных средств на заработную плату не позволял выплачивать большие премиальные. И предприятия все активнее стали использовать другой, "инновационный" вариант увеличения гибкости оплаты труда. Он заключается в использовании таких нелегальных приемов, как отсрочка выплаты заработной платы, натуральные формы выплат, скрытые формы оплаты труда. Это трансформировало сущность механизма гибкой заработной платы, превращая уже сам факт получения оплаты за труд в стимулирующий фактор.

В контексте стратегии содействия сокращению бедности отметим, что использование таких «инновационных» форм гибкости оплаты труда еще в большей степени подвергает рядовых работников риску бедности. Несмотря на то, что успех финансовой деятельности предприятия в большей степени зависит от деятельности высшего менеджмента (это означает, что именно у них переменная часть заработной платы должна составлять большую часть), по данным RLFS использование возможностей гибкости оплаты труда наиболее очевидно в отношении работников среднего звена и рабочих⁷⁹. Если же говорить о руководящем звене предприятий, то нельзя не отметить стремление менеджмента «застраховать» свои заработки через увеличение стабильной части заработной платы (окладов), не зависящей от экономической ситуации на предприятии.

Практика **использования неоплаченного труда** стала набирать силу с середины 1990-х годов. Нарастание объема задолженности по заработной плате вплоть до конца 1990-х являлось одним из определяющих факторов снижения реальной заработной платы работников ряда отраслей. Особенно остро эта проблема стояла в 1996-97 гг., когда невыплаты были характерны для 41,2% предприятий промышленности, причем средний период невыплат составлял в 1997 г. 10,7 недель⁸⁰. Темпы роста задолженности по заработной плате на несколько порядков опережали темпы роста начисленной заработной платы. Распространение практики использования неоплаченного труда в большинстве кризисных отраслей с невысокими заработками имеет прямое отношение к увеличению доли бедных. В низкооплачиваемых отраслях

⁷⁹ В данном случае речь идет о подпадающей статистическому учету оплате труда.

⁸⁰ Данные RLFS.

доля работников, перед которыми имеется задолженность, превышает их долю в общей структуре занятости⁸¹.

Положительные сдвиги в области выплаты задолженности, наметившиеся в 1999 году, к 2000 году замедлились. Общее сокращение суммы задолженности в последнее время обеспечивается в первую очередь за счет ликвидации задолженности перед предприятиями непроизводственной сферы - образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры и искусства. Погашение же задолженности в производственных отраслях идет медленнее и количество предприятий, имеющих задолженность по выдаче заработной платы работникам, практически не меняется. В настоящее время существование подавляющей части задолженности обусловлено не действиями государства, а состоянием собственного баланса предприятий (в начале 2001 г. 84,5% задолженности объяснялось отсутствием собственных средств).

Еще одной формой ущемления интересов наемных работников в сфере оплаты труда на предприятиях явились **неденежные формы** ее выплаты. Практика неденежных выплат не только ущемляет право работника использовать заработанные деньги по своему усмотрению, но и снижает уровень доходов его семьи в случае, если не удастся реализовать по приемлемой цене продукцию, выданную в счет заработной платы⁸². Несмотря на тенденцию сокращения натуральной оплаты, существующую последние три года, в 2000 г. эта практика еще существовала на 21% промышленных предприятий.

Таким образом, публикуемые официальные данные о начисленной заработной плате завышены в связи с существующей практикой невыплат и выплат в натуральном выражении. Вместе с тем, существует фактор, оказывающий противоположное влияние на показатели доходов. Часть работников, особенно в частном секторе, получает значительную долю заработка в наличной форме без какого-либо документального подтверждения.

В случае увеличения расходов предприятий на выплату скрытой заработной платы, фиксируемое статистическими органами падение стоимости рабочей силы может скрывать ее действительный рост. С учетом осуществляемой Госкомстатом РФ дооценки на скрытую оплату труда, падение реальной заработной платы в пореформенный период оказывается существенно меньше. Если без дооценки на скрытую оплату индекс реальной заработной платы в 1997 г. составлял 49% от дореформенного уровня, то с дооценкой он повышается до 73%.⁸³ По данным обследования трудовых отношений 1999 года, в соответствии с контрактными договоренностями в среднем оплачивается только 76,7% работников (в частном секторе эта цифра существенно меньше - 63,3%).

Положительные сдвиги в сокращении практики использования незаконных форм гибкой оплаты труда во многом возможны только в том случае, если усилия государства будут подкреплены соответствующими действиями руководства предприятий. Сейчас большая часть задолженности перед работниками возникает именно из-за финансовой политики предприятий (задолженность бюджетного недофинансирования не превышает 20-25% общей величины долгов по заработной плате).

⁸¹ Если в сельском хозяйстве, образовании, здравоохранении, культуре в 1999 г. было занято 31,3%, то доля работников этих отраслей в численности имевших задолженность - около 45%.

⁸² Практика показывает, что продукция взамен заработной платы обычно выдается по завышенной цене.

⁸³ Капелюшников Р.И. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. В сб.: Некоторые аспекты теории переходной экономики, М., ИМЭМО, 1999.

Одновременно здесь не учтен важный источник экономии издержек на рабочую силу - несвоевременная оплата.

3.2.3. Какая реформа оплаты труда будет способствовать сокращению бедности среди работающего населения.

Совершенно очевидно, что преодоление бедности, как постоянного и достаточно массового явления российской действительности невозможно обеспечить иначе как на базе неуклонного роста заработной платы. Это не значит, что меры по оказанию адресной помощи не должны применяться, но их ограниченность в решении проблемы бедности очевидна. Однако, далеко не всякий рост заработной платы может быть средством преодоления бедности. Совершенно ясно, что нельзя просто механически объявлять о повышении заработной платы и принуждать работодателей к ее повышению. Ничего хорошего, кроме еще большего усиления кризиса из такого повышения не выйдет. Нужен переход к политике роста заработной платы, развивающей покупательский спрос и стимулирующей рост производства продукции и услуг. Эту политику можно назвать политикой развивающего роста заработной платы. Ее суть состоит в том, что рост заработной платы вызывает по цепочке рост покупательского спроса, рост производства и создает предпосылки для нового роста заработной платы. Необходимым условием перехода к такой политике является приостановление снижения реальной заработной платы за счет роста потребительских цен на товары и услуги.

При разработке механизма индексации важно рассмотреть два главных аспекта этой проблемы:

- как часто следует проводить индексацию;
- что должно быть базой индексирования.

В мировой практике периодичность индексации чаще всего увязывается с установлением определенного порога роста цен и, как правило, в странах с развитой рыночной экономикой, этот порог устанавливается на довольно низком уровне: 0,2%, 0,4%, 1%, 2%. Некоторые экономисты делают, на наш взгляд, ошибочный вывод, что это происходит потому, что сами темпы инфляции низкие. Низкие темпы – низкие пороги. На самом деле проблема в другом. Индексация это не борьба с последствиями инфляции, а инструмент ее остановки, и чем раньше этот инструмент вступит в действие, тем успешнее можно бороться против инфляции. Эта успешность предопределяется следующими обстоятельствами: при небольшой инфляции всем работодателям легче найти средства на ее нейтрализацию. Работодатели небюджетного сектора экономики находят эти средства или проводят меры по снижению затрат, или уменьшая долю своей прибыли. В любом случае принятые ими меры сразу сказываются на экономических процессах путем увеличения эффективности работы одних предприятий, или перераспределения доходов на других. Когда же порог индексации устанавливается высоким, работодателям затруднительно принять меры, обеспечивающие необходимый рост эффективности или перераспределение доходов, в результате компенсация если и проходит, то далеко не полная, что приводит к падению покупательского спроса населения и к снижению объемов производимой продукции. При низких порогах индексации легче и бюджетному сектору. При прочих равных условиях рост цен ведет к росту отчислений в бюджет по линии НДС и налогу на прибыль от тех, у кого выросли цены, т.е. от большинства предприятий. Если проведена индексация заработной платы, то идут отчисления и по линии подоходного налога, а также и по линии единого социального налога. Это создает условия для проведения индексации и в бюджетном секторе экономики. При высоких порогах индексации возникающие затруднения во внебюджетном секторе уменьшают

поступления в бюджет и во внебюджетные фонды. Если же для покрытия инфляции в бюджетном секторе экономики приходится прибегать к эмиссии, то разумеется к небольшой эмиссии экономика приспособится легче, чем к более масштабной. Из приведенных рассуждений следует один вывод: **для борьбы с инфляцией необходимо осуществлять более частые необременительные для экономики индексации. В российских условиях это можно сделать установив в качестве порога индексации рост цен в 2%.** В то же время, будучи необременительными, частые индексации позволяют полнее компенсировать удорожание жизни, чем высокие, но редкие индексации.

Вопрос о базе индексации также требует специального рассмотрения. Правильный ответ на него не может быть получен, если не уяснить себе цели индексации. Рост цен далеко не у всех слоев населения вызывает падение покупательского спроса. Покупательский спрос падает в первую очередь у тех, у кого доходы ограничены. Надо также иметь в виду, что не всякое падение покупательского спроса опасно для экономики. Опасно массовое падение спроса, и прежде всего, на товары первой необходимости. Именно этот покупательский спрос, который необходим для жизнеобеспечения населения и экономики, должен быть поддержан индексацией. Поэтому мировая практика не знает индексации доходов пропорциональной росту цен, независимо от уровня доходов. У людей с низкими доходами индексация производится в большей мере чем у людей со средними и высокими доходами. У людей с чрезмерно высокими доходами, у которых не наблюдается падения покупательского спроса, нет смысла проводить компенсацию удорожания роста цен. В Российской Федерации для целей индексации к высокооплачиваемым отнести тех, кто получает заработную плату, превышающую среднюю по России в 3,0-3,5 раза (без учета районных коэффициентов и надбавок за стаж работы в этих районах).

Что касается набора товаров, по которым следует производить компенсацию удорожания цен, то он по нашему мнению должен включать основные продукты питания и набор товаров повседневного спроса со сроком пользования до 1-го года. Удорожание цен на товары со сроком пользования свыше 1-го года, на дорогостоящие товары ограниченного спроса с меньшим сроком пользования, а также на алкогольную продукцию может не приниматься во внимание при определении размеров компенсации. Компенсация удорожания цен на товары, подлежащие включению в определенный таким образом набор, должна производиться всем категориям населения, имеющим право в соответствии с изложенными выше подходами на индексацию в равной степени, то есть в размере удорожания данного набора.

Второй важной предпосылкой перехода к политике развивающего роста заработной платы является коренное изменение места минимальной заработной платы в определении уровня и динамики заработной платы. В настоящее время минимальная заработная плата почти в 2,5 раза ниже средней заработной платы работников нижнего 1-го дециля. Это означает, что она ориентирует на еще больший уровень бедности, чем имеет место в реальной жизни и как экономическая категория практического смысла не имеет. Между тем в условиях наличия предприятий различных форм собственности минимальная заработная плата может выполнять очень важную роль в воспроизводстве рабочей силы:

- она определяет и гарантирует получение минимально необходимого для работника простого труда объема потребления материальных благ и услуг, достаточного для воспроизводства его рабочей силы;
- она приводит этот объем потребления в соответствие с развитием экономического потенциала общества;

- в рамках сложившегося в обществе объема материальных благ и услуг минимальная заработная плата выступает важнейшим фактором реальной дифференциации заработной платы, влияя как на соотношение минимальной и средней заработной платы, так и на соотношение по основным квалификационным группам, а также на соотношение минимальных и максимальных размеров оплаты труда;
- минимальная заработная плата влияет на структуру заработной платы, на соотношение в ней постоянной и переменной частей заработной платы, а через это на организацию заработной платы на предприятии;
- наконец, минимальная заработная плата ориентирует общество на минимальный объем результативности труда, которое она может потребовать от работника. Если в минимальной заработной плате концентрируется продукция на 10 часов, то нельзя, да и невозможно, потребовать от работника работы на 150 часов.

Определение минимальной заработной платы, это не только определение минимального уровня потребления, необходимого для работника, но это также и определение для него минимального уровня производительности его труда.

Поэтому минимальная заработная плата и для работников и для работодателей является важнейшим отправным моментом в формировании цены рабочей силы на рынке труда. Отсутствие в нашей стране обоснованной величины минимальной заработной платы лишает обе стороны трудовых отношений важнейшего ориентира в их взаимоотношении и не дает возможности правильно организовать производственную и трудовую деятельность на предприятиях, без нее невозможен переход к политике развивающего роста заработной платы.

В области минимальной заработной платы необходимо принимать срочные меры по превращению ее в реально значимую величину. Прежде всего это требует восстановления хотя бы дореформенного соотношения между прожиточным минимумом и минимальной заработной платой (около 60%, при этом имеется в виду величина прожиточного минимума, действовавшего в Советском Союзе, а не того прожиточного минимума, который стал исчисляться Минтрудом в 1992 году).

Повышение минимальной заработной платы до экономически значимой величины, во-первых, заставит всех работодателей активно действовать в части роста эффективности производства, чтобы покрыть возросшие затраты и, во-вторых, расширит спрос населения и будет новым источником для получения прибыли. На этих этапах рост минимальной заработной платы может быть обеспечен преимущественно за счет перераспределения имеющегося фонда оплаты труда, как открытого, так и теневого. Лишь в небольшой степени источником повышения минимальной заработной платы будет рост объемов производства. При этом повышение минимальной заработной платы до прожиточного минимума не должно приводить к автоматическому пропорциональному увеличению всех тарифных ставок и окладов, оно может идти регрессивно. Этот вопрос особенно важен для предприятий и организаций бюджетного сектора экономики. В нем, в частности, можно принять решение о прибавлении размера повышения минимальной заработной платы ко всем тарифным ставкам и окладам ЕТС, что только улучшит соотношения в оплате по квалификационным группам ЕТС.

На последующих этапах источником повышения минимальной заработной платы может быть постепенное повышение эффективности работ предприятий. К этому будет подталкивать предприятия сама необходимость повышения минимальной заработной платы.

Весьма важным для восстановления воспроизводственной функции минимальной заработной платы будет изменение форм и порядка ее установления. Имеется ввиду отказаться от установления минимальной заработной платы как единой для всей России абсолютной величины, выраженной в рублях и перехода к установлению минимальной заработной платы в процентах к прожиточному минимуму одинокого работника в трудоспособном возрасте. Этот минимум должен исчисляться по всем субъектам Российской Федерации и соответственно абсолютный (в денежном выражении) уровень минимальной заработной платы должен быть различным. Переход к установлению размеров минимальной заработной платы в процентах к прожиточному минимуму необходим в связи с тем, что ранее установленные (еще для социалистической модели экономики) районные коэффициенты перестали отражать реалии сегодняшнего дня в части отражения ими различий в условиях воспроизводства рабочей силы. Реальные различия в стоимости жизни по территориям совсем иные, чем это было при установлении коэффициентов. И дело здесь не только в количественных различиях. Дело в том, что сами районные коэффициенты как способ учета различий в условиях воспроизводства рабочей силы по территориям страны предполагали наличие определенных условий, обеспечить которые современная экономическая модель не может. В частности, предполагалось наличие единых цен на все виды непродовольственных товаров и трех видов поясных цен на отдельные продовольственные товары. Предполагались также стабильность в уровне цен и их соотношениях (ценовых паритетах), а также несение государством расходов по завозу продуктов на северные территории.

Как известно, максимальный районный коэффициент равен 2. Реальные различия в стоимости минимальной потребительской корзины значительно превышают этот предел. Если стоимость минимальной потребительской корзины в Ульяновске принять за 1,0, то в Магадане она будет равна 4, в Республике Якутия (Саха) – 4,3, а в Приморском крае и Иркутской области соответственно 2,0 и 2,7.

Таким образом, действующие районные коэффициенты еще больше снижают качество минимальной заработной платы, как гарантированной величины и не соответствуют экономическим условиям новой модели экономики.

Целесообразно также вопрос об установлении размеров минимальной заработной платы передать на уровень Генерального соглашения между союзами работодателей, профсоюзами и Правительством, отменив порядок установления его Федеральным собранием как не оправдавшийся практически.

Именно работодатели и работники, через своих представителей смогут установить достаточно обоснованный размер минимальной заработной платы, руководствуясь исключительно вопросами развития производства и рабочей силы, как важнейшего его ресурса.

В реально сложившихся условиях очевидно нельзя будет требовать одновременного введения новых минимальных заработных плат для работников бюджетного и небюджетного секторов экономики. Для бюджетного сектора экономики целесообразно устанавливать отстающие на 3-4 месяца сроки введения новых значений минимальной заработной платы с тем, чтобы была возможность нахождения у ряда предприятий бюджетного сектора средств на повышение условий оплаты исходя из новых требований к минимальной заработной плате (как вариант возможно введение различных величин минимальной заработной платы для бюджетного и небюджетного секторов с их постепенным сближением в перспективе).

Политика развивающего роста заработной платы должна стать предметом договорного регулирования на всех уровнях социального партнерства и особенно на уровне предприятий, где будут определяться конкретные цифры и разрабатываться

конкретные меры. В коллективных договорах предприятий и тарифных соглашениях наряду с размерами минимальных тарифных ставок и минимальных заработных плат следовало бы обязательно предусматривать обязательства по опережающему росту заработной платы по сравнению с ростом валового дохода по крайней мере на период до 2005-2010 гг. Рекомендации по количественному соотношению роста зарплаты и валового дохода целесообразно определять в программах социально-экономического развития, а также ежегодно в посланиях Президента Федеральному Собранию. Наши расчеты показывают, что в период до 2010 г. при обеспечении ежегодного 4,5% прироста объемов производства возможен ежегодный прирост реальной заработной платы на 8-9%, что позволит восстановить реальную заработную плату до дореформенного уровня и значительно сократить масштабы бедности.

4. Социальные трансферты и их роль в стратегии содействия сокращению бедности в России.

4.1. Система социальных пособий, выплат и льгот

В советский период система социальных льгот и привилегий была частью распределительного механизма, который при уравнительном подходе к оплате труда обеспечивал неравенство в доступе к материальным благам. При этом истинный объем ресурсов, перераспределяемых через систему льгот и привилегий, тщательно скрывался. Основной принцип действия системы социальных льгот всегда был один и тот же: дать как можно больше не тем, кто нуждается, а тем, кто достоин. Как только у государства увеличивались возможности, расширялась и система льгот, как по охвату населения, так и по размеру выплат, но сам принцип оставался неизменным. В общем виде советская система социальной поддержки населения была призвана выполнять три основные задачи:

- Поддерживать людей, имеющих особые заслуги перед государством;
- Осуществлять выплаты, которые в некотором приближении можно назвать страховыми (пенсии, пособия по временной нетрудоспособности и пр.);
- Осуществлять функции социального обслуживания нетрудоспособных категорий населения, не имеющих адекватной поддержки со стороны семьи. Сюда мы также относим и выплату некоторых видов пособий (детские пособия, пособия многодетным и неполным семьям и пр.).

Главной всегда была **первая** из выделенных задач. Так как поддержка заслуженных людей выполняла функцию обеспечения неравенства в рамках общества, декларирующего всеобщее равенство в доступе к материальным благам, механизмы ее реализации, в основном, имели скрытый (теневой) характер и концентрировались в сфере распределения жилья, обеспечения доступа к качественным услугам (медицинским, санаторно-курортным, транспортным, образовательным и пр.). В результате финансирование данного направления социальной поддержки было непрозрачным и обеспечивало поддержку наиболее обеспеченной части общества.

Круг людей, достойных тех или иных привилегий, мог и даже должен был быть довольно широким, но все же ограниченным. Например, квартплата для всех обладателей государственного жилья была очень низкой, так как все расходы на содержание этого жилья, не покрываемые квартплатой, возмещались из «общественных фондов потребления». В 1990 году, например, на это было израсходовано 6% всего объема общественных фондов потребления. Но эта льгота не распространялась на большую часть сельских жителей, живших в собственных домах, на тех горожан, у которых не было своего жилья, на многочисленных «очередников» и т.д. Таким образом, льготная низкая квартплата была дополнительной привилегией тех, кто уже имел привилегию быть обладателем государственного жилья, как правило намного более комфортабельного, и чем более комфортабельным было это жилье (а его тоже получали в соответствии с «заслугами»), тем более значительной была денежная льгота.

Решение **второй** задачи - осуществление выплат страхового характера - действительно было приближено к страховым принципам настолько, насколько это было возможно в плановой системе (размер выплат зависел от трудового вклада).

Третья из названных задач имела самый низкий приоритет и финансировалась по остаточному принципу. В результате малообеспеченные слои населения имели

ограниченный доступ к ресурсам, перераспределяемым через систему льгот и привилегий. В советской распределительной системе такой подход к выбору приоритетов в значительной степени был оправдан: социальные привилегии обеспечивали материальное неравенство, а всеобщая занятость и высокий уровень минимальной оплаты труда⁸⁴ защищали от бедности. Только в ситуации высокой иждивенческой нагрузки (в основном детской иждивенческой нагрузки) семья имела высокий риск бедности. Важно то, что такая система приоритетов неприемлема при становлении рыночных отношений, когда нет политики сдерживания дифференциации в распределении доходов. Сохранение советской системы льгот (особенно скрытой ее части) способствует перераспределению ресурсов в пользу наиболее обеспеченной части общества.

С началом рыночных преобразований основным принципом развития системы социальной защиты стала оперативная реакция на обостряющиеся социально-экономические проблемы (рост численности бедных и безработных, появление беженцев и мигрантов, невыплаты заработной платы и пенсий и пр.) В результате появились новые виды социальных пособий и льгот на федеральном, региональном и местном уровнях. При этом основные социальные обязательства и принципы социальной поддержки советского периода были сохранены.

В России только на федеральном уровне установлено за счет бюджетных средств около 150 видов социальных льгот, пособий, дотаций, выплат, оказываемых более чем 200 различным категориям населения (например таким категориям как ветераны, дети, инвалиды, учащаяся молодежь и т.д.).

Практически все социальные пособия, выплаты и льготы предоставляются на основе категориального принципа: лишь три вида социальных выплат, установленных на федеральном уровне - ежемесячное пособие на ребенка, жилищные субсидии, государственная социальная помощь⁸⁵ - предусматривают проверку нуждаемости и предоставляются семьям, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума.

Существуют социальные пособия и дотации, которые финансируются из средств внебюджетных фондов социальной сферы (например, пособия по безработице, по временной нетрудоспособности и т.д.), социальные выплаты и льготы, предоставляемые отдельными регионами различным категориям проживающего в этих регионах населения.

Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурные мероприятия в 1999 году составили 367 млрд. руб. или 8,1% ВВП (Приложение 4, Таблица 4.1), расходы средств государственных внебюджетных социальных фондов⁸⁶ - 375,5 млрд. руб. или 8,3% ВВП (Приложение 4, Таблица 4.2).

Социальные трансферты населению – пенсии, пособия, стипендии, страховые выплаты и др. в 1999 г. достигали 381,4 млрд. руб. (8,4% ВВП). В общем объеме социальных трансфертов около 80% составляют пенсии. Удельный вес социальных трансфертов в денежных доходах населения составил в 1999 г. 13,7% (Приложение 4, Таблица 4.3). При этом все социальные пособия в 1999 г. составили всего лишь 2% в совокупных денежных доходах и 1,2% ВВП (Приложение 4, Таблица 4.4). До 1997 г.

⁸⁴ В советский период минимальная заработная плата составляла 150% от величины прожиточного минимума.

⁸⁵ По данным Минтруда России такая помощь в 1999 г. выплачивалась в 21 субъекте Федерации. Но полными данными о ее выплате располагали администрации лишь 13 регионов. (М. Байгиреев. Бедность и политика адресной социальной помощи малоимущим семьям. Человек и Труд. 2001. №1).

⁸⁶ Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Фонда занятости населения РФ, Республиканского фонда социальной поддержки населения, Федерального и территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

очевидной была тенденция увеличения доли пособий в объеме денежных доходов, а начиная с 1998 г., наблюдается снижение их значимости в общей структуре доходов. При этом в 1998 г. было не выплачено 36,7% общей суммы назначенных пособий, а в 1999 – 21,0%. В 1999 г. 76% всей суммы назначенных пособий приходилось на три наиболее распространенных вида пособий: пособие по временной нетрудоспособности (35,9%), ежемесячное пособие на каждого ребенка (26,4%) и пособие по безработице (13,7%).

Следует отметить сокращение доли семейных и материнских пособий⁸⁷ в общем объеме пособий: если в 1995 г. на данный вид пособий приходилось 54% от общего объема пособий, то к 1999 г. этот показатель снизился до уровня 37,3%. Сокращение объема социальной поддержки детей в значительной степени способствовало тому, что именно дети в настоящее время отличаются самым высоким риском попадания в число бедных. В основном такие изменения обусловлены тремя факторами. Во-первых, тем, что адресная выплата пособия на каждого ребенка не сопровождалась перераспределением ресурсов в пользу детей из бедных семей, а стала основанием для сокращения объема финансирования данной программы. 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. На эту дату полностью ликвидирована задолженность по пособиям лишь в 18 регионах, а снижение задолженности до уровня 1-4 месяцев достигнуто в 11 регионах. В-третьих, - сохранением низкого размера пособий при абсолютном росте большинства основных видов доходов (зарплата, пенсия).

Финансирование социальной защиты населения из бюджета происходит преимущественно по разделу “Социальная политика”. В 1999 г. расходы консолидированного бюджета по статьям данного раздела составили 92,4 млрд. руб., то есть 2,0% ВВП или примерно 7,3% суммарных расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. При этом на долю федерального бюджета приходилось свыше 53% указанных расходов. Часть мероприятий в области социальной защиты населения осуществляется федеральными и территориальными социальными внебюджетными фондами. Однако для выполнения всех социальных обязательств такого финансирования явно недостаточно.

Необходимое финансирование установленных на федеральном уровне пособий и льгот оценивается в более чем 15% ВВП, что превышает расходы федерального бюджета на социальную политику в 10 раз. Таким образом, главный порок сложившейся на настоящий момент системы социальной поддержки – это несоответствие обязательств государства и его реальных возможностей.

Законодательная и нормативная база действующей системы социальных пособий, выплат и льгот представляет собой огромное число законов со всеми вносимыми в них поправками, Указов Президента, постановлений Правительства и других актов, принятых и принимаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, часто не согласованных между собой и далеко не всегда четко описывающих источники финансирования социальных выплат, ответчиков и форм ответственности в случае невыполнения положений данных актов.

В соответствии с Конституцией 1993 года Российская Федерация является социальным государством, поэтому законодательный аспект формирования системы социальных гарантий приобретает особую актуальность. В 1992 г. ряд министерств и ведомств разработал “Основные принципы и направления социальной политики

⁸⁷ 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.

Российской Федерации в 1992 - 1993 гг.” Среди этих принципов социальной политики: всеобщность в сочетании с дифференцированным подходом к различным группам населения, активный и адресный характер, социальное партнерство, разграничение полномочий между различными уровнями власти. Главные направления социальной политики включали в себя формирование системы социальной защиты населения, реформирование социального обеспечения на принципах социального страхования и социальной помощи. К сожалению, не все из перечисленных принципов удается реализовать в социальной защите населения. Принцип всеобщности реализуется в виде попытки охвата теми или иными формами социальной защиты как можно большего числа людей; дифференцированный подход к различным группам населения – в форме охвата льготой или пособием разных категорий населения без учета нуждаемости отдельных получателей социальной помощи. Адресный характер социальной защиты понимается скорее как принцип предоставления льготы или выплаты пособия тем, кому их хотят предоставить, а не тем, кто действительно нуждается в социальной помощи.

Основу сложившейся на сегодняшний день системы социальных пособий и льгот для населения составляют следующие:

- ♦ Ежемесячное пособие на детей в возрасте до 16 лет из семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума из средств Федерального фонда компенсаций является одним из наиболее значимых социальных пособий в Российской Федерации.⁸⁸

- ♦ По Конституции РФ каждому гражданину гарантируется обеспечение в случае болезни, для воспитания детей (ст. 39), при этом все работники подлежат обязательному государственному социальному страхованию (КЗОТ, ст. 236).

- ♦ Согласно КЗОТ (ст. 239), работники имеют право на пособие по временной нетрудоспособности⁸⁹, которое выдается в размере 60-100% заработка в зависимости от продолжительности непрерывного трудового стажа и других обстоятельств⁹⁰.

- ♦ В соответствии с федеральным законом “О погребении и похоронном деле” с изменениями и дополнениями на 28 июня 1997 г. № 91-ФЗ, гражданам оказывается возмещение стоимости услуг на погребение умерших или выдается социальное пособие в размере не выше 10 МРОТ (минимальный размер оплаты труда).

- ♦ Пособие по беременности и родам выплачивается женщинам, подлежащим государственному социальному страхованию в размере 100% заработка из средств Фонда социального страхования (КЗОТ, ст. 165, 240; Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ).⁹¹

- ♦ Существуют законы, на основании которых граждане имеют право на единовременное пособие при рождении ребенка в размере 15 МРОТ, ежемесячное

⁸⁸ 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 29.09.1998 и № 1245 от 12.11.99.

⁸⁹ Финансируемое из средств Фонда социального страхования.

⁹⁰ В случае трудового увечья и профессионального заболевания такое пособие выдается в размере 100% заработка. Законы РФ “О донорстве крови и ее компонентов” от 9 июня 1993 г., “О государственных гарантиях и компенсациях работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностях” от 19 февраля 1993 г., Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. определяют особый порядок выплат пособия для некоторых категорий граждан. По распоряжению СМ РСФСР от 27 октября 1987 г. № 1417-р и Основам законодательства РФ “Об охране здоровья граждан” от 22 июля 1993 г. № 5487-1 (ст. 22) пособие также выдается по уходу за больным ребенком в размере 50 - 100% заработка.

⁹¹ Некоторым категориям женщин, не подлежащим страхованию, в размере МРОТ или другом из средств федерального или других бюджетов.

пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им 1,5 лет в размере 2 МРОТ.⁹²

♦Целый ряд законов устанавливает льготы по оплате жилой площади, коммунальных услуг, телефона и т.д.⁹³ Кроме этого существует программа жилищных субсидий.⁹⁴

♦Существующая в Российской Федерации 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.).

♦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.

♦В случае вреда, причиненного работникам увечьем или профессиональным заболеванием, предусматривается единовременная выплата в размере 60 МРОТ за счет средств предприятия, виновного в нанесении вреда. В зависимости от степени утраты трудоспособности предусматриваются ежемесячные, дополнительные выплаты, возможно возмещение морального ущерба.⁹⁵

4.2.Охват населения социальными пособиями и льготами

Доля населения, имеющего право на получение социальных гарантий, льгот и выплат, установленных законодательными актами Российской Федерации, составляет около 70% всего населения Российской Федерации.⁹⁶

Данные об охвате населения некоторыми видами социальных выплат приведены в Приложении 4 (Таблица 4.6). Число получателей пособий по временной

⁹² Из средств Фонда социального страхования и бюджетов всех уровней (Федеральные законы “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ и “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” от 24 ноября 1995 г. № 184-ФЗ).

⁹³ Льготы по оплате жилищной площади и коммунальных услуг, например прокурорским работникам (Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”). Другие категории населения пользуются этими льготами на основании 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 и других законодательных и нормативных актов.

⁹⁴ Жилищные субсидии на основе проверки нуждаемости (Закон “Об основах федеральной жилищной политики” 1992 г., ряд постановлений Правительства РФ).

⁹⁵ Основы законодательства РФ об охране труда и Правила возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, утвержденные постановлением Верховного Совета РФ от 24 декабря 1992 г. № 42144 с дополнениями и изменениями от 24 ноября 1995 г. № 180-ФЗ.

⁹⁶ См. Программу Правительства Российской Федерации “Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах”.

нетрудоспособности, по беременности и родам можно оценить исходя из числа оплаченных дней по этим видам пособий (Приложение 4, Таблица 4.6). По данным Госкомстата России, в 1999 г. число граждан, пользующихся льготами по оплате жилья и коммунальных услуг, составило почти 42,3 млн. человек. Еще 2,7 млн. семей (6,5% от общего числа семей) получили субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг.

По материалам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, проведенного Госкомстатом России в 1999 г., выяснилось, что 33,8% домохозяйств имели в своем составе получателей отдельных дотаций и льгот, установленных в законодательном порядке или предоставленных предприятиями и организациями в денежном или натуральном выражении. При этом вероятность попасть в число получателей различных дотаций и льгот зависит от благосостояния домохозяйства: для домохозяйств со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума эта вероятность существенно ниже, чем для всех домохозяйств. Среди домохозяйств со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума имели в своем составе получателей льгот и пособий только 27,4% домохозяйств.

По данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (далее РМЭЗ) в сентябре – ноябре 1996 г. около 44% домохозяйств Российской Федерации имело право на получение ежемесячного пособия на ребенка, более 11% - на льготы по приобретению лекарств, около 1% домохозяйств получало дотации на топливо.

Данные РМЭЗ подтверждают вывод, полученный на основе анализа данных Госкомстата РФ: вероятность получения различных пособий и льгот зависит от благосостояния домохозяйства: для домохозяйств со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума эта вероятность существенно ниже, чем для обеспеченных домохозяйств. Данные РМЭЗ показывают, что только 26% домохозяйств - получателей субсидий и льгот по оплате жилья - это домохозяйства с доходом ниже прожиточного минимума, а 74% бенефициариев – обеспеченные домохозяйства. Анализ данных 8 раунда РМЭЗ⁹⁷ показывает, что использование регионами адресных форм выплаты ежемесячного пособия на ребенка понижает степень регрессивности распределения получателей пособий на ребенка.

Расчеты эксперта МОТ

Фактическая численность получателей социальных пособий и льгот ниже, чем численность лиц, имеющих право на различные виды социальной помощи. Недостаточное финансирование, ведущее к задержкам выплат социальных пособий и льгот, приводит к тому, что число получателей пособий меньше числа тех, кто имеет на это право. Задолженность по выплате ежемесячных пособий на ребенка на конец 1999 г. составила, по данным Госкомстата РФ, 21% от общей суммы назначенных пособий. По данным РМЭЗ, около 83% домохозяйств, имеющих право на получение ежемесячного пособия на ребенка, не получали его в конце 1998 г.⁹⁸

⁹⁷ Предварительные результаты были представлены на осенней конференции РЕЦЕП в 1999 г.

⁹⁸ Рассчитано по данным 8 раунда РМЭЗ.

4.3. Размер и динамика величины социальных пособий, выплат и льгот

Размеры всех социальных пособий на протяжении 90-х годов сохранялись на очень низком уровне. Особенно критическим положение стало после августовского кризиса 1998 г. Например, в 1999 г. размер пособия на ребенка составил 6% от величины прожиточного минимума. Сокращение пособий в объеме доходов домохозяйств и снижение значимости материнских и детских пособий, безусловно, способствовало увеличению риска бедности для семей с детьми. Сложившаяся система семейных и материнских пособий не содействует сокращению бедности данного типа семей.

На протяжении всего периода реформ минимальная пенсия устанавливается на уровне ниже стоимости прожиточного минимума пенсионера. В 1992 г. минимальная пенсия составляла 85% от прожиточного минимума пенсионера, к 1998 г. она снизилась до 48% и худшим соотношением минимальной пенсии и прожиточного минимума было в 1999 г. - 45%. Данные о размерах некоторых видов пособий приведены в Приложении 4 (Таблицы 4.8 – 4.9). Материалы выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств Госкомстата РФ в 1999 г. показывают, что размеры получаемых домохозяйствами дотаций и льгот, установленных в законодательном порядке или предоставленных предприятиями и организациями в денежном или натуральном выражении, у домохозяйств с душевыми располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума ниже, чем в среднем по всем получателям (Приложение 4, Таблица 4.10).

При анализе уровня социальных пособий и льгот необходимо учитывать формы получения населением социальной помощи. Использование натуральных форм оказания помощи в виде выплаты пособий товарами и услугами снижает содержание пособия или льготы, так как цены, по которым учитываются эти товары и услуги при выплате пособий и льгот, часто превышают розничные цены в регионе. Для приведения натуральных форм выплат к денежным в Фонде «Институт экономики города» используют коэффициент равный 0,5 – 0,7, что позволяет точнее оценить размер полученной домохозяйствами социальной помощи.

4.4. Эффективность действующей системы социальных трансфертов, влияние социальных пособий и льгот на доходы и бедность

Как уже отмечалось, на основании законодательства Российской Федерации право на социальные выплаты и льготы имеют около 70% населения, при этом бедные, которые согласно оценкам Госкомстата РФ составляют в последнее время около 30% населения, не являются приоритетной группой в данной распределительной системе.

По оценкам Международной организации труда, в развитых странах и некоторых странах Восточной Европы эффективность программ социальной поддержки населения, рассчитанная как доля суммарных социальных трансфертов, приходящаяся на семьи, живущие за чертой бедности, достигает 50%, эффективность программ социальной помощи населению в Российской Федерации составляет 19%.⁹⁹

Как было показано ранее при анализе данных Госкомстата РФ, среди бедных доля получающих социальные пособия, дотации и льготы и их размер ниже, чем в среднем по всему населению. Это позволяет сделать следующий вывод: основная часть социальной помощи распределяется не в пользу семей с доходами ниже прожиточного минимума. Для бедных получаемые льготы и пособия не адекватны

⁹⁹ From Plan to Market (World Development Report 1996. The World Bank). - Oxford, 1996.

сложности их экономической ситуации: отношение суммы льгот и пособий к размеру доходов (располагаемых ресурсов) в бедных домохозяйствах является крайне низким и не позволяет рассматривать существующую систему социальной защиты как механизм реальной поддержки бедных домохозяйств. Если сравнить средние размеры пособий и дотаций, получаемые членами бедных домохозяйств со средним дефицитом располагаемых ресурсов бедных домохозяйств¹⁰⁰, то получится, что: дотации на питание могут покрыть только около 6% дефицита их располагаемых ресурсов; дотации на оплату транспортных расходов – менее 5%; дотации на оплату жилья – менее 5%; ежемесячное пособие на ребенка – менее 8%. Такой характер распределения средств нельзя назвать ни справедливым, ни эффективным, особенно учитывая ограниченность возможностей бедных домохозяйств по привлечению дополнительных материальных ресурсов.

Регрессивный характер различных форм социальной защиты населения свойственен как для выплат и льгот, финансируемых из региональных бюджетов (ежемесячное пособие на ребенка, субсидии или льготы по оплате квартиры и коммунальных услуг, дотации на топливо, льготы по приобретению лекарств), так и для льгот, финансируемых из федерального и местного бюджетов (льготы пенсионерам на пользование пассажирским транспортом), а также для выплат, финансируемых из внебюджетных фондов социальной сферы (пособие по безработице, финансируемое до 2001 г. из Федерального фонда занятости населения; пособие по временной нетрудоспособности, пособие по беременности и родам, льготы по оплате отдыха, включая дотации на приобретение путевок на санаторно-курортное лечение, финансируемые из Фонда социального страхования).

Анализ данных 8 раунда РМЭЗ¹⁰¹ показывает, что использование регионами адресных форм выплаты ежемесячного пособия на ребенка понижает степень регрессивности распределения средств, получаемых населением в качестве детских пособий. Однако даже в условиях использования адресных форм социальной защиты населения, проблемы перераспределения ресурсов в пользу самых бедных продолжают сохранять свою актуальность. Если опираться не на денежные доходы, а на показатель располагаемых ресурсов домохозяйств¹⁰², то, согласно данным Госкомстата РФ за 2 квартал 2000 г., в Чувашской республике бедными домохозяйствами с детьми была получена практически вся сумма ежемесячного пособия на ребенка, в Самарской области - 43,9%, а в Белгородской области – лишь 37%¹⁰³ (Приложение 4, Таблица 4.11). Такие различия обусловлены не прямым нарушением законов и нормативных актов, определяющих порядок выплаты ежемесячных пособий на детей, а возможностями манипулирования показателями, оценивающими степень нуждаемости. Если мы опираемся на показатель располагаемых ресурсов, то имеем оценки числа нуждающихся семей в 1.5 – 2 раза ниже по сравнению с ситуацией, когда мы оперируем показателем официальных денежных доходов. В частности, пример Белгородской области, где велики доходы от личного подсобного хозяйства, и Самарской области, отличающейся высоким уровнем дополнительной занятости и

¹⁰⁰ К сожалению, данных о дефиците располагаемых ресурсов получателей пособий и льгот нет.

¹⁰¹ Предварительные результаты были представлены на осенней конференции РЕЦЕП в 1999г.

¹⁰² Располагаемые ресурсы, помимо официальных денежных доходов, включают натуральные поступления, израсходованные сбережения и полученные дотации и льготы.

¹⁰³ С. Мисихина. Результаты обработки данных выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств Госкомстата России и выборочного обследования по вопросам качества социального обслуживания населения Госкомстата России в Белгородской, Вологодской, Самарской, Челябинской областях, Хабаровском крае, Чувашской Республике. Итоговая конференция по проекту «Обзор бюджетных расходов на социальное обеспечение и социальную защиту населения». М. 25-26 января 2001.

занятости в частном секторе, наглядно подтверждают это. Чем больше разница между официальными денежными доходами и располагаемыми ресурсами домашних хозяйств, тем в меньшей степени детские пособия концентрируются у реально бедных семей.

Необходимость реформирования существующей системы социальной защиты стала еще более очевидной после кризиса августа 1998г., который не только простимулировал рост численности бедного населения, но и существенно снизил реальную значимость большинства социальных трансфертов: если до кризиса (июль 1998 г.) размер ежемесячного пособия на ребенка составлял 13,2% прожиточного минимума ребенка, то после кризиса (июль 1999 г.) – 6,1%.

В условиях недостатка финансирования на выплату наиболее значимых социальных пособий, при росте численности населения, имеющего денежные доходы ниже прожиточного минимума, до 50 млн. человек, попытки поддержания системы социальной защиты, при функционировании которой только $\frac{1}{4}$ средств направляется малообеспеченным слоям населения, представляются не только неэффективными, но и противоречащими Конституции Российской Федерации, которая провозглашает Россию социальным государством. Система социальной защиты населения должна быть нацелена, прежде всего, на защиту наиболее социально уязвимых групп населения, поддержку тех, кто сам о себе позаботиться не может. Именно в направлении повышения адресности социальной помощи, концентрирования средств социальной защиты на поддержке наиболее бедных слоев населения на основе учета и проверки нуждаемости видится основное направление реформирования системы социальной защиты.

Очевидно, что декларирование принципа проверки нуждаемости и существующие методики такой проверки, основанные, прежде всего, на учете легальных доходов (зарботной платы, пенсии, стипендии и т.п.) приводят к тому, что ошибки включения небедных в программы социальной помощи и исключения бедных семей из этих программ остаются значительными.

4.5. Пенсионное обеспечение

Либерализация цен в 1992 г. привела к тому, что реальный размер пенсий в первые месяцы года сократился более чем вдвое.¹⁰⁴ Чтобы компенсировать потери пенсионеров, правительством принимается решение об установлении единой трудовой пенсии в размере 342 руб., далее эта величина начинает индексироваться.

Все последующие индексации и компенсации пенсий были попыткой удержать среднюю пенсию на уровне выше прожиточного минимума пенсионера и предотвратить слишком сильное снижение среднего реального уровня пенсий.

До 1995 г. финансовое состояние Пенсионного фонда позволяло достичь этой цели: бюджет фонда сводился с профицитом. Ухудшение макроэкономической ситуации и рост инфляции в конце 1994 – начале 1995 гг. привели к падению среднего размера пенсии ниже прожиточного минимума пенсионера, минимальной пенсии – ниже 50% прожиточного минимума пенсионера. Индексации уровня пенсий весны 1995 г. повышают обязательства Пенсионного фонда до уровня, который превышает его доходы: возникает задолженность Пенсионного фонда по выплате пенсий.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Организация социального обеспечения: пенсионное обеспечение. М., Министерство социальной защиты населения РФ. 1993 г.

¹⁰⁵ Введение дифференцированной, в зависимости от размера пенсии, компенсационной выплаты Указом Президента РФ в мае 1995 г. существенно усилило компрессию пенсий, что было оправдано в

Необходимость одновременного проведения дополнительных индексаций пенсий и погашения задолженности приводит к тому, что задолженность удаётся погасить только в конце года.

В 1996 г. растущая задолженность предприятий по заработной плате из-за отсутствия финансирования из бюджетов разных уровней, использование натуральной формы оплаты труда, развитие бартерных операций и ряд других причин приводят к уменьшению уровня сбора страховых взносов. Растет и задолженность федерального бюджета по возмещению расходов на выплату пенсий, финансируемых за счет федеральных источников. Преодолеть кризис задолженности в 1996 г. не удается. Решение этой проблемы было найдено только в середине 1997 г. за счет трансферта из федерального бюджета.

Причины, обусловившие финансовые проблемы Пенсионного фонда в 1996 г., продолжают действовать и в 1997 г. Сказывается на состоянии бюджета Пенсионного фонда и старение населения и большое число пенсионеров, выходящих на пенсию на льготных основаниях. Уменьшение численности занятого населения, являющегося плательщиком страховых взносов в Пенсионный фонд, также вносит свой вклад в обострение проблемы.

1997 г. еще раз убеждает правительство в необходимости реформы пенсионной системы, начинает реализовываться комплекс мер по ее разработке. Однако фактический отказ от реализации разрабатываемой в 1997 г. реформы приводит к тому, что в 1998 г. проблемы пенсионного обеспечения усугубляются.¹⁰⁶

Свою лепту в обострение проблем пенсионного обеспечения вносит введение в 1998 г. Федерального закона «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий в 1998 г.». Использование индивидуального коэффициента пенсионера, с одной стороны, означает больший учет трудового вклада работника при назначении ему пенсии, с другой, значительно увеличивает обязательства Пенсионного фонда.

Острая нехватка средств на текущие выплаты, рост задолженности по пенсиям в течение первых трех кварталов 1998 г. привели правительство к решению об отказе от индексации пенсий, несмотря на снижение их реального содержания. К концу года удалось несколько сократить задолженность по выплате пенсий, однако, ее уровень на 1 января 1999 г. вдвое превышал размер общей суммы назначенных пенсий.

Одним из последствий августовского кризиса 1998 г. было сокращение как реальной средней начисленной заработной платы, так и, следовательно, сбора страховых взносов в Пенсионный фонд.

Одним из результатов предпринятых правительством мер по ограничению индексации пенсий явилось превышение доходов над расходами пенсионного фонда, которого не наблюдалось с 1995 г. Доходов Пенсионного фонда хватило на своевременную выплату пенсий и на практически полное погашение задолженности по выплате пенсий, которая составляла к концу 1998 г. 26,3 трлн. руб.

Профицит бюджета Пенсионного фонда, достигнутый по итогам трех кварталов 1999 г., позволил провести в ноябре индексацию пенсий и увеличение компенсационной выплаты малообеспеченным пенсионерам.

Влияние августовского кризиса 1998 г. на благосостояние пенсионеров выразилось в снижении реальных размеров пенсий. В 1999 г. и минимальный и средний размер пенсии (с компенсацией) снизились до наименьшего, начиная с 1992 г., уровня (Приложение 4, Таблица 4.12).

период кризиса, но вместе с другими мерами привело к тому, что значительная часть пенсионеров имеет право на максимальную пенсию.

¹⁰⁶ Обзор экономической политики в России за 1998 год. БЭА. 1999.

Согласно Указу Президента России «О мерах по поддержанию материального положения пенсионеров» от 14 июня 1997 г. №573, минимальная пенсия с компенсацией не может быть ниже 80% прожиточного минимума пенсионера. В период после принятия Указа и до кризиса 1998 г. минимальная пенсия с компенсацией была на уровне 75-80% прожиточного минимума пенсионера, после кризиса, когда средняя пенсия снизилась до 70% прожиточного минимума пенсионера, минимальная пенсия уменьшилась до 45% прожиточного минимума пенсионера. Падение минимальной пенсии до такого уровня приводит пенсионеров, получающих такую пенсию, в отсутствие у них других источников дохода, в состояние крайней бедности.¹⁰⁷ Ноябрьская индексация пенсий в 1999 г. не смогла довести размер не только минимальной, но и средней пенсии до 80% прожиточного минимума пенсионера.

Положение пенсионеров еще более затрудняется тем, что доступность для них других источников дохода и потребления ограничена, и после кризиса стала еще более проблематичной. Данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения¹⁰⁸ показывают, что пенсионеры в среднем занимают не самые привлекательные рабочие места: в конце 1996 г. средняя заработная плата лиц в возрасте 60 лет и старше составляла менее 63% средней по всей выборке. Но, видимо, и эти места оказались достаточно привлекательными для лиц трудоспособных возрастов в условиях роста безработицы: к концу 1998 г. доля работающих пенсионеров достигла самого низкого уровня начиная с 1992 года – 15,5% численности всех пенсионеров, снизившись по сравнению с уровнем ноября 1996 г.¹⁰⁹ Данные выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств Госкомстата РФ¹¹⁰ это подтверждают: доля работающих пенсионеров в общем числе пенсионеров снижалась в течение 1997-1998 г. с 28% в начале 1997 г. до 15,5% в 1-ом полугодии 1998 г. и 15% во 2-ом полугодии.

Для бедных домохозяйств проблема занятости пенсионеров стоит еще острее: если в среднем на 100 домохозяйств в 1998 г. – 2-ом квартале 1999 г. приходилось 8-9 работающих пенсионеров, то на 100 бедных домохозяйств¹¹¹ – только 4. Следовательно, заработная плата пенсионера положительно связана с благосостоянием домохозяйства.

Нехватка средств для финансирования субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг¹¹², учреждений социального обслуживания, обеспечения льгот пенсионерам на пользование пассажирским транспортом, в результате чего в ряде регионов действие их было приостановлено, и т.п. усложняют и без того тяжелое положение этой социальной группы. Более 60% новых бедных домохозяйств¹¹³ в конце

¹⁰⁷ Таких пенсионеров может быть более 1 млн. человек. По данным Госкомстата РФ, на начало 1996 г. численность пенсионеров с назначенной пенсией в минимальном размере была 1,31 млн. человек. В 1998 г. Пенсионный Фонд РФ определял число пенсионеров, которые подпадают под действие Указа президента России № 573 (численность пенсионеров по старости, получающих пенсию в минимальном размере и ниже, от 1 до 2 минимальных размеров), в 2 млн. человек, т.е. 1,4% населения Российской Федерации.

¹⁰⁸ Далее РМЭЗ.

¹⁰⁹ Мониторинг экономических условий в Российской Федерации. Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения 1992-98 гг. Март 1999.

¹¹⁰ Далее – выборочного обследования Госкомстата РФ.

¹¹¹ Здесь и далее по данным Госкомстата РФ бедные домохозяйства – это домохозяйства со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума.

¹¹² В ряде регионов жилищные субсидии не действуют.

¹¹³ Новые бедные домохозяйства – это бедные в данном раунде домохозяйства, которые не были бедными в предыдущем раунде РМЭЗ. В данном случае новыми бедными домохозяйствами являются домохозяйства, попавшие в число бедных в 8 раунде (конец 1998 г.), но бывшие небедными в 7 раунде

1998 г., по данным РМЭЗ, не получали никакого дохода через социальные и частные трансферты.¹¹⁴

После кризиса для пенсионеров увеличилась вероятность попадания в число бедных. Но даже резкое снижение реального содержания пенсий в результате августовского кризиса 1998 г. не сравняло долю пенсионеров, имеющих среднедушевые располагаемые ресурсы ниже прожиточного минимума в общей численности пенсионеров, с долей бедных среди всего населения. По-прежнему, среди пенсионеров меньше бедных, чем среди общей численности населения или среди таких групп, как занятые по найму, получатели пособий, дети до 16 лет.¹¹⁵ Вместе с тем, как уже отмечалось ранее в докладе, в общей численности пенсионеров выделяется одна категория: одиноко проживающие пенсионеры старших возрастов, которые с высокой вероятностью попадают не только в число крайне бедных, но концентрируются среди крайне бедных. Этот факт фиксируется не только при абсолютном измерении бедности, когда доходы сопоставляются с прожиточным минимумом, но и при измерении бедности через относительные лишения. В данном случае относительная бедность одиноко проживающих пенсионеров, прежде всего, связана с ограниченностью возможностей в пользовании платной медициной при отсутствии доступа к бесплатной.

4.6. Направления реформирования системы социальных выплат и льгот

В рамках стратегии содействия сокращению бедности одним из возможных путей реформирования системы социальных выплат и льгот с целью повышения адресности является предоставление каждой отдельной выплаты или льготы только нуждающимся при сохранении всего перечня социальных льгот и пособий. Этот путь, очевидно, требует больших издержек, связанных с изменением порядка предоставления каждой выплаты или льготы, с переходом к принципу учета нуждаемости по каждой выплате или льготе отдельно.

Разработка методики определения нуждаемости и состава семьи при назначении ежемесячного пособия на ребенка тут же выявила еще одну проблему: данная методика отличается от методики, используемой при назначении жилищных субсидий. Доход семьи, которая считается малообеспеченной при назначении жилищной субсидии, может оказаться недостаточным для того, чтобы эта же семья считалась малообеспеченной и имела право на получение ежемесячного пособия на ребенка (или наоборот). Реализация Федерального закона «О государственной социальной помощи», видимо, внесет новый вклад в обострение этой проблемы.

Другим возможным направлением реформирования системы социальных пособий, выплат и льгот является максимальное упрощение действующей системы при переходе к принципу предоставления социальной поддержки малообеспеченным домохозяйствам на основе проверки нуждаемости; перевод системы социальной защиты домохозяйств, не относящихся к категориям нуждающихся, на страховую основу; создание для трудоспособного населения экономических условий, позволяющих гражданам за счет собственных доходов обеспечивать более высокий уровень социального потребления.

(конец 1996 г.). Бедные домохозяйства – это домохозяйства, у которых общие расходы ниже их прожиточного минимума.

¹¹⁴ Были учтены пенсии, стипендии, пособия на детей и по безработице, субсидии и льготы по оплате жилья, дотации на топливо, алименты, частные трансферты в денежной и натуральной форме.

¹¹⁵ Исключение составляют некоторые группы пенсионеров, выделяемые по виду получаемой пенсии, такие как пенсионеры по инвалидности, пенсионеры по случаю потери кормильца.

Такое реформирование в сфере социальной поддержки населения должно быть увязано с сокращением бюджетных субсидий производителям товаров и услуг (прежде всего дотаций ЖКХ и общественному транспорту) и постепенной заменой этих субсидий на адресные выплаты нуждающимся категориям населения.

Значительная часть решений, формирующих обязательства по выплатам различных социальных пособий, льгот и видов социальной помощи, сосредоточена на федеральном уровне и оформлена в виде федеральных законов. Между тем, подавляющее большинство этих выплат возложены на территории Российской Федерации. При этом у региональных властей на практике остаются очень ограниченные возможности модифицировать эти льготы и приспособить их к своим потребностям. Сложившееся положение напрямую противоречит принципам федерализма. Поэтому в сфере социальных пособий и льгот одна из принципиальных задач состоит в том, чтобы максимально расширить самостоятельность территорий в принятии решений относительно того, какие выплаты действительно на этой территории нужны, в каких объемах и каким образом, в какой форме они должны предоставляться конкретным категориям населения.

При переходе к адресным формам социальной помощи следует, видимо, сохранить прежние принципы предоставления значительного числа социальных льгот таким категориям населения, как инвалиды и участники Великой Отечественной войны, инвалиды I группы, а также некоторым другим группам населения, не имеющих самостоятельных ресурсов (здоровья, образования, квалификации, накопленного имущества, поддержки семьи и пр.) для преодоления бедности.

Переход к предоставлению адресной социальной помощи нуждающимся домохозяйствам на основе проверки нуждаемости означал бы значительное увеличение доли средств, распределяемых в пользу наименее обеспеченных домохозяйств. Конечно, и такая система потребовала бы значительных административных издержек¹¹⁶, однако она позволила бы сократить расходы, в настоящее время связанные с содержанием различных систем выплаты отдельных пособий и предоставления льгот и необходимостью организации проверки нуждаемости для получения отдельных социальных выплат и льгот. Такая система социальных выплат позволила бы сформировать единую информационную базу о получателях социальных льгот и выплат, а персонифицированный учет получателей социальных пособий, льгот и выплат позволил бы уменьшить объем необходимого финансирования системы пособий.

Наряду с ориентацией на адресные формы социальной поддержки реформирование системы социальной поддержки не будет эффективным, если предметом реформирования не станут скрытые социальные льготы, связанные с предоставлением жилья, оплатой санаторно-курортного лечения и медицинского обслуживания. За этими льготами скрыто не только неравенство в распределении качественных социальных услуг, но и неэффективное управление (из-за отсутствия конкурентной среды) расходами бюджетных организаций, предоставляющих эти услуги. Как и в случае с ЖКХ, такие услуги должны оплачиваться населением, а ресурсы, выделяемые на содержание такого рода учреждений, должны быть перераспределены через системы оплаты труда.

¹¹⁶ Как показал опыт пилотных проектов в Коми, Воронеже и Волгограде, такие издержки могут составить от 0,1% до 1,5% от суммы социальных выплат населению в случае применения информационно-вычислительных технологий достаточно высокого уровня. (М. Байгиреев. Бедность и политика адресной социальной помощи малоимущим семьям. Человек и Труд. 2001. №1).

5. Бедность и институциональные ограничения, способствующие ее расширению

5.1. Социальное законодательство и его влияние на масштабы распространения бедности

5.1.1. Законодательство, регулирующее систему социальных льгот и выплат

Действующая система социальной защиты сложилась в течение предшествующих десятилетий и несет на себе явный отпечаток планового государственного управления хозяйством. В связи с этим, система социальной защиты в настоящее время не отвечает реалиям сегодняшнего дня и нуждается в реформировании. Действующее социальное законодательство во многом обуславливает дефекты и неэффективность этой системы.

Идеология российского социального законодательства не подразумевает сокращение бедности, поэтому оно и не является до настоящего времени задачей, которую должно разрешить правовое регулирование. Если выводить цели и приоритеты социальной политики из действующего законодательства, можно прийти к выводу, что на первом месте стоит поощрение заслуг перед страной, «пропаганда... добросовестной военной службы и трудовой деятельности» (ст. 8 закона «О ветеранах»), социальная защита пожилых людей, инвалидов, поддержка семьи и детства, а на последнем месте – поддержка малоимущих, т.е. сокращение бедности.

Факт, что из общей суммы расходов на социальную помощь малоимущие граждане получают только меньшую часть, хорошо известен. Это происходит в полном соответствии с законодательством, которое целиком отражает и выражает сложившиеся отношения в сфере социальной защиты.

Федеральное законодательство. Конституция РФ провозглашает Россию социальным государством, что подразумевает: охрану труда и здоровья людей, установление гарантированного минимального размера оплаты труда, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитие системы социальных служб, установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты (ст. 7). Непосредственно социальной защите и развитию положений ст. 7 посвящены две статьи: ст. 38 - весьма декларативного характера - посвящена защите материнства, детства и семьи; ст. 39 говорит о гарантиях - весьма расплывчатых и неопределенных - прав на социальное обеспечение. Данных положений недостаточно для раскрытия сущности и конструирования модели социального государства, в котором малоимущие граждане могли бы получить помощь от государства.

В Конституции РФ не получил закрепления принцип взаимосвязи минимального прожиточного минимума и минимальной заработной платы. Частично этот недостаток был исправлен Федеральным законом “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” (принят Государственной Думой 10 октября 1997 г., одобрен Советом Федерации 15 октября 1997 г.). Однако и здесь отсутствует жесткое закрепление данного принципа.

“Величина прожиточного минимума... является основой для установления минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат”.
--

Минимальный размер оплаты труда и пенсии по старости “поэтапно повышаются до величины прожиточного минимума. Соотношение между минимальным размером оплаты труда, минимальным размером пенсии по старости и величиной прожиточного минимума на очередной финансовый год устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год”

(ст. 5, п. 2 Федерального закона « О прожиточном минимуме в Российской Федерации»)

Из данного закона вовсе не следует, что минимальный размер оплаты труда и пенсии будет соответствовать прожиточному минимуму. То же самое можно сказать и о размерах предоставляемой государством социальной помощи, поскольку граждане (или семьи), чей среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, признаются малоимущими и имеют право на получение государственной социальной помощи (ст. 6, п. 1). При этом условия и порядок предоставления такой помощи “устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации” (ст. 6, п. 2).

Таким образом, закон “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” не связывает размеры оплаты труда, пенсий и пособий с размером прожиточного минимума, содержит отсылочные нормы к другим актам, многие из которых еще не приняты. Кроме того, необходимо установить не только условия и порядок предоставления государственной социальной помощи, но и порядок определения тех, кто считается малоимущими. Показательно также и то, что этот важнейший закон был принят только осенью 1997 г. и вступил в силу с 1 января 1998 г. (ст. 8), в то время как такой закон должен быть фундаментальным в корпусе социального законодательства.

Закон «О государственной социальной помощи», принятый в 1999 г., дополняет федеральный закон «О прожиточном минимуме...». В законе «О государственной социальной помощи» сформулированы цели предоставления государственной социальной помощи: “поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, ... адресного и рационального использования бюджетных средств” (ст.3). Подчеркивается, что получателями государственной социальной помощи могут быть только те малоимущие, которые имеют среднедушевой доход ниже прожиточного уровня *по независящим от них причинам* (ч.2 ст. 6). В статье 5 также определены источники оказания государственной социальной помощи.

Данный закон в существующем виде не может обеспечить решение задачи оказания государственной помощи малоимущим. Основной причиной бездействия указанного закона является то, что он оказался не в состоянии обеспечить концентрацию бюджетных ресурсов всех уровней на оказании помощи наиболее нуждающейся части населения. Закон основывается на принципе гарантированного прожиточного минимума для всего населения страны и предполагает оказание социальной помощи в размере разницы между среднедушевым доходом и величиной прожиточного минимума всем малоимущим семьям и одиноким гражданам независимо от причин их малообеспеченности, что противоречит ч. 2 ст. 6 данного закона. Кроме того, в действующем законе предусмотрена возможность применения единственного механизма оценки нуждаемости, который основывается исключительно на проверке и учете только денежных доходов, а не на данных о реальном потреблении граждан. Однако значительную часть доходов население получает в натуральной форме, которая остается неучтенной. Закон не предусматривает возможности применения косвенных методов оценки нуждаемости, которые были апробированы в ряде регионов Российской Федерации и продемонстрировали позитивные результаты,

в соответствии с которыми многие домохозяйства, официальные душевые доходы которых не превышают прожиточного минимума, не являются бедными по показателю потенциальных потребительских расходов.

Положение закона о размере предоставляемой государственной социальной помощи, которая «не может превышать разницу между фактическим денежным и/или натуральным доходом семьи заявителя и суммой установленных в регионе прожиточных минимумов всех членов семьи заявителя» (ст. 11), в регионах однозначно интерпретируется как безусловное доведение государственной социальной помощи до величины прожиточного минимума. Вследствие указанных недостатков в действующем Законе необоснованно расширяется круг получателей государственной социальной помощи и завышается объем выплат социальной помощи.

Несмотря на указанные недостатки, закон “О государственной социальной помощи” впервые предоставляет возможность определить тех лиц, которые испытывают острую потребность в получении социальной помощи. Тем самым делается первый шаг на пути перехода от принципа категориальности в оказании социальной помощи к осуществлению адресного принципа на основе оценки материальной обеспеченности. Однако даже ряд новых для законодательства положений не спасет закон от бездействия в силу своих расплывчатых и неопределенных формулировок.

Федеральные законы, принятые в 1994-1996 гг., - «О ветеранах», «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», “О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей”, “О погребении и похоронном деле” и некоторые другие, а также указы Президента и постановления Правительства направлены на социальную защиту и предоставление различного рода пособий, льгот и компенсационных выплат определенным категориям населения (например, многодетным семьям, учащимся, студентам и аспирантам, детям-инвалидам и др.). Эти нормативно-правовые акты предусматривают огромное количество самых разнообразных категорий уязвимых граждан и льгот для них. Однако оказание социальной помощи и социальное обслуживание не ставится в прямую зависимость от финансового и материального положения граждан. Более того, закрепление категориального подхода (несмотря на то, что в этих законах провозглашается принцип адресности) в сочетании с целевым характером различных видов социальной помощи и социального обслуживания приводит к тому, что социальная помощь не достигает наиболее малоимущих граждан.

Следует отметить, что нормативные акты, принятые в этот период, несут на себе отпечаток времени (времени избирательных кампаний) и зачастую носят откровенно популистский характер. Несмотря на то, что эти акты несомненно обладают рядом достоинств, они отличаются декларативностью. Нормативно-правовые акты данного периода содержат огромное количество указаний на льготы, пособия, компенсационные выплаты, получение бесплатных или частично оплачиваемых социальных услуг, право на которые имеют целые категории населения, а не отдельные нуждающиеся лица.

Помимо указанных законов действует ряд нормативных актов различной юридической силы, направленных на социальную защиту отдельных категорий населения (беженцы и переселенцы; военнослужащие, участвующие/участвовавшие в разрешении вооруженных конфликтов в России и на территории СНГ; доноры; пострадавшие вследствие аварий на производственном объединении “Маяк”,

Семипалатинском полигоне, аварии на Чернобыльской АЭС; проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; ВИЧ-инфицированные и медицинские работники, работающие с ними; Герои Советского Союза, РФ; пострадавшие от репрессий; и др.).

Действует также ряд нормативно-правовых актов, которые условно можно назвать “корпоративными”. Данные акты предусматривают социальную защиту лиц, работающих в определенных отраслях или службах, занимающих должности государственной службы (например, спасатели, работники железнодорожного транспорта, судьи, судебные приставы, жители закрытых административно-территориальных образований, работники внутренних дел и т.д.). Строго говоря, лиц, подпадающих под действие этих нормативно-правовых актов, нельзя назвать малоимущими (нуждающимися).

Государственная Дума второго созыва в сфере социальной защиты пыталась исправить то, что сделала предшествующая Дума. В течение 1996-2000 гг. были, наконец, приняты законы, которые должны были быть приняты в первую очередь и послужить основой всего социального законодательства.

Социальное законодательство, принятое в 1997-2000 гг., существенно отличается от законов, принятых в предшествующий период. Во-первых, новые социальные законы упорядочивают осуществление государственной социальной помощи. Во-вторых, постепенно происходит переход к оказанию социальной помощи по принципу адресности. В-третьих, предпринимается попытка упорядочить осуществление тех прав, льгот и гарантий, которые перечислены в нормативно-правовых актах предшествующего периода.

Социальное законодательство 1997-2000 гг. не столько устанавливает и закрепляет право на различные виды социальной защиты, сколько упорядочивает и регламентирует основания предоставления права на государственную социальную помощь. Федеральные законы “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” и “О государственной социальной помощи” уже упоминались выше. К федеральному закону “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей”, принятому в 1995 г., ежегодно принимаются изменения и дополнения.

Анализ содержания данных законов указывает на переход к принципу адресности. Надо отметить, что закон “О государственных пособиях гражданам, имеющим детей” неоднократно подвергался критике именно за то, что пособия получали все родители (усыновители, опекуны, попечители), независимо от величины доходов. В настоящее время право на ежемесячное пособие на ребенка имеет семья со среднедушевым доходом, размер которого не превышает 100% величины прожиточного минимума в субъекте РФ (ч. 1 ст. 16).

В 1999 г. были предприняты дальнейшие шаги для перехода к адресному принципу оказания социальной помощи. По замыслу законодателя основой оказания помощи малоимущим и остро нуждающимся гражданам должны послужить законы “О базовой стоимости необходимого социального набора”¹¹⁷, “О потребительской корзине в целом по Российской Федерации”, а также постановления Правительства РФ от 17.02.99 №192 “Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и субъектах Российской Федерации”, от 29.09.99 №

¹¹⁷ Примечательно, что закон “О базовой стоимости необходимого социального набора” был принят Государственной думой 03.12.97, одобрен Советом Федерации 03.12.97, а подписан и опубликован Президентом только в феврале 1999 г., после чего вступил в силу с момента официального опубликования.

1096 “Об утверждении Порядка учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка”.

Таким образом, нормативно-правовые акты последних лет ясно показывают наметившуюся тенденцию четкой регламентации предоставления государственной социальной помощи тем, кто реально в ней нуждается.

Нормативно-правовые акты, принятые в период 1997-2000 годов, являются основой для определения лиц (а не категорий), нуждающихся в оказании различных видов социальной помощи. На основании и в соответствии с этими актами, субъекты РФ разрабатывают и принимают собственные нормативно-правовые акты в сфере социальной защиты и социального обслуживания. Федеральные нормативно-правовые акты дают возможность рассчитать нормативы оказания социальной помощи, порядок предоставления, содержание и объем социальных услуг, объемы и размеры различных социальных выплат.

Однако существуют серьезные причины, умаляющие значение нормативно-правовых актов 1997-2000 годов и снижающие их эффективность:

1. Бессистемность и внутренняя противоречивость всего социального законодательства в целом. Нормы актов, принятых до 1997 г. и после 1997 г., в том числе и “корпоративных” актов, находятся в определенном противоречии друг с другом. Одновременное действие взаимоисключающих норм вносит хаос в их реализацию;

2. Переход к адресной помощи, выявление лиц с доходами ниже минимального прожиточного уровня затрудняется огромными пробелами в нормотворчестве различного уровня, поскольку отсутствуют реальные механизмы объективного выявления такого рода лиц;

3. Отсутствует координация и централизация деятельности различных социальных служб, чему также препятствует наличие “корпоративных” (ведомственных) систем социальной защиты;

4. Отсутствуют существенные законы и другие нормативные акты, “поддерживающие” всю конструкцию социального законодательства (например о социальном заказе, о волонтерах, о правовом положении социального работника, изменение законодательства о благотворительности и т.д.).

Действующее законодательство (не ставящее перед собой целей снижения бедности) обусловило затратный механизм оказания социальной помощи на основе категориального подхода, патернализма со стороны государственных органов, укрепления монополии государства на осуществление функции социальной защиты и вытеснения негосударственных организаций из этой сферы.

Региональное законодательство. Конституция РФ относит вопросы социальной защиты к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Вследствие 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. Другими словами, устанавливать дополнительные виды социальной помощи и защиты могут те регионы и муниципальные образования, которые обладают средствами на это из соответствующего бюджета.

В том случае, если органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями¹¹⁸ по социальной защите и помощи, им должны быть переданы необходимые материальные средства (п. 5 ст. 4 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Поэтому региональные нормативно-правовые акты, как правило, следуют за федеральными. Регионы не стремятся заполнить пробелы в законодательстве до принятия решений на федеральном уровне. Однако во многом субъекты опережают центр. Во многих регионах действуют законы или постановления администраций об оказании адресной социальной помощи (Республика Мордовия, Татарстан, Карелия, Коми, Архангельская, Московская, Тверская, Тульская, Воронежская, Ярославская области и многие другие). Многие региональные нормативно-правовые акты, а также акты органов самоуправления (муниципальных образований) были приняты до федерального закона «О государственной социальной помощи» в 1999 г.

Более того, в этих актах закрепляются принципы, которые отсутствуют в федеральном законодательстве. Например, закрепление в отдельных регионах сочетания заявительного и выявительного принципов в оказании социальной помощи имеет существенное значение. В данном случае инициатива органов социальной защиты в предоставлении социальной помощи дает возможность защиты тех лиц, которые даже не могут сами обратиться за ней в силу различных причин (отсутствие информации, затрудненный доступ к ней, затрудненный доступ к самой социальной помощи и т.д.).

В законе Хабаровского края «Об адресной социальной помощи гражданам Хабаровского края» (01.03.96. №58) введены следующие принципы оказания адресной помощи: дифференциация форм и размеров помощи в зависимости от материального, жилищного и семейного положения, возраста, состояния трудоспособности, с учетом прожиточного минимума для Хабаровского края; сочетание заявительного подхода при оказании адресной социальной помощи с ее предоставлением по инициативе органов социальной защиты населения (ст. 3).

Сочетание заявительного подхода с оказанием социальной помощи по инициативе органов социальной защиты закрепляется и в законе Республики Карелия «О государственной социальной помощи» (принят 9 марта 1998 г.). В этом законе также предусматривается оказание государственной социальной помощи в зависимости от материального положения, возраста и состояния трудоспособности нуждающихся в ней (ст. 3).

Комментарий Мисихиной С.Г., эксперта МОТ

В регионах раньше, чем на федеральном уровне осознали необходимость перехода к адресной социальной помощи. Скорее всего, принятие нормативно-правовых актов об адресной помощи связано с адресностью выплаты «детских пособий» в регионах. В свою очередь, адресность этих выплат началась еще до принятия изменений к соответствующему закону, просто «от бедности», в силу необходимости, когда стали накапливаться задолженности по «детским пособиям».

Многие региональные законы и программы об адресной социальной помощи отличает общая черта: в них соединяются принцип категориальности и принцип адресности. Законы об адресной помощи и программы адресованы отдельным категориям населения (как правило, пенсионерам, инвалидам, неполным и

¹¹⁸ В соответствии со ст. 12 Конституцией РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

многодетным семьям) и уже из них отбираются наиболее нуждающиеся. Предоставление адресной помощи финансируется из региональных бюджетов и/или бюджетов муниципальных образований. Адресная социальная помощь оказывается на основании заявления и представления документов, хотя федеральный закон «О государственной социальной помощи» предусматривает возможность проведения дополнительной проверки (п. 2 ст. 8).

Сравнительный анализ федеральных и региональных нормативно-правовых актов показывает, что на региональном уровне формально завершается переход к адресному принципу оказания социальной помощи¹¹⁹. Проследив развитие регионального социального законодательства с начала 90-х годов до начала 2001 г., можно увидеть, что первоначальные декларации сменились прагматичным подходом, что выражается: в приоритетности оказания адресной социальной помощи на основе прожиточного минимума и исчисления среднедушевого дохода, рассчитанного для каждого региона; в разработке механизмов реализации различного рода льгот; в установлении перечней гарантированных государством социальных услуг; в учете специфики регионов. Кроме того, региональное законодательство отличается большей последовательностью и регламентацией, чем федеральное.

5.1.2. Перспективы совершенствования социального законодательства с целью содействия сокращению бедности

1. Развитие принципа адресности. Переориентация социальных программ на поддержку бедных категорий населения возможна только при реализации принципа приоритетности доступа бедных к этим программам, что, в свою очередь, должен обеспечить принцип адресности. Однако законодательное, или, по меньшей мере, общепризнанное определение принципа адресности отсутствует. Поэтому даже в среде работников системы социальной защиты существуют самые различные и приблизительные представления о том, что представляет собой адресный принцип оказания социальной помощи.

Реализация принципа адресности позволит оказывать помощь тем, кто в ней реально нуждается. Большое значение здесь имеет механизм предоставления адресной социальной помощи, который складывается из следующих элементов: предоставление помощи не категориям, а отдельным лицам; наличие среднедушевого дохода ниже прожиточного минимума, установленного соответствующим субъектом РФ, в качестве основания предоставления помощи; проведение проверок нуждаемости, обследований состояния малоимущих семей и одиноких граждан; ответственность получателя социальной помощи за достоверность представленных документов, сведений; механизм выявления и учета малоимущих граждан.

Действующее социальное законодательство (как на федеральном, так и на региональном уровнях) неоднозначно развивает принцип адресности. Важное значение в данном контексте имеет федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (принят Государственной Думой 15.11.95). В законе дается определение трудной жизненной ситуации, под которой понимается ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно (ст. 3, п. 4). При

¹¹⁹ Однако следует подчеркнуть, что мы не располагаем информацией, которая позволяет судить об эффективности региональных актов и применении их на практике, что делает анализ неполным.

всех недостатках приведенного определения, оно дает возможность, в сочетании с другими нормами (например об исчислении среднедушевого дохода), четко выделить конкретных лиц, нуждающихся в социальной помощи. Ст. 16 этого закона достаточно последовательно развивает принцип адресности¹²⁰. Принцип адресности социальной помощи закреплён и в других законах, принятых в 1995-1996 гг. Однако он совершенно теряется в общей массе законов, направленных на социальную защиту отдельных категорий населения¹²¹, а также «корпоративных» нормативно-правовых актов.

К достоинствам категориального принципа часто относят его целевую направленность. Вместе с тем, если социальная льгота или выплата не является сугубо специфической (костыли, инвалидные коляски), то пособия и льготы, предназначенные определенному лицу за заслуги, состояние здоровья или возраст, как правило, попадают в «общий котел» семьи. Таким образом, целевой характер теряет всякий смысл.

Однако адресность социальной помощи отнюдь не панацея, она может повлечь за собой иждивенческие настроения. Система оказания адресной социальной помощи должна быть достаточно гибкой и продуманной, чтобы быть эффективной.

2. Соответствие социального законодательства приоритетам и целям социальной политики. Для совершенствования системы социальной защиты в целом необходимо установить иерархию целей социальной политики. Здесь можно выделить два основных направления:

а) преодоление бедности, используя личный потенциал людей для самостоятельного преодоления трудной жизненной ситуации и помогая им в этом;

б) поощрение особых заслуг перед Россией (т.е. предоставление льгот независимо от среднедушевого дохода получателей, к которым относятся: Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, полные кавалеры ордена Славы, инвалиды и участники Великой Отечественной войны, участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, лица, получившие увечья и контузии при защите конституционного строя и правопорядка, бывшие несовершеннолетние узники фашистских концлагерей). По существу, речь идет о переходе к адресной социальной помощи при сохранении специфической категории граждан, получающих льготы и пособия, которые являются по своему содержанию не столько социальной помощью, сколько компенсацией.

3. Ревизия и постепенное сокращение социальных льгот. Бессистемность и, как следствие, неэффективность действующего законодательства, несоответствие и противоречивость актов приводит к огромному количеству пересекающихся категорий лиц, а также льгот и пособий. Устранение противоречивости в системе социального законодательства, сокращение и отмена некоторых норм, особенно норм «корпоративных» актов, позволит уменьшить количество пересекающихся категорий

¹²⁰ Ст. 16 закона «Об основах социального обслуживания населения в РФ» предусматривает бесплатное обслуживание для граждан, не способных к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью, не имеющим родственников, которые могут обеспечить им помощь и уход, если их среднедушевой доход ниже регионального прожиточного уровня; для безработных граждан, граждан, пострадавших в результате стихийных бедствий, катастроф, вооруженных и межэтнических конфликтов; несовершеннолетних детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

¹²¹ К ним относятся: беженцы и переселенцы; военнослужащие, участвующие/участвовавшие в разрешении вооруженных конфликтов в России и на территории СНГ; доноры; пострадавшие вследствие аварий на производственном объединении «Маяк», Семипалатинском полигоне, аварии на Чернобыльской АЭС; проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; ВИЧ-инфицированные и медицинские работники, работающие с ними; Герои Советского Союза, РФ; пострадавшие от репрессий; и др.

лиц, пользующихся социальной помощью и упорядочить выплату пособий и реализацию льгот. Для этого необходимо отменить целевой характер выплат и льгот; заменить льготы иными инструментами (компенсациями, ваучерами, карточками, чеками, билетами и т.п.); в случае сохранения льгот учитывать их временный характер и точно определенную цель.

4. Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и рамочное законодательство. Проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ тесно взаимосвязаны с разработкой и формированием федерального рамочного законодательства. Эффективность рамочного законодательства будет ничтожна, если в нем не будут с достаточной четкостью разграничены полномочия между федеральным центром и регионами. В свою очередь, неопределенность при разграничении источников финансирования социальной помощи оказывает непосредственное влияние на слабость системы социальной защиты. Примером этого утверждения может служить федеральный закон “О государственной социальной помощи” (1999 г.), который остается практически бездействующим.

Разграничение полномочий – один из наиболее сложных вопросов. При разграничении полномочий между центром и регионами в сфере социальной защиты и предоставления социальной помощи необходимо выделить полномочия федерального центра, совместные полномочия РФ и субъектов РФ и полномочия субъектов РФ. При разработке региональных нормативно-правовых актов нужно определить полномочия органов местного самоуправления, а при наделении их государственными полномочиями в сфере социальной защиты, предусмотреть одновременную передачу им средств для осуществления указанных полномочий.

В соответствии с ч. 1 п. 1 ст. 72 Конституции РФ органы государственной власти РФ должны устанавливать общие принципы, условия, правовые и организационные формы оказания социальной помощи и функционирования системы социальной защиты, регионам же должны быть предоставлены дискреционные полномочия в пределах их компетенции. Чрезмерные обязательства, взятые на себя федеральным центром, приводят к многочисленным сбоям при реализации социальной функции. Рамочные законы, устанавливающие общие принципы и условия для всех субъектов РФ, позволяют учитывать региональные и местные особенности, экономические, социально-политические, демографические, культурологические и иные факторы и традиции. Детальная регламентация со стороны центра в сочетании с недостаточной самостоятельностью в регионах и на местах – одно из основных условий неэффективности действующего социального законодательства. Кроме того, основную нагрузку по социальной защите населения несут регионы, и особенно муниципальный сектор. Законы, принимаемые субъектами РФ, оказываются более реальными и исполнимыми, поскольку они во многом учитывают местную специфику и потребности населения. Как правило, наиболее эффективной представляется деятельность муниципальных органов, т.к. они приближены к населению и способны учитывать потребности и нужды жителей определенной территории. Однако эффективность снижается, когда перед ними ставятся объемные (и неподъемные) задачи по оказанию социальной помощи населению. В этом случае, происходит распыление материальных, финансовых средств и усилий.

5. Совершенствование законодательного процесса. Выше уже указывалось, что социальные законы, как правило, принимаются во время избирательных кампаний и преследуют не столько цель социальной защиты наиболее уязвимых групп населения,

сколько получение их голосов. Подмена целей вызывает целый ряд нарушений требований законодательного процесса:

- Отсутствие или несоблюдение программы (плана) законодательных работ, вследствие чего законы, которые должны приниматься в первую очередь, принимаются в последнюю. По этой причине в одно и то же время были приняты законы, регулирующие практически схожие отношения в сфере социальной защиты¹²², - соблюдение программы законодательных работ уменьшит использование социального законодательства в качестве средства манипулирования;
- Отсутствие “пакетного” способа рассмотрения и принятия законов, который особенно важен и необходим для развития социального законодательства. “Пакетный” способ позволяет избежать повторений, пересечений норм различных законов, путаницы в понятиях, заполнения пробелов. Отсутствие (или игнорирование) такого способа принятия и рассмотрения законов приводит к тому, что одни и те же отношения регулируются несколькими законами, в то время как другие сферы остаются неурегулированными. Это зачастую приводит к тому, что принятые социальные законы никак не связаны или противоречат уже действующему законодательству;
- Именно при обсуждении и принятии социальных законов нарушается конституционное требование о том, что “законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации” (ст. 104, п. 3 Конституции)¹²³, – излишне здесь говорить о соблюдении конституционных положений;
- Внесение законопроектов депутатами также влияет на их качество, т.к. депутаты, как правило, действуют исходя из частных интересов. Для того, чтобы избежать подобной ситуации, необходимо усилить законодательную инициативу правительства.

5.2. Трудовое законодательство

Главным источником существования для большинства людей является их труд. Именно поэтому право на труд признано одним из основных прав человека. Основным общефедеральным правовым документом, регулирующим труд, является Кодекс Законов о труде (КЗоТ), который был принят в декабре 1971 года и продолжает действовать в настоящее время с многочисленными изменениями и дополнениями, последние из которых были внесены в мае 1999 года. В статье 4-ой КЗоТ говорится о том, что “законодательство Российской Федерации о труде состоит из настоящего Кодекса и иных актов трудового законодательства Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации”. Это означает, что кроме КЗоТ различные вопросы трудовых отношений регулируются самостоятельными нормативными актами -

¹²² Например, один за другим появляются законы “О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов” и “О социальной защите инвалидов”, в то время как закон “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” принимается позже, хотя было бы логично начать с него как ведущего закона в этой области.

¹²³ Эти нарушения опять связаны с конъюнктурными сиюминутными интересами, которые преследуют депутаты, принимая социальные законы - они либо игнорируют это требование, либо принимают подобные законы с отрицательным заключением правительства. Естественно, что если такие законы проходят через все “фильтры” - Совет Федерации, администрацию Президента - то они получают заведомо неработающими, поскольку отсутствует финансово-материальное обеспечение.

законами, постановлениями, положениями, инструкциями, разъяснениями, приказами и другими правовыми актами, принимаемыми и издаваемыми компетентными органами, а также соглашениями и договорами (коллективными и индивидуальными), заключаемыми между работодателями (представителями работодателей) и работниками (представителями работников) на соответствующих уровнях. Все эти правовые документы в совокупности составляют систему действующего трудового законодательства Российской Федерации. Нормы действующего законодательства о труде распространяется на **всех работников** независимо от формы собственности предприятия, учреждения или организации, с которыми они состоят в трудовых отношениях (ст.1 КЗоТ).

Анализ действующих правовых норм в области трудовых отношений позволяет сделать вывод о том, что в основном они соответствуют международным трудовым стандартам и имеют защитную направленность по отношению к работникам (Приложение 5.2.1). Однако многие существующие сегодня законодательные акты были разработаны для экономической системы, построенной на принципе государственного экономического монополизма, периода экономической стагнации. В новых условиях эти законодательные акты оказались не выполнимыми и не выполняемыми. К числу основных противоречий и правовых лакун в сфере регулирования трудовых отношений можно отнести следующие:

- В действующих правовых нормах практически не учтена особенность трудовых отношений в частном секторе и в малочисленных организациях. В значительной степени именно поэтому в большинстве случаев трудовые отношения вообще предпочитают не оформлять должным образом.
- Существует слишком много ограничений при найме: например, по совместительству можно работать только еще на одной работе, и только на полставки.
- Нет четко сформулированных требований к содержанию трудовых договоров (контрактов) относительно того, что должно быть включено обязательно, а что факультативно.

Во многих случаях **законодательно установленная процедура действий работодателя по отношению к работнику слишком громоздка** - предупреждение работника, получение от работника объяснения по поводу допущенного им проступка, уведомление под расписку, недопустимость увольнения во время болезни, согласование с профсоюзами и т.п. Очень часто даже добросовестный работодатель просто не в состоянии выполнить все требования закона, что приводит к массовым нарушениям, которые уже стали «нормой жизни». Таким образом, необходимость проведения реформ законодательства о труде очевидна. Остановимся на рассмотрении тех вопросов, несовершенство правового регулирования которых способствует расширению бедности среди работающего населения.

5.2.1. Стратегии работодателя при высвобождении работников

Трудовое законодательство Российской Федерации устанавливает достаточно **жесткие** требования соблюдения процедуры высвобождения работников, что можно воспринимать как установление гарантий занятости для работников, чьи рабочие места подлежат сокращению (Глава III-А КЗоТ, регулирующая вопросы высвобождения работников, так и называется: «Обеспечение занятости и гарантии реализации права на труд»). В случае обращения работника в суд, нарушение установленной процедуры влечет за собой восстановление работника на прежней

работе с выплатой среднего заработка за время вынужденного прогула. Высвобождаемому работнику законодательство гарантирует выплачиваемые работодателем компенсации за утрату работы в виде выходного пособия в повышенном размере¹²⁴, а также сохранение среднего заработка на время поиска новой работы за второй и третий месяц после увольнения.

К сожалению, на практике выполнение всех этих требований для работодателей часто является затруднительным, прежде всего по причинам экономического характера. Поэтому нередки случаи, когда работодатель «провоцирует» увольнение работника по собственному желанию, причем вполне законно. Например, испытывая определенные производственные и экономические затруднения, работодатель вправе *изменить существенные условия труда*, к которым в соответствии со ст.25 КЗоТ РФ (в редакции Закона Российской Федерации от 25 сентября 1992 г.) относятся: размер оплаты труда; введение неполного рабочего времени; изменение режима работы и т.п. Заработная плата работника может быть значительно понижена, практически до уровня минимальной оплаты труда. Если учесть, что в настоящее время минимальная оплата труда составляет около 8-10% от прожиточного минимума трудоспособного, то это означает, что работодатель может почти ничего не платить работнику. Кроме того, с полным соблюдением КЗоТ вместо нормальной продолжительности рабочего дня может быть введено неполное рабочее время, при котором работник будет работать, например, два дня в неделю по 4 часа с соответствующей оплатой. При таких обстоятельствах многие работники начинают подыскивать себе другую работу и увольняться по собственному желанию. Это означает, что работодатель может практически избавляться от излишней рабочей силы, избегая необходимости соблюдать довольно громоздкую и дорогостоящую процедуру высвобождения работников.

Нередко работодатели прибегают к вышеупомянутым уловкам в период, предшествующий высвобождению работников. Это делается для того, чтобы средний заработок, из которого производятся расчеты выходного пособия и компенсирующих выплат на период до трудоустройства за второй и третий месяц после увольнения работника, был меньше (расчет в этих случаях производится исходя из среднего заработка за последние три месяца, предшествующие увольнению).

Таким образом, с одной стороны, законодательство требует жесткого соблюдения предъявляемых процедурных требований и это должно восприниматься как забота государства о своих гражданах, с другой же стороны, позволяет работодателю достаточно гибко действовать в своих интересах, - отнюдь не в интересах работника.

5.2.2. Работа по совместительству: возможности и ограничения

Сложная экономическая ситуация в стране, низкий уровень заработной платы во многих отраслях хозяйства, частичная приостановка производств вынуждает многих работников искать себе дополнительный заработок. Действующее законодательство допускает возможность, не прекращая основной работы и в свободное от нее время, работать на условиях **совместительства**. Работник вправе заключить договор (контракт) для работы по совместительству как с предприятием, на котором он работает постоянно (*внутреннее совместительство*), так и с любым другим предприятием (*внешнее совместительство*).

¹²⁴ Высвобождаемому работнику гарантируется средний месячный заработок. По общему правилу, в предусмотренных законом случаях выходное пособие составляет двухнедельный средний заработок.

Законодательством установлено ограничение по *продолжительности работы* по совместительству: как правило, она не может превышать четырех часов в день или полного рабочего дня в выходной день, то есть совместителей принимают на «полставки». Кроме того, из приведенной выше формулировки понятия «совместительство» следует, что *кроме своей основной работы можно иметь еще только одну другую*, то есть заключить трудовой договор (контракт) в качестве совместителя не более чем с еще одним предприятием.

“Совместительство - выполнение работником помимо своей основной работы другой регулярно оплачиваемой работы на условиях трудового договора (контракта) в свободное от основной работы время” (Положение об условиях работы по совместительству, утвержденное Постановлением Госкомтруда СССР, Министерства юстиции СССР и Секретариата ВЦСПС от 9 марта 1989 г. с изменениями и дополнениями).

На практике эти ограничения порождают осознанные нарушения закона как *работниками* (например, в связи с тем, что необходимым условием найма на работу с нормальной продолжительностью рабочего времени является наличие трудовой книжки, они вынуждены приобретать вторые трудовые книжки нелегальным образом), *так и работодателями*, которые нанимают необходимых специалистов, числящихся на другом предприятии, на полное рабочее время, хотя формально имеют право сделать это только на половину ставки.

Заключив трудовой договор (контракт) с предприятием, работник-совместитель вносится в его списочный состав и становится полноправной стороной трудовых отношений, а, следовательно, должен иметь право на все гарантии и льготы, предусмотренные законодательством о труде. Однако и в законодательстве и на практике наблюдается «особенное» отношение к работникам-совместителям. До настоящего времени в законодательстве не решен вопрос об оплате пособий по болезни работникам-совместителям. Это выглядит тем более странно, что работодатель в обязательном порядке отчисляет взносы в Фонд Социального страхования на всех работников, включая совместителей. До настоящего времени в законодательстве существует положение, позволяющее работодателю увольнять работника-совместителя кроме общих оснований еще и по причине найма на данную работу другого работника в качестве основного (то есть на полное рабочее время и на полную ставку). Причем, никаких предупреждений совместителей в случае таких увольнений, а также компенсационных выплат (выходных пособий) для них законодательством не предусматривается (п.8 Положения).

Кроме таких явно дискриминационных по отношению к совместителям норм законодательства, существует множество устоявшихся представлений об их ограниченных правах, возникших и применяемых на практике. В частности, считается, что на совместителей не распространяются условия коллективных договоров, а следовательно, они не могут претендовать на социально-бытовые льготы, предусмотренные этими договорами.

Нередко работодатели прибегают и к найму через «трудовые соглашения», которые в значительной степени ущемляют интересы работников. «Трудовые соглашения» - это неправовой (бытовой) термин, обозначающий широко используемые на практике гражданско-правовые договоры подряда, поручения, а также договоры на оказание возмездных услуг. Как правило, такие «трудовые соглашения» по смыслу и по сути очень похожи на трудовые договоры (контракты). Из Приложения 5.2.2, в котором проведено сравнение юридических признаков трудового договора (контракта)

и гражданско-правовых договоров, следует, что правовые различия трудового договора (контракта) и смежных гражданско-правовых договоров довольно существенны. «Трудовые соглашения», с правовой точки зрения, существенно ущемляют права гражданина: в данном случае работник не вправе претендовать на многие гарантии, компенсации и льготы, которые предусмотрены нормами трудового права. В частности, он теряет право на: ежегодный оплачиваемый отпуск не менее 24 рабочих дней; выплату пособий по болезни; компенсаций за вред, причиненный здоровью при исполнении трудовых обязанностей; ограничение материальной ответственности; выплату заработной платы в определенном порядке (не реже, чем каждые две недели); особый и бесплатный порядок рассмотрения трудовых споров; ограничения и запрет на увольнения при определенных обстоятельствах и т.п.

Еще одним из предусмотренных законодательством способов получить дополнительный заработок является **совмещение профессий (должностей)**. «Совмещение» и «совместительство» существенно отличаются как характером выполнения работы, так и условиями оплаты.

«Совмещение» - выполнение на одном и том же предприятии наряду со своей основной работой, обусловленной трудовым договором (контрактом), дополнительной работы по другой профессии (должности), или обязанности временно отсутствующего работника без освобождения от своей основной работы. Размеры доплат устанавливаются администрацией предприятия по соглашению сторон (статья 87 КЗоТ).

Совмещение профессий (должностей) - одна из распространенных форм выполнения установленного объема работ меньшей численностью персонала, то есть речь идет об увеличении объема работ, расширении зон обслуживания (при однородных трудовых функциях), а при замещении отсутствующих работников - также и о выполнении дополнительных трудовых функций. Доплаты, как правило, устанавливаются в локальных правовых актах (Положениях об оплате труда предприятия, коллективных договорах), реже - в индивидуальных трудовых договорах (контрактах). Наиболее распространенной практической ошибкой является ограничение доплаты по совмещаемой работе, равное 30% (для служащих) и 50% (для рабочих) тарифной ставки или оклада, - такие ограничения действительно были установлены Постановлением Совета Министров СССР от 04.12.81, однако с дополнениями, внесенными в ст. 87 КЗоТ в 1992 г., утратили силу. В настоящее время размер доплат может устанавливаться сторонами трудовых отношений без каких-либо ограничений. Однако и гарантий минимальной доплаты в этом случае законодательством не установлено, поэтому на практике не редки случаи, когда работник вообще не получает никаких доплат за совмещение (например, за выполнение функций своего коллеги, находящегося в отпуске или отсутствующего в связи с болезнью и т.п.). Распространены и такие случаи, когда работодатель сокращает численность персонала, вынуждая оставшихся работников выполнять прежний объем работ меньшей численностью при той же оплате либо лишь с незначительным ее повышением. В данном случае уличить работодателя в прямом нарушении законодательства непросто, так как по многим профессиям и должностям существующие нормативы производительности и интенсивности труда явно не соответствуют современным реалиям, а по многим вновь появившимся профессиям (должностям) - вообще отсутствуют.

На практике иногда путают понятия **«совмещение»** и **«сверхурочные работы»**, которые существенно отличаются друг от друга.

«Сверхурочная работа» - это выполнение работы по своей профессии, но сверх норм рабочего времени, установленных непосредственно законом (статьи 42-47 КЗоТ), а также сверх продолжительности смен, предусмотренных правилами внутреннего трудового распорядка предприятия или графиком работ (статьи 46, 48, 51-53 КЗоТ).

Установленные законом жесткие ограничительные рамки¹²⁵ на сверхурочные работы повсеместно нарушаются на практике - ни экстремальность случаев, допускающих привлечение к таким работам, ни ограничение их продолжительности работодателем, как правило, во внимание не принимаются. Более того, установленная законодательством гарантия минимальной оплаты труда за сверхурочные работы (ст.88 КЗоТ: за первые два часа - не менее чем в полуторном размере, а за последующие часы - не менее чем в двойном) также нередко игнорируется, особенно на предприятиях частного сектора, где заработная плата несколько выше по сравнению с государственным сектором, что и является основным мотивом работодателя не оплачивать сверхурочные. Работодатели также нарушают и требование закона об обязательном согласовании сверхурочных работ с профсоюзами. Распространены сверхурочные работы и вообще без официального оформления, - то есть без издания приказов, а лишь по устному распоряжению руководителя. В таких случаях, разумеется, невозможно вести учет часам, проверить правильность оплаты и правомерность привлечения к таким работам.

5.2.3. Неполная занятость

Неполное рабочее время в качестве условия трудового договора (контракта) может быть оговорено как при найме, так и в процессе работы. *Неполное* рабочее время оплачивается пропорционально фактически отработанному времени (в отличие от *сокращенного* рабочего времени, которое устанавливается для несовершеннолетних и работников с вредными условиями труда и оплачивается полностью). В нормах плановой экономики возможность работать неполное рабочее время чаще всего рассматривается как льгота, например, для совмещающих работу с обучением, работников с семейными обязанностями и др.

“По соглашению между работником и работодателем может устанавливаться как при приеме на работу, так и впоследствии, неполный рабочий день или неполная рабочая неделя. По просьбе *беременной женщины, работника, имеющего ребенка в возрасте до 14 (ребенка-инвалида или инвалида с детства - до 18 лет) или работника,*

¹²⁵ **Ограничение сверхурочных работ:** а) *по продолжительности* - не более четырех часов для каждого работника в течение двух дней подряд и 120 часов в рабочем году (ст.56 КЗоТ); б) *по категориям работников* - не допускаются беременные женщины, женщины, имеющие детей в возрасте до 3-х лет; работники моложе 18 лет; работники, совмещающие работу с обучением в дни занятий и др.; женщины, имеющие детей в возрасте от 3 до 14 лет, - допускаются только с их согласия, а работающие инвалиды - еще и при условии, что такие работы не запрещены им медицинскими рекомендациями (ст.54 КЗоТ); в) *по процедуре разрешения и оформления* - сверхурочные работы допускаются лишь в исключительных случаях (для обороны страны; при угрозе гибели или порчи имущества предприятия из-за аварий, стихийных бедствий и т.п.; при выполнении ремонтных или восстановительных работ в случаях угрозы приостановки работы предприятия и простоя для значительной части работников; для замены сменщика при необходимости продолжения работы в непрерывных производственных циклах и т.п. - ст.55 КЗоТ) и лишь с разрешения соответствующего выборного профсоюзного органа предприятия, то есть распоряжение (приказ) администрации о привлечении к сверхурочным работам не может быть издан без согласия выборного профсоюзного органа ст.54, КЗоТ).

осуществляющего уход за больным членом семьи в соответствии с медицинским заключением, **работодатель обязан** устанавливать им неполный рабочий день или неполную рабочую неделю.

Оплата труда в этих случаях производится пропорционально отработанному времени или в зависимости от выработки.

Работа на условиях неполного рабочего времени не влечет для работников каких-либо ограничений продолжительности ежегодного отпуска, исчисления трудового стажа и других трудовых прав” (ст.49 КЗоТ).

Однако в последние годы многие предприятия стали вводить неполное рабочее время как вынужденную меру в связи со спадом производства. Эта мера рассматривается законодательством как «изменение существенных условий труда в связи с изменениями в организации производства и труда» (часть 3 ст.25 КЗоТ - дополнена в 1992 году), и может быть использована работодателем при условии персонального предупреждения работника не менее чем за 2 месяца. В случае несогласия работника его увольняют именно по этому основанию («в связи с отказом от продолжения работы в изменившихся условиях труда» - п.6 ст. 29 КЗоТ) с выплатой двухнедельного выходного пособия.

На практике достаточно сложная процедура предупреждения работников (персонально и под расписку) часто нарушается, как нарушается и слишком продолжительный, как полагают работодатели, 2-х месячный срок предупреждения. Разумеется, такие действия работодателя могут быть обжалованы работником в судебном порядке, как и сама причина изменения существенных условий труда.

Вынужденные («административные») отпуска без сохранения заработной платы – это еще одна вынужденная мера, к которой практически повсеместно прибегают работодатели. Так как подобная практика получила широчайшее распространение и государство вынуждено было реагировать на создавшуюся ситуацию, Федеральная Служба Занятости РФ разработала и утвердила Приказом №44 от 06.03.95 «Положение о порядке и условиях предоставления компенсационных выплат работникам, находящимся в отпусках без сохранения заработной платы в связи с вынужденным временным прекращением работы». Размер предоставляемых предприятиям ссуд из средств ФЗ на компенсационные выплаты работникам определялся из расчета не более 6 МРОТ на каждого работника. Однако для их получения предприятию необходимо было представить план мероприятий по возврату полученной ссуды, гарантии банка по поводу его финансового состояния и т.п., а также отказаться от увольнения излишней рабочей силы в этот период.

На практике это Положение применялось крайне редко из-за процедурных сложностей предоставления всех необходимых документов, да и размер компенсации не так уж велик. Поэтому работодатели продолжают использовать в случаях приостановки работ испытанный, хотя и не всегда законный способ, - «административные» отпуска без сохранения заработной платы». По этому поводу Минтруд РФ издал Разъяснение от 27.06.96, в котором говорится, что приостановка работ не по вине работника квалифицируется как *простой* и работодатель обязан оплачивать это время работнику в соответствующем порядке (ст. 94 КЗоТ). Неоплачиваемые «административные» отпуска вообще не предусмотрены законодательством. Если же речь идет об *отпусках без сохранения заработной платы*, то в соответствии со ст. 76 КЗоТ такие отпуска можно предоставлять по личной просьбе работника, как правило, по семейным обстоятельствам. Таким образом, без письменного заявления работника отпуск «за свой счет» будет признан незаконным.

5.2.4. Профсоюзы и занятость

В центре внимания профсоюзов должна быть сфера социально-трудовых отношений и, прежде всего, вопросы занятости, условий и оплаты труда. Наиболее действенным механизмом реализации права профсоюзов на содействие занятости в настоящее время можно считать социальное партнерство между сторонами трудовых отношений. Федеральный закон «О коллективных договорах и соглашениях» (статья 13) содержит перечень рекомендуемых для включения в содержание этих договорных документов важнейших социально-трудовых вопросов. К ним отнесены и *вопросы занятости, переобучения и условий высвобождения работников*.

Анализируя состояние социального диалога и коллективно-договорного регулирования вопросов занятости в настоящее время, трудно сделать однозначную оценку. С одной стороны, сам факт вступления в переговоры, обсуждения этих вопросов и принятия по ним определенных соглашений уже можно оценить как прогресс в развитии социального диалога между работодателями и работниками. С другой же стороны, безответственное отношение к выполнению достигнутых договоренностей, безнаказанность работодателей за допущенные нарушения, слабый контроль со стороны государства и его правовых институтов, индифферентность работников и их представителей не дают оснований считать, что социальное партнерство действительно оказывает существенное влияние на повышение трудовых гарантий высвобождаемых работников.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время достигнуты некоторые успехи - коллективные договоры и соглашения заключаются все чаще, на большем количестве предприятий, и охватывают все большее количество работающих. Судебные органы стали воспринимать договорные документы как правовые источники при рассмотрении трудовых споров. Постепенно формируются объединения работодателей, как одной из сторон коллективных переговоров на отраслевом и территориальном уровнях. Все эти процессы дают основание надеяться, что в будущем социальный диалог принесет желаемые результаты и станет реальным средством регулирования вопросов занятости населения в России.

Коллективные договоры, заключаемые между работодателями и представителями работников на всех уровнях, должны стать одним из основных и правовых способов быстрого и эффективного реагирования на изменение социально-экономических условий в обществе. Необходимо повышать значение социального партнерства и его институтов, а также роль профсоюзов как представителей и защитников трудовых интересов работников, в формировании общественного мнения и т.п.

Профсоюзы и заработная плата. Одной из центральных проблем профсоюзной деятельности является представительство и защита интересов работников по установлению и выплате достойной заработной платы. КЗоТ предоставляет работникам лишь такие гарантии по оплате труда, как ее фиксированный минимальный размер (МРОТ) и периодичность выплат (не реже, чем каждые две недели). Все остальные вопросы, связанные с регулированием оплаты труда, самостоятельно решаются организациями и предприятиями при обязательном участии профсоюзов: «системы оплаты труда, формы материального поощрения, размеры тарифных ставок (окладов), а также нормы труда, устанавливаются работодателями, их объединениями (союзами, ассоциациями) по согласованию с соответствующими профсоюзными органами и закрепляются в коллективных договорах» (ст.11 п.3 Закона «О профсоюзах» и соответствующие статьи КЗоТ). Таким образом, свое участие в регулировании заработной платы профсоюзы осуществляют, прежде всего, через коллективные договоры. КЗоТ также предусматривает согласование с профсоюзами

локальных положений об оплате труда и премировании. Практика показывает, что такое согласование чаще всего носит совершенно формальный характер «визирования», а к разработке документа профсоюзы как правило не допускаются и мнение их не учитывается.

5.2.5. Основные причины трудовых споров и практика их разрешения

Современная практика рассмотрения индивидуальных трудовых споров показывает, что основными причинами их возникновения являются:

- *несвоевременная выплата заработной платы, а также ее низкий размер;*
- *увольнение работников;*
- *нарушение отдельных норм действующего законодательства о труде (о порядке увольнения работников, о переводе и изменении существенных условий труда, об оплате простоя, о дополнительных оплачиваемых отпусках и др.) и т.д.*

Наиболее распространенной причиной возникновения коллективных трудовых споров остается несвоевременная выплата заработной платы, а в последнее время еще и низкий уровень зарплаты, а также отсутствие ее индексации за время задержек выплаты. По данным Департамента по урегулированию коллективных трудовых споров и развитию социального партнерства Минтруда РФ за январь-сентябрь 1999 года, 89% коллективных трудовых споров в стране возникло именно по этим причинам. И это неудивительно, так как сумма задолженности по заработной плате на 1 сентября 1999 г. составляла 56155 млн.руб. Конечно, по сравнению с данными на 1 октября 1998 г. (88094 млн. руб.) она снизилась на 36,3%, однако считать сложившуюся ситуацию с выплатой заработной платы удовлетворительной еще никак нельзя.

Невыдача заработной платы парализовала практически все отрасли экономики. В финансово-хозяйственную деятельность вошла практика оплаты труда в неденежной форме. Например, платят «профильной» продукцией предприятия, которую работники вынуждены сами реализовывать для получения наличных денег или бартерными товарами, так как и расчеты между предприятиями зачастую производятся на основании бартерных сделок. Распространены такие способы расчетов, как карточки, талоны, долговые книги и другие заменители денег.

В настоящее время государственные правоохранительные органы весьма неохотно «вмешиваются» во взаимоотношения между работниками и работодателями, создавая тем самым атмосферу безответственности и безнаказанности для работодателей. Профсоюзы, как общественная организация, пока еще мало отвечают своему предназначению представителей и защитников трудовых интересов работников и даже имеющимися правами по контролю за соблюдением законодательства и участию в регулировании трудовых отношений и рассмотрении трудовых споров пользуются крайне неумело или вообще не пользуются.

Крайне низкий уровень правовой культуры как работников, так и работодателей создает почву для многочисленных нарушений. Необходимо пропагандировать нормы законодательства о труде, - знание своих законных прав, возможно, повысит социальную активность работников и они начнут сознательно объединяться и легитимно отстаивать свои трудовые интересы.

5.2.6. Социальная защищенность работников в зависимости от вида трудового контракта на предприятиях различных форм собственности

Ранее уже было показано, что занятые в частном секторе работники получают более высокую заработную плату, большая часть которой выплачивается по неформальным схемам. Анализ сложившихся в период реформ трудовых отношений на этих предприятиях позволяет сделать вывод о том, что платой за более высокие заработки в данном секторе экономики является низкий уровень социальной защищенности работников. Для реализации такой схемы работодатели выбирают две модели поведения:

1. Они используют такие официальные схемы оформления трудовых отношений и оплаты труда, которые сводят к минимуму их обязательства перед работником.
2. Применяют схемы оплаты труда и найма работников, нарушающие действующее законодательство.

Нередко на предприятиях (в большей степени - частных) существует двойная форма заключения трудовых контрактов. Одна - формальная, когда контракты заключаются в соответствии с действующим законодательством. Другая - устная, не имеющая ничего общего с формальной и фактически определяющая работнику иные правила взаимоотношений с работодателем.

Предпочтения работодателей в сфере найма. По данным обследования по проблемам трудовых отношений 1999 г., в государственном секторе практически отсутствуют предприятия, на которых подавляющая часть работников занята на основе срочных контрактов, в приватизированном секторе доля таких предприятий составляет лишь около 15%, а в частном секторе - около 60%.

В настоящее время лишь 9,7% предприятий использует только срочный наем. Это, в подавляющем большинстве, вновь созданные частные предприятия, около трети которых нанимают работников исключительно на основе срочных контрактов. Подобная практика частных предприятий вступает в противоречие с КЗоТ, устанавливающим довольно жесткие рамки применения срочных контрактов (Приложение 4.2.1).

С середины 1990-х годов наблюдался существенный рост неформального найма, сфера распространения которого существенно расширилась. По данным обследования гибкости рынка труда в 2000¹²⁶ году к найму работников без оформления трудовых отношений прибегали 14,6% предприятий. Однако для обществ с ограниченной ответственностью (ООО), значительная часть которых относится к новому частному сектору, этот показатель составил 32,4%.

Содержание трудовых контрактов. На государственных и приватизированных предприятиях при заключении подавляющего большинства контрактов оговариваются как обязательные позиции (размер заработной платы, условия и режим труда), так и некоторые из условий, которые работодатель в любом случае обязан выполнять в соответствии с законодательством о труде. Иначе обстоит дело в частном секторе¹²⁷:

♦ Примерно пятая часть бессрочных и более 10% срочных контрактов работников частного сектора не содержат пункта о размере заработной платы.

♦ Четверть бессрочных и пятая часть срочных контрактов не оговаривают условия и режим труда.

¹²⁶ Обследования ЦИРТ ИЭ РАН, 2000 г.

¹²⁷ Расчеты Т.Четверниной, эксперта МОТ, 2000 г.

♦ Более четверти срочных контрактов, заключаемых в частном секторе, не гарантирует («не содержат условий о предоставлении оплачиваемого отпуска») оплачиваемого отпуска.

♦ Около 40% контрактов не предусматривает оплаты временной нетрудоспособности.

Реже всего контракты фиксируют обязательства работодателей в отношении оплаты сверхурочных работ. Эта закономерность справедлива для всех секторов. По информации работодателей, такого рода гарантии наиболее часто предусматриваются на приватизированных предприятиях в отношении постоянных работников (в 68,8% случаев). В остальных случаях доля контрактов, содержащих гарантии оплаты сверхурочных, колеблется в пределах от 40 до 60%. По информации работников, доля контрактов, гарантирующих оплату сверхурочных, еще ниже: от 42,4% у постоянных работников государственных предприятий до 24% у работающих по срочным контрактам в приватизированном секторе.

Выполнение работодателями обязательств по отношению к работнику. Работодатели во многих случаях уклоняются от выполнения как возложенных на них в соответствии с законодательством, так и добровольно взятых на себя при заключении контракта обязательств (Приложение 5.2.3, Таблица 5.2.3.1). Хотя нарушения имеют место на предприятиях всех форм собственности, наибольшее распространение они получили в частном секторе. Доля предприятий, допускающих нарушения, в частном секторе существенно выше, чем в других секторах, абсолютно по всем позициям:

♦ На 22,6% частных предприятий работникам не оплачивается ежегодный отпуск (на государственных и приватизированных предприятиях эта гарантия в основном соблюдается).

♦ 37,8% частных предприятий не оплачивают период временной нетрудоспособности (государственные и приватизированные предприятия допускают подобное нарушение соответственно в 8% и 8,8% случаев, что, впрочем, тоже весьма существенно).

Наиболее распространенными нарушениями на предприятиях всех форм собственности являются несоблюдение сроков выплаты заработной платы (более половины всех предприятий), а также порядка оплаты сверхурочных работ (29,6% государственных, 47,3% приватизированных и 50,1% частных предприятий).¹²⁸

Существенно, что «двойное» нарушение прав работников, когда работодатели игнорируют не только требования законодательства, но и условия, зафиксированные в контрактах, также чаще всего имеет место на предприятиях частного сектора.

Отметим, что при едином трудовом законодательстве для всех работников низкий уровень социальной защищенности работников частного сектора в значительной степени обусловлен тем, что большинство работодателей частного сектора придерживается того мнения, что положения трудового законодательства обязательны, прежде всего, для государственных предприятий. Обеспечивая в среднем более высокие заработки, они считают возможным пренебречь выполнением прочих обязательств, даже если таковые зафиксированы в контрактах. Работодатели государственного и приватизированного секторов в качестве причины неполного выполнения обязательств ссылаются на экономические трудности, необходимость экономии средств в целях выживания предприятия или просто на отсутствие ресурсов для тех или иных выплат работникам, в особенности для оплаты сверхурочных.

¹²⁸ Расчеты Т.Четверниной, эксперта МОТ, 2000 г.

Таким образом, что приобретает и что теряет работник, у которого формально существует выбор - работать по письменному договору и получать все "блага" в соответствии с действующим законодательством или следовать устной договоренности с работодателем? В первом случае он будет получать низкую заработную плату, которую работодатель зафиксирует в контракте, но при этом ему будет оплачиваться очередной отпуск и выплачиваться пособие по временной нетрудоспособности, сверхурочные работы, женщинам - отпуск по беременности и родам, и т.п. Во втором случае "цена" высокой заработной платы работников частного сектора - лишение или резкое сокращение своих трудовых и социальных гарантий.

Такая цена, в некотором смысле, оправдана, если все работники частного сектора включены в эту модель: высокие заработки взамен социальной защищенности. Вместе с тем, исследования ЦИРТ ИЭ РАН в 1999 г. показывают, что, например в Москве, только 57% занятых в частном секторе получали заработную плату выше той, которая указана в контракте (в среднем по всем регионам - 37%). Превышение зарплаты составляет в среднем 5 раз. При этом 43% работников частного сектора Москвы (63% - всех регионов) получают заработную плату в соответствии с той, которая указана в контракте. Большая часть из них - это работники, занимающие низшие должностные позиции, прежде всего - неквалифицированный персонал. Поэтому для низкоквалифицированных работников частных предприятий традиционные для этого сектора низкие социальные гарантии занятости не компенсируются высокой оплатой труда. Это означает, что частный сектор, занятость в котором принято считать успешной адаптацией к новым экономическим условиям, также вносит свой вклад в расширение масштабов бедности и этот вклад завуалирован и скрыт от статистического и административного наблюдения.

5.2.7. Меры по содействию сокращению бедности в сфере регулирования трудовых отношений

Подводя итог рассмотрению институциональных норм регулирования трудовых отношений, можно сделать вывод о том, что как законодательные нормы, так и практика их применения способствуют расширению бедности среди работающего населения. Это означает, что стратегия содействия сокращению бедности не реализуема без соответствующих мер, нацеленных на изменение трудового законодательства и сложившейся практики контроля за его исполнением. Для предотвращения дальнейшего роста бедных в трудоспособном возрасте, при разработке такой системы мер необходимо соблюдение следующих методологических принципов:

1. Необходимо ориентироваться на новые социально-экономические условия, в которых принимаемые правовые нормы будут реализовываться, то есть необходимо исходить из принципа реальности обеспечения их применения.

2. Меры, направленные на совершенствование законодательства не должны обойти и процессуальные нормы, для того чтобы сделать их приемлемыми для исполнения.

3. Реформа трудового законодательства не должна приводить к росту численности работающего бедного населения.

Еще раз остановимся на сложившихся особенностях институционального регулирования формирующегося рынка труда:

♦ Многие ныне действующие законодательные акты, регулирующие трудовые отношения, были разработаны для экономической системы, построенной на принципах плановой экономики с гарантией всеобщей занятости населения. В новых условиях эти законодательные акты оказались не выполнимыми и не выполняемыми.

Работодатели в условиях действующего "жесткого" КЗоТа оказались несвободны в выборе своей кадровой политики, неспособны проводить гибкую политику занятости, соответствующую принципам экономической целесообразности в условиях рыночной экономики. Действующий КЗоТ препятствует реструктуризации действующих предприятий, накопивших значительный запас лишней рабочей силы.

- ♦ Нормы устаревшего КЗоТа не только сдерживают работодателя в плане избавления от избыточной рабочей силы, но и серьезно ограничивают возможности работников на рынке вторичной занятости: можно иметь только одну вторую работу на половину ставки; вторичная занятость дискриминирована относительно ряда социальных гарантий - оплаты отпуска (кроме случаев официально оформленного совместительства, - в этом случае отпуск оплачивается), временной нетрудоспособности и пр.

- ♦ В сложившейся ситуации, в ответ на "жесткий" КЗОТ, работодатели сформировали свои "правила игры" вопреки действующему трудовому законодательству.

- ♦ Проведенный нами анализ практики применения законодательства свидетельствует о том, что даже в рамках действующего КЗоТ есть очень много вполне легальных путей, позволяющих на законной основе обойти «жесткие» требования закона, - правда это требует определенного времени. Работодатели игнорируют трудовое законодательство не только потому, что оно не соответствует новым экономическим условиям, но и потому, что система надзора за его исполнением позволяет повсеместно нарушать это законодательство.

- ♦ Сложившаяся система социальной поддержки безработных не адекватна масштабам и глубине данного явления. Последние институциональные изменения в данном направлении (поправки к закону "О занятости населения в Российской Федерации", внесенные в июле 1999 года; упразднение Фонда Занятости) только усугубили положение безработных. Семьи, имеющие в своем составе безработных, относятся к домохозяйствам с высоким риском бедности.

- ♦ Семьи работающих бедных составляют около 40% от общей численности бедного населения.

Все это свидетельствует о том, что, с одной стороны, необходима реформа трудового законодательства, с другой стороны, масштабы бедности уже таковы, что эта реформа не должна привести к увеличению числа работающих бедных. Это означает, что реформа действительно необходима, но пути ее реализации весьма ограничены. В частности либерализация норм, регулирующих трудовые отношения, возможна только в условиях существования адекватной системы социальной поддержки безработных.

6. Региональный аспект стратегии содействия сокращению бедности

6.1. Контрасты регионального развития: базисные причины, советское наследие и новые черты переходного периода

Базисные причины. Бедность в такой большой стране как Россия имеет и общие черты и значительную территориальную дифференциацию. Причинами этого являются крайняя неоднородность российских регионов по уровню экономического развития, состоянию рынка труда, половозрастной структуре населения, урбанизированности и условиям жизни.

Различия в уровне бедности и доходов населения характерны для любой страны, они являются следствием территориальных диспропорций экономического развития. Экономический рост не может быть одномоментным и повсеместным, он начинается в территориально локализованных «точках роста» или центров с наиболее благоприятными социально-экономическими условиями. Концентрация инвестиций в «точках роста» необходима для инновационных процессов, которые затем распространяются и на периферию, что позволяет развиваться более отсталым территориям. Эти объективно существующие механизмы развития делают территориальное экономическое неравенство неизбежным, а полное выравнивание региональных диспропорций, особенно для больших стран - недостижимым в принципе.

Наиболее сильны территориальные диспропорции уровня жизни в странах догоняющего развития, в том числе и в странах с переходной экономикой. Для них территориальная социальная политика особенно важна, т.к. рост социального и имущественного неравенства населения разных регионов увеличивает опасность социально-политических конфликтов и дезинтеграции. В 1990-е годы все эти проблемы стали актуальными и для Российской Федерации.

Советское наследие. Анализ проблем бедности в России необходимо начать с тех региональных и поселенческих диспропорций, которые были унаследованы от советского периода. В этот период все регионы РФ можно было разделить на три основных типа:

- сырьевые регионы нового освоения (Европейский Север, север Сибири и Дальний Восток), в которых номинальные и реальные душевые доходы населения были самыми высокими благодаря северным надбавкам к заработной плате, а доля бедных - минимальной;
- развитые индустриальные регионы староосвоенной Европейской части и Урала. В них проживала большая часть населения РФ, которое имело средние показатели доходов, среди малообеспеченных преобладали традиционные группы риска, особенно - пожилое нетрудоспособное население;
- значительно более отсталые, слабо индустриализированные территории (особенно автономные республики Северного Кавказа) с самым низким уровнем заработной платы, особенно в сельском хозяйстве, наиболее высокой долей семей с низкими доходами, концентрацией бедности в многодетных семьях, число которых было велико в условиях незавершенного демографического перехода.

Дистанция между регионами в уровне заработной платы (главного источника доходов) зависела от отраслевой структуры экономики и географического положения. Максимальные различия в заработной плате в 80-е годы были между работниками

добывающих отраслей Крайнего Севера и занятыми в сельском хозяйстве республик Северного Кавказа (в 3 - 4 раза)¹²⁹. С учетом натуральных поступлений из личного подсобного хозяйства, наиболее развитого на юге, различия в совокупных доходах были на четверть ниже¹³⁰. Реальный сглаживающий эффект был еще сильнее, т.к. «серые» доходы явно недоучитывались: например, по обеспеченности легковыми автомобилями Северо-Кавказский экономический район лидировал. Необходимо отметить, что основная часть регионов имела близкие показатели доходов населения и уровня бедности, регионы с полярными показателями были географически локализованы на северо-востоке и юге России.

По сравнению с региональными, поселенческие различия были менее выраженными. Только в Москве уровень заработной платы был на 15-20% выше соседних областных центров, благодаря концентрации управленческой занятости. В основном уровень заработной платы определялся специализацией экономики города и его географическим положением, поэтому доходы населения в северных городах нового освоения были самыми высокими, а в сельской местности и городах юга – формально самыми низкими.

В советское время важнейшими механизмами выравнивания территориальных различий уровня жизни были:

- система планового перераспределения финансовых ресурсов между регионами;
- единая для страны тарифная система оплаты труда во всех отраслях экономики;
- регулирование цен и огромные дотации на основные продукты питания и платные услуги (жилищные, транспортные);
- единая система общественных фондов потребления, предоставление бесплатных услуг.

Данные механизмы работали в первую очередь на территориальное выравнивание уровня заработной платы и структуры населения по доходам, но для слаборазвитых и аграрных территорий это удавалось сделать только отчасти. Кроме выравнивания реализовывалась задача поддержки развития приоритетных регионов. В добывающих регионах Севера более высокий уровень жизни обеспечивался значительными надбавками к заработной плате при очень невысоких ценовых надбавках к стоимости товаров и услуг, заниженных транспортных тарифах. В крупнейших столичных городах, население которых имело лучшую систему снабжения, барьером для мигрантов служила система административных ограничений проживания (прописка). Вследствие таких ограничений при плановой системе трудно было оценивать региональный уровень жизни и бедности через показатели доходов, т.к. фактическое потребление лимитировалось не только величиной доходов, но и доступом к дефицитным товарам и бесплатным услугам. Но в целом действенность советских механизмов территориального выравнивания доходов (хотя и на очень низком уровне) была достаточно высокой.

Переходный период. В период кризиса 90-х годов регионы России разделились на два типа: с одной стороны, это «открытые», связанные с мировой экономикой сырьевые регионы экспортной ориентации и крупнейшие города с быстро растущим третичным сектором, с другой стороны, - «закрытые» регионы внутренней экономики с наиболее сильным экономическим спадом. К последним относится около 70% всех субъектов РФ, в которых живет 2/3 населения страны.

¹²⁹ Труд в РСФСР. М.: Госкомстат, 1990.

¹³⁰ Народное хозяйство СССР в 1990 г. – М.: Финансы и статистика, стр. 112.

Региональные экономические контрасты чрезвычайно велики: душевой ВРП¹³¹ Тюменской области почти в 13 раз выше показателя Ингушетии. Средний показатель пяти регионов-лидеров в 5,5 раз выше душевого ВРП пяти регионов-аутсайдеров. Относительно благополучных регионов в России явное меньшинство, только в 22 субъектах из 78¹³² уровень душевого ВРП превышает среднероссийский показатель (Приложение 6.2, Таблица 6.2.1). Четверть регионов - явные аутсайдеры, с ВРП ниже 2/3 от среднероссийского уровня.

Основой неравенства доходов стали различия в отраслевой структуре региональной экономики. Регионы со специализацией на машиностроении, отраслях ВПК, легкой и пищевой промышленности имели наибольший спад, в них к 1996 г. осталось 20-45% промышленного производства от уровня 1990 г. В регионах со специализацией на отраслях топливно-энергетического комплекса и металлургии сохранилось 60-75% объемов производства. В крупнейших городах (прежде всего федеральных) высокие темпы спада промышленного производства были компенсированы быстрым развитием сектора услуг.

Промышленный рост, начавшийся после финансового кризиса августа 1998 г., несколько уменьшил диспропорции, т.к. в первую очередь объемы производства росли в импортозамещающих отраслях и, соответственно, в регионах «внутренней» экономики. Но считать этот рост устойчивым трудно, что подтверждается ухудшением промышленной динамики с осени 2000 г. В результате, проблемы бедности в регионах «внутренней» экономики, особенно имевших максимальный спад производства за 1991-96 гг., выражены наиболее сильно.

В кризисный период 90-х годов механизмы территориального выравнивания и перераспределения либо были свернуты, либо значительно сократились в объемах:

- ♦ Рыночные реформы сопровождались либерализацией и резким ростом цен на товары и услуги с последующей их дифференциацией по регионам, значительно более сильной, чем в советский период¹³³.

- ♦ Возросла дифференциация оплаты труда в различных отраслях экономики¹³⁴, и как следствие, в регионах с разной специализацией; при этом во всех регионах в структуре занятых увеличилась доля низкооплачиваемых работников бюджетной сферы (на 6-10% за 90-е годы).

- ♦ Выросли различия в источниках доходов по регионам и поселениям: для населения крупнейших городов все большую роль стали играть предпринимательские доходы, для жителей юга и сельской местности – доходы от ЛПХ.

- ♦ За исключением нескольких регионов (Ульяновская обл., Татарстан), к середине 90-х годов исчезли продовольственные дотации, но уровень бюджетных дотаций на ЖКХ резко различается по регионам и зависит от политики властей. Нередко максимальные дотации имеют наиболее развитые субъекты (Москва), что еще более увеличивает региональные диспропорции уровня бедности.

- ♦ Неравномерно снизился объем и сократилось число бесплатных услуг, предоставляемых через общественные фонды потребления. В ориентированных на экспорт регионах, прежде всего нефтегазодобывающих (Ханты-Мансийский и Ямало-

¹³¹ ВРП скорректирован на прожиточный минимум в регионе по методике, используемой в российских Докладах о развитии человеческого потенциала Программы развития ООН.

¹³² без учета автономных округов, по которым ВРП не рассчитывается, и Чеченской республики.

¹³³ поясные цены различались в 1,5 раза, стоимость региональных минимальных продуктовых наборов в 1998-99 гг – в 4 раза.

¹³⁴ Средняя заработная плата в нефтегазовой промышленности автономных округов Тюменской области теперь в 10-15 раз выше заработной платы занятых в сельском хозяйстве республик Северного Кавказа.

Ненецкий АО), а также в некоторых республиках с особым бюджетным режимом (Татарстан), сохранились большие объемы бесплатного потребления, т.к. часть услуг дотируется из доходов предприятий или республиканского бюджета. В слабейших и депрессивных регионах качественное и количественное сокращение бесплатных услуг было максимальным, что привело к нарастанию различий в уровне бедности.

♦ В условиях экономического кризиса значительно сократились объемы перераспределения финансово-бюджетных ресурсов для поддержки слаборазвитых и приоритетных регионов.

♦ В результате роста территориальных экономических диспропорций за 90-е годы и свертывания механизмов выравнивания региональные различия в уровне доходов и бедности стали намного сильнее.

6.2. Региональные различия и динамика доходов и уровня бедности

Система показателей. Региональная оценка бедности должна опираться на несколько групп индикаторов:

- ***показатели уровня бедности*** (доли населения с доходами ниже прожиточного минимума), рассчитанные по разным методикам;
- ***базовые экономические индикаторы***, влияющие на показатели бедности (душевой ВРП, соотношение душевых денежных доходов и прожиточного минимума, уровень безработицы);
- ***демографические и географические факторы***, влияние которых опосредовано (демографическая структура, семейный состав и особенности расселения).

При таком построении системы показателей региональный анализ базируется не только на прямых индикаторах, но и на факторах, объясняющих их дифференциацию. Это помогает уточнить сами показатели бедности, т.к. при учете доходов в странах с переходной экономикой возникают серьезные методические и инструментальные проблемы, что делает дискуссионным приоритетность показателей доли населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Предложенный перечень индикаторов достаточно широк и явно неравнозначен. Необходима экспертная оценка каждого показателя и выделение группы наиболее значимых и достоверных из них, чтобы более адекватно оценить уровень бедности в регионах и его связь с основными факторами социально-экономического развития.

На основе проведенного нами анализа (Приложение 6.1) была выделена **группа индикаторов бедности**, которые в совокупности наиболее адекватно описывают региональные различия, доступны и регулярно измеряются, позволяют содержательно интерпретировать разработанную на их основе типологию регионов по уровню бедности:

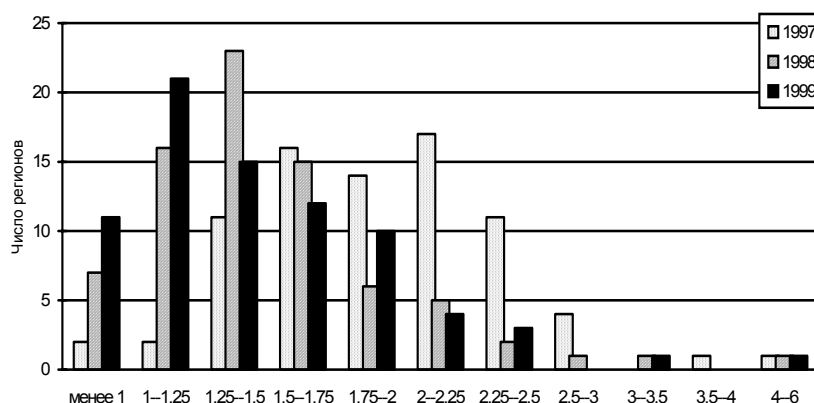
- Доля населения с душевыми доходами ниже прожиточного минимума (балансовый метод оценки доходов на основе данных макроуровня).
- Доля населения с располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума (оценка на основе данных бюджетной статистики).
- Соотношение среднего уровня душевых денежных доходов и прожиточного минимума.

Региональная дифференциация. Территориальные контрасты уровня жизни можно оценить через соотношение душевых доходов и прожиточного минимума (рис. 1). Покупательная способность доходов населения беднейших субъектов РФ в 8-12 раз

ниже, чем у лидера – Москвы. За столицей следует небольшая группа относительно благополучных экспортноориентированных регионов – нефтегазовые округа Западной Сибири, Самарская, Мурманская, Липецкая, Белгородская области, Красноярский край, республики Коми и Татарстан.

Основная масса субъектов РФ имеет доходы ниже среднероссийского уровня. Срединная группа особенно подвижна – в относительно благополучном 1997 г. она была более размытой, в кризисных условиях 1998-99 гг. срединные регионы теснее смыкались с аутсайдерами. К наиболее проблемной группе относятся 10-12 территорий. Граница зоны крайнего неблагополучия неустойчива, что затрудняет выделение регионов с наиболее высоким уровнем бедности в качестве приоритетных объектов, на которые должна быть нацелена политика содействия сокращению бедности.

рис. 1. Распределение регионов РФ (без автономных округов) по отношению денежных доходов к прожиточному минимуму, по состоянию на ноябрь каждого года



Региональные различия заметны и при анализе структуры доходов. В среднем по стране доля заработной платы в денежных доходах составляет около 36%¹³⁵. Но в северных и восточных регионах доля заработной платы гораздо выше (50-70%), чем на аграрном юге (20-30%), где важную роль играют доходы от товарного личного подсобного хозяйства. В крупнейших городах доходы от вторичной и скрытой занятости слабо фиксируются статистикой, поэтому доля заработной платы формально существенно ниже (в Москве например, - около 18%), при этом особенно велика роль доходов от предпринимательской деятельности.

Как уже отмечалось, уровень бедности по регионам оценивался двумя способами: по доле населения с душевыми доходами ниже прожиточного минимума, рассчитанного по балансовому методу (рис. 2), и по доле населения с располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума (рис.3), оцененными по данным бюджетной статистики.

Региональные показатели бедности по балансовому методу поляризованы сильнее по сравнению с бедностью, рассчитанной по располагаемым ресурсам (рис. 4). Около 25 регионов, расположенных в Центре и на юге страны, имеют примерно равные показатели бедности и по доходам, и по располагаемым ресурсам. В то же

¹³⁵ с дооценкой на скрытую заработную плату - 65%

время, многие соседние регионы со схожими географическими и социально-экономическими условиями отличаются очень разным соотношением двух показателей бедности (Приложение 6.2, Таблица 6.2.3.). Например, в Москве оба показателя бедности близки, а в Санкт-Петербурге различаются почти в два раза. Наиболее вероятное объяснение таких различий – неполнота региональной выборки и данных о доходах.

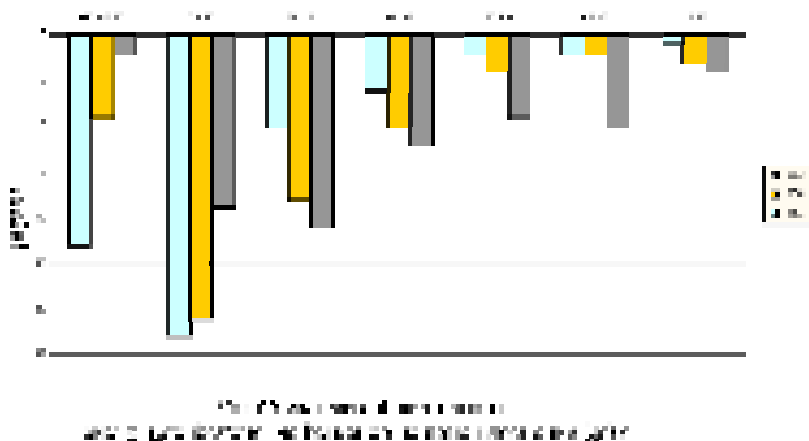
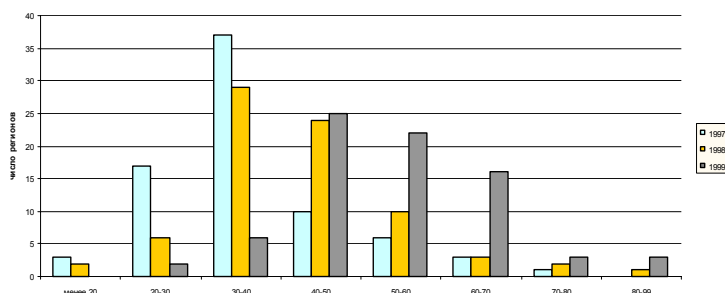


рис. 3 Распределение регионов по доле населения (%) с располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума



Типы регионов по уровню бедности. Типология регионов по уровню бедности основана на данных о бедности по располагаемым ресурсам и балансовому методу (Приложение 6.2, Таблица 6.2.2), с учетом соотношения душевых денежных доходов и прожиточного минимума. Дополнительно анализировались показатели душевого ВРП, различия в открытости экономики, занятости, демографических показателях и условиях жизни, влияющих на уровень бедности в регионах. В результате было выделено пять типов регионов по уровню развития и остроте проблем бедности,

некоторые типы разделены на группы для выделения присущей им специфики бедности (Таблица 1).

1. Наименее развитые республики (и автономные округа) с максимальным уровнем бедности - отличаются сильным спадом производства и деиндустриализацией экономики на фоне слабой социальной модернизации, значительным приростом населения, большой долей многодетных семей. Это группа явных аутсайдеров с минимальным ВРП и душевыми доходами, самой высокой долей бедных (70-90% населения) и максимальной общей безработицей (по методологии МОТ), особенно среди молодежи. Но оценить реальный уровень безработицы и глубину бедности в этих регионах сложно из-за значительного недоучета занятости в неформальной экономике внутри регионов, доходов от ЛПХ и поступлений от трудовых мигрантов, сезонно или длительное время работающих в других районах России.

2. Менее развитые регионы с высоким уровнем бедности:

а) Республики с завершающимся демографическим переходом, маломобильным населением, повышенной долей аграрной и бюджетной занятости, формирующей низкие доходы населения, отличаются высокой долей семей с детьми среди бедных.

б) Северные слабоосвоенные регионы с депрессивной и не ориентированной на экспорт экономикой, максимальной стоимостью жизни, высокой безработицей, концентрацией бедности в трудоспособных возрастах и семьях с детьми, критическим уровнем незанятости и бедности в поселениях при закрывающихся предприятиях.

в) Депрессивные области староосвоенных регионов Европейской части с сильным спадом производства в 1990-96 гг., значительной зарегистрированной безработицей и высоким уровнем бедности из-за незанятости и низкой оплаты труда, отличаются большой долей старого населения среди имеющих низкие доходы.

г) Депрессивные неэкспортные регионы юга Сибири и Дальнего Востока с сильным спадом и медленным выходом из кризиса, в основном без значительной зарегистрированной безработицы, но с высоким уровнем бедности из-за скрытой незанятости и низкой оплаты труда во всех секторах экономики.

Таблица 6.1. Типы регионов по уровню бедности

Тип	Регионы	Средняя доля бедных, %	
		по денежным доходам	по располагаемым ресурсам
1.Наименее развитые острокризисные республики и АО*			
	Ингушетия, Дагестан, Калмыкия, Тыва, Усть-Ордынский и Агинский Бурятский АО	83	83
2.Менее развитые и кризисные регионы			
а)слаборазвитые республики	Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Алтай, Бурятия, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария	61	63
б)северо-восточные	Магаданская обл., Чукотский, Корякский, Эвенкийский, Таймырский, Коми-Пермяцкий АО	62	77
в)депрессивные Европейской части	Тверская, Ивановская, Псковская, Кировская, Рязанская, Пензенская, Архангельская, Ленинградская, Волгоградская**	57	60
в)депрессивные юга Урала, Сибири и	Читинская***, Амурская обл., Еврейская АО Новосибирская, Алтайский край,	55	60

Дальнего Востока	Курганская		
3. Регионы срединной зоны			
а)с уровнем бедности выше среднего	Костромская, Смоленская, Брянская, Калужская, Владимирская, Калининградская, Саратовская, Астраханская, Ставропольский край, Адыгея, Удмуртия, Омская, Хакасия, Сахалинская, Камчатская, Приморский край, Ненецкий АО	40	53
б)со среднероссийским уровнем бедности	С.-Петербург, Вологодская, Карелия, Московская, Орловская, Тульская, Ярославская, Нижегородская, Воронежская, Курская, Тамбовская, Ульяновская, Ростовская, Краснодарский край, Северная Осетия, Башкортостан, Оренбургская, Свердловская, Челябинская, Томская, Кемеровская, Иркутская, Хабаровский кр., Якутия, <i>Пермская, Новгородская</i>	30	46
4. Относительно благополучные регионы			
а)более развитые староосвоенные	Самарская, Белгородская, Липецкая, Татарстан	25	36
б)экспортные северные и восточные	Тюменская, Мурманская, Красноярский край, Коми	21	36
5. Наиболее благополучные субъекты РФ			
а)крупнейшие экспортеры	Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский АО	14	Нет данных
б)столица	Москва	23	29

* автономные округа учтены только в уровне бедности по денежным доходам (балансовый метод)

** курсивом выделены области переходного (к более благополучному) типа.

*** Читинская область по показателям душевых доходов и бедности близка к 1 типу (более 80%) и в суммарном показателе не учтена.

3. Срединная зона включает половину регионов РФ, в которых уровень бедности несколько выше среднего или близок к среднему. Регионы со средней долей бедных являются переходными к относительно благополучным регионам, но либо «не дотягивают» до них по доходам населения, либо имеют более высокий прожиточный минимум.

4. Относительно благополучные регионы:

а) Регионы Европейской части с преимущественным расселением в крупных городах, диверсифицированной «открытой» экономикой, невысоким прожиточным минимумом и более высокими реальными доходами. Пониженный уровень бедности сочетается с более равномерным распределением семей по доходам.

б) Северные и восточные регионы с «открытой» (экспортной сырьевой) экономикой, высокими номинальными доходами, сильной поляризацией населения по уровню доходов. Более низкий уровень бедности сочетается с ее локализацией в стандартных группах риска (неполных и многодетных семьях, семьях безработных).

5. Наиболее благополучные субъекты РФ с максимальными доходами, низкой долей бедных, концентрацией бедности либо в старших возрастных группах (столица РФ), либо в неполных семьях или семьях безработных (нефтегазодобывающие округа Тюменской области).

Такая структуризация региональной картины бедности помогает сформулировать **стратегическую задачу выбора приоритетов** в условиях ограниченных ресурсов: либо «подтягивать» слабейших, направляя основную часть средств в 10-15 регионов с

глубокой и застойной бедностью, либо распределять ресурсы более равномерно, тем самым добиваясь заметного снижения уровня бедности в менее кризисных регионах срединной зоны. Представляется, что второй путь более эффективен с точки зрения сокращения и локализации бедности в России.

Бедность в поселениях разного типа. По своей значимости внутрирегиональные контрасты в уровне доходов и бедности сравнимы с региональными различиями. Особенно наглядными они становятся при сравнении крупнейших городов с малыми городскими и сельскими поселениями. Коротко остановимся на некоторых специфических характеристиках различных типов поселений применительно к стратегии содействия сокращению бедности.

На уровень бедности в различных типах поселения воздействуют несколько факторов:

- численность населения и статус города: в крупнейших городах - центрах регионов - рынок труда более диверсифицирован и имеет больше высокооплачиваемых рабочих мест, благодаря опережающему развитию рыночной экономики и новым видам занятости;
- специализация экономики города на экспортных отраслях или производстве продукции внутреннего спроса стала в 90-е годы причиной значительных различий в заработной плате; проблемы занятости также являются наиболее острыми в депрессивных городах «внутренней» экономики;
- положение города (сельского поселения) в пределах или вне крупных агломераций создает разные условия для территориальной мобильности населения и маятниковой миграции в крупные центры;
- уровень развития региона, в котором расположены населенные пункты, – от которого зависит объем поступающих в муниципалитеты бюджетных трансфертов на социальные цели;
- природно-географические условия для развития личного подсобного хозяйства, ставшего в годы кризиса важнейшим источником доходов значительной части населения малых городов и сельской местности.

Исходя из сочетания воздействий этих факторов, можно представить обобщенную шкалу поселений по остроте проблем бедности:

1. Сельские поселения вне агломераций. Наиболее высокий уровень бедности характерен для Нечерноземной зоны, где в малых сельских поселениях живут в основном пенсионеры старших возрастов.

2. Монопрофильные малые и средние города депрессивных отраслей в кризисных регионах. Отличаются максимальным уровнем бедности всех групп населения. Основными причинами бедности являются невыплаты заработной платы и массовая безработица. Часто бедность носит застойный характер из-за низкой территориальной мобильности населения.

3. Малые и средние города - местные центры вне агломераций. Отличаются концентрацией занятости в низкооплачиваемых отраслях бюджетной сферы и переработки сельскохозяйственной продукции, старой возрастной структурой населения и высокой долей пенсионеров среди бедного населения, минимальными возможностями создания новых рабочих мест из-за слабого притока инвестиций. Бедность в них носит застойный характер.

4. Города - местные центры и сельские поселения в пределах агломераций. Низкие доходы живущих и работающих в этих поселениях дополняются более высокими заработками маятниковых мигрантов. Благодаря трудовым миграциям менее остра проблема молодежной безработицы.

5. Крупные города с более высокими, но сильно поляризованными доходами, они имеют более диверсифицированный рынок труда и более развитый малый бизнес.

6. Малые и средние города со специализацией на экспортных отраслях, с самым высоким уровнем заработной платы и резкой поляризацией доходов между занятыми в основных производствах и бюджетной сфере.

7. Крупнейшие города - центры регионов, концентрирующие человеческий капитал (более молодое, активное и высокообразованное население). В этих городах наиболее диверсифицирован рынок труда, минимальна безработица и резко поляризованы доходы населения.

Данная шкала составлена экспертным путем, т.к. реальные различия в уровне бедности невозможно измерить из-за отсутствия статистической информации¹³⁶. Для городского населения косвенным измерителем могут служить данные об уровне заработной платы в зависимости от специализации экономики города и его (города) величины (Приложение 6.4, Таблицы 6.4.1-6.4.2).

Проблема сельской бедности неоднозначна. По уровню доходов сельское население значительно отстает от городского: душевые располагаемые ресурсы сельских жителей в 1999 г. были на 31% ниже, чем у горожан, а денежные доходы - на 45%, т.е. почти в 2 раза. Но региональные и поселенческие различия достаточно велики. Трудоспособное население центральных усадеб сельскохозяйственных предприятий имеет низкие заработки, но компенсирует значительную часть дефицита денежных доходов за счет развитого подсобного хозяйства. В малых сельских поселениях Нечерноземной зоны бедность старых пенсионеров, физически не способных вести личное подсобное хозяйство, доходит до нищеты. Уровень бедности имеет зональный характер, т.к. доходы от подсобного хозяйства в южных селах выше. Но все эти различия можно оценить только экспертно, поскольку данные о доходах в сельской местности разных регионов отсутствуют.

6.3. Государственная политика выравнивания территориальных диспропорций социальных расходов: бюджетные и внебюджетные механизмы.

Региональные различия в уровне бедности зависят не только от трудовых доходов населения, но и от социальных расходов государства, финансируемых из бюджетов разного уровня и внебюджетных фондов. Территориальные диспропорции экономического развития приводят к сильнейшему неравенству налогового потенциала. Душевые налоговые доходы региональных бюджетов различаются в десятки раз: в нефтегазовых автономных округах, Тюменской области и Москве они в 3-4 раза выше среднероссийских, а в Тыве, Дагестане, Бурятских автономных округах составляют только 15-20% от среднероссийского уровня. Следовательно, важной задачей государства является территориальное выравнивание финансирования социальных расходов. В России уже сформированы механизмы уменьшения территориальных диспропорций, но проблема их эффективности чрезвычайно актуальна. Для того чтобы оценить, насколько существующие механизмы эффективны с точки зрения борьбы с бедностью, мы использовали данные Минфина за 2000 г. и региональные расчеты по бюджетному и внебюджетному финансированию

¹³⁶ Показатели душевых денежных доходов, прожиточного минимума и доли бедного населения рассчитываются Госкомстатом только на уровне субъектов РФ.

социальных расходов из «Доклада о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации в 2000 г.»¹³⁷.

Государственное финансирование социальной сферы в России осуществляется за счет средств федерального, региональных и местных бюджетов и из внебюджетных фондов (Приложение 6.5, Таблица.6.5.1). Социальные расходы (Приложение 6.5, Таблица 6.5.2) по отдельным статьям распределены между уровнями бюджетов в разных пропорциях:

- на федеральный бюджет ложится большая часть расходов на социальную политику;
- на региональный уровень приходится наиболее весомая доля расходов на здравоохранение и культуру;
- муниципальные бюджеты несут основной груз расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и образование.

Расходы федерального бюджета. Объемы социальных расходов федерального бюджета относительно невелики (917 рублей на человека в 2000 г.), но среди них расходы на социальную политику являются важнейшей статьей (50%), далее идут расходы на образование (28%). При этом по объему социальные расходы федерального бюджета больше всей финансовой помощи (трансфертов) региональным бюджетам.

Распределение социальных расходов федерального бюджета между регионами крайне неравномерно: на душу населения даже без учета Москвы они различаются по субъектам РФ в 30 раз, а федеральные расходы на социальную политику – более чем в 70 раз. Даже между соседними регионами с примерно равными социальными условиями нередко огромные различия. Некоторая логика в распределении расходов все же есть: максимальные душевые расходы на социальную политику (в основном это пособия на детей) характерны для регионов Северного Кавказа; все другие расходы максимальны там, где концентрируются крупнейшие образовательные, культурные, медицинские центры, финансируемые из федерального бюджета (прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге). В итоге вместо единой федеральной социальной политики в регионах в лучшем случае инерционно поддерживаются существующие объекты социальной сферы (в основном федерального подчинения) и дотируются пособия на детей там, где эта проблема наиболее остра из-за нехватки средств в бюджетах слаборазвитых субъектов.

Региональные бюджеты. Основная тяжесть социальных расходов ложится на консолидированные бюджеты регионов, которые тратят на социальные цели в 4,5 раза больше средств, чем федеральный бюджет¹³⁸.

Для сокращения разрыва между «богатыми» и «бедными» регионами осуществляется перераспределение бюджетных средств через Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР). Доля ФФПР в бюджете постоянно изменяется, в целом снижаясь¹³⁹. В 2001 г. в федеральном бюджете появился Фонд компенсаций, в

¹³⁷ Кроме того, использованы материалы полномасштабного исследования финансов бюджетов и внебюджетных фондов в региональном разрезе, проведенного в 1999 г. под руководством А.М. Лаврова. Его результаты опубликованы в книге «Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков». Издание осуществлено московским центром Института «Восток-Запад» в рамках Программы «Открытые финансы».

¹³⁸ При этом душевые объемы расходов на социальную политику сопоставимы, т.к. в расходах региональных бюджетов эта статья составляла в 1999 г. только 11%, а в федеральных расходах в регионах – 58%.

¹³⁹ В 1999 г. в него перечислялось 14% налоговых доходов федерального бюджета (без таможенных платежей). С 2000 года размер ФФПР и отдельных трансфертов фиксирован в рублях, его доля

который выделены средства на детские пособия и социальные льготы для инвалидов. В результате суммарные средства ФФПР и Фонда компенсаций в 2001 г. составили 12% налоговых доходов без таможенных платежей или 11,2% всех налоговых доходов.

После принятия "Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах" существенно повысилась объективность методики расчета трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов. Вместо субъективных фактически сложившихся доходов и расходов в расчетах стали использоваться оценки налогового потенциала и расходных потребностей регионов. Формула распределения трансфертов достаточно проста: исходя из размеров ФФПР дотационные регионы выравниваются до единого уровня, не превышающего уровень бюджетной обеспеченности недотационных субъектов. Согласно этой методике более 60 субъектов РФ получали дотации из ФФПР. В беднейших регионах – Дагестане, Ингушетии, Тыве – доля финансовой помощи из федерального бюджета составила 70-80% бюджетных доходов этих республик.

Но даже при таком выравнивании разница в душевой бюджетной обеспеченности между сильнейшими регионами и получателями дотаций из ФФПР остается многократной – до 10 раз (Приложение 6.5, Таблица 6.5.3). Отсутствие заметного выравнивающего эффекта не позволяет довести социальные расходы бюджетов слабейших регионов до минимально приемлемого уровня. Создается кумулятивный эффект - высокая доля бедного населения в этих регионах сочетается с острым дефицитом финансирования здравоохранения, образования, невыплатой пособий нуждающимся семьям.

К сожалению, при сильной поляризации экономического развития региональное неравенство в обеспеченности социальными услугами государства неизбежно. Но ратовать за большие объемы перераспределения весьма опасно, т.к. основная тяжесть «вытягивания» отстающих регионов лежит на 10-12 субъектах РФ, в которых социальные расходы бюджетов также трудно назвать достаточными. Рост объемов перераспределения, помимо ухудшения положения сильных регионов, приводит к усилению иждивенческих настроений в слабых субъектах РФ, потере стимулов к увеличению собственных налоговых доходов.

С позиций борьбы с бедностью представляется, что уровень бюджетного перераспределения все же может быть несколько выше (в США и Канаде он достигает 17-18% федерального бюджета). Но определение «золотой середины» возможно только на базе объективных расчетов потребностей регионов в бюджетных расходах и более полного учета их налогового потенциала. Кроме того, нужно понимать, что увеличение объемов перераспределения не даст значительного роста выплат малоимущим, т.к. основную часть дополнительных поступлений поглотят расходы на субсидирование ЖКХ, на образование и здравоохранение, доля которых составляет более 85% социальных расходов консолидированных региональных бюджетов. Есть и немалая опасность субъективных приоритетов в расходовании средств: в Якутии в 90-е годы более 30% всех расходов регионального бюджета (включая федеральные трансферты) шло на амбициозную программу образования в ущерб другим статьям расходов; в ряде регионов (Рязанская, Тульская области) проводится политика неэффективной поддержки сельского хозяйства вместо увеличения социальных расходов. Поэтому любое перераспределение средств на социальные цели из федерального бюджета должно осуществляться под жестким контролем и при четком понимании целей перераспределения.

уменьшилась до 9,4% налоговых доходов (без таможенных платежей) или 7,1% всех налоговых доходов.

Местные бюджеты. Социальные расходы местных бюджетов являются наиболее проблемным звеном. На этот уровень спущено более половины всех социальных расходов при совершенно недостаточных объемах собственных доходов местных бюджетов. Уровень дотационности бюджетов многих административных районов доходит до 70%: даже при расходовании на территории всех региональных налогов они не могут обходиться без финансовой помощи. Только 400 муниципальных образований России из 12,5 тысяч являются донорами¹⁴⁰, в основном это крупные города или монофункциональные города экспортных отраслей. Без приведения в соответствие доходной базы и расходных полномочий местных бюджетов эффективная социальная политика в принципе невозможна.

Кроме того, налоговая база должна быть достаточно стабильной, чтобы муниципалитет мог планировать свои расходы и социальные программы. Пока же в законе "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" закреплены минимальные доли местных бюджетов в налогах лишь в среднем по субъекту Федерации. Это означает, что для конкретного муниципального образования может устанавливаться любая доля, и она может меняться каждый год. В результате изъятия значительной части доходов в региональный бюджет города-доноры нередко имеют более низкие душевые социальные расходы бюджетов, чем сильно дотационные муниципалитеты, получившие финансовую поддержку из фонда региональных трансфертов. Подобное субъективистское «выравнивание» приводит к тому, что из-за низкой оплаты труда бюджетников не сокращается бедность в немногих сильных муниципалитетах и в то же время не снижается бедность в слабых дотационных районах, т.к. «дармовые» перераспределенные средства зачастую тратятся неэффективно, в основном на дотации ЖКХ. Без введения четкого механизма внутрирегионального перераспределения бюджетных доходов социальные расходы так и останутся неэффективной системой «латания дыр».

Дополнительные проблемы для управления социальным развитием создает правовая неурегулированность системы местных органов власти и их бюджетов: далеко не все низовые административные единицы имеют статус муниципалитетов и право на собственный бюджет и финансовую самостоятельность. По регионам правовая ситуация с местным самоуправлением различается кардинально: в некоторых субъектах (Татарстан) даже крупные города не являются муниципальными образованиями, а в других (Тюменская обл.) - чуть ли не все населенные пункты имеют статус муниципалитета.

Проблемы дефицита средств и неэффективности социальных расходов на низовом уровне требуют кардинальных решений. Очевидна необходимость разработки унифицированной методики расчета финансовой помощи местным бюджетам, снижающей субъективизм при перераспределении бюджетных средств.

В рамках стратегии содействия сокращению бедности нужно, прежде всего, определиться с приоритетными принципами территориального выравнивания. Политика ускоренного выравнивания региональных различий в уровне бедности требует концентрации ресурсов в федеральном бюджете и значительных объемов перераспределения по отрегулированной и прозрачной методике расчетов. В этом случае региональный и местный бюджеты должны быть только каналами доставки федеральных средств для адресной социальной помощи. Если же Центр осознает, что региональные диспропорции неизбежны и нужно только не позволять им углубляться до критического уровня, перераспределительная политика будет избирательной

¹⁴⁰ Борескова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местном уровнях // Финансы. – 2000, №5, с. 12-15.

(помощь наиболее отсталым и депрессивным территориям) и меньшей по объемам, а программы борьбы с бедностью в рамках существующих финансовых ресурсов будут реализовывать регионы и муниципалитеты.

Внебюджетные фонды. На социальные внебюджетные фонды приходится более 2/5 всех социальных расходов, это сопоставимо с социальными расходами консолидированных региональных бюджетов. В настоящее время социальные внебюджетные фонды мало чем отличаются от бюджета, поскольку страховые взносы, формирующие большую часть доходов фондов, фактически являются теми же налогами.

Средства Пенсионного фонда направляются, прежде всего, на выплату государственных пенсий, а также пособий по уходу за ребенком старше 1,5 лет и оказание материальной помощи престарелым и нетрудоспособным гражданам. Из Фонда занятости финансируются пособия по безработице и некоторые другие выплаты гражданам (например, материальная помощь членам семей безработного), а также мероприятия, направленные на сокращение безработицы (профессиональная подготовка и переподготовка, общественные работы, сохранение и создание дополнительных или новых рабочих мест и т.п.). С 2001 года Фонд занятости был упразднен. Функции выплаты пособий по безработице переданы службам занятости, а финансирование программ, направленных на поддержку занятости, будет производиться напрямую из федерального бюджета. Расходы Фонда социального страхования более разнообразны – это пособия по временной нетрудоспособности, беременности и родам, по уходу за ребенком до 1,5 лет, социальное пособие на погребение, оплата путевок в санаторно-курортные учреждения, проезда к месту лечения, лечебного питания, частичная оплата путевок в детские загородные оздоровительные лагеря и др.

Душевые расходы территориальных отделений фондов близки к душевым расходам региональных бюджетов. В среднем по России в 1999 г. на одного человека было затрачено из социальных фондов 2,6 тыс. рублей, в т.ч. из Пенсионного фонда – 1,9 тыс. рублей (в расчете на одного пенсионера – 7,1 тыс. рублей), Фонда социального страхования – 300 рублей, Фонда занятости¹⁴¹ – 80 рублей.

Собираемые в регионах доходы фондов в расчете на душу населения сильно различаются, т.к. велики территориальные различия в уровне заработной платы. У каждого из фондов своя методика перераспределения доходов и расчета финансовой помощи территориальным отделениям. Наибольшая степень выравнивания достигается в Пенсионном фонде, но и здесь разница между максимальным и минимальным душевым доходом территориальных отделений фонда даже с учетом региональных различий в прожиточном минимуме достигает в расчете на одного пенсионера 4,4 раза. Для Фонда занятости этот показатель составлял более 7 раз, а для Фонда социального страхования – 54 раза.

Разница между фондами объясняется регламентацией их расходов. Размеры пенсий законодательно определены, поэтому между субъектами РФ не может быть очень больших различий. То же самое касается и пособий по безработице, но объемы финансирования мероприятий по созданию рабочих мест, профессиональной переподготовке могут быть разными. Региональное неравенство в расходах на социальное страхование (особенно финансирование детских лагерей, спортшкол, санаторного лечения) можно считать даже справедливым, поскольку социальными благами должны в первую очередь пользоваться те, за чей счет они обеспечиваются.

¹⁴¹ С 2001 года внебюджетный Фонд занятости перестал существовать, а финансирование активных и пассивных программ на рынке труда стало осуществляться из средств федерального бюджета.

В Фонде занятости до 2001 годы душевые расходы были выше всего в наиболее экономически благополучных субъектах РФ и в северо-восточных регионах (в 1,5 – 3,5 раза больше среднего по РФ). Причиной явились большие доходы Фонда в этих субъектах, хотя на севере существовали дополнительные расходы на компенсацию затрат безработным гражданам, выезжающим из северных субъектов по предложению службы занятости. Концентрация средств Фонда в регионах с относительно благоприятной ситуацией на рынке труда (особенно в Москве) не позволяла выравнивать доходы. Возникал "порочный круг" – чем проблемнее регион, тем меньше у него средств для проведения сколь-либо значимой политики занятости, и тем меньше у него шансов улучшить ситуацию на региональном рынке труда. Централизация средств на поддержку занятости призвана изменить сложившееся положение, но она будет эффективной только при продуманной политике перераспределения. С изменением источника финансирования в 2001 году ситуация практически не изменилась, поскольку средства в регионы поступают исходя из их «запросов», сформированных во времена существования Фонда занятости.

Для Фонда социального страхования фактор экономического благополучия играет даже большую роль в силу меньших масштабов перераспределения доходов. Кроме того, душевые показатели выше в северных и восточных регионах из-за оплаты транспортных расходов северянам, выезжающим на отдых в южные районы¹⁴².

В результате, территориальные приоритеты в расходах отдельных социальных внебюджетных фондов не совпадают, часто возникают сомнения по поводу справедливости и эффективности перераспределения средств между регионами, т.к. диспропорции огромны и не всегда объяснимы. Поэтому информация о финансовых потоках социальных фондов должна стать более доступной, а принятие решений требует широких обсуждений.

Таким образом, основная проблема социальных расходов в регионах - слабая координация социальной политики. Перераспределение доходов между территориями в рамках государственного бюджета и внебюджетных фондов осуществляется независимо друг от друга, также фактически независимы расходы федерального и консолидированных региональных бюджетов.

6.4. Стратегия содействия сокращению бедности в условиях высокого уровня регионального неравенства

При выработке предложений по стратегии содействия сокращению бедности, учитывающих региональную специфику этой проблемы, мы опирались на предложенную выше типологию регионов. Для России совершенно недостаточна только общефедеральная стратегия сокращения бедности из-за гигантской разницы условий и факторов социально-экономического развития. Меры, пригодные для одних регионов, могут быть недостаточными и даже неэффективными для других. В программах борьбы с бедностью должны выделяться приоритетные направления для регионов и поселений разных типов.

Методические задачи. Для того чтобы формулировать такую стратегию, прежде всего, необходимо решить некоторые методологические вопросы. Разработка стратегии борьбы с бедностью возможна только на базе достоверной информации о

¹⁴² Душевые доходы территориальных отделений Фонда в Таймырском АО в 19 раз выше среднего, в Ямало-Ненецком АО – в 5 раз, в Ханты-Мансийском АО – в 3,5 раза, в Москве, Коми, Самарской области, Ненецком и Чукотском АО - от 1,5 до 2 раз. При этом есть регионы, где душевые доходы фондов не составляют и половины от среднего по России.

масштабах бедности на уровне регионов и поселений. Для улучшения качества статистической информации требуется решение следующих задач:

1. Создание репрезентативных региональных выборок для бюджетных обследований и увеличение численности респондентов в регионах, где объем выборки недостаточен для анализа уровня жизни населения. Источником дополнительного финансирования могут быть региональные бюджеты, поскольку именно региональные власти нуждаются в адекватном определении границы бедности и реальной численности населения с низкими доходами, что позволит оптимизировать расходование бюджетных средств на адресную социальную защиту.

2. Необходимы более точные методики оценки доходов от личного подсобного хозяйства. Наиболее формализованным и удобным для использования способом может быть введение (после мониторинга реального потребления продуктов питания) разных региональных или зональных коэффициентов для дооценки доходов от ЛПХ. Эти коэффициенты будут выше в южных регионах с наиболее благоприятными природно-климатическими условиями, более низкими - в урбанизированных регионах Нечерноземной Зоны, и минимальными - на Севере.

3. Уточнение границы бедности отдельно для крупных городов и менее урбанизированных территорий (сельской местности и малых городов). Для этого необходимо отдельно рассчитывать прожиточный минимум для сельской местности и крупных городов внутри каждого региона, т.к. многие расходы (на питание, оплату жилищно-коммунальных услуг и транспорта) в них резко различаются.

4. Дооценка теневых доходов на региональном уровне применительно к отдельным типам регионов, население которых получает дополнительную ренту от географического и экономического положения регионов. Это, в первую очередь, приграничные регионы или города с развитым трансграничным товарообменом, значительная часть которого находится в теневом секторе экономики (Калининградская область, Приморский край). Безусловно, очень трудно оценить, как распределяются доходы от использования «контактного» пограничного положения по группам населения, но вполне очевидно, что в той или иной степени они дают выгоды всем жителям региона через предоставление более дешевых товаров и услуг или расширение возможностей альтернативной (дополнительной) занятости.

5. В крупнейших городах при постановке на учет для получения пособий по бедности необходимо проводить оценку недвижимого имущества как потенциального источника доходов, т.к. в именно в таких городах это имущество может давать значительные средства при сдаче в аренду и имеет реальную цену при продаже. Условием реализации более детальной и комплексной оценки доходов и уровня бедности должна быть заинтересованность и содействие региональных властей. Но это возможно только в том случае, если политика содействия сокращению бедности будет финансироваться совместно из федерального (фиксированная часть) и регионального бюджетов. Если же функцией региональных властей станет только «выбивание» и перераспределение федеральных средств, уровень бедности будет постоянно завышаться.

Приоритетные направления программ в регионах разного типа. Базовой стратегией снижения уровня бедности является рост заработной платы, занятости, снижение неравенства в распределении доходов и адресная поддержка наименее обеспеченных домохозяйств на основе учета их доходов. Для регионов разного типа необходимо более точно обозначить приоритеты в реализации этой базовой стратегии.

«Сильные» регионы и города. Они отличаются «открытостью» экономики, включением в мировые глобализационные процессы, наиболее высоким душевым ВРП и бюджетной обеспеченностью, в них выше доля населения со средним и более

высоким уровнем доходов. К бедным относятся в основном домохозяйства традиционной группы риска - неполные и многодетные семьи, одинокие пенсионеры старших возрастов, особенно проживающие в городах. В группу риска также попадают семьи, работающие члены которых заняты только в бюджетной сфере, - но для них основную роль должна играть общегосударственная политика повышения заработной платы занятых в отраслях бюджетной сферы. Региональные власти сильных субъектов и более обеспеченные муниципалитеты столичных центров и городов с экспортной ориентацией экономики способны поддержать занятых в образовании и здравоохранении за счет перераспределения собственных бюджетных средств.

«Северные» регионы, не относящиеся к экспортно-ориентированным лидерам. Выделение таких регионов может проводиться по критерию душевого ВРП с учетом стоимости жизни в регионе. Бедность в них является следствием избыточности населения в условиях свертывания экономической активности во многих монофункциональных городах и поселках добывающей промышленности, поэтому программа борьбы с бедностью является вторичной, более важную роль играют миграционные программы отселения потерявших работу жителей из поселений, не имеющих экономической перспективы. Еще одно направление борьбы с бедностью – переселение пенсионеров, т.к. в староосвоенных регионах их пенсии будут выше прожиточного минимума, а на севере с такими пенсиями невозможно выжить. Для снижения бедности коренных малочисленных народов Севера необходимы не денежные выплаты, а система нормированных натуральных выплат продуктами питания по числу членов семьи, т.к. учет уровня доходов при существующем типе традиционного хозяйства на Севере провести практически невозможно. На федеральном уровне такая программа трудно реализуема, поэтому ее объемы будут зависеть от финансовых возможностей конкретного региона.

«Депрессивные» регионы и города обрабатывающей промышленности, не преодолевшие сильнейший промышленный спад (сокращение производства более чем на 60% от уровня 1990 г.). Серьезная проблема - корректное выделение таких регионов. Например, в специальной программе ТАСИС¹⁴³ и подготовленном на ее основе законопроекте «О государственной поддержке особо нуждающихся депрессивных территорий РФ» к последним отнесены и слаборазвитые республики РФ, имеющие иную специфику бедности. Для депрессивных регионов необходима федеральная программа поддержки с особыми статьями расходов на профессиональную переподготовку, пособия по безработице и бедности. Но при начислении пособий малоимущим требуется дифференциация оценок уровня бедности с использованием бюджетных обследований. Возможно введение поправочных региональных коэффициентов, т.к. в депрессивных регионах старопромышленного центра (Ивановская, Псковская области, Удмуртия) нет условий для значительных дополнительных доходов от личного подсобного хозяйства, а в более южных (Курганская, Пензенская области) этот источник доходов играет намного большую роль даже для городского населения. Но в любом случае, основная часть средств на поддержку бедных должна идти из федерального бюджета, т.к. выход из кризиса и рост занятости в депрессивных регионах затруднен инерцией неблагоприятной отраслевой структуры экономики.

«Отсталые» республики с незавершенным демографическим переходом - наиболее сложная группа для разработки программы борьбы с бедностью. Эти регионы отличаются сложной системой межсемейного (родственного, кланового)

¹⁴³ Проект ТАСИС «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». – Москва-Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение. –2000.- 549 с.

перераспределения доходов и значительной трудовой (сезонной или постоянной) миграций преимущественно мужского населения в другие регионы РФ на заработки в теневых секторах экономики. При такой организации экономики домохозяйств практически невозможно выявить уровень их реальных доходов и долю бедного населения. Кроме того, вызывает сомнения способность региональных властей реализовать любую программу борьбы с бедностью. Во-первых, все эти республики относятся к беднейшим субъектам РФ и уровень дотационности их бюджетов достигает 50-80%. Во-вторых, при отсутствии федерального контроля за распределением перечисляемых средств на помощь бедным, основная часть финансов будет распределена по кланово-родственному признаку. Представляется, что в таких регионах более эффективной формой будет сохранение преимущественно категориальных форм выделения объектов поддержки – многодетных семей или неполных семей, потерявших кормильца. При этом разделение городских и сельских категорий бедных не представляется существенным, поскольку в регионах поздней урбанизации межсемейное перераспределение натуральных поступлений из личного подсобного хозяйства городским родственникам особенно велико.

При реализации мер по сокращению бедности необходимо более точно определить уровни управления, ответственные за решение конкретных задач как по предупреждению роста (профилактике) бедности, так и по ее снижению.

Возможные направления политики выравнивания регионов с целью содействия сокращению бедности. Особого внимания требуют федеральные расходы в регионах, которые пока имеют наименее адекватное распределение. Если отношение максимального и минимального значений душевых расходов (с учетом прожиточного минимума) для социальных внебюджетных фондов составляет немногим более 7 раз, для консолидированных региональных бюджетов – 14 раз, то для социальных расходов федерального бюджета даже без учета Москвы – 30 раз, а для федеральных расходов на социальную политику – более 70 раз. Поскольку именно через федеральный бюджет проходит более половины всех расходов на социальную политику (выплат пособий на детей и малоимущим), разработка объективного и формализованного механизма распределения социальных расходов федерального бюджета в регионах должна стать первоочередной задачей.

Без решения проблемы несоответствия расходных полномочий и доходной базы муниципальных бюджетов невозможно проведение масштабных программ борьбы с бедностью, т.к. финансовая и правовая неопределенность местных бюджетов будет деструктивно влиять на реализацию любой системы адресной социальной помощи.

Для внебюджетных фондов наиболее важной задачей является изменение территориальной политики Фонда занятости и более жесткий механизм перераспределения средств на поддержку занятости, поскольку существовавшая система концентрации доходов в более благополучных регионах «консервировала» проблемные территории, лишая их средств для переподготовки и создания новых рабочих мест.

При перераспределении средств Пенсионного фонда и расчете пенсий вместо существующих северных надбавок может быть использован механизм учета различий в стоимости жизни по регионам. Однако любые изменения требуют большой осторожности: закрепление пенсионеров в северных регионах экономически неоправданно, изменение размеров пенсий с учетом прожиточного минимума требует длительных законодательных согласований и не всегда оправданно из-за внутрирегиональных различий в стоимости потребительской корзины. Кроме того, существуют и альтернативные решения - надбавки к пенсиям в крупнейших городах

могут финансироваться не из федеральных средств, а из муниципальных бюджетов при более щадящей системе изъятия их доходов.

7. Статистический мониторинг уровня бедности

Для определения основных направлений содействия сокращению бедности необходимо иметь четкое представление:

- о тенденциях изменения основных макроэкономических показателей, позволяющих оценить фазу экономического развития (подъем, стагнация, спад);
- о портрете бедности, характеризующем основные формы ее проявления;
- об уровне распространения бедности, выраженном в показателях масштаба и глубины бедности;
- о профиле бедности, характеризующем социально-демографическую структуру бедных и позволяющем оценить риски бедности для отдельных социально-демографических групп населения;
- о социальных и экономических процессах, стимулирующих бедность.

В данном разделе мы остановимся на анализе источников данных, позволяющих оценить уровень, профиль бедности и портрет бедности. Что касается основных макроэкономических оценок и статистических показателей, идентифицирующих процессы, стимулирующие рост бедности, их рассмотрению частично были посвящены предыдущие главы.

В рамках российской статистической системы Госкомстат традиционно является источником статистических данных о доходах населения и их распределении между основными социальными группами, включая наименее обеспеченные, доходы которых ниже величины прожиточного минимума.

В настоящее время в области статистики доходов населения Госкомстат осуществляет две программы, связанные с мониторингом бедности, каждая из которых имеет свою целевую направленность. Первой из этих программ является обобщение данных, полученных от предприятий и организаций, осуществляющих выплаты населению, а также из отчетности банков о движении сбережений и наличных денег в обращении (Баланс Доходов и Расходов - БДР). Вторая программа "Обследование бюджетов домашних хозяйств" (ОБДХ), - была определена одной из функций Госкомстата с 1952 года, и ее целью является сбор данных о доходах и расходах, позволяющих наряду с другими задачами производить анализ неравномерности распределения доходов.

Руководящие принципы в определении бедности содержались в решении Экономического и Социального Совета ООН от 19 декабря 1984 г.: "К бедным относятся лица, семьи, группы лиц, ресурсы которых (материальные, культурные и социальные) являются столь ограниченными, что не позволяют им вести минимально приемлемый образ жизни в государствах-членах, в которых они живут"¹⁴⁴.

Из-за отсутствия возможности учесть культурные и социальные компоненты расширенного понятия бедности, требующие создания специальной статистической базы, Госкомстат проводит оценку бедности, основываясь исключительно на материальных ресурсах и применяя в этих целях метод определения абсолютной бедности.

При выборе критериев для измерения абсолютного уровня бедности, начиная с 1992 г., Госкомстат использует показатели величины прожиточного минимума и среднедушевых денежных доходов населения.

Поскольку, как это отмечается в большинстве исследований бедности для стран с переходной экономикой, в условиях стремительного экономического спада

¹⁴⁴ Материалы совещания по статистике доходов домашних хозяйств (Женева, 14-17 марта 1994г.), доклад от Евростата "Статистическое исследование бедности", подготовлен Део Рампракашем.

социальные показатели длительное время продолжали сохранять относительно высокий уровень, Госкомстат придерживается такой точки зрения, что применяемые в оценках бедности соотношения прожиточного минимума со среднедушевыми денежными доходами скорее служат измерителем низких доходов населения, нежели бедности как таковой.

Кроме этого, категория денежных доходов не учитывает все поступления, определяющие фактический уровень потребления населения. По этой причине в состав низкодоходных по уровню денежных доходов групп населения попадает большая часть сельского и довольно значительная доля городского населения, которая компенсирует нехватку денежных средств продукцией собственного производства, поддерживая при этом устойчивый и превышающий прожиточный минимум уровень потребления продуктов питания.

Исключение таких групп населения из категории малоимущих согласуется с международными рекомендациями в области статистики бедности, в соответствии с которыми соизмерение величины прожиточного минимума должно производиться с доходным агрегатом, близким по содержанию к категории располагаемого дохода или расходов на конечное потребление в СНС (система национальных счетов).

Переход на новую программу бюджетного обследования в 1997 году позволил частично решить эту проблему. В разработку был введен новый показатель “располагаемые ресурсы”, который наряду с денежными расходами учитывает условно-исчисленную стоимость потребляемой продукции собственного производства (по средним ценам покупки, сложившимся в соответствующем регионе), а также стоимость тех дотаций и льгот, которые поступают в домохозяйства в виде натуральных трансфертов. Кроме того, располагаемые ресурсы включают денежные сбережения, накопленные домохозяйством в период обследования. В сумме все эти составляющие дают оценку тех средств, которые находились в распоряжении обследуемых домохозяйств и формировали уровень их благосостояния в более широком плане, чем денежные доходы и расходы.

Разница в оценках уровня бедности по показателям располагаемых ресурсов и денежных доходов за 1997-1998 гг. составляла в среднем около 10 процентных пунктов, и, как показывает анализ изменений структуры располагаемых ресурсов, эти различия при дальнейшем уменьшении покупательной способности доходов населения сохраняют тенденции к росту.

7.1. Порядок определения прожиточного минимума

В соответствии с Федеральным Законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» **величина прожиточного минимума** представляет собой стоимостную оценку потребительской корзины, а также расходы на обязательные платежи и сборы. Потребительская корзина включает минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

Расчеты величины прожиточного минимума в соответствии с вышеизложенным порядком в целом по России осуществляются с I квартала 2000 г. согласно Методике исчисления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации¹⁴⁵. Для стоимостной оценки потребительской корзины используются: а) объемы потребления конкретных видов продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, определяющих потребительскую корзину (потребительская корзина в целом по

¹⁴⁵ Утверждена постановлением Минтруда России и Госкомстата России от 28 апреля 2000г. № 36/34.

Российской Федерации устанавливается федеральным законом) и б) данные Госкомстата России об уровне потребительских цен на них. Величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации устанавливается ежеквартально Правительством Российской Федерации.

Таблица 7.1. Величина прожиточного минимума в 2000 г.¹⁴⁶
(в среднем на душу населения; рублей в месяц)

	Все население	в том числе по социально-демографическим группам населения		
		трудоспособное население	пенсионеры	дети
I квартал	1138	1232	851	1161
II квартал	1185	1290	894	1182
III квартал	1234	1350	930	1218
IV квартал	1285	1406	962	1272
Год ¹⁴⁷	1210	1320	909	1208

С 1992 года по 1999 год включительно официальные оценки прожиточного минимума в Российской Федерации осуществлялись 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".

Таблица 7.2. Величина прожиточного минимума в 1992-1999 гг.
(в среднем на душу населения; тысяч рублей в месяц; с 1998 г. – руб.)

	Все население	в том числе по социально-демографическим группам населения		
		трудоспособное население	пенсионеры	дети
1992	1,9	2,1	1,3	1,8
1993	20,6	23,1	14,4	20,7
1994	86,6	97,4	61,0	87,4
1995	264,1	297,2	186,2	268,6
1996	369,4	415,6	260,5	373,2
1997	411,2	462,4	289,9	415,1
1998	493,3	554,7	347,9	498,2
1999	907,8	1002,8	639,9	901,7

В отличие от ныне действующей методики, основанной на минимальных наборах *товаров и услуг*, в основу расчетов прожиточного минимума в 1992 г. была положена *"продовольственная корзина"*, в которую были включены продукты питания и натуральные минимальные объемы их потребления, обеспечивающие необходимую калорийность и удовлетворение потребностей различных групп населения в пищевых веществах, а также позволяющие организовать здоровое питание при минимальных затратах. Расходы на непродовольственные товары, услуги, обязательные платежи и сборы рассчитывались исходя из стоимости продовольственной корзины и долей этих видов затрат в общей величине прожиточного минимума, для определения которых использовались данные бюджетных обследований о структуре расходов низкодоходных групп населения.

В результате перехода в 2000 году к новому порядку определения прожиточного минимума, установившему более высокие минимальные объемы потребления,

¹⁴⁶ Установлена Правительством Российской Федерации.

¹⁴⁷ Оценка на основе данных, установленных Правительством Российской Федерации за I-IV кварталы 2000 г.

обеспечивающие сохранение здоровья и жизнедеятельность человека, его величина превысила размер аналогичного показателя, рассчитанного по ранее действовавшей методике на 15%. При этом для пенсионеров он возрос примерно на 25%, детей - на 20%, трудоспособного населения - примерно на 12%.

В целях приведения динамических рядов по величине прожиточного минимума к сопоставимому виду, были произведены ретроспективные оценки показателя за 1999 и 1998 годы по методике, действующей с 2000 г. Результаты этих оценок приведены в следующей таблице 7.3.

Таблица 7.3. Динамика величины прожиточного минимума (рублей в месяц)

Год	все население	в том числе по социально-демографическим группам		
		трудоспособное население	пенсионеры	дети
1998 ¹⁾	493 (567)	555 (616)	348 (426)	498 (572)
1999 ¹⁾	908 (1008)	1003 (1089)	640 (771)	902 (1017)
2000 ^{2),3)}	1210	1320	909	1208

¹⁾ За 1998-1999 гг. приводятся данные, рассчитанные 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". В скобках приведены величины, оцененные в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997г. № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" согласно Методике исчисления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, утвержденной постановлением Минтруда России и Госкомстата России 28 апреля 2000 г. № 36/34. Эти данные используются исключительно в целях обеспечения сопоставимости динамических рядов в связи с изменением с 1 квартала 2000г. методологии расчета величины прожиточного минимума.

²⁾ Приводятся показатели, рассчитанные в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997г. № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" на основе Методики исчисления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, утвержденной постановлением Минтруда России и Госкомстата России от 28 апреля 2000 г. № 36/34.

³⁾ Оценка на основе данных, установленных Правительством Российской Федерации за I-IV кварталы 2000 г.

Реализации Федерального закона "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" в субъектах Российской Федерации в 2000 году препятствовало отсутствие необходимой нормативно-правовой базы. В частности, Законом предусматривается, что потребительская корзина в субъектах Российской Федерации устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации при наличии заключения экспертизы, проводимой в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Регламент экспертизы проектов потребительских корзин определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2000 г. № 494 "Об экспертизе проектов потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации" и Положением о порядке проведения экспертизы проектов потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации (утверждено постановлением Минтруда России от 15 августа 2000 г. № 58). В течение 2000 - первой половины 2001 гг. межведомственной комиссией по экспертизе, созданной при Минтруде России, рассмотрены проекты потребительских корзин, представленные органами исполнительной власти 82 субъектов Российской Федерации.

7.2. Оценка уровня бедности на основе макроэкономических данных

Согласно этому методу численность (доля) населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума рассчитывается за кварталный или годовой

период на основе расчетных данных о *распределении населения по размеру среднедушевого денежного дохода* и его соизмерения со среднемесячной величиной прожиточного минимума в расчете на душу населения за соответствующий временной период.

Денежные доходы населения включают выплаченную заработную плату наемных работников (начисленную заработную плату, скорректированную на изменение просроченной задолженности), доходы лиц, занятых предпринимательской деятельностью, пенсии, пособия, стипендии и другие социальные трансферты, доходы от собственности в виде процентов по вкладам, ценным бумагам, дивидендов и другие доходы.

Расчеты денежных доходов населения производятся с досчетом на объем скрытой оплаты труда, определяемой балансовым путем как разница между суммарными расходами на все нужды домашних хозяйств, включая прирост их финансовых активов, и официально зарегистрированными доходами.

Расчеты *распределения населения по уровню среднедушевых денежных доходов* основаны на применении метода имитационного моделирования в соответствии с методикой, утвержденной Госкомстатом России в 1996 г. по согласованию с рядом заинтересованных министерств и ведомств. Основные положения указанной методики основаны на гипотезе о соответствии характера распределения денежных доходов населения логнормальной (двухпараметрической) модели.

Установление данной гипотезы и проверка адекватности основанной на ней модели осуществлялось по данным единовременного (с пятилетней периодичностью) обследования доходов 170 тыс. семей (310 тыс. – для бывшего СССР). Последнее обследование доходов было проведено в марте 1989 года. В отсутствии данных аналогичного обследования действующая методика определяет порядок получения оценок распределения населения по уровню среднедушевых денежных доходов, основываясь на итогах регулярных обследований бюджетов домашних хозяйств

7.3. Оценка уровня бедности на основе данных обследования бюджетов домашних хозяйств

На основе итогов выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств **доля населения/домашних хозяйств со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже величины прожиточного минимума** определяется путем соизмерения размера располагаемых ресурсов по каждому домашнему хозяйству с величиной прожиточного минимума, соответствующей ее значению для конкретного субъекта Российской Федерации по месту постоянного проживания обследуемого населения. При этом величина прожиточного минимума (или граница бедности) определяется как сумма соответствующих показателей по различным социально-демографическим группам населения, исходя из фактического состава каждого обследованного домашнего хозяйства.

Из числа дополнительных характеристик, объясняющих положение категории домашних хозяйств с уровнем благосостояния ниже величины прожиточного минимума, в разработке итогов обследования бюджетов домашних хозяйств используются показатели:

- процентного соотношения малоимущее население/домашние хозяйства с уровнем располагаемых ресурсов в два и более раза ниже величины прожиточного минимума (рассматривается как **крайне бедное население/домашние хозяйства**) к общей численности домашних хозяйств (населения);

- дефицита средств этой категории домашних хозяйств, необходимого для доведения уровня их благосостояния до величины прожиточного минимума.

Ко второй группе показателей относятся индексы глубины и остроты бедности. Оба индекса характеризуют отношение дефицита в уровне благосостояния домашних хозяйств (т.е. разницы между одним из показателей благосостояния и величиной прожиточного минимума) к величине прожиточного минимума в расчете на одного человека.

По итогам обследования бюджетов домашних хозяйств разрабатывается распределение малоимущих домохозяйств по различным типам и социальным категориям и распределение малоимущего населения по месту проживания, статусу занятости, по полу, возрасту и уровню образования.

Расчеты численности малоимущего населения/домохозяйств по итогам бюджетного обследования производятся на основе соизмерения размера располагаемых ресурсов по каждому обследованному домашнему хозяйству с величиной прожиточного минимума для квартального периода. При отсутствии в программе обследования вопросов, предполагающих получение прямых данных, соответствующих годовому учетному периоду, среднегодовые оценки показателей формируются, по сумме независимых квартальных наблюдений.

Действующая методика основана на предположении, что показатели бюджетного обследования отдельного домохозяйства в течение года остаются на том же уровне, какими они были на протяжении квартального периода обследования, и не предусматривает особых методов распространения квартальных данных на годовой период. В условиях неравномерности поступления доходов и произведенных расходов в течение года это обстоятельство приводит, в частности, к некоторому завышению годовых оценок численности малоимущего населения по итогам обследования бюджетов домашних хозяйств.

В этих условиях действующая в России практика определения показателей социально-экономической дифференциации населения по уровню доходов во многом отлична от той, что принята в других странах, где оценка этих показателей производится непосредственно по данным прямых измерений доходов на годовой основе.

Обследование бюджетов домашних хозяйств по своему характеру является многоцелевым. Его основные задачи определены как получение весовых показателей для расчета индекса потребительских цен и данных для составления счетов сектора домашних хозяйств в системе национальных счетов. Традиционно бюджетное обследование также является источником статистических данных о распределении населения по уровню материального благосостояния, об уровне бедности и потреблении продуктов питания.

С 1 апреля 1996г. в целях обеспечения более полной представительности итогов обследования для анализа социально-экономических процессов установлены новые объемы и размещение выборочной совокупности домашних хозяйств. Переход на новую сеть обследуемых домохозяйств, сформированную по выборочному методу и состоящую из 49,2 тыс. домохозяйств, осуществлен до 1 января 1997 г. Обследование проводится во всех республиках в составе Российской Федерации, краях и областях по выборочному методу.

Базой для построения выборочной совокупности домашних хозяйств послужил информационный массив микропереписи населения 1994 г. Конечной единицей отбора определено **домашнее хозяйство**, представляющее собой совокупность лиц, проживающих в одном жилом помещении или его части, как связанных, так и не

связанных отношениями родства, совместно обеспечивающих себя всем необходимым для жизни, полностью или частично объединяя и расходуя свои средства. Домашнее хозяйство может состоять из одного человека, живущего самостоятельно. Домашнее хозяйство является также и единицей обследования.

За последние 50 лет с момента организации бюджетных обследований на последовательной основе их программа претерпела серьезные изменения. Отвечающие в достаточно полной мере задачам дореформенного периода результаты обследования с началом рыночных преобразований перестали удовлетворять возросшим требованиям потребителей информации и стали подвергаться довольно резкой критике в связи с отсутствием адекватных показателей, характеризующих изменения в поведении семей и их уровне жизни, использованием территориально-отраслевого метода отбора домашних хозяйств, недостаточно гибкими программами сбора данных и обработки информации.

В 1996-1997 гг. был внедрен принципиально новый подход к формированию выборки домашних хозяйств. За его основу была принята модель двухступенчатой стратифицированной выборки, построенной по территориальному принципу. В качестве основы для ее построения использовался информационный массив микропереписи населения 1994г. В результате был преодолен отраслевой принцип отбора домохозяйств, не отвечавший задачам исследований в области условий жизни и макроэкономических расчетов в новых социально-экономических условиях. Теперь на каждой ступени случайный отбор производится из типизированных основ выборки, построенных по сочетанию структурных соотношений взаимосвязанных группировочных признаков, к которым отнесены размер домохозяйств, принадлежность и тип жилого помещения, наличие в пользовании земельного участка, распределение членов обследуемых домохозяйств по полу возрасту, уровню образования, источникам средств существования.

В 1997 г. был реализован новый этап реформирования программы бюджетных обследований, базировавшийся на анализе ее многоцелевого характера и отборе из множества целей двух главных – определение весовых показателей для расчета индекса потребительских цен (ИПЦ) и оценка различий в уровне материального положения, включая определение области распространения бедности. Программа обследования бюджетов домохозяйств была изменена посредством реализации двух подходов.

Первый из них состоял в исключении вопросов, затруднявших обследование и дававших заведомо недостоверные результаты. Из программы были полностью изъяты вопросы по размеру, составу и источникам денежных доходов домохозяйств, было значительно сокращено число показателей, характеризующих производство сельскохозяйственной продукции в личном подсобном хозяйстве и оборот продуктов питания.

Второй подход был направлен на сокращение трудоемкости регистрации за счет введения различных по полноте и охвату процедур сбора данных. В соответствии с этим годовой цикл обследования был сокращен до квартального, в ходе которого домохозяйства заняты ведением краткосрочных (в течение двух недель) дневниковых (детальных) записей о своих ежедневных расходах и журнальных (менее детальных) записей только по покупке непродовольственных товаров и оплате услуг (в течение остальной части периода обследования). Опрос, завершающий квартальный цикл обследования, нацелен на получение ограниченного круга показателей, в основном касающихся уточнения общей суммы денежных расходов, а также получения информации о составе домохозяйства, занятости его членов и получаемых ими льгот и дотаций в денежной и натуральной форме. Дополнительный опрос в конце года

отражает общие характеристики по уровню образования членов домохозяйств, жилищным условиям и наличию скота в подсобных хозяйствах.

После внесения этих изменений бюджетное обследование стало, в основном, сориентировано на получение данных о составе расходов и объемах личного потребления. В оборот были введены новые определения и выходные показатели, такие как располагаемые ресурсы и расходы на конечное потребление домашних хозяйств, позволяющие в отсутствии показателей по денежным доходам получать агрегаты для оценки социально-экономической дифференциации и уровня бедности. Определение размеров денежных доходов по каждому домохозяйству теперь производится расчетным путем, исходя из регистрируемых сумм денежных расходов и прироста финансовых активов. Однако, эти итоги используются исключительно во вспомогательных целях, главным образом, при определении характеристик уровня бедности, и это не восполняет информационного пробела в плане точной оценки распределения денежных доходов домохозяйств.

В целях получения данных, распространенных на генеральную совокупность, производится статистическое взвешивание итогов обследования домашних хозяйств данных. Реализация этого метода осуществляется посредством присвоения каждому обследованному домашнему хозяйству статистического веса, который характеризует общее число домашних хозяйств, представляемых частью, попавшей в выборку. Это положение основано на гипотезе о соответствии группы обследованных домашних хозяйств, объединенных по какому-либо признаку, группе домашних хозяйств с тем же признаком в генеральной совокупности. Веса для показателей индивидуальных бюджетов домашних хозяйств рассчитываются ежеквартально.

Формирование статистических весов производится в два этапа:

- первый этап состоит в расчете "базовых" весов, позволяющих привести данные выборочного обследования к генеральной совокупности, исходя из общих принципов отбора;
- второй этап состоит в корректировке "базовых" весов выборки на смещение, вызванное невозможностью по разным причинам получить информацию по полному кругу домашних хозяйств, включенных в выборочную совокупность.

Для расчета весов на первом этапе взвешивания используется следующая информация:

1. данные микропереписи населения 1994 г. о распределении членов обследуемых домашних хозяйств по семьям различного состава отдельно по городскому и сельскому населению в региональном разрезе;
2. данные о численности населения по состоянию на 1 января текущего года по городскому и сельскому населению в региональном разрезе.

Сумма "базовых" весов обеспечивает оценку количества всех домашних хозяйств данного региона и России в целом. Однако, если их использование позволяет сохранить соответствие выборочной совокупности изначальным принципам формирования выборки, исходя из демографических признаков, то целью второго этапа взвешивания является получение данных, соответствующих генеральной совокупности по признакам экономического характера. Основной причиной, нарушающей их соответствие, служат отказы от участия в обследовании, главным образом, из-за нежелания оглашать уровень своего материального достатка. Недополучение ответов от групп домашних хозяйств с относительно высокими доходами является серьезным недостатком, искажающим

результаты обследования. В этих условиях возникает необходимость проведения дополнительной корректировки весов.

Корректировка "базовых" весов на втором этапе взвешивания проводится на основе использования региональных данных о среднедушевых денежных доходах генеральной совокупности и гипотезы о соответствии распределения доходов в генеральной совокупности закону логнормального распределения. Состоятельность данной гипотезы проверяется предварительными расчетами рядов распределения обследуемого населения, полученных при перевзвешивании по "базовым" весам.

7.4. Основные противоречия показателей бедности

Наличие двух источников данных о масштабах распространения бедности приводит к тому, что мы имеем две оценки уровня бедности. Например, в 1999 г. согласно макроэкономическим данным к бедным относилось 29.9% населения, а по данным обследования бюджетов домашних хозяйств – 50.2%. Причины такого существенного расхождения данных нам понятны. С одной стороны, данные бюджетной статистики не учитывают в полном объеме скрывающиеся от учета доходы, что способствует завышению масштабов бедности, с другой стороны, при использовании макроэкономических данных дооценка доходов в равной степени приращивает доходы бедных и небедных, хотя известно, что неучтенные доходы в большей степени концентрируются у высокообеспеченных слоев.

Вероятнее всего, ошибки скрыты в каждом из этих методов. Большинство исследователей считают, что макроэкономические оценки в большей степени близки к реальному масштабу распространения бедности. Однако, риски бедности для отдельных социально-демографических групп населения мы можем получить только по данным бюджетной статистики. Именно в результате применения этих оценок мы получаем профиль бедности, при котором работающие бедные составляют половину бедного населения.

Вместе с тем, при дооценке данных вполне оправдано предположение о том, что степень сокрытия доходов не одинакова для отдельных социально-демографических групп, и реальная степень обеднения работающих бедных ниже. Рассчитать риски бедности для отдельных групп населения по макроэкономическим данным не представляется возможным, поэтому перспективы совершенствования методики оценки профиля бедности в первую очередь связаны с развитием бюджетных обследований. В частности, представляется целесообразным использовать дополнительные, корректирующие показатели при идентификации бедных семей, такие как субъективная оценка уровня бедности, имущественные характеристики, потребление отдельных продуктов, товаров и услуг.

8. Рекомендации по стратегии содействия сокращению бедности

Для населения проводимые рыночные реформы, с одной стороны, открыли новые возможности, с другой - создали новые проблемы. Увеличение масштабов и глубины бедности за счет увеличения риска бедности как для традиционно бедных категорий населения, так и работающих бедных, свидетельствует о том, что для большинства населения России социальные проблемы реформ в значительной степени перевешивают возможности роста благосостояния. То обстоятельство, что бедность распространилась на треть населения России при использовании достаточно низких стандартов для определения и измерения бедности, является основанием для объявления стратегии содействия сокращению бедности в качестве приоритета проводимой социально-экономической политики. Здесь хотелось бы подчеркнуть, что экономический рост далеко не всегда является гарантом сокращения масштабов бедности. Объективной основой для стратегии содействия сокращению бедности также является адекватная этим целям политика распределительных отношений, предотвращающая дискриминацию бедных при доступе к ресурсам. В России в течение последних 10 лет распределительная политика была весьма противоречива и способствовала росту неравенства в распределении ресурсов. Суть этих противоречий заключается в следующем:

♦ **Либерализация трудовых отношений.** На политическом и экономическом уровне принятия решений произошла либерализация трудовых отношений, но на институциональном - сохранились старые регулирующие правила. Разрешение данного противоречия было найдено в ненаказуемом нарушении институциональных норм и правил, что способствовало расширению неформальных отношений на рынке труда. За десять лет реформ трансформировалась структура экономических приоритетов, лежащих в основе ненаказуемых нарушений: в отличие от первых лет реформ, когда основным мотивом данных институциональных нарушений было несовершенство трудового законодательства и желание снизить налоговое бремя, для того чтобы удержаться на бездефицитном рынке, сейчас, когда в процесс теневых отношений оказались втянутыми практически все крупные компании и предприятия, - основным мотивом неформальных отношений является стремление принимающих решения менеджеров и бюрократов обеспечить и, по возможности, скрыть необоснованное перераспределение ресурсов в свою пользу, независимо от эффективности принимаемых ими решений. В результате, рост неравенства в распределении доходов происходил на фоне экономического спада, а не роста. Наметившийся в последние годы экономический рост мало связан с эффектом от экономически целесообразного роста неравенства, т.к. в его основе лежит благоприятная ситуация на мировых сырьевых рынках.

♦ **Неадекватность социальной перераспределительной политики принципам функционирования рыночной экономики.** В советский период политика перераспределения социальных благ была призвана обеспечить больший доступ к ресурсам наиболее заслуженных перед государством граждан. Эту функцию она выполняла в условиях декларирования всеобщего равенства доступа к материальным благам и отсутствия страхового возмещения рисков, в том числе, связанных с угрозой для жизни. В результате эта система обеспечивала достаточно высокий уровень социального неравенства, но большинство перераспределительных механизмов имели скрытые формы финансирования. При этом для большинства населения гарантировалась занятость и достаточно высокий уровень минимальной оплаты труда. В переходной экономике, когда большинство предупреждающих бедность социальных гарантий исчезло и произошел отказ от принципа сдерживания дифференциации

оплаты труда, в условиях сокращения возможностей государства по финансированию социальной сферы, необходима переориентация государственной перераспределительной системы на поддержку бедных слоев населения. Дальнейшее сохранение функционирования старых перераспределительных принципов будет работать на увеличение социального и материального неравенства.

В России политика содействия сокращению бедности начала формироваться с первых шагов рыночных преобразований. Несмотря на то, что бедность в силу относительности своей сущности существовала и будет существовать в любой социально-экономической формации, в советский период было не принято признавать наличие бедных семей. Поэтому 10 лет назад политика содействия сокращению бедности началась с признания факта существования бедных семей и необходимости их поддержки. Однако на этом преимущества реформаторской политики поддержки бедных над советской системой исчерпали себя. В дальнейшем поддержка бедных выстраивалась по принципу “расшивки узких мест” при противоречивости решений, принимаемых на политическом, экономическом и институциональном уровне.

На начальном этапе реформ, когда приоритетными были признаны финансовые рыночные институты и приватизация, изменения в социальной сфере в основном преследовали цели снижения государственных социальных расходов. Только в тех случаях, когда социальные последствия реформ приводили к открыто выраженной социальной напряженности или крайним формам проявления материального или социального неблагополучия, государство реагировало на «узкие места» в социальной сфере. В результате компромисса интересов законодательной и исполнительной властей на федеральном и региональном уровне, активности различных общественно-политических сил, в социальной сфере стратегия противодействия ограничению доступа к ресурсам проводилась по двум схемам:

1. Из-за ограниченности ресурсов, на национальном уровне признавалась не вся проблема, а только ее часть, имеющая свои проявления в наиболее острых формах. При таком подходе необходимо достаточно жестко отсекал всех, кто претендует на социальную помощь. Наиболее типичным примером является безработица, когда ориентация на тех, кто зарегистрирован как безработный, оставляет за пределами внимания около 90% неработающих, но ищущих работу. В данном случае не только меры не адекватны масштабам явления, но у государственных институтов, призванных противостоять безработице, нет адекватного представления о самом явлении.

2. Масштабность проблемы признается, но институциональное и финансовое обеспечение политики содействия смягчению социальных проблем не адекватно масштабам явления. Таким образом пытаются реализовывать политику адресной поддержки населения. Несмотря на то что на законодательном уровне декларативно заявлено, что все кто имеет доходы ниже прожиточного минимума, имеют право на помощь в пределах разницы между доходами и величиной прожиточного минимума, реальный размер помощи намного ниже и оказывается значительно меньшей части населения. Аналогично выстроена система социальных пособий.

Оба этих подхода при реализации мер, направленных на смягчения бедности, не противостоят бедности, и только в тех случаях, когда бедные правильно идентифицированы, поддерживают их в весьма ограниченном размере. При этом значительные государственные средства расходуются на обеспечение комфортных условий жизни для ограниченного круга людей. Следует заметить, что по сравнению с

советским периодом, в отличие от стандартов бедности, которые стали более низкими, стандарты комфортности, наоборот, существенно возросли.

Таким образом, за годы реформ наряду с падением производства, усугублению проблем бедности, с одной стороны, способствовали дискриминирующие бедных изменения в системе распределительных отношений, с другой – невнятная политика государства, направленная на смягчение проблем бедности.

Если соглашаться с тем, что стратегия содействия сокращению бедности является приоритетом социально-экономического развития, то можно выделить три ключевых направления, приоритетных для современной российской действительности:

1. Сдерживание и предупреждение дальнейшего расширения масштабов бедности.
2. Создание условий для активной части населения зарабатывать достаточно для того, чтобы обеспечить себя и свою семью.
3. Создание эффективной системы поддержки социально уязвимых групп населения (престарелые, инвалиды, семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, семьи в экстремальной ситуации - беженцы и т.п.) и гарантий их недискриминационного доступа к бесплатным или дотационным социальным услугам.

Эти три компоненты обязательны для любой стратегии содействия сокращению бедности, хотя их соотношение и значимость зависят от конкретных политических, экономических и институциональных условий. Весь комплекс мер стратегии содействия сокращению бедности должен быть увязан в систему, работая на общий эффект, поскольку круг факторов, стимулирующих бедность, сложен и многогранен. Например, рост заработной платы способен простимулировать рост безработицы, и общий эффект, с точки зрения сокращения бедности, может оказаться отрицательным. Поэтому для того чтобы в заданных экономических параметрах выбрать наиболее эффективную стратегию содействия сокращению бедности, зоны пересечения действия нескольких факторов должны быть тщательно просчитаны с выходом на результирующий эффект.

8.1. Предупреждение дальнейшего расширения масштабов бедности

Меры, предупреждающие и сдерживающие бедность актуальны, для России по нескольким причинам. Во-первых, даже при весьма скромных стандартах измерения бедности, масштабы ее распространения достаточно велики (треть населения). Уже при таком уровне бедности и 10-летнем периоде расширения ее масштабов весьма проблематичным становится быстрый экономический рост даже при благоприятном инвестиционном климате, поскольку, как было показано ранее, за бедностью скрыто ухудшение здоровья, снижение качества трудовых ресурсов и снижение мотивации к эффективному и производительному труду. Во-вторых, результаты российских и зарубежных исследовательских и прикладных проектов по работе с маргинальными группами населения (длительно безработные; беспризорные дети; семьи, длительно пребывающие в бедности и пр.) свидетельствуют о том, что для общества в целом превентивные меры в этой сфере более эффективны и менее затратны.

Для предотвращения дальнейшего роста численности бедного населения необходимо обеспечить:

- Прохождение всех масштабных реформ через процедуру экспертизы социальных последствий. В случае, если реформы приводят к ухудшению положения уязвимых категорий граждан, они не могут быть одобрены без наличия компенсационной социальной компоненты. В преддверии реформ в сфере медицины, образования, жилищно-коммунального хозяйства и реструктуризации РАО ЕС этот принцип приобретает особую актуальность.
- До тех пор, пока положительная динамика уровня жизни не приведет к существенному сокращению масштабов бедности, следует воздерживаться от принятия новых методологических принципов определения и измерения бедности, следствием которых является рост численности бедных. В условиях, когда такие шаги не подкреплены адекватными мерами социальной поддержки, существенно затрудняется доступ к социальной помощи самых уязвимых категорий граждан.

8.2. Создание условий для самостоятельного выхода из бедности трудоспособных слоев населения

Проведенный ранее анализ состояния рынка труда и социальной поддержки неработающих трудоспособных взрослых свидетельствует о том, что ключевые проблемы данной сферы сконцентрировались в трех направлениях:

- институциональное регулирование рынка труда;
- оплата труда;
- содействие занятости;
- помощь безработным.

8.2.1. Меры институционального регулирования занятости

♦ Отказ от запретительных норм, ограничивающих и дискриминирующих вторичную занятость. В данном случае речь, прежде всего, идет об ограничениях на наличие второй работы (можно иметь только одну вторую работу) и длительности занятости (вторая работа может быть только на полставки) на второй работе.

♦ Необходима детальная проработка механизмов практической реализации правовых норм о труде, которые бы включали создание предпосылок, стимулов и методов контроля с целью повышения их эффективности. Представляется необходимым повысить ответственность не только работодателей за нарушение трудовых прав работников, но также и государственных правоохранительных и судебных органов за некачественное и несвоевременное реагирование на нарушение этих прав. Следует также ужесточить штрафные санкции, применяемые за выявленные нарушения, ведущие к ухудшению положения работников, которые на сегодняшний день минимальны, а потому не оказывают на работодателя ощутимого материального воздействия.

♦ В целях повышения правовой грамотности участников трудовых отношений было бы целесообразно ввести для административно-управленческого персонала предприятий, учреждений и организаций (в первую очередь, руководителей

предприятий и начальников кадровых служб) обязательную сертификацию по трудовому законодательству.

♦ Решению проблем в трудовой сфере могло бы способствовать более активное участие профсоюзов в качестве представителей и защитников социально-трудовых прав работников через институты социального партнерства. Кроме того, профсоюзам следовало бы активизировать и свои защитные функции для выявления нарушений прав работников (используя право профсоюзного контроля за соблюдением норм законодательства о труде и охране труда), а также в отстаивании интересов работников в правоохранительных органах, судах и т.п. Для этого представляется необходимым повышать уровень правовой грамотности и, прежде всего, - выборных профсоюзных активистов через систему профсоюзного образования (семинары, тренинги и т.п.).

♦ Необходима либерализация отношений найма и увольнения работников. Такая мера действительно назрела, но ее реализация возможна только в том случае, если изменится концепция социальной поддержки безработных и повысится качество надзора за исполнением трудового законодательства работодателями. В противном случае, для того чтобы не допустить роста численности трудоспособных бедных, целесообразно остаться в рамках старых правовых норм, поскольку, во-первых, даже в рамках устаревшего КЗоТ существует множество обходных путей для «жестких» формулировок, во-вторых, как было показано ранее, сохранение на предприятии «ненужных» работников обусловлено не только законодательными ограничениями, но и определенными экономическими интересами руководителей предприятий.

8.2.2. Меры содействия сокращению бедности в сфере оплаты труда

В данной сфере основным фактором, стимулирующим рост бедности, стал низкий уровень оплаты труда: по данным Госкомстата начисленная заработная плата 42,3% работников в 1999 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. Вместе с тем, ранее было показано, что несмотря на сдерживание высвобождения лишних работников, от самых бесполезных большинство работодателей уже освободились, поэтому массовый рост безработицы вследствие либерализации отношений найма-увольнения работников маловероятен. Но здесь мы обратим еще раз внимание на то, что все меры стратегии содействия сокращению бедности должны работать на результирующий эффект. Даже если в изолированном виде конкретная мера может дать больший 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. Как уже отмечалось ранее, практическая реализация содействия сокращению численности работников с заработной платой ниже прожиточного минимума возможна через политику развивающего роста заработной платы.

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 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 за счет бюджетных ресурсов.

♦ Поскольку вторичная занятость в настоящее время реализуется на достаточно регулярной основе и является, по сути, самой распространенной моделью позитивной успешной адаптации к новым экономическим условиям, необходимо совершенствовать регулирующую ее нормативно-правовую базу. Это совершенствование должно быть связано со снятием запретов на дополнительную занятость и размер ее оплаты, на устранение дискриминации в социальных гарантиях (отпуск, оплата больничных листов, гарантии занятости) по основной и дополнительной работе. Целесообразно внести дополнения в пенсионное законодательство, позволяющие учитывать доходы от официально зарегистрированной дополнительной работы в совокупности с доходами от основной работы при начислении пенсии, или, в случае когда доходы от вторичной занятости превышают доходы на основной работе, предоставить возможность самому работнику выбирать, по доходам от какой из имеющихся работ будет начислена его будущая пенсия. Эти меры будут способствовать легализации доходов.

♦ Устранение в законодательной базе норм и положений, дискриминирующих дополнительную занятость (ограничения на количество работ, оплату труда, социальные гарантии).

♦ 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, например, учреждения санаторно-курортного обслуживания.

♦ Содействие сокращению бедности среди работающих не может быть одинаково для всех секторов экономики. Это связано как с неравной степенью государственного влияния на эти сектора, так и с весьма ограниченными финансовыми возможностями государства. В этих условиях вполне допустимо, например, введение двойного стандарта минимальной заработной платы для государственного и частного секторов. Это, с одной стороны, позволит учесть финансовые возможности государства для повышения ставок в бюджетных отраслях, а с другой, приведет к большей "открытости" доходов и трудовых отношений в частном секторе.

8.2.3. Меры содействия сокращению бедности в сфере содействия занятости

♦ **Максимальная активизация неинвестиционных факторов экономического роста в целях генерирования новых рабочих мест.** Для скорейшего создания эффективных рабочих мест необходимо стимулирование приоритетного развития тех секторов экономики, которые способны дать быстрое увеличение рабочих мест при минимально возможных вложениях капитала. По нашему мнению, это, во-первых, малый бизнес, и, во-вторых, ряд трудоемких отраслей традиционной промышленности, ориентированных на широкий потребительский спрос, где высока скорость оборота средств - легкая и пищевая промышленность, промышленность стройматериалов, "ремонтные составляющие" машиностроения.

Поощрение развития отраслей, приоритетных для роста занятости, возможно на базе использования прежде всего следующих неинвестиционных факторов экономического роста:

- разумная, **не ущемляющая интересы потребителя** протекционистская политика в отношении отечественного товаропроизводителя (повышение цен на импортную продукцию в связи с августовским кризисом дало, по нашим наблюдениям, позитивный импульс для многих российских предприятий обрабатывающей промышленности);

- активная внешнеэкономическая политика, призванная обеспечить продвижение российских товаров на внешние рынки при одновременном максимальном упрощении бюрократических процедур, связанных с оформлением экспортных сделок;

- совершенствование системы кредитования малого бизнеса в направлении упрощения процедуры доступа малых предприятий к коммерческим кредитам и расширения круга финансовых институтов и организаций, осуществляющих кредитование малых предприятий на льготных условиях, таких, как: пониженный процент, более продолжительный срок, снижение требований к залоговому обеспечению, предоставление бесплатного консультирования и т.д.

Поскольку недостаток финансирования является одной из главных причин, препятствующих результативности любых федеральных и региональных программ поддержки малого предпринимательства, более целесообразными представляются мероприятия не по непосредственному субсидированию малых предприятий, а по оказанию содействия в развитии инфраструктуры малого бизнеса посредством

упрощения процедуры регистрации вновь создаваемых малых предприятий, налоговых льгот.

Здесь следует особо остановиться на практике применения налога на вмененный доход. Во всем мире практика его применения преследовала две цели: во-первых, развитие малого бизнеса; во-вторых, развитие его в рамках легальных экономических отношений (упрощенная схема налогообложения при достаточно низких налоговых ставках). В российской действительности этот налог не смог выполнить такого назначения, поскольку его основной целью стало обеспечение расширения налоговой базы региональных бюджетов. Изменения, внесенные в Закон «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» в марте 1999 г., сделали этот налог региональным и предоставили региональным законодателям большие возможности по регулированию размера налога. В результате, большинство регионов установили максимальную планку размера налога, что сделало этот налог непривлекательным для малого бизнеса, а закон о вмененном налоге – практически неработающим

Расчеты показывают, что малый бизнес при значительном числе вовлеченных в него людей создает довольно устойчивую самовоспроизводящуюся сеть социально-экономических, в том числе, трудовых отношений. В частности, это выражается в устойчивом спросе на рабочую силу со стороны данного сектора экономики.

Реформирование традиционных отраслей промышленности с целью создания новых рабочих мест диктует необходимость проведения *“точечной” инвестиционной политики*, т.е. аккумуляции средств лишь на нескольких наиболее важных направлениях. При выборе приоритетных “точек роста” необходимо сделать упор на наиболее трудоемкие отрасли. Перспективным направлением является также восстановление пришедших в упадок традиционных производств, необходимых для обеспечения непрерывного технологического цикла и освобождения отечественных предприятий от зависимости от поставок по импорту.

♦ **Разработка эффективного механизма финансирования активных и пассивных программ.** Здесь главным приоритетом государственной политики на рынке труда является формирование эффективной пассивной политики, означающее создание действенной системы материальной помощи безработным, адекватной современному этапу рыночных преобразований.

В России с 1991 года по сей день существует двойственная система критериев выплаты пособия по безработице. С одной стороны, она отчасти напоминает систему страхования от безработицы, поскольку размер выплачиваемого пособия привязан к размеру получаемого заработка и периоду оплачиваемой занятости. Однако фактически доминирующим является принцип социального вспомоществования, уходящий корнями в идеологию уравниловки советского периода: правом на пособие в минимальном размере обладает каждый гражданин трудоспособного возраста, обращающийся в службу занятости, вне зависимости от его предыдущей занятости или незанятости, доходов семьи и т.д. Вместо разработки сложной дифференцированной выплаты пособий, в России пошли по старой схеме: никого не обидеть и выплачивать, хотя и понемногу (например, 132 рубля в месяц), но максимально возможному числу граждан. В настоящее время пособия по безработице не выполняют своего основного предназначения - поддержания уровня жизни безработных (речь идет об экономически активных гражданах в трудоспособном возрасте) на социально-приемлемом уровне, позволяющем сосредоточиться на активном поиске работы. Формирование действенной системы материальной поддержки безработных предполагает:

■ Пересмотр основных положений Закона о занятости, касающихся права на получение пособия. В основу нового варианта Закона о занятости должны быть

заложены страховые принципы выплат пособий по безработице, означающие: во-первых, введение обязательных страховых взносов с работающих граждан и работодателей; во-вторых, разделение права на статус безработного и права на получение пособия по безработице. Это означает, что безработным может зарегистрироваться любой гражданин, не имеющий работу, ищущий работу и готовый приступить к работе, а правом на пособие по безработице может обладать только гражданин, имевший в прошлом занятость (за заработную плату или доход) и перечислявший страховые взносы в Фонд занятости;

■ изменение системы финансирования активных и пассивных программ содействия занятости населения, реализация существующего положения Закона о занятости о введении обязательного страхового сбора с работающих граждан и возврат к страховому сбору с работодателей в Фонд занятости;

■ централизация средств Фонда занятости с одновременным введением единой для всех субъектов Федерации системы критериев распределения средств Фонда занятости.

Отметим также, что пассивная политика на рынке труда должна быть интегрирована в контекст развития всей системы социальной поддержки уязвимых групп населения, к числу которых в условиях рыночной экономики относятся и безработные.

Если в тактическом плане важнейшей задачей является разработка жизнеспособной системы выплат пособий по безработице и реальное обеспечение бесперебойности этих выплат, то в аспекте стратегическом ключевая роль принадлежит **активной политике**, направленной на адаптацию различных категорий безработных к требованиям рынка труда. В этом смысле целесообразно отказаться от финансирования Федеральной целевой программы содействия занятости населения РФ, придав ей статус Стратегии, а финансирование осуществлять по конкретным целевым адресным программам (переподготовка занятых и безработных, самозанятость безработных, программы содействия занятости наиболее уязвимых категорий населения). Нарастание дефицита Фонда занятости и объективная необходимость направлять все большую долю средств на материальную помощь безработным делают жизненно важным вопрос о рациональном выборе сегодняшних приоритетов активной политики. Первым шагом в этом направлении явилось значительное сокращение расходов на так называемые активные меры, не вытекающие из Закона о занятости. Доля расходов на финансовую поддержку предприятий, приобретение ценных бумаг сократилась за период с 1995 по 1997 год в среднем в 5 раз, а по сравнению с 1993 годом - в 9 раз. В результате изменилась структура расходов Фонда занятости: доля расходов на активные меры, вытекающие из Закона о занятости (переподготовку и общественные работы) выросла с 2% в 1993 году до 8,5% в 1997 году; а на так называемые активные меры сократилась за тот же период с 45% до 5%.

♦ Таким образом, налицо естественное и рациональное перераспределение средств в пользу переподготовки и общественных работ. Важным направлением переподготовки должно стать обучение молодежи, не имеющей квалификации и впервые выходящей на рынок труда.¹⁴⁸ Затраты на эту программу должны нести не только Фонд занятости, но и федеральные и местные бюджеты по статьям расходов на социальные программы. Возможным вариантом развития переподготовки является договор между службой занятости и предприятием или муниципальными властями на обучение группы безработных по конкретным дефицитным специальностям. В этом

¹⁴⁸ Хотя во многих странах право пройти переподготовку предоставляется лишь плательщикам страховых взносов, в нашей ситуации подобной дискриминации быть не должно.

случае расходы полностью или частично могут быть возложены на службу занятости. Но в каждом из этих случаев договор следует заключать без участия безработных.

♦ Представляется, что следует более четко разграничить два направления активной политики: общественные работы и создание временных рабочих мест, которые должны быть ориентированы на разные категории безработных. Как показывает опыт многих стран, общественные работы организуются на достаточно продолжительный период времени и участвовать в них предлагают преимущественно длительно безработным, в значительной мере утратившим квалификацию и навыки регулярной трудовой деятельности. Доля трудоустраивающихся по окончании общественных работ невелика в силу специфики контингента. Временные рабочие места организуются для лиц, недавно лишившихся работы, и для молодежи, впервые выходящей на рынок труда. Как показывает практика, они являются достаточно эффективным “мостом” к последующей постоянной занятости.

Основным источником финансирования *общественных работ*, по логике вещей, должны являться региональные и местные бюджеты, а затем уже - Фонд занятости, который несет расходы на оплату пособий по безработице граждан, принимающих в них участие и состоящих на учете в службах. Организацию работ следует возложить на муниципальные или негосударственные структуры, что широко распространено в развитых странах.

При создании *временных рабочих мест* расходы должны нести работодатели и, в некоторых случаях, Фонд занятости, но на возвратной основе.

Помимо переподготовки и общественных работ приоритетами активной политики могут стать следующие направления деятельности служб занятости:

♦ Развитие системы автоматизированной информации по рынку труда в регионах, прежде всего, по банку вакансий. В настоящее время даже близлежащие районные службы занятости в большинстве своем лишены возможности осуществлять обмен информацией по вакансиям в режиме реального времени. Такая информация, тем более, труднодоступна безработным. Начать становление компьютеризированной системы следует с формирования “кустовых” банков данных по вакансиям для нескольких районов и обмена информацией по линии “столица региона - районы”. В перспективе такая система должна охватить всю территорию Российской Федерации.

♦ Активизация тех форм деятельности, которые доказали свою жизнеспособность и эффективность в условиях российской действительности. К числу таких форм работы относится ориентация безработных на самостоятельный поиск работы. Реализации подобных программ предполагает смену приоритетов в работе служб занятости: смещение их акцентов с пассивного обслуживания безработных (таких как регистрация, перерегистрация, выполнение учетных функций,) на активную поддержку (профконсультации, профориентация, психологическая помощь).

♦ Стимулирование межрегиональной (межрайонной) миграции населения, в том числе безработных граждан. В данном случае источниками финансирования наряду со средствами фонда занятости, должны стать средства бюджета, выделяемые Федеральной миграционной службе. До настоящего времени Федеральная миграционная служба практически не имеет контактов с системой службы занятости, хотя у них существует общая цель - снижение напряженности на рынке труда.

♦ Перспективным направлением работы служб занятости может стать активная постоянная работа с работодателями на местах. Опыт ряда стран Восточной Европы доказал эффективность такой формы работы, а в некоторых из них поиск вакансий законодательно закреплён в качестве обязанности служб занятости. Практика отдельных российских регионов свидетельствует о разнообразии форм сотрудничества

с работодателями, направленных на укрепление их связей со службами занятости (от организации семинаров и консультаций для руководителей предприятий по трудовому и социальному законодательству до содействия в поиске требуемых специалистов даже не из числа клиентов службы), что в конечном итоге повышает статус и значимость районной службы.

Нецелесообразно расходовать средства, выделяемые службам занятости, на создание и сохранение рабочих мест, поскольку:

- создание рабочих мест обходится достаточно дорого (по оценкам директоров предприятий стоимость одного рабочего места составляет примерно годовой фонд оплаты работника);

- контроль за расходованием средств по данной статье очень сложен. Даже теоретически трудно решить вопрос, где граница между эффектом дополнительного финансирования и тем результатом, который был бы достигнут без него, т.е. были бы сохранены те или иные рабочие места без финансирования или нет;

- искусственное поддержание и стимулирование занятости (в том числе, финансирование из Фонда занятости расходов предприятий на выплаты работникам, отправленным в административные отпуска) консервирует устаревшую структуру рабочих мест, препятствует реструктуризации производства и, следовательно, выступает фактором снижения экономической эффективности.

Дополнительные рабочие места и расширение занятости, как свидетельствует мировой опыт, не тождественны сокращению безработицы. Они, скорее всего, будут заполнены наиболее конкурентоспособными претендентами, которые испытывают меньше затруднений с поиском работы. Поэтому в мировой практике такая мера используется очень осторожно. Причем рабочие места создаются и сохраняются для целенаправленного трудоустройства заранее определенных рискованных контингентов рабочей силы, чаще всего инвалидов и длительно безработных.

Понимая всю важность проблемы создания новых рабочих мест в целом, отметим, что решение этой задачи должно осуществляться ***не службами занятости и не из их средств***, а в рамках инвестиционных программ и программ развития регионов, при тесном взаимодействии с иными экономическими ведомствами, а не путем их подмены.

8.3. Меры содействия сокращения бедности среди социально уязвимых групп населения

Выведение социально уязвимых групп из состояния бедности возможно только при реализации следующего комплекса мер:

- повышения адресности социальных пособий и льгот;
- увеличения размера социальных выплат и льгот для бедных.

8.3.1. Меры, направленные на совершенствование социального законодательства

♦ Развитие принципа адресности. Переориентация социальных программ на поддержку бедных категорий населения возможна только при реализации принципа приоритетности доступа бедных к этим программам, что, в свою очередь, должен обеспечить принцип адресности. Однако законодательное, или, по меньшей мере, общепризнанное определение принципа адресности отсутствует. Поэтому даже в среде работников системы социальной защиты существуют самые различные и

приблизительные представления о том, что представляет собой адресный принцип оказания социальной помощи.

Механизм, обеспечивающий реализацию принципа адресной социальной помощи, складывается из следующих элементов:

- предоставление помощи не категориям, а отдельным гражданам или семьям (домохозяйствам);
- основание для предоставления помощи - наличие среднедушевого дохода ниже черты бедности;
- ответственность получателя социальной помощи за достоверность представленных документов, сведений;
- наличие системы выявления и учета малоимущих граждан;
- проведение проверок нуждаемости, обследований состояния малоимущих семей и одиноких граждан;

Следует отметить, что конкретная форма реализации принципа адресности во многом обусловлена общим контекстом социальной политики. В целом, адресная поддержка должна быть такой, чтобы следующим образом встроиться в систему как социальных предпочтений населения, так и возможностей социальной политики: лучше всего иметь оплачиваемую работу; в случае отсутствия таких возможностей, стать участником активных программ занятости; в случае отсутствия такой возможности (нет активных программ или не позволяет здоровье, наличие иждивенцев - инвалидов и пр.) - стать участником программ адресной социальной помощи. В зависимости от соотношения выгоды занятости, участия в общественных (или временных) работах и участия в программах адресной социальной помощи, должны быть выстроены барьеры, ограничивающие доступ к адресным социальным программам. Регулировать этот процесс можно как путем изменения черты бедности, так и методом прямого запрета на участие в адресной помощи для отдельных категорий граждан и домохозяйств (например для граждан в трудоспособном возрасте).

♦ Обеспечение соответствия социального законодательства приоритетам и целям социальной политики. Если адресная поддержка бедных становится приоритетом социальной защиты, то следует понимать, что, с одной стороны, это невозможно обеспечить без отказа от старых приоритетов, с другой стороны, ряд категориальных льгот невозможно и нецелесообразно отменять без соответствующих компенсаций. В такой ситуации возможен следующий компромисс приоритетов:

- Усиление социальной защиты бедных категорий населения.
- В тех случаях, когда ряды льготников могут расширяться или обновляться за счет прилива новых получателей (профессиональные, социально-демографические льготные категории и пр.), целесообразно инициировать процедуры отмены льгот с компенсаций потерь (или без таковой) в зависимости от вида льгот и категории получателей.
- Для отдельных льготных категорий, расширение которых невозможно по объективным причинам, и для которых необходимость компенсации потерь от отмены льгот не вызывает сомнения, целесообразно сохранить имеющиеся социальные выплаты и льготы, независимо от уровня среднедушевых доходов. К таким категориям относятся: Герои Российской Федерации, Герои Советского Союза, полные кавалеры ордена Славы, инвалиды и участники Великой Отечественной войны, участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, лица, получившие увечья и контузии при защите конституционного строя и правопорядка, бывшие несовершеннолетние узники фашистских концлагерей.

По существу, речь идет о переходе к адресной социальной помощи при сохранении специфической категории граждан, получающих льготы и пособия, которые являются по своему содержанию не столько социальной помощью, сколько компенсацией.

♦ Проведение ревизии и постепенного сокращения социальных льгот. Бессистемность и, как следствие, неэффективность действующего в этой сфере законодательства, привело к огромному количеству пересекающихся категорий лиц, а также льгот и пособий. Устранение противоречивости в системе социального законодательства, сокращение и отмена некоторых норм, особенно норм «корпоративных» актов, позволит уменьшить количество пересекающихся категорий лиц, пользующихся социальной помощью и упорядочить выплату пособий и реализацию льгот. Для этого необходимо отменить целевой характер выплат и льгот; заменить льготы иными инструментами (компенсациями, ваучерами, карточками, чеками, билетами и т.п.); в случае сохранения льгот учитывать их временный характер и точно определенную цель.

♦ Отказ от скрытых льгот. Наряду с ориентацией на адресные формы социальной поддержки, реформирование системы социальной поддержки не будет эффективным, если его предметом не станут скрытые социальные льготы, связанные с предоставлением жилья, оплатой санаторно-курортного лечения и медицинского обслуживания. За этими льготами скрыто не только неравенство в распределении качественных социальных услуг, но и неэффективное управление (из-за отсутствия конкурентной среды) расходами бюджетных организаций, предоставляющих эти услуги. Как и в случае с ЖКХ, такие услуги должны оплачиваться населением, а ресурсы, выделяемые на содержание такого рода учреждений, должны быть перераспределены через системы оплаты труда.

♦ Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и рамочное законодательство. Проблемы разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ тесно взаимосвязаны с разработкой и формированием федерального рамочного законодательства. Эффективность рамочного законодательства окажется ничтожной, если в нем не будут с достаточной четкостью разграничены полномочия между федеральным центром и регионами. В свою очередь, неопределенность при разграничении источников финансирования социальной помощи оказывает непосредственное влияние на слабость системы социальной защиты. Подтверждением этому может служить федеральный закон “О государственной социальной помощи” (1999 г.), который остается практически бездействующим.

Разграничение полномочий – один из наиболее сложных вопросов. При разграничении полномочий между центром и регионами в сфере социальной защиты и предоставления социальной помощи необходимо выделить полномочия федерального центра, совместные полномочия РФ и субъектов РФ и полномочия субъектов РФ. При разработке региональных нормативно-правовых актов нужно определить полномочия органов местного самоуправления, а при наделении их государственными полномочиями в сфере социальной защиты предусмотреть одновременную передачу им средств для осуществления указанных полномочий.

В соответствии с ч. 1 п. 1 ж) ст. 72 Конституции РФ органы государственной власти РФ должны устанавливать общие принципы, условия, правовые и организационные формы оказания социальной помощи и функционирования системы социальной защиты, регионам же должны быть предоставлены дискреционные полномочия в пределах их компетенции. Чрезмерные обязательства, взятые на себя

федеральным центром, приводят к многочисленным сбоем при реализации социальной функции. Рамочные законы, устанавливающие общие принципы и условия для всех субъектов РФ, позволяют учитывать региональные и местные особенности, экономические, социально-политические, демографические, культурологические и иные факторы и традиции. Детальная регламентация со стороны центра в сочетании с недостаточной самостоятельностью в регионах и на местах – одно из основных условий неэффективности действующего социального законодательства. Кроме того, основную нагрузку по социальной защите населения несут регионы и особенно, - муниципальный сектор. Законы, принимаемые субъектами РФ, оказываются более реальными и исполнимыми, поскольку они во многом учитывают местную специфику и потребности населения. Как правило, наиболее эффективной представляется деятельность муниципальных органов, т.к. они приближены к населению и способны учитывать потребности и нужды жителей определенной территории. Однако эффективность снижается, когда перед ними ставятся объемные (и неподъемные) задачи по оказанию социальной помощи населению. В этом случае происходит распыление материальных, финансовых средств и усилий.

♦ Совершенствование законодательного процесса. Выше уже указывалось, что социальные законы, как правило, принимаются во время избирательных кампаний и преследуют не столько цель социальной защиты наиболее уязвимых групп населения, сколько получение их голосов. Подмена целей вызывает целый ряд нарушений требований законодательного процесса:

- Отсутствие или несоблюдение программы (плана) законодательных работ, вследствие чего законы, которые должны приниматься в первую очередь, принимаются в последнюю. По этой причине в одно и то же время были приняты законы, регулирующие практически схожие отношения в сфере социальной защиты,¹⁴⁹ - соблюдение программы законодательных работ уменьшит использование социального законодательства в качестве средства манипулирования;
- Отсутствие “пакетного” способа рассмотрения и принятия законов, который особенно важен и необходим для развития социального законодательства. “Пакетный” способ позволяет избежать повторений, пересечений норм различных законов, путаницы в понятиях, заполнения пробелов. Отсутствие (или игнорирование) такого способа принятия и рассмотрения законов приводит к тому, что одни и те же отношения регулируются несколькими законами, в то время как другие сферы остаются неурегулированными. Это зачастую приводит к тому, что принятые социальные законы никак не связаны или противоречат уже действующему законодательству;
- Именно при обсуждении и принятии социальных законов нарушается конституционное требование о том, что “законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации” (ст. 104, п. 3 Конституции)¹⁵⁰, - излишне говорить о соблюдении конституционных положений;

¹⁴⁹ Например, один за другим появляются законы “О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов” и “О социальной защите инвалидов”, в то время как закон “Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” принимается позже, хотя было бы логично начать с него как ведущего закона в этой области.

¹⁵⁰ Эти нарушения опять связаны с конъюнктурными сиюминутными интересами, которые преследуют депутаты, принимая социальные законы - они либо игнорируют это требование, либо принимают подобные законы с отрицательным заключением правительства. Естественно, что если такие законы

- Внесение законопроектов депутатами также влияет на их качество, т.к. депутаты, как правило, действуют исходя из частных интересов. Для того чтобы избежать подобной ситуации, необходимо усилить законодательную инициативу правительства.

8.3.2. Меры, направленные на создание эффективного методологического обеспечения адресности

Проведение апробации нескольких методов выделения наиболее нуждающихся домохозяйств в отдельных регионах России показало, что эта комплексная задача не может быть унифицирована в рамках страны, слишком различны условия жизни и факторы бедности в каждом регионе. Однако есть общие методологические проблемы, которые необходимо решить на государственном уровне, прежде чем приступить к реализации механизма адресной поддержки:

♦ Проблема определения того уровня, начиная с которого семья может считаться бедной. Новая методика расчета прожиточного минимума, утвержденная в апреле 2000 г., расширила круг людей, формально считающихся бедными, что затрудняет выделение тех, кто действительно нуждается в помощи. Для целей адресной социальной помощи черта бедности должна устанавливаться исходя из реальных возможностей государства.

♦ Кто является объектом социальной помощи – семья (домохозяйство) или отдельные категории граждан? До сих пор этот вопрос не решен, и при назначении различных видов социальной помощи состав семьи оказывается разным. Например, при определении права на ежемесячное пособие на ребенка в составе семьи учитываются только родители и несовершеннолетние дети, и доход такой семьи не включает доход живущих с ними родителей или взрослых детей. Субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг предоставляются не семьям, а отдельным гражданам, зарегистрированным на этой жилплощади. Целесообразно было бы во всех случаях использовать единую методику определения домохозяйства, например ту, которая используется в бюджетных обследованиях, на основании которых и делаются выводы о масштабах и структуре бедности. Два признака, лежащие в основе этой методики, – общее жилище и совместный бюджет. Следует также иметь в виду, что помощь отдельным категориям населения во всех случаях, когда она не имеет строго целевого характера (инвалидная коляска, лекарства), на самом деле попадает в семью и там перераспределяется между всеми членами семьи.

♦ Заявительный характер адресной помощи требует широкого информационного освещения даже в самых глухих уголках страны, чтобы исключить случаи перекосов в оказании помощи по географическому признаку.

♦ Не вызывает сомнений необходимость инвентаризации всех предоставляемых льгот, особенно ведомственных, которые и дают в целом перекося в пользу более обеспеченного населения. Но маневр ресурсами здесь должен быть продуманным, обоснованным и поэтапным. Как и всякая социальная реформа, реформа льгот должна пройти экспертизу на предмет социальных последствий. Это означает, что те ее компоненты, которые приведут к росту бедных, могут внедряться только при условии гарантированной (с четким определением источников финансирования) компенсации потерь. В данном случае, например, нельзя пользоваться критерием оценки нуждаемости только на уровне прожиточного минимума. К каждой конкретной льготе

проходят через все “фильтры” – Совет Федерации, администрацию Президента – то они получают заведомо неработающими, поскольку отсутствует финансово-материальное обеспечение.

должна быть утверждена своя процедура компенсации ее потери . Кроме того, в условиях России категорический отказ от социальной помощи в натуральной форме может в некоторых случаях только усугубить положение бедной семьи. Так, для пожилых сельских пенсионеров помощь дровами оказывается более эффективной, чем получение денег при полной неразвитости сферы услуг, транспорта, связи на селе.

8.3.3. Эксклюзивные меры сокращения бедности среди отдельных социально уязвимых групп населения

♦ Все традиционно бедные категории населения. Важным фактором бедности всех традиционно бедных категорий населения является низкий уровень государственных социальных трансфертов (пенсий, в т.ч. по инвалидности, стипендий, пособий по безработице, пособий на детей малообеспеченным семьям). Их соотношение с величиной прожиточного минимума свидетельствует о том, что они не способны ни предупредить бедность, ни вывести из нее. Поэтому первоочередной и стратегической задачей в данном случае является рост размера пенсий и социальных пособий. Стратегия заключается в их доведении до прожиточного минимума, тактика предполагает поэтапную реализацию данного процесса.

♦ Инвалиды. В отношении данной группы населения стратегической задачей является переход от вопросов материальной поддержки инвалидов к профилактике инвалидности, обеспечению для инвалидов среды жизнедеятельности и медицинской, социальной и трудовой реабилитации. Реализация такой политики связана с созданием рабочих мест для инвалидов, обучением инвалидов специальностям, которые позволили бы найти свое место на рынке труда при соответствующей поддержке со стороны государства и общества. Следует обеспечить законодательные, организационные и финансовые условия для дальнейшего развития реабилитационной промышленности. К числу первоочередных мер в этой области следует отнести введение в силу положений Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», предусматривающих право инвалидов на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры и к информации

Профилактика инвалидности связана не только с мерами, эксклюзивно обращенными к инвалидам. Улучшение здоровья населения (включая репродуктивное), борьба с наркоманией, алкоголизмом, курением; улучшение экологии; улучшение условий труда; сокращение дорожно-транспортных происшествий, техногенных катастроф; улучшение неотложной медицинской помощи; пропаганда здорового образа жизни – все эти меры способствуют профилактике инвалидности.

♦ Неполные семьи. Кроме роста государственных социальных трансфертов повышение уровня жизни данного типа семей связано с созданием условий для реализации профессионального потенциала женщин и нормализацией процесса выплаты частных трансфертов – алиментов. Меры, направленные против дискриминации женщин на рынке труда, скорее всего следует отнести к числу перспективных. Они предполагают инвестирование в отрасли с преимущественно женской занятостью, развитие адекватной современным условиям сферы услуг и индустрии быта. Развитие сферы услуг, с одной стороны, создает рабочие места для женщин, с другой, - позволяет работающим матерям сочетать производственную и бытовую занятость. Этому служит и внедрение специально ориентированных на социально слабые категории женщин-матерей (одинокое, многодетные, с детьми-инвалидами и т.п.) мер по профобучению (службой занятости) и поощрения

работодателей при приеме их на работу. Однако в условиях экономической стагнации реализация таких мер маловероятна.

К числу первоочередных мер, направленных на сокращение бедности, следует отнести обеспечение гендерной нейтральности государственных активных программ занятости (сейчас номенклатура общественных работ в основном ориентирована на мужскую занятость) и разработку более совершенного семейного законодательства, дающего возможность добиться от отца регулярной выплаты алиментов в размере, отвечающем интересам ребенка. Для России речь идет скорее о создании механизма, позволяющего контролировать исполнение уже принятых законов. Это зависит от решения проблем, о которых мы уже писали - неконтролируемых теневых доходов, неформальной занятости, задержек с выплатой заработной платы, увеличения уровня безработицы. Повышение размера алиментов связано и с общим повышением уровня оплаты труда, в частности в бюджетной сфере. В отличие от многих стран, где размер алиментов определяется судом, законодательство России установило твердые проценты от дохода отца, которые он должен выплачивать детям, оставшимся с матерью (а это происходит почти в 99% случаев). Однако если раньше эти суммы изымались автоматически из заработка отца на предприятии, где он работал, и перечислялись детям, сегодня требуется специальный механизм учета всех доходов и перечисления установленной доли для воспитания детей. Возможно, на первом этапе, этим должны заниматься налоговые службы. Общий рост оплаты труда позитивно скажется и на размерах пенсий детям по случаю потери кормильца, которые зависят от последнего заработка отца.

♦ Одиноким пенсионеры старших возрастов. Их нуждаемость обусловлена, в первую очередь, демографическими признаками (возраст, здоровье, недееспособность) и низким уровнем пенсий. Однако парадоксом здесь является то, что при использовании критериев нуждаемости их доступ к адресной социальной помощи очень часто ограничен. Это связано с тем, что большинство регионов для оказания адресной помощи использует более «жесткие» линии бедности, чем это предусмотрено в Законе об адресной помощи (половина прожиточного минимума, минимальный гарантированный доход и пр.). Такая практика обусловлена высоким уровнем неформальных доходов, игнорирование которых значительно расширяет число бедных. Вместе с тем, для бедных одиноко проживающих пенсионеров старших возрастов пенсия является единственным источником доходов. Практику использования процедур дооценки доходов в целом следует рассматривать как положительное явление, но применяемые процедуры дооценки не должны исключать из числа реципиентов адресной помощи одиноко проживающих пенсионеров с доходами ниже прожиточного минимума.

Вторым элементом социальной политики, нацеленной на сокращение бедности одиноко проживающих пенсионеров, должен стать комплекс мер, направленных на обеспечение данной группы населения адекватным медицинским и социальным обслуживанием. В настоящее время именно дискриминация лиц старших возрастов в доступе к услугам бесплатного медицинского обслуживания проявляется чаще всего. Здесь возможны два сценария социальной политики. Первый предполагает признание приоритетности платных медицинских услуг и социального обслуживания. В таком случае прожиточный минимум пенсионера должен учитывать реальные потребности в медицинском и социальном обслуживании, а пенсия должна быть выше в 2-3 раза, чтобы пенсионеры даже при жестком режиме экономии могли оплатить эти услуги в соответствии с реальными нормативами потребления данной категории граждан. Второй сценарий предполагает систему институциональных и финансовых мер, направленных на реальное обеспечение бесплатного (или страхового, в соответствии с

системой обязательного медицинского страхования) медицинского обслуживания лиц старших возрастов. Второй сценарий представляется менее дорогим и возможно более эффективным. Но еще раз обратим внимание на то, что норматив потребностей населения в медицинском и социальном обслуживании должен быть приведен в соответствие с реальными потребностями пожилых людей, признанными социальной нормой для сложившегося уровня развития общества.

8.3.4. Гарантии доступа бедным к минимально необходимым медицинским услугам

Главный путь преодоления дискриминации бедных при доступе к бесплатной медицине - это гарантия предоставления всем гражданам медицинских услуг, соответствующих по объему и качеству российскому стандарту оказания медицинской помощи. Этот стандарт должен утверждаться министерством здравоохранения. Такой стандарт может стать реальной гарантией только при условии увеличения расходов на медицину и равномерном распределении имеющихся ресурсов между однотипными по медицинским функциям лечебными учреждениями. Этому будет способствовать переход части ведомственной медицины высокого уровня на систему добровольного страхования или на платную основу, а также увеличение средств фондов ОМС за счет полной собираемости взносов, в том числе за неработающее население (сегодня в фонд поступает меньше половины соответствующих платежей, т.к. государство не платит за неработающих граждан). Источником дополнительных средств должны стать налоги с частных и полуполюгальных форм оказания медицинской помощи. Необходимо также рационально использовать имеющиеся средства, не наращивать, а сокращать дорогостоящие стационарные виды помощи, активизировать процесс лечения, усиливать амбулаторно-поликлиническое звено и «стационарозамещающие» услуги.

Льготы на платные медицинские услуги (например, в виде субсидий) и получение бесплатных лекарств можно регулировать механизмами адресной помощи, согласно которым граждане с низкими доходами являются приоритетной группой социальной поддержки.

Для того чтобы разорвать замкнутый круг, определяющий тандем «бедность – здоровье», приоритетным объектом поддержки в рамках стратегии содействия сокращению бедности должно стать здоровье женщин в фертильном возрасте, а еще конкретнее - состояние здоровья беременных и кормящих матерей. Последняя группа нуждается сегодня в неотложных мерах, обеспечивающих им полноценное питание. Решение этой проблемы возможно осуществить аналогично тому, как организовано питание малолетних детей. Соответствующее решение следует принимать безотлагательно.

8.3.5. Источники финансирования стратегии содействия сокращению бедности социально уязвимых групп

- ♦ Устойчивый экономический рост, позволяющий увеличить размер социальных трансфертов;
- ♦ Отказ от приоритетного финансирования привилегированных учреждений, предоставляющих социальные услуги на дотационной и бесплатной основе;
- ♦ Сокращение бюджетных субсидий производителям товаров и услуг (прежде всего дотаций ЖКХ и общественному транспорту) и постепенная замена этих субсидий на адресные выплаты нуждающимся категориям населения.

8.4. Уровни принятия решений

При реализации мер по сокращению бедности необходимо точно определить уровни управления, ответственные за решение конкретных задач как по предупреждению роста (профилактике) бедности, так и по ее снижению.

Федеральные органы власти:

- повышение минимального уровня оплаты труда в бюджетной сфере для снижения бедности занятого населения;
- создание институциональной среды, способствующей росту самозанятости населения (законов, нормативов, положений, облегчающих ведение малого бизнеса);
- оптимизация механизмов перераспределения средств через фонд финансовой поддержки регионов, усиление контроля за их расходованием, особенно в слабых дотационных регионах;
- включение в прямые расходы федерального бюджета в регионах программы миграции из зоны Севера (в первую очередь из промышленных поселков с закрытыми градообразующими предприятиями) для снижения уровня бедности пенсионеров и семей безработных; программы помощи населению и создания новых рабочих мест в депрессивных городах старопромышленных регионов, поскольку региональных бюджетных средств для этого недостаточно;
- разработка и передача в регионы эффективных технологий адаптации населения к новым рыночным условиям (переподготовки кадров, открытия своего дела);
- дифференцированная политика занятости в сфере управления: сокращение численности и повышение заработной платы федеральных чиновников в Москве и столичных городах регионов при более медленном реформировании органов федеральной власти на муниципальном уровне, т.к. альтернативной работы в малых городах-райцентрах нет.

Региональные органы власти:

- содействие развитию малого и среднего бизнеса для сохранения существующих и создания новых рабочих мест; минимизация региональных налогов на малый бизнес;
- сохранение функций обслуживания и поддержка отраслей бюджетной сферы в местных (районных) центрах; для этого необходим стабильный и прозрачный механизм перераспределения из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований;
- доплаты бюджетникам в более благополучных субъектах РФ из регионального бюджета;
- содействие структурной перестройке экономики и межпоселенческой мобильности в депрессивных городах старопромышленных районов;
- изменение инвестиционной политики, сокращение дотаций реальному сектору, особенно сельскому хозяйству, и перераспределение средств на создание рабочих мест в эффективных производствах;
- использование региональных центров по переподготовке и обучению для организации таких программ для муниципалитетов с учетом специфики их рынка труда (особенно для депрессивных моногородов и территорий);

- внедрение методов оценки уровня жизни, учитывающих региональную специфику.

Муниципальные органы власти:

- снижение бюджетных расходов на ЖКХ и перераспределение их в образование и здравоохранение, также финансируемые в основном из муниципальных бюджетов;
- содействие развитию подсобного хозяйства, выделение земельных участков для подсобного хозяйства всем желающим;
- вложение средств в инфраструктуру торговли продукцией ЛПХ, оказание посреднических услуг на начальной стадии;
- привлечение инвесторов в агробизнес и переработку сельхозпродукции, что особенно важно в местных центрах и сельских администрациях, т.к. региональные власти в этом не заинтересованы;
- учет нуждающихся в социальной защите, контроль за доходами, распределение помощи;
- стимулирование родственных, соседских форм поддержки там, где это еще живо и работает (сельская местность и небольшие города менее урбанизированных регионов); организация патронажа соседей или сельской общины над пожилыми нетрудоспособными жителями с частичной оплатой услуг, что намного дешевле и эффективней домов престарелых.

8.5. Стратегия содействия сокращению бедности в условиях высокого регионального неравенства

Как уже отмечалось, для России совершенно недостаточна только общедоказательная стратегия сокращения бедности из-за гигантской разницы условий и факторов социально-экономического развития. Ранее мы уже рассмотрели особенности стратегии содействия сокращению бедности в различных типах регионов и поселений (см. раздел 6). Здесь мы остановимся только на возможных направлениях политики выравнивания регионов с целью содействия сокращению бедности.

Основная проблема социальных расходов в регионах - слабая координация социальной политики. Перераспределение доходов между территориями в рамках государственного бюджета и внебюджетных фондов осуществляется независимо друг от друга; также фактически независимы расходы федерального и консолидированных регионального бюджетов.

Особого внимания требуют федеральные расходы в регионах, которые пока имеют наименее адекватное распределение. Если отношение максимального и минимального значений душевых расходов (с учетом прожиточного минимума) для социальных внебюджетных фондов составляет немногим более 7 раз, для консолидированных региональных бюджетов – 14 раз, то для социальных расходов федерального бюджета даже без учета Москвы – 30 раз, а для федеральных расходов на социальную политику – более 70 раз. Поскольку именно через федеральный бюджет проходит более половины всех расходов на социальную политику (выплат пособий на детей и малоимущим), разработка объективного и формализованного механизма распределения социальных расходов федерального бюджета в регионах должна стать первоочередной задачей.

Без решения проблемы несоответствия расходных полномочий и доходной базы муниципальных бюджетов невозможно проведение масштабных программ борьбы с

бедностью, т.к. финансовая и правовая неопределенность местных бюджетов будет деструктивно влиять на реализацию любой системы адресной социальной помощи.

Для внебюджетных фондов наиболее важной задачей является изменение территориальной политики Фонда занятости и создание более жесткого механизма перераспределения, поскольку существующая система концентрации доходов в более благополучных регионах «консервирует» проблемные территории, лишая их средств для переподготовки и создания новых рабочих мест.

При перераспределении средств Пенсионного фонда и расчете пенсий вместо существующих северных надбавок может быть использован механизм учета различий в стоимости жизни по регионам. Однако любые изменения требуют большой осторожности: закрепление пенсионеров в северных регионах экономически неоправданно, изменение размеров пенсий с учетом прожиточного минимума требует длительных законодательных согласований и не всегда оправданно из-за внутрирегиональных различий в стоимости потребительской корзины. Кроме того, существуют и альтернативные решения - надбавки к пенсиям в крупнейших городах могут финансироваться не из федеральных средств, а из муниципальных бюджетов при более щадящей системе изъятия их доходов.

Приложения

Приложение 1.1

Таблица 1.1.1. Численность и половозрастной состав населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума (на основе дооцененных данных о доходах)

	Млн. Человек				В % от общей численности бедного населения				В % от численности населения соответствующей половозрастной группы			
	1992	1997	1998	1999	1992	1997	1998	1999	1992	1997	1998	1999
Все население с денежным и доходами ниже ПМ	49.7	30.7	34.3	43.8	100	100	100	100	33.5	20.8	23.4	29.9
в том числе: дети в возрасте: до 6 лет	4.9	2.5	2.6	2.8	9.8	8.2	7.4	6.4	31.6	22.9	25.1	29.2
от 7 до 15 лет	9.2	6.7	7.0	8.1	18.5	21.9	20.4	18.6	45.9	31.3	32.9	39.3
молодежь в возрасте от 16 до 30 лет	8.8	6.0	6.9	9.0	17.7	19.4	20.1	20.5	28.6	19.5	22.3	28.4
женщины в возрасте от 31 до 54 лет	8.6	6.7	7.2	9.5	17.4	21.9	20.9	21.6	34.4	26.6	28.1	36.2
мужчины в возрасте от 31 до 59 лет	8.3	5.8	6.3	8.1	16.8	18.7	18.5	18.4	30.6	20.4	22.5	28.9
женщины старше 55 лет	7.6	2.4	3.3	4.7	15.2	7.9	9.6	10.8	36.8	10.9	15.1	22.2
мужчины старше 60 лет	2.3	0.6	1.0	1.6	4.6	2.0	3.1	3.7	29.0	7.1	12.0	18.0

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб./ Госкомстат России. М., 2000. – стр. 183.

Таблица 1.1.2. Доля бедных* среди домохозяйств различного социально-демографического типа в 1999 году, в %

Социально-Демографические типы домохозяйств	Бедность	Крайняя бедность**	Распределение общего числа малоимущих домашних хозяйств
Все домохозяйства	42,3	12,7	100,0
в том числе:			
Супруги без детей	26,4	4,4	10,4
Супруги с детьми до 18 лет	56,1	19,7	38,5
- с 1-2 детьми	54,9	18,4	34,7
- с 3 и более детьми	77,2	41,9	3,8
Неполные семьи с детьми до 18 лет	62,8	23,6	13,6
- с 1-2 детьми	62,2	22,9	12,9
- с 3 и более детьми	85,5	53,2	0,7
Одиночки			
Трудоспособного возраста	17,5	3,2	4,2
Нетрудоспособного возраста	16,7	1,8	7,1
Домохозяйства с получателями пособия по безработице	69,2	29,3	3,4
Домохозяйства неработающих пенсионеров	26,7	4,5	15,1

* Доля домашних хозяйств с величиной располагаемых ресурсов ниже прожиточного минимума. Расчет по данным бюджетных обследований Госкомстата РФ без дооценки доходов. (Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 1999 году. М., Госкомстат, 2000 с. 37, 39). Дооценка доходов, проводимая Госкомстатом, приводит к снижению показателей бедности, однако не меняет соотношение по уровню бедности домохозяйств различных социально-демографических типов.

** Доля домохозяйств, у которых располагаемые ресурсы в 2 и более раза ниже прожиточного минимума.

Таблица 1.1.3. Дефицит среднедушевых располагаемых ресурсов в домохозяйствах различного социально-демографического типа в 1999 году.

Социально-Демографические типы домохозяйств	Дефицит располагаемых ресурсов (рублей в месяц):		Распределение общего объема дефицита в %
	На домохозяйство	На члена домохозяйства	
Все домохозяйства	1213,9	361,8	100,0
в том числе:			
Супруги без детей	509,3	244,3	4,9
Супруги с детьми до 18 лет	1561,2	376,1	57,5
- с 1-2 детьми	1503,3	371,2	49,5
- с 3 и более детьми	2556,8	459,8	8,0
Неполные семьи с детьми до 18 лет	1237,6	394,6	14,3
- с 1-2 детьми	1202,3	391,8	12,8
- с 3 и более детьми	2671,2	508,4	1,5
Одиночки			
Трудоспособного возраста	309,2	309,2	0,8
Нетрудоспособного возраста	153,5	153,5	0,7
Домохозяйства с получателями пособия по безработице	1595,8	432,8	4,3
Домохозяйства неработающих пенсионеров	396,6	224,9	4,4

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России 2000. М., Госкомстат России, 2000 с. 189.

Таблица 1.1.4. Доля бедных среди пенсионеров в зависимости от демографического типа домохозяйства и пола, РМЭЗ (ноябрь 1998г.)

	Число пенсионеров* (в %)	Среди них с доходами ниже прожиточного минимума (в %)
Все пенсионеры	100,0 (2280)	46,5
в т.ч.:		
- мужчины	29,2	43,2
- женщины	70,8	47,8
Пенсионеры, проживающие отдельно	61,8 (1409)	49,4
в т.ч.:		
- мужчины	30,7	46,1
- женщины	69,3	50,9
среди них:		
одиночки – всего	22,8 (519)	47,4
в т.ч.:		
- мужчины	14,1	37,0
- женщины	85,9	49,1
одиночки в возрасте 70 лет и старше	11,1 (254)	50,8
в т.ч.:		
- Мужчины	11,4	27,6
- Женщины	88,6	53,8
Пенсионеры, проживающие в семьях с работающими родственниками	38,2 (871)	41,6
в т.ч.:		
- мужчины	26,9	37,6
- женщины	73,1	43,0

* В разработку включались лица, достигшие пенсионного возраста.

Таблица 1.1.5. Доля бедных среди домохозяйств разного демографического типа при подсчете с помощью трех методов оценки бедности*, в %.

	Бедность хотя бы по одному из признаков			Бедность по двум признакам			Бедность по всем трем признакам
	1-по доходу	2- по субъективной оценке	3-по депривации	1+2	1+3	2+3	
Одиночки трудоспособного возраста	12,7	37,2	29,1	9,1	9,1	18,2	5,5
Одиночки пенсионного возраста	60,6	62,0	53,5	46,5	38,0	46,5	35,2
Супруги без детей	24,5	29,9	23,8	12,9	10,9	17,7	9,5
Семьи с детьми до 18 лет в т.ч.:	37,7	27,1	28,3	18,9	16,8	17,5	12,0
Полные	32,7	22,8	21,1	14,8	11,5	12,5	7,6
Неполные	50,9	38,6	47,4	29,8	30,7	30,7	23,7
Все домохозяйства	33,2	30,0	28,8	18,4	16,3	18,9	12,7

* Опрос 900 домохозяйств в Санкт-Петербурге по пилотной программе «Бедность в России: лишения и социальная исключенность» (1997г.)

Таблица 1.1.6. Бедность семей в зависимости от их возраста*, в %

Возраст семьи, лет	1989**	1997**			
	Бедность по доходу	Бедность по доходу	Бедность по субъективной оценке	Бедность по депривации	Бедность по трем признакам
До 5 лет	20,2	34,9	22,3	20,2	2,4
В т.ч.:					
Без детей	10,7	26,1	17,4	18,4	-
С детьми	27,9	42,1	26,3	21,7	5,3
5-9	16,3	32,4	25,4	21,1	11,3
10-14	21,3	30,6	21,2	23,5	8,2
15-19	19,6	32,3	23,7	17,2	8,6
20 и более	8,0	21,8	21,8	21,0	5,7

* Длительность брака полных семей.

** Данные обследования 1100 домохозяйств г.Таганрога в 1989г. (в рамках проекта «Таганрог-3») и 900 домохозяйств г.Санкт-Петербурга в 1997г. по пилотному проекту «Бедность в России: лишения и социальная исключенность».

Таблица 1.1.7. Доля бедных* среди различных групп населения, в %

Социально-Демографические группы населения	1999 год		2000 год (II кв-л)	
	Бедность	Крайняя бедность**	Бедность	Крайняя бедность**
Все обследуемое население	50,2	16,8	42,6	11,7
в том числе:				
Работающие по найму	46,3	14,2	38,3	9,5
Занятые предпринимательством	41,8	15,6	20,0	5,2
Временно неработающие	64,5	29,1	60,8	22,4
Неработающие пенсионеры	39,5	10,1	32,8	6,5
Работающие пенсионеры	25,0	5,2	19,5	3,2
Пенсионеры по старости	35,1	8,2	28,2	5,1
<i>Пенсионеры по инвалидности</i>	53,7	18,1	46,7	12,3
<i>Пенсионеры по случаю потери кормильца</i>	62,2	22,7	56,4	14,8
<i>Получатели социальных пенсий</i>	45,4	14,5	49,5	17,3
Стипендиаты	51,0	13,5	44,9	9,2
Дети до 16 лет	60,9	23,6	54,3	17,7

* Доля населения с величиной располагаемых ресурсов ниже прожиточного минимума. Данные бюджетных обследований Госкомстата РФ без дооценки доходов. (Доходы, расходы, потребление домашних хозяйств в 1999 году. М., Госкомстат, 2000 с. 37)

** Доля населения, у которых располагаемые ресурсы в 2 и более раза ниже прожиточного минимума.

Таблица 1.1.8. Доля бедных среди пенсионеров по инвалидности в зависимости от демографического типа домохозяйства, РМЭЗ (ноябрь 1998г.), %

	Число пенсионеров по инвалидности (в %)	Среди них с доходами ниже прожиточного минимума (в %)
Все пенсионеры по инвалидности	100,0 (327)	56,6
Пенсионеры по инвалидности, проживающие отдельно	47,4 (155)	61,3
Пенсионеры по инвалидности, проживающие в семьях с работающими родственниками	52,6 (172)	52,3

Таблица 1.1.9. Доля бедных* среди безработных в зависимости от пола и типа домохозяйства, в котором он живет, РМЭЗ (ноябрь 1998г.), %

Демографические типы домохозяйств	Всего	Мужчины	Женщины
Все безработные	62,3 (872)	56,9 (485)	43,1 (387)
Из них живут:			
В полных семьях	61,2	62,9	58,8
В т.ч. с детьми до 18 лет	63,7	65,3	61,3
В неполных семьях	68,0	70,8	66,0
В т.ч. с детьми до 18 лет	68,4	69,2	67,7

* Уровень дохода ниже прожиточного минимума.

Таблица 1.1.10. Доля бедных среди домохозяйств разного социального типа при подсчете с помощью трех методов оценки бедности*, в %.

	Бедность хотя бы по одному из признаков			Бедность по всем трем признакам
	по доходу	по субъективной оценке	по депривации	
Крупный мегаполис				
Домохозяйства с безработными членами	57,4	47,1	42,7	26,5
Домохозяйства без безработных	31,3	28,6	27,6	11,5
Все домохозяйства	33,2	30,0	28,8	12,7
Малый город				
Домохозяйства с безработными членами	72,3	63,8	46,8	40,4
Домохозяйства без безработных	32,9	49,8	37,7	15,9
Все домохозяйства	40,2	52,4	40,6	20,5

* Опрос 900 домохозяйств в Санкт-Петербурге и 254 в Вязниках по пилотной программе «Бедность в России: лишения и социальная исключенность» (1997г.)

Таблица 1.1.11. Доля бедных среди домохозяйств с разным уровнем иждивенческой нагрузки при подсчете с помощью трех методов оценки бедности*, в %.

	Бедность хотя бы по одному из признаков			Бедность по всем трем признакам
	по доходу	по субъективной оценке	по депривации	
Домохозяйства, имеющие в своем составе работающих	26,2	24,5	24,5	7,4
Из них:				
Имеют иждивенцев семьи (дети, неработающие взрослые)	32,2	24,3	24,9	9,0
В т.ч. с числом иждивенцев на 1 работающего:				
Менее 1	16,8	18,9	18,9	4,9
1-2	35,8	27,1	27,1	9,6
2 и более	50,9	27,4	30,2	15,1
Имеют только иждивенцев государства (пенсионеры)	15,1	23,3	27,9	4,7
Не имеют иждивенцев	9,2	26,2	20,8	2,3
Домохозяйства без работающих членов	67,3	56,9	49,7	38,6

* Опрос 900 домохозяйств в Санкт-Петербурге по пилотной программе «Бедность в России: лишения и социальная исключенность» (1997г.)

Таблица 1.1.12. Тип трудовой карьеры женщин-матерей в зависимости от числа детей в семье, %

Тип семьи	Тип трудовой карьеры женщины-матери:				Сальдо мобильности (3+4)-1	(Число наблюдений)
	Снижающаяся (1)	Горизонтальная (2)	Слабо растущая (3)	Восходящая (4)		
Малодетная (1-2 ребенка)	18,8	45,5	25,6	10,1	+16,9	(590)
Многодетная (4 и более)	48,9	36,7	10,0	4,4	-34,5	(250)

Источник: Обследование уровня жизни населения города (проект «Таганрог-3», 1989г.) и специального обследования многодетных семей, проведенного там же в 1990г.

Таблица 1.1.13. Тип трудовой карьеры мужчин и женщин разных возрастных групп, %

Возраст в момент опроса (лет)	Тип трудовой карьеры:				Сальдо мобильности (3+4)-1	Число наблюдений
	Снижающаяся (1)	Горизонтальная (2)	Слабо растущая (3)	Восходящая (4)		
1989 год – ЖЕНЩИНЫ						
До 30	18,7	58,2	16,5	6,6	+4,4	(182)
30 – 40	19,3	43,6	29,1	8,0	+17,8	(275)
40 – 50	16,4	36,3	31,8	15,4	+30,8	(201)
Все женщины	17,7	46,6	26,4	9,3	+18,0	(863)
1989 год – МУЖЧИНЫ						
До 30	15,6	40,0	34,8	9,6	+28,8	(115)
30 – 40	16,0	19,8	29,6	34,6	+48,2	(237)
40 – 50	6,2	18,6	26,0	49,2	+69,0	(177)
Все мужчины	12,0	22,5	29,3	36,2	+53,5	(724)
1998 – ЖЕНЩИНЫ						
До 30	20,6	57,8	17,7	3,9	+1,0	(142)
30 – 40	32,8	47,9	9,7	9,6	-13,5	(207)
40 – 50	32,0	41,5	12,5	14,0	-5,5	(227)
Все женщины	29,4	47,8	11,9	10,9	-6,6	(766)
1998 – МУЖЧИНЫ						
До 30	32,4	40,0	15,2	12,4	-4,8	(171)
30 – 40	30,2	34,2	16,0	19,6	+5,4	(358)
40 – 50	34,9	31,1	18,2	15,8	-0,9	(309)
Все мужчины	31,3	34,1	17,4	17,2	+3,3	(1097)

Источник: Данные обследования городских семей по проекту «Таганрог». (Вопросы экономики, 2000 № 3 с.76-77)

**Таблица 1.1.14. Структура занятости трудоспособного населения России
в 1993 и 2000 гг.*, %**

	Все население	Мужчины	Женщины
1993 год			
Занятые	76,6	78,2	74,8
Безработные**	4,2	4,3	4,2
Прочие незанятые (студенты, учащиеся, пенсионеры, домохозяйки и др.)	19,2	17,5	21,0
Всего	100,0	100,0	100,0
(число наблюдений – тыс.чел)	(83,7)	(43,5)	(40,2)
2000 год			
Занятые	69,5	70,9	67,9
Безработные**	7,6	7,9	7,3
Прочие незанятые (студенты, учащиеся, пенсионеры, домохозяйки и др.)	22,9	21,2	24,8
Всего	100,0	100,0	100,0
(число наблюдений – тыс.чел)	(84,7)	(44,2)	(40,5)

*) Результаты обследования населения по проблемам занятости, проведенного Госкомстатом России в октябре 1993 и мае 2000 гг.

**) В этом расчете в число безработных не вошли студенты/учащиеся, а также пенсионеры, ищущие работу. Эти категории населения учтены в соответствующих социальных группах.

**Таблица 1.1.15. Безработные мужчины и женщины по продолжительности поиска
работы в 1997-2000 гг.**

Показатель	1997 X	1998 X	1999 V	1999 VIII	1999 XI	2000 II	2000 V
Среднее время поиска работы, месяцев							
Мужчины	8,5	8,9	9,7	9,2	9,2	9,6	9,5
Женщины	9,1	9,3	10,4	9,5	10,2	10,5	10,7
Ищут работу 12 месяцев и более, %							
Мужчины	35,9	39,4	46,2	43,0	43,5	46,0	46,1
Женщины	40,8	42,7	53,0	46,3	51,5	53,2	55,3

Источник: Обследование населения по проблемам занятости, май 2000 г., с.207.

**Таблица 1.1.16. Безработные мужчины и женщины по способам поиска работы в
1997-2000гг. , %**

Способы поиска работы	1997 X	1998 X	1999 V	1999 VIII	1999 XI	2000 II	2000 V
Обращение в государственную службу занятости							
Мужчины	34,9	32,8	30,4	27,8	25,2	26,6	21,3
Женщины	45,7	42,3	38,1	37,8	34,2	35,7	31,3
Обращение в коммерческую службу занятости							
Мужчины	2,5	2,2	2,8	2,3	1,2	2,6	1,4
Женщины	2,3	2,7	2,9	2,5	1,8	2,6	2,0
Подача объявлений в печать, отклик на объявления							
Мужчины	15,8	17,9	19,7	18,3	17,6	20,2	19,3
Женщины	16,8	19,4	21,3	19,0	18,5	20,7	20,5
Обращение к друзьям, родственникам, знакомым							
Мужчины	56,9	59,4	56,6	61,4	55,6	58,6	60,5
Женщины	52,8	55,9	54,3	58,9	53,4	56,3	57,2
Непосредственное обращение к администрации, работодателю							
Мужчины	31,1	31,7	33,9	32,2	33,3	37,0	32,6
Женщины	26,0	26,9	29,1	29,0	30,2	30,5	28,3

Источник: Обследование населения по проблемам занятости, май 2000 г., с. 220.

**Таблица 17. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата
женщин и мужчин по отраслям экономики в 1998 г.**

Отрасли экономики	Среднемесячная заработная плата, руб.		Отношение заработной платы женщин к : (%)	
	Женщин	Мужчин	Зарплате Мужчин	Средней зарплате по стране
Всего в экономике	885	1258	70	82
В том числе				
Промышленность	1003	1456	69	93
Сельское хозяйство	429	474	91	40
Строительство	1257	1583	79	116
Транспорт	1286	1664	77	119
Связь	1269	1804	70	117
Оптовая и розничная торговля	941	1284	73	87
Информационно-вычислительное обслуживание	1428	2033	70	132
Жилищно-коммунальное хозяйство	1009	1297	78	93
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	684	871	79	63
Образование	624	752	83	58
Культура и искусство	613	757	81	57
Наука и научное обслуживание	882	1192	74	82
Финансы, кредит, страхование	1986	2565	77	184
Управление	1590	1901	84	147

Источник: Мужчины и женщины России. Госкомстат РФ, 1999, с.71-73.

Альтернативные подходы к измерению бедности

Зафиксированные на основе данных Госкомстата РФ масштабы распространения бедности свидетельствуют о том, что для целей адресной социальной помощи официальный инструментальный измерения бедности (доходы ниже уровня прожиточного минимума) не применим, т.к., во-первых, нет возможностей помочь более чем 30% населения; во-вторых, трудно выделить группы с повышенным риском бедности по легко регистрируемым критериям. Другими словами, трудно решить задачу выделения самых бедных среди бедных, которые должны стать приоритетной группой адресной поддержки.

Пилотный проект, целью которого явилась апробация метода оценки бедности через относительные лишения, был реализован в 1997г. в двух городах европейской части России¹⁵¹. Метод относительных лишений относит к бедным всех кто имеет значимые отклонения (относительные лишения) от преобладающего в обществе стандарта потребления из-за отсутствия материальных ресурсов. Достоинством такого метода является то, что он измеряет не доходы, а реальное потребление. Следует отметить, что к значимым лишениям, согласно мнению опрошенных, были также отнесены лишения связанные с недоступностью медицинских услуг, хотя при измерении бедности через сопоставление доходов с прожиточным минимумом эти ограничения в потреблении не учитываются. Кроме того, здесь использовался субъективный метод оценки бедности, базирующийся на ответах на вопрос о том, на что хватает текущих доходов семьи.¹⁵²

Результаты данного проекта позволяют оценить точность всех трех методик измерения бедности. Основные выводы, которые были получены по результатам данного проекта заключается в следующем: во-первых, в условиях переходной экономики все три метода измерения бедности (абсолютный, относительный и субъективный) имеют серьезные ошибки включения и исключения из числа бедных); во-вторых, семьи, сохраняющие высокий риск бедности по всем трем методикам измерения бедности должны быть приоритетной группой в системе адресной социальной поддержки. Ряд таблиц (1.1.5; 1.1.6; 1.1.10; 1.1.11), приведенных в Приложении 1.1., рассчитаны на основе альтернативных подходов к измерению бедности. С точки зрения оценки риска бедности различных типов домохозяйств, все три метода дают однозначный ответ: материнские семьи наряду с одинокими пенсионерами, представляют категорию наименее защищенных слоев населения: более трети одиноких пенсионеров и четверть неполных семей относятся к бедным сразу по всем трем признакам¹⁵³ (Приложение 1.1, Таблица 1.1.5.) К этой группе также примыкают семьи, имеющие в своем составе безработных. Среди них уровень бедности, фиксируемый одновременно тремя методами в два раза выше, чем в среднем по всей выборке (Приложение 1.1., Таблица 1.1.10).

¹⁵¹ Опрос проводился в городе столичного типа (мегаполисе) С.-Петербурге (900 домохозяйств) и малом монопромышленного города Владимирской области (250 домохозяйств).

¹⁵² Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению. М., Московский Центр Карнеги, 1998.

¹⁵³ Анализ многодетных семей по этой методике затруднен невысоким их представительством в городском населении, особенно в крупных городах.

Оценка факторов повышенного риска бедности с использованием логистических регрессионных моделей.

Выделенные нами основные факторы повышенного риска бедности находят свое подтверждение при их тестировании с помощью эконометрических методов.¹⁵⁴ В ходе анализа выявлялась зависимость вероятности пребывания респондента в состоянии «бедность» от различных независимых переменных с помощью построения логистической регрессионной модели (The Logistic Regression Model). Выбор данной регрессионной модели обусловлен природой зависимой переменной, которая является бинарной, т.е. может принимать только два значения (“1” – бедный¹⁵⁵ респондент, “0” – не бедный). Использование логистической регрессионной модели позволяет выявить факторы, как увеличивающие, так и уменьшающие шансы респондента оказаться в категории «бедные» и оценить вероятность наступления события на основе вычисления шансов: отношения вероятности наступления события к вероятности его не наступления по следующей формуле:

$$\frac{Prob(event)}{Prob(no_event)} = e^{b_0 + b_1 * x_1 + \dots + b_k * x_k}$$

При формировании списка независимых переменных анализировались, как общесемейные характеристики, дифференцирующие домохозяйства по уровню жизни населения (социально-демографические характеристики, наличие собственности, уровень накопленного имущества, межсемейные связи), так и индивидуальные (профессионально-квалификационный статус, уровень образования респондентов или состояние здоровья одного из членов семьи).

Большинство рассмотренных независимых переменных оказались значимыми и работают как факторы, влияющие на благосостояние респондента. Параметры регрессионного уравнения представлены в таблице 1.3.1 данного Приложения. Значение параметра $exp(B)$ выступает мерой влияния на зависимую переменную. Какие же факторы оказались значимыми и кто оказался бедным по выбранной методике?

К ним относятся, прежде всего, семьи неработающих пенсионеров, неполные и многодетные семьи с детьми, а также домохозяйства, где есть безработные. Именно эти группы домохозяйств формируют ядро категории малоимущих. Высока вероятность бедности в семьях, где работающие члены семьи имеют низкую квалификацию.¹⁵⁶

С другой стороны, домохозяйства, имеющие в своем составе руководителей, специалистов с высшим образованием, с высокой долей вероятности не будут бедными. Кроме того, маловероятна бедность в семьях, где хотя бы один член семьи занят в частном секторе, предприниматель или имеет подработку.

Наличие в семье более чем двух работающих также снижает вероятность попадание семьи в группу бедных. С этим связан тот факт, что среди демографических групп семей, с которыми ассоциируется низкая вероятность бедности, выделяются полные семьи в возрасте от 20 до 30 лет. Этот период соответствует тому моменту в

¹⁵⁴ Расчет проводился на базе данных по домохозяйствам С.-Петербурга в рамках проекта «Бедность в России: лишения и социальная исключенность» (900 домохозяйств, 2616 респондентов).

¹⁵⁵ Бедным считался респондент, относящийся к этой категории одновременно по трем признакам (доходной, субъективной и депривационной), что можно квалифицировать как крайнюю бедность.

¹⁵⁶ Число домохозяйств с инвалидами в выборке оказалось недостаточным для включения этого признака в модель.

жизненном цикле семьи, когда родители еще находятся в трудоспособном возрасте и, как правило, в расцвете своей карьеры, а дети уже выросли и уже выделились, или, оставаясь в семье, начинают работать и приносить дополнительный доход в бюджет семьи.

Проведенный анализ модели показывает, что наличие личного подсобного хозяйства уменьшает риск бедности домохозяйства даже в таком мегаполисе, каким является С.-Петербург, а для жителей малых городов и, особенно сельских жителей, это основной фактор выживания.

Результаты полученных модельных расчетов позволяют отметить, что идет процесс постепенного усиления взаимосвязи между дифференциацией населения по уровню доходов и жилищной обеспеченностью. Размер площади занимаемой семьей, наличие второго жилья реально отражают уровень ее обеспеченности и снижают вероятность для этой семьи оказаться среди бедных. Связь между материальным положением домохозяйства и переменной «количество престижных предметов длительного пользования в семье» также оказалась значимой для построенной модели. Уровень накопленного имущества, не ассоциирующегося с бедностью (компьютер, автомобиль, мотоцикл, капитальный гараж), является показателем накопленного потенциала благосостояния, который характеризует высокий жизненный уровень семьи в современных условиях. Полученные результаты подтверждают перспективность использования показателей жилищной и имущественной обеспеченности для сокращения ошибок включения в число бедных.

Таблица 1.3.1. Параметры логистических регрессионных моделей для оценки факторов и групп повышенного риска бедности (1997г., С.-Петербург).

Название переменных	B	Wald	Sig	Exp (B)
<u>Социально-демографические характеристики:</u>				
«Многодетные» семьи	1.05***	11.08	.0009	2.86
Неполные семьи с детьми до 18 лет	1.14***	19.32	.0000	3.14
Семьи неработающих пенсионеров	1.75***	45.10	.0000	5.78
Возраст семьи:				
Несемейные респонденты	ref			
От 1 до 9 лет	.178	0.44	.5050	1.19
От 10 до 19 лет	-.024	.007	.9329	.976
От 20 до 29 лет	-.755**	5.74	.0166	.470
Свыше 30 лет	-.383	2.46	.1167	.681
<u>Уровень образования:</u>				
Высокий уровень образования (высшее образование)	-.57**	8.35	.0038	.563
Низкий уровень образования (начальное)	.392	2.36	.1241	.6753
<u>Социально-профессиональный статус</u>				
Руководители	-2.55***	11.75	.0006	.078
Предприниматели	-1.38*	3.49	.0618	.250
Занятые в частном секторе	-.59**	3.99	.0457	.550
Имеющие приработки	-.39**	4.86	.0275	.673
Безработные	1.04***	19.78	.0000	2.851
Количество работников в семье:				
-	Ref			
дин работник или нет работников	-.03	.01	.9104	.966
-	-.42*	.01	.0546	.653
ва работника				
-				
ольше двух				
Специалисты высокой квалификации	.104	.294	.5873	1.109
Специалисты низкой квалификации	.80**	6.22	.0126	2.245
<u>Жилищная и имущественная обеспеченность</u>				
Размер жилой площади				
-	Ref			
о 5метров на человека	-.30	1.66	.1965	.740
-	-.66**	6.47	.0110	.514
т5 до 9	-1.01**	9.74	.0018	.365
-				
т10 до 15				
-				
свыше 15				
Наличие дополнительного жилья	-.55**	4.27	.0386	.571
Уровень накопленного имущества (концентрация в семье престижных предметов длительного пользования)	-1.18***	24.73	.0000	.304
Личное подсобное хозяйство	-.59**	10.04	.0015	.55
Получение материальной помощи от родственников	-.059	.12	.7255	.94

-2 Log Likelihood = 1095.43, Chi-Square = 407.45, Significance = .0000

*** - уровень значимости - 0.01; ** - 0.05; * - 0.1

В таблице факторы, усугубляющие бедность, имеют положительное значение, а факторы, препятствующие бедности, имеют отрицательный знак с различным уровнем значимости.

Приложение 2

**Таблица 2.1. Материальное положение и здоровье. Петербург, 1997 г.,
Таганрог 1998 г.**

Материальное положение	% лиц с плохим здоровьем (1 и 2 балла)		Средневзвешенная оценка здоровья	
	Петербург	Таганрог	Петербург	Таганрог
Очень бедные	45	28	2,45	2,97
Бедные	33	22	2,81	3,08
Средний слой	25	15	3,25	3,31
Верх среднего слоя	10	5	3,94	3,68
Богатые (элита)	-	-	5,0	4,13

**Таблица 2.2. Материальное положение и хронические заболевания.
Таганрог, 1998 г.**

Оценки материального положения	Наличие хронических заболеваний		Не знаю	Нет заболеваний
	несколько	одно-два		
Очень плохое	21,9	47,4	3,3	25,3
Плохое	20,4	43,5	3,8	34,7
Удовлетворительное	16,7	40,3	5,3	3,77
Хорошее	7,1	28,3	8,7	55,9
Отличное	4,0	20,3	6,4	79,0

Таблица 2. 3. Влияние потребительских возможностей семей на среднюю оценку здоровья. Таганрог, 1994 г.

Возможности семьи	Процент ответов	Средняя оценка здоровья
Приходится ограничивать себя даже в покупке продуктов питания	21,0	3,07
Денег хватает только на ежедневные расходы, покупка одежды и др. товаров представляет трудности	46,9	3,25
Денег хватает на все текущие расходы, но без излишеств	27,5	3,43
Денег хватает, чтобы не экономить на том, что нравится	4,6	3,80

**Таблица 2.4. Потребление продуктов питания в домашних хозяйствах
в зависимости от уровня благосостояния в 1998 году
(в среднем на члена домашнего хозяйства, килограммов в год)**

	Хлебные продукты	Картофель	Овощи и бахчевые	Фрукты и ягоды	Мясо и мясопродукты	Молоко и молочные продукты	Яйца, шт.	Рыба и рыбопродукты	Сахар и кондитерские изделия	Масло растительное и другие жиры
Нормы потребления	131	124	94	19	27	212	151	12	21	10
Реальное потребление домохозяйств по 10-ти процентным группам обследуемого населения										
первая (с наименьшими располагаемыми ресурсами)	71	68	35	8	20	109	96	6	14	5
вторая	87	79	47	12	30	152	132	8	21	7
третья	96	88	55	16	38	180	155	10	26	8
четвертая	105	95	65	19	44	205	175	12	31	9
пятая	115	105	75	23	51	233	196	14	38	10
шестая	124	114	85	27	58	252	214	15	45	11
седьмая	132	132	92	31	71	274	227	17	53	11
восьмая	134	114	93	36	73	286	237	18	57	12
девятая	160	152	117	43	89	327	263	22	76	14
десятая (с наибольшими располагаемыми ресурсами)	190	184	191	60	123	484	322	28	95	18

Таблица 2.5. Доля расходов на товары и услуги медицинского назначения в располагаемых ресурсах домохозяйств

	Доля расходов на медицинские товары и услуги по децилям									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Мед.товары	4,2	3,9	3,8	3,7	3,5	3,4	3,5	3,3	3,3	2,9
Услуги	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
Итого	4,4	4,1	4,0	4,0	3,8	3,9	4,0	3,8	3,9	3,7

Источник: Выборочное обследование домашних хозяйств, М. Госкомстат, сентябрь, 2000 г.

Таблица 2.6. Отказы от лекарств и медицинских услуг из-за недостатка денег в группах домохозяйств с различными среднедушевыми денежными доходами в месяц. В процентах от количества домохозяйств каждой группы

Отказы	Доходы (тыс.руб.)			
	до 400	401-800	801-2000	свыше 2000
От лекарств, рекомендованных врачом	50,2	35,8	21,3	20,0
От медицинского обследования	36,2	25,6	17,5	18,2
От стоматологической помощи	42,8	32,1	19,4	12,7
От госпитализации для лечения в больнице	17,8	9,3	3,6	3,6

Приложение 3

Таблица 3.1. Соотношение минимального пособия по безработице с некоторыми показателями уровня жизни населения, 1993-1999 годах.¹⁵⁷

Год	Доля безработных, получающих минимальное пособие в общей численности зарегистрированных безработных*)	Отношение минимального пособия по безработице (в %) к:		
		Прожиточному минимуму, рассчитанному на человека в трудоспособном возрасте	Средней заработной плате	Средне-душевым доходам
1993	-	26,9	10,4	13,5
1994	-	20,3	8,0	8,5
1995	49,2	16,1	9,0	8,2
1996	47,3	19,7	9,2	9,6
1997	47,0	20,3	8,8	9,0
1998	47,6	16,9	7,9	8,6
1999	48,1	8,3	5,3	3,5

*) до 1995 года такой показатель не рассчитывался

Таблица 3. 2. Соотношение средних выплат на одного безработного с основными социально-экономическими индикаторами уровня жизни населения, 1993-1999 годах.¹⁵⁸

Год	Отношение средних выплат на одного безработного (в %) к:		
	Прожиточному минимуму, рассчитанному на человека в трудоспособном возрасте	Средней заработной плате	Среднедушевым доходам
1993	27,7	9,7	12,6
1994	47,0	18,5	19,7
1995	36,3	20,3	18,6
1996	42,4	19,8	20,6
1997	61,8	26,7	27,3
1998	68,3	32,1	34,7
1999	40,2	25,5	16,7

¹⁵⁷ Рассчитано по данным, полученным в Госкомстате и Министерстве труда и социального развития РФ за 1999 год; Социальное положение и уровень жизни населения России. Официальное издание.- М.: Госкомстат России, 1999, сс.20-21.

¹⁵⁸ Рассчитано по тем же источникам.

Приложение 3.2

Таблица 3.2.2. Заработная плата по отраслям экономики

	% от средней заработной платы по экономике, 1999 г. ¹⁵⁹	% от средней заработной платы по экономике, март 2001 г. ¹⁶⁰	Отношение минимальной оплаты труда к средней заработной плате по отрасли, 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, деревообра- батывающая 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; производ- ственные 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

¹⁵⁹ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2000. – стр.160.

¹⁶⁰ Социально-экономическое положение России за январь-апрель 2001 г. Стат. Сб./ Госкомстат России. – М., 2001. стр. 211.

Таблица 3.2.3. Дифференциация начисленной заработной платы¹⁶¹

Отрасли	Коэффициент дифференциации фондов, число раз	
	Октябрь 1997	Октябрь 1998
Промышленность	17.9	21.5
Электроэнергетика	7.9	8.7
Топливная в целом	14.3	13.9
Металлургическая	11.2	14.4
Химическая и нефтехимическая	10.0	12.1
Машиностроение и металлообработка	14.0	16.9
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	14.2	24.0
Производство строительных материалов	11.1	13.8
Легкая	15.5	16.9
Пищевая	15.0	20.4
Сельское хозяйство	24.4	31.6
Строительство	22.2	25.5
Транспорт	13.1	16.4
Связь	16.9	18.7
Жилищно-коммунальное хозяйство; производственные виды бытового обслуживания	13.4	12.8
Здравоохранение, физ. культура и социальное обеспечение	13.3	15.1
Образование	14.2	16.1
Культура и искусство	19.4	28.8
Наука и научное обслуживание	19.5	23.0
Банковское дело	29.5	40.1

¹⁶¹ Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./Госкомстат России. – М., 2000. – стр169.

Таблица 3.2.4. Динамика минимальной заработной платы, прожиточного минимума и средней заработной платы

Годы	Прожиточный минимум (в среднем на душу населения), руб. в месяц	Среднемесячная заработная плата, Руб. в месяц	Количество наборов прожиточного минимума, которое можно приобрести на среднюю зарплату	Минимальная заработная плата, руб.	Отношение минимальной зарплаты к величине прожиточного минимума %	Соотношение Минимальной и средней Зарботной платы, в %%
1990	0,61	0,303	5,0	0,80	130	26,4
1991	0,154	0,548	3,6	0,093	60	16,9
1992	1,9	6,00	3,2	0,667	31 ¹⁶²	11,1
1993	20,6	58,7	2,8	6,07	26	10,3
1994	86,6	220,0	2,5	17,6	18	8,0
1995	264,1	472,4	1,8	42,5	15	9,0
1996	369,4	790,2	2,1	72,7	18	9,2
1997	411,2	950,0	2,3	80,8	18	8,5
1998	493,3	1051,0	2,1	83,5	15	7,9
1999	908,3	1582,0	1,74	83,5	8	5,2
2000	1180,4	2025,0	1,72	100,0	8	4,9

¹⁶² Начиная с 1992 г. к прожиточному минимуму трудоспособного населения.

Таблица 3.2 5 .Динамика номинальной и реальной заработной платы

Год	Среднемесячная заработная плата, руб. в месяц	в % к предыдущему году		
		номинальная заработная плата	индекс потребитель- ских цен	реальная заработ- ная плата
1990	0,303	-	-	-
1991	0,548	181,0	187,0	97,0
1992	6,00	1095,0	1627,0	67,0
1993	58,7	979,0	974,0	100,4
1994	220,0	376,0	408,0	92,0
1995	472,4	214,0	298,0	72,0
1996	790,2	157,0	148,0	106,0
1997	950,0	120,2	115,0	104,5
1998	1051,0	110,6	127,7	86,6
1999	1582,0	150,5	185,7	81,1
2000 ¹	2025,0	128,0	137,0	93,0
ВСЕГО за 1990-2000 гг.		6683	19923	0,34

Стат. Сб.¹ Оценка автора.

Таблица 3.2.6. Динамика заработной платы и денежных доходов населения

Годы	Денежные доходы населения, млн. руб.	Заработная плата рабочих и служащих, млрд., руб.	Доля заработной платы в денежных доходах, %	Доля теневых выплат зарплатного характера в денежных доходах, %
1990	0,38	0,28	74,1	нет данных
1991	0,83	0,50	59,7	нет данных
1992	7,1	5,0	69,9	нет данных
1993	79,9	46,4	58,0	нет данных
1994	364,8	169,1	46,4	нет данных
1995	910,7	341,2	37,8	22,6
1996	1346,8	545,5	40,5	24,3
1997	1629,3	655,0	40,2	24,9
1998	1705,3	685,5	41,5	23,4
1999	2737,0	1035,5	37,8	27,7
2000	3356,4	1312,3	39,1	24,8

**Таблица 3.3. Динамика распространения избыточной занятости,
(панель, N=85)**

	1994	1995	1996	1997	2000
Распространение трудоизбыточных предприятий (субъективная оценка) *)	45,2	36,9	44,0	36,5	29,4
Доля избыточных работников (субъективная оценка) **)	24,5	23,5	41,2	24,5	25,0
Распространение трудоизб. Предприятий (объективная оценка - административные отпуска) *)	27,1	21,1	80,9	22,4	11,8
Доля трудоизбыточных работников (объективная оценка - работники, находящиеся в административных отпусках) ***)	37,1	36,8	46,4	39,3	21,4
Суммарная доля трудоизбыт. предприятий ****)	56,4	47,1	89,3	51,8	36,5
Суммарная доля избыточных работников	27,1	28,4	43,8	28,9	24,3

*) Доля от числа обследованных 85 предприятий, %.

**) Доля от числа занятых на предприятии, чье руководство указало на наличие избытка труда, %.

***)) Доля от числа занятых на предприятии, практикующем административные отпуска, %.

****) Получена как сумма предприятий, чье руководство указало на наличие избытка труда и предприятий, чье руководство отрицало наличие избытка труда, но практиковало административные отпуска для своих работников.

*****) Получена как средняя по предприятиям, отмеченным в предыдущем пункте.

Приложение 4

Таблица 4.1 Расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на социально-культурные мероприятия, в % к ВВП.¹⁶³

Расходы	1997	1998	1999
Всего	10,9	9,1	8,1
В том числе на			
Образование	4,6	3,7	3,3
Культуру, искусство и кинематографию	0,5	0,4	0,4
СМИ	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение и физическую культуру	3,1	2,5	2,3
Социальную политику	2,6	2,4	2,0

Таблица 4.2 Расходы средств государственных внебюджетных социальных фондов, в % к ВВП.

	1995	1996	1997	1998	1999
Расходы – всего	8,3	8,7	9,9	8,8	8,3

Таблица 4.3. Социальные трансферты, в % к ВВП и денежным доходам населения.

Социальные трансферты	1992	1995	1996	1997	1998	1999
В % к ВВП	5,3	7,5	8,6	9,9	8,8	8,4
В % к денежным доходам населения	14,3	13,1	14,0	15,0	13,6	13,7

Таблица 4.4. Пособия, в % к ВВП и денежным доходам населения.

Пособия	1995	1996	1997	1998	1999
В % к ВВП	1,4	1,9	2,0	1,5	1,2
В % к денежным доходам населения	2,4	3,1	3,1	2,3	2,0

¹⁶³ Источник для таблиц 1 - 3: Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб. Госкомстат России. М. 2000.

Таблица 4.5. Численность получателей отдельных видов социальных пособий и компенсационных выплат на 1 января 1999г., тыс. чел.¹⁶⁴

Пособие, компенсация	Численность получателей
Пособие по безработице	2258
Ритуальное пособие	324,7
Единовременное пособие при рождении ребенка	1200
Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет	2100
Ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 лет	31800
Ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 лет на детей одиноких матерей, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов на детей военнослужащих	2340
Ежемесячные компенсационные выплаты матерям (по уходу за ребенком), состоящим в трудовых отношениях найма с предприятиями, учреждениями	4600
Ежемесячные компенсационные выплаты женщинам, уволенным в связи с ликвидацией предприятия, имеющим детей до 3 лет и находящимся в период увольнения в отпуске по уходу за ребенком	300
Пособие при ранней постановке на учет беременных женщин	600
Итого по 9 видам пособий и компенсаций	45522,7

Таблица 4.6. Число оплаченных дней (расчетное) по отдельным видам социальных пособий в 2001г., млн. дней¹⁶⁵

Пособие	Число оплаченных дней, млн.
Пособие по временной нетрудоспособности	381,19
Пособие по беременности и родам	59,57
Итого:	440,76

¹⁶⁴ Источник: Данные департамента доходов, оплаты труда и социального страхования Минтруда РФ

¹⁶⁵ Источник: Расчеты по бюджету Фонда социального страхования РФ на 2001 г.

Таблица 4.7. Доля домохозяйств, имеющих в своем составе получателей дотаций и льгот в 1999г.¹⁶⁶

Домохозяйства, имеющие в своем составе получателей льгот и дотаций, в % к числу домохозяйств	33,8 ¹⁶⁷
Из них:	
На питание	4,4
На оплату транспортных расходов	18,4
На оплату жилья	17,8
На оплату отдыха	0,7
На медицинское обслуживание	0,9
На содержание детей в детских дошкольных учреждениях	2,9
Покупка товаров по сниженным ценам	0,1
Подарки от предприятий, фондов	2,3
Другое	4,0

¹⁶⁶ Госкомстат РФ.

¹⁶⁷ Эта цифра меньше суммы долей домохозяйств по отдельным видам льгот, так как некоторые домохозяйства имели в своем составе получателей разных видов льгот.

Таблица 4.8. Уровень социальных пособий, тыс. руб. (1998 -1999гг. – руб.).¹⁶⁸

	1993 ¹⁶⁹	1994 ¹⁷⁰	1995	1996	1997 ¹⁷¹	1998	1999
Единовременное пособие при рождении ребенка	21,4	102,5	550,0	1138,5	1252,4	1252,4	1252,4
Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет ¹⁷²	2,4 ¹⁷³	20,5	55,0	151,8	167,0	167,0	167,0
Ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 лет ¹⁷⁴	1,9 ¹⁷⁵	14,4 ¹⁷⁶ 12,3 ¹⁷⁷	38,5	53,1	58,4	58,4	58,4
Ритуальное пособие	21,4	102,5	275,0	759,0	834,9	834,9	834,9
Минимальный размер ежемесячного пособия по безработице	4,3	20,5	55,0	75,9	83,5	83,5	83,5

Deleted:

¹⁶⁸ Источник: Российский статистический ежегодник: Стат. Сб. Госкомстат России. М. 1996; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб. Госкомстат России. М. 1998 – 2000.

¹⁶⁹ 1993 и 1996 на 1 апреля.

¹⁷⁰ 1994 и 1995 гг. - на 1 октября.

¹⁷¹ Пособия оставались неизменными в течение 1997-1999 гг.

¹⁷² Работающим женщинам, обучающимся с отрывом от производства, проходящим военную службу по контракту или лицам, их заменяющим.

¹⁷³ Работающим женщинам, не имеющим годичного стажа работы, и неработающим – 1900 руб.

¹⁷⁴ Учащимся образовательных учреждений – до окончания ими обучения. Размер пособия увеличивается надетей одиноких матерей, на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, на детей военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

¹⁷⁵ От 1,5 до 6 лет.

¹⁷⁶ До 6 лет.

¹⁷⁷ От 6 до 16 лет.

**Таблица 4.9. Размер ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16 лет,
% прожиточного минимума¹⁷⁸**

	1993 ¹⁷⁹	1994 ¹⁸⁰	1995	1996 ¹⁸¹	1997 ¹⁸²	1998 ¹⁸³	1999 ¹⁸⁴
Ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 16 лет (70% МРОТ)	19 ¹⁸⁵	13 ¹⁸⁶ 12 ¹⁸⁷	13	13	14	13,2	6,1

**Таблица 4.10. Размер дотаций и льгот, в среднем на получателя,
в месяц, руб., в 1999г.¹⁸⁸**

Размер льготы	Все домохозяйства	Домохозяйства со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума
На питание	95,6	57,9
На оплату транспортных расходов	56,0	43,6
На оплату жилья	44,6	40,5
На оплату отдыха	716,6	285,8
На медицинское обслуживание	184,9	52,2
На содержание детей в детских дошкольных учреждениях	294,1	167,9
Покупка товаров по сниженным ценам	48,2	78,7
Подарки от предприятий, фондов	57,8	35,7
Другое	39,3	28,2

¹⁷⁸ Источник: Российский статистический ежегодник: Стат. Сб. Госкомстат России. М. 1996; Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб. Госкомстат России. М. 1998 – 2000.

¹⁷⁹ На 1 апреля.

¹⁸⁰ С 1994 по 1995 гг. - на 1 октября.

¹⁸¹ На 1 января.

¹⁸² В 1997 и 1998 гг. - на 1 октября.

¹⁸³ Рассчитано по данным Госкомстата РФ на июль.

¹⁸⁴ Рассчитано по данным Госкомстата РФ на октябрь.

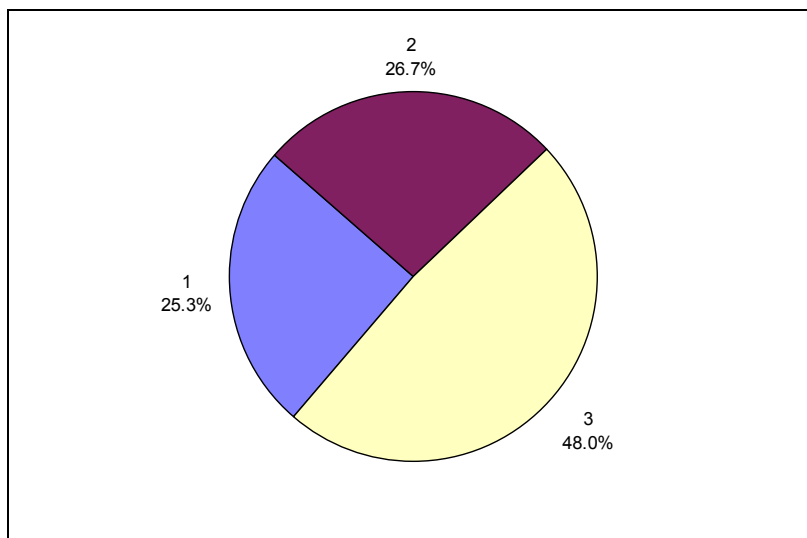
¹⁸⁵ От 1,5 до 6 лет.

¹⁸⁶ До 6 лет.

¹⁸⁷ От 6 до 16 лет.

¹⁸⁸ Госкомстат РФ.

Диаграмма 1. Доля общей суммы социальных пособий, субсидий, дотаций и льгот, приходящаяся на отдельные группы населения (в %)



Примечание:

Общая сумма получаемых или реализуемых домохозяйствами социальных пособий, субсидий, дотаций и льгот - 100%.

1 - домохозяйства со средним доходом ниже прожиточного минимума домохозяйства (40% домохозяйств).

2 - домохозяйства со средним доходом от 1 до 2 прожиточных минимумов домохозяйства (30% домохозяйств).

3 - домохозяйства со средним доходом выше 2 прожиточных минимумов домохозяйства (30% домохозяйств).

Таблица 4.11. Распределение детей, получивших пособие, по уровню благосостояния во 2 квартале 2000г., %

	От общего числа получивших пособие детей		
	Бедных	Очень бедных	Небедных
Хабаровский край	72,7	31,3	27,3
Белгородская область	36,0	2,7	64,0
Вологодская область	72,7	36,4	27,3
Самарская область	44,3	14,3	55,7
Челябинская область	66,1	23,5	33,9
Чувашская Республика	93,3	57,6	6,7

Таблица 4.12. Минимальная¹⁸⁹ и средняя начисленная пенсия, % прожиточного минимума пенсионера¹⁹⁰

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Минимальная	82,5	78,7	66,7	48,1	73,1	76,6	67,3	45,4
Средняя	116,9	138,1	128,6	101,0	116,0	113,2	114,7	70,2

Таблица 4.13. Средняя начисленная пенсия, % прожиточного минимума пенсионера.

	1 квартал	2 квартал	3 квартал	4 квартал
1998	130,0	131,2	119,2	89,9
1999	68,9	67,1	68,7	-

Таблица 4. 14. Поступление страховых взносов в Пенсионный фонд РФ.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Всего, млрд. руб. ¹⁹¹	10169	36124	73709	115109	151073	149102	250436
В % к ВВП	5,9	5,9	4,8	5,4	6,0	5,5	5,5
В % к предыдущему году ¹⁹²	86,8	87,1	68,5	105,8	114,3	77,3	90,5

¹⁸⁹ По старости с компенсацией.

¹⁹⁰ Источник для таблиц 12 - 17 : Госкомстат РФ.

¹⁹¹ 1998г. – млн. руб. здесь и далее в таблицах 15 и 16.

¹⁹² С корректировкой на индекс потребительских цен – здесь и далее в таблицах 15 и 16.

Таблица 4.15. Сумма выплаченных пенсий за счет средств Пенсионного фонда РФ

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Всего, млрд. руб.	8709,1	34219	82258	121639	166066	157606	249489
В % к ВВП	5,1	5,6	5,2	5,5	6,6	5,8	5,5
В % к предыдущему году	-	96,4	80,8	100,1	118,9	74,3	85,2

Таблица 4.16. Задолженность по выплате пенсий

	1995	1996	1997	1998
Всего, млрд. руб.	700	15700	-	26300
В % от общей суммы назначенных пенсий	10,0	193,8	-	203,9

Таблица 4.17. Доля населения, с уровнем благосостояния ниже прожиточного минимума в 1998 –1999гг., в %

	Всего обследуемых	Из них имеющих среднедушевые располагаемые ресурсы ниже прожиточного минимума	
		1998	1999
Все обследуемое население	100	37,8	50,2
Неработающие пенсионеры	100	25,4	39,5
Работающие пенсионеры	100	15,9	25,0
Пенсионеры по старости	100	21,7	35,1
Пенсионеры по инвалидности	100	41,9	53,7
Пенсионеры по случаю потери кормильца	100	48,6	62,2
Получатели социальных пенсий	100	38,9	45,4

Наем на работу и увольнение.

Основной формой реализации права на труд в Российской Федерации является заключение **трудового договора (контракта)** между работодателем и работником.

«Трудовой договор (контракт) - это соглашение между работником и работодателем (физическим либо юридическим лицом), по которому работник обязуется выполнять работу по определенной специальности, квалификации или должности с подчинением внутреннему трудовому распорядку, а работодатель обязуется выплачивать работнику заработную плату и обеспечивать условия труда, предусмотренные законодательством о труде, коллективным договором и соглашением сторон»

(ст.15 КЗоТ).

Кроме *обязательных условий* (предмет договора: трудовые функции работника; взаимные права и обязательства сторон; ответственность сторон за невыполнение установленных условий и т.п.) возможно включение в контракт и *дополнительных условий* (предоставление работнику жилья или компенсации расходов на его приобретение (аренду); оплата проезда к месту работы; выплата определенных сумм на питание; предоставление более длительного, по сравнению с предусмотренным законодательством, оплачиваемого отпуска и прочих трудовых и социально-бытовых льгот и гарантий *сверх* предусмотренных законодательством).

Вместе с тем на практике очень часто работодатели стремятся не расширить права работника, а наоборот, навязать ему контракт, в который не включены даже обязательные, установленные законодательством минимальные гарантии. Например, нередко в контрактах можно встретить такие условия, как :

- предоставление отпуска менее 24 рабочих дней (с 1992 г. - это гарантированный минимум);
- условия об оплате больничного листа не чаще одного раза в течение рабочего года или не более определенного количества дней (например, не более 10 дней) в рабочем году;
- обязательство работника выполнять любую другую работу, не предусмотренную контрактом, в том числе в выходные и праздничные дни при возникновении производственной необходимости¹⁹³.

Подобные условия ухудшают положение работника по отношению к действующим нормам законодательства и поэтому являются недействительными даже если под контрактом стоит подпись работника (ст.5 КЗоТ).

¹⁹³ законодательством о труде установлены определенные ограничения привлечения работников к сверхурочным работам, работам в выходные и праздничные дни, а также достаточно конкретно регламентирован порядок перевода на другую работу в связи с производственной необходимостью

При заключении трудового договора (контракта) не могут устанавливаться даже при обоюдном согласии сторон следующие условия:

- дополнительные, не предусмотренные законодательством основания увольнения работников;
- не предусмотренные законодательством дисциплинарные взыскания;
- установление для работников полной материальной ответственности, кроме случаев, предусмотренных законодательством (ст. 121 КЗоТ);
- изменение оснований и порядка рассмотрения индивидуальных трудовых споров, предусмотренных действующим законодательством

(Глава XIV КЗоТ) - п.12 ;

Рекомендаций по заключению трудового договора (контракта) в письменной форме, утвержденных Постановлением Министерства труда РФ №315 от 14 июля 1993 г.

Гарантии и ограничения при найме на работу

Являясь одним из основных человеческих и конституционных прав, право на труд находится под защитой закона.

«Какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение права на труд или установление прямых или косвенных преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается»

(ст.16 КЗоТ)

Необоснованный отказ в приеме на работу запрещен. Более того, для отдельных категорий лиц законодательством установлены определенные **гарантии** приема на работу. Так, например, администрация **обязана** заключить трудовой договор (контракт):

♦ с лицами, приглашенными на работу в порядке перевода из другого предприятия (ст.18 КЗоТ);

♦ с лицами, моложе 18 лет, направленными на работу в счет квоты приема на работу молодежи, в особенности из категории особо нуждающихся в социальной защите (сиротами, выпускниками детских домов и интернатов и т.п.), по направлениям службы занятости (статья 181 КЗоТ);

♦ с молодыми рабочими по окончании профессионально-технических учебных заведений и молодыми специалистами, окончившими высшие и средние специальные учебные заведения и направленными на работу в предусмотренном законом порядке, например, на основании заключенных договоров между предприятием и образовательным учреждением, либо предприятием и выпускником (молодым специалистом) персонально (статья 182 КЗоТ);

♦ с инвалидами войны (и приравненными к ним лицами), а также трудоспособными инвалидами, направленными на работу в счет брони (квоты), установленной для этой категории лиц.

В ряде случаев администрация обязана не только принять человека на работу, но и предоставить ему именно ту работу, которую он выполнял до увольнения. Такая гарантия

установлена для лиц, которые были призваны на действительную военную службу, но затем уволены в запас или отставку, либо получили отсрочку от прохождения службы и вернулись на прежнее место работы, при условии, что с момента призыва (не считая времени проезда) прошло не более 3-х месяцев; лиц, незаконно уволенных и восстановленных на прежней работе судом (статья 213 КЗоТ).

В некоторых случаях, когда невозможно предоставить прежнее рабочее место (должность), например, в связи с его сокращением, администрация обязана трудоустроить работника на другую равноценную работу (должность). Такая гарантия предусмотрена:

- ♦ для работников после окончания их полномочий по выборной должности в государственных органах, а также в профсоюзных и других общественных организациях (статья 110, часть 2 статьи 235 КЗоТ);

- ♦ граждан, уволенных в связи с незаконным осуждением; лиц офицерского состава, призванных на действительную военную службу на 2-3 года из запаса, после прохождения такой службы.

Несоблюдение этих гарантий работодателем может быть обжаловано в судебном порядке. Если отказ в найме будет признан судом действительно незаконным, выносится решение, обязывающее работодателя заключить с истцом трудовой договор (контракт), а в тех случаях, когда по причине отказа или несвоевременного заключения трудового договора (контракта) работник вынужденно не работал, суд также обязывает работодателя оплатить этот период. (см. п.2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 1992 г. №16).

Однако, российское законодательство о труде предусматривает не только гарантии, но и некоторые **ограничения** при найме на работу. Так, например, ограничения *по состоянию здоровья* предусмотрены при поступлении на работы по профессиям (должностям), перечисленным в специальном Списке, утвержденном Министерством здравоохранения - обязательным условием для заключения трудового договора (контракта) является прохождение предварительного медицинского осмотра и в процессе работы - периодических, как правило, ежегодных медицинских осмотров.

“Не являются дискриминацией различия, исключения, предпочтения при приеме на работу, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите”

(Статья 16 КЗоТ).

Ряд ограничений при приеме на работу установлен *с целью охраны здоровья* отдельных категорий работников. В частности, существуют списки запрещенных профессий и работ *для женщин и несовершеннолетних*. Кроме того, согласно статье 175 КЗоТ недопустимо нанимать несовершеннолетних на работу, связанную с производством, хранением и торговлей спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и токсическими препаратами. Что же касается женщин, кроме упомянутого Списка запрещенных работ, никаких других законодательно установленных ограничений при найме для них не существует. Конституция РФ и законодательство о труде не допускают никакой дискриминации в области труда по признаку пола.

Законодательство устанавливает также некоторые *ограничения по возрасту* работника. Так, минимальный возраст найма на работу установлен *с 15 лет* (Статья 173

КЗоТ). Максимальный возраст, как правило, не устанавливается, поэтому трудовые отношения с работниками, достигшими пенсионного возраста, регулируются на общих основаниях. Лишь в строго определенных случаях законодательством установлен возрастной ценз для занятия определенных должностей (например, для государственных служащих, для машинистов электропоездов, летного состава гражданской авиации и т.п.). На практике же случаи установления определенного возраста (как максимального, так и минимального) непосредственно работодателем, можно встретить довольно часто. Например, в объявлениях о замещении вакансий наряду с предъявляемыми требованиями о квалификации, опыте (стаже) работы) и т.п., нередко указывается возраст: “претендент на данную должность не должен быть моложе и старше....лет”. Разумеется, с правовой точки зрения это недопустимо.

Многие локальные нормативные акты, принимаемые на уровне предприятий (уставы, положения и даже коллективные договоры) к сожалению, содержат положения о высвобождении работников в связи с достижением пенсионного возраста, что является грубейшим нарушением конституционного права граждан на труд. Ущемление трудовых прав пожилых трудящихся наблюдается также и при выборе кандидатур на увольнение работников в случае сокращения рабочих мест.

При приеме на работу установлены некоторые ограничения для отдельных лиц и категорий работников. Так, *запрещается совместная служба близких родственников* (родителей, супругов, братьев, сестер, сыновей, дочерей, а также братьев, сестер, родителей и детей супругов) на одном государственном или муниципальном предприятии, если их должности непосредственно подчинены или подконтрольны друг другу.

Ограничения могут устанавливаться *судом* в качестве дополнительной меры наказания (запрет на занятие определенной трудовой деятельностью на срок от 1 года до 5 лет, например, работать на материально-ответственных должностях лицам, осужденным за корыстные преступления - хищение, растрату и т.п.).

Существуют также *ограничения, связанные с необходимостью в специальных знаниях и профессиональной подготовке*. Как правило, такие требования указываются в должностных инструкциях, разрабатываемых предприятиями и учреждениями в соответствии с Единым тарифно-квалификационным Справочником (ЕТКС), в разделе “Профессионально-квалификационные требования”. Например, недопустим прием на работу водителя автотранспортного средства без водительских прав соответствующей категории и т.п.

Распространенными нарушениями при найме на работу, которые можно расценивать как *незаконное ограничение права на труд*, являются требования к работнику предоставить документы (справки, характеристики, рекомендации, дипломы и т.п.), не предусмотренные законодательством, а также проведение конкурсов для замещения вакансий в не предусмотренных законом случаях. Не редки случаи, когда работодатель (исключительно из соображений повышения престижа своей фирмы) в качестве условия найма устанавливает требования к претенденту предъявить документ об окончании курсов компьютерной подготовки, делопроизводства, иностранных языков и т.п. или же диплома только определенных престижных учебных заведений (например, только Oxford, в крайнем случае - МГУ). Если в соответствии с ЕТКС для работы по данной конкретной профессии (должности) такие позиции не установлены, требования работодателя абсолютно неправомерны.

На практике при подборе кадров работодатели используют различные формы и методы выявления деловых качеств претендентов - собеседования, тестирования и т.п. С этой же целью возможно установление **испытательного срока**. Для замещения некоторых должностей допускается проведение **конкурсов**, причем законодательством установлены строгие правила их проведения, а также и те категории должностей, для занятия которых проводится конкурсный отбор. К ним относятся должности профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений, научных работников и руководителей научных подразделений в научно-исследовательских учреждениях, творческих работников театров, оркестров и т.п. Порядок проведения конкурсов содержится в специальных положениях, утвержденных компетентными государственными органами.

В последнее время конкурсы стали широко применяться при замещении вакансий в банках, гостиничных и туристических учреждениях, даже в торговых организациях. Законодательством такие конкурсы не предусмотрены, поэтому их проведение расценивается как незаконное ограничение трудовых прав граждан, а следовательно, отказ в приеме на работу со ссылкой на отрицательный результат проведения такого конкурса - как необоснованный.

Испытательный срок при найме на работу.

Для выявления деловых качеств работника законодательством допускается, как уже упоминалось выше, установление **испытательного срока**. По общему правилу срок испытания (**до трех месяцев**, а в отдельных случаях -по согласованию с выборным профсоюзным органом, действующем на предприятии, - **до шести месяцев**) может быть установлен при найме на работу по взаимному соглашению сторон трудового договора (контракта), то есть работника и работодателя.

Установление испытательного срока и его продолжительность являются условием трудового договора (контракта) и обязательно указываются в нем, а также в приказе о приеме работника на работу. Если это требование не было соблюдено, считается, что работник принят на работу без испытания.

При найме на работу некоторых категорий работников, а также в определенных случаях устанавливать испытание **запрещено**, например, при найме несовершеннолетних (до 18 лет); при приеме на работу переводом из другого предприятия и др. (статья 21 КЗоТ).

В период испытания на работников полностью распространяется законодательство о труде, поэтому правовое положение лиц, принятых на работу с испытательным сроком практически ничем не отличается от положения других работников. Им поручается работа в соответствии со специальностью, должностью и квалификацией, предусмотренной контрактом; труд их оплачивается в соответствии с общими нормами, расценками или окладами, действующими на данном предприятии, включая систему премирования; они подчиняются правилам внутреннего трудового распорядка, действующим на данном предприятии; на них полностью распространяются условия коллективного договора; они подлежат обязательному государственному социальному страхованию и имеют право на получение пособий по болезни и т.п.

Единственным отличием правового положения испытуемого работника является то, что в случае неудовлетворительных выводов о его профессиональных качествах

администрация может уволить его *до* истечения срока испытания без выплаты выходного пособия и без согласования с профсоюзами (статья 23 КЗоТ).

Что же происходит на практике? К сожалению, права испытуемых работников очень часто нарушаются: оплата труда на период испытания им устанавливается «условно» значительно ниже, чем предусмотрено по занимаемой должности (профессии), им не оплачивают «больничные листы», не предоставляют социальные блага (оплата проезда, компенсации на питание, медицинское обслуживание и т.п.), предусмотренные на локальном уровне (коллективными договорами и др.).

Сроки трудовых договоров (контрактов).

Как правило, трудовые договоры (контракты) должны заключаться на неопределенный срок, то есть быть *постоянными*. Однако возможно заключение контракта и на определенный срок (не более пяти лет) или на время выполнения определенной работы. При этом возможности заключения *срочных* трудовых договоров (контрактов) ограничены случаями:

- когда предстоящая работа или условия ее выполнения имеют срочный характер;
- когда сам работник инициирует срочные трудовые отношения;
- в случаях, непосредственно предусмотренных законом (см. часть 2 статьи 17 КЗоТ).

На практике же заключение срочных контрактов с явным нарушением прав работников происходит достаточно часто. Одной из причин такого положения вещей является элементарное незнание и непонимание работодателями, да и самими работниками, норм трудового права. Как основной аргумент для заключения срочных контрактов работодатель выдвигает нестабильность экономического положения предприятия.

Несмотря на низкую правовую активность населения, судебная практика последних лет свидетельствует о том, что число обращений в суд в связи с незаконным установлением сроков трудовых договоров (контрактов) и, как следствие, увольнением по этому основанию, постоянно увеличивается. Рассматривая иски уволенных работников, суд, прежде всего, выясняет характер и условия работы и *работодателю* надлежит доказать, что они носят явно срочный, а не постоянный характер. Если же доказательства не будут достаточно убедительными, суд восстанавливает уволенного работника на его рабочем месте, причем уже в качестве постоянного работника, то есть, как этому следовало бы быть с самого начала.

Еще одной причиной, по которой работодатель предпочитает заключать не постоянные, а срочные контракты является его намерение выявить деловые и личные качества работника, для чего, естественно, требуется определенное время. Предусмотренный законодательством срок испытания при найме (как правило, не более трех месяцев) многим работодателям кажется недостаточным. Кроме того, увольнение как не выдержавшего испытание (ст.23 КЗоТ) на практике достаточно затруднительно, так как доказать профессиональную непригодность работника почти невозможно - подвергать аттестации и другим видам проверки профессионального уровня в первый год после найма на работу, как правило, запрещается. Остается лишь возможность зафиксировать допущенный брак или профессиональные ошибки в акте, подписанном несколькими компетентными свидетелями (кем именно - законодательством не установлено), или

представить какие-либо другие доказательства (какие - также непонятно, суды принимают все виды доказательств, включая свидетельские показания). Однако, судебная практика складывается таким образом, что практически любые доказательства работодателя считаются недостаточно убедительными. Судьи полагают, что если человек и ошибся раз-другой на первых порах, это еще не значит, что он вообще не сможет работать. Таким образом, попытка работодателя предпринять все необходимые меры предосторожности, нанимая нового работника (особенно, на ответственные, ключевые должности) и заключить для этого с ним срочный контракт, вполне объяснима, но, как правило, является нарушением законодательства о труде.

Прекращение трудовых отношений (увольнение).

Одной из форм обеспечения гарантий занятости является установление жесткого (и прежде всего - для работодателя) регламента прекращения трудовых отношений. Согласно КЗоТ расторжение трудового договора (контракта) возможно **только по основаниям, предусмотренным законодательством** (например, статьи КЗоТ 23, 29, 31, 32, 33, 37, 254). Самостоятельно устанавливать дополнительные основания для расторжения трудовых договоров (контрактов) с работниками ни в локальных правовых актах (например, в уставах предприятия, правилах внутреннего трудового распорядка или коллективных договорах), ни в индивидуальных контрактах **не допускается**. Наиболее распространенными на практике причинами прекращения трудовых отношений являются инициатива работника (собственное желание) - ст.31 КЗоТ и инициатива администрации (ст.33 КЗоТ).

Применение соответствующих правовых оснований для расторжения трудового договора (контракта) признается законным лишь при **обязательном выполнении всех установленных процедурных требований**. В ряде случаев работодатель обязан предупреждать работника заранее о предстоящем увольнении, предлагать другую работу, выплачивать выходное пособие, согласовывать предстоящее увольнение с профсоюзами и т.п.

Кроме того, законодатель устанавливает ограничения для увольнения по инициативе работодателя некоторых категорий работников (несовершеннолетние в возрасте до 18 лет, призывники в год призыва, члены выборных профсоюзных органов и др.), а в ряде случаев - прямой запрет (беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до 3-х лет; одинокие родители с несовершеннолетними детьми; бывшие члены выборных профсоюзных органов в течение 2-х лет после окончания срока их полномочий и др.)

Выходное пособие при увольнении.

В ряде случаев прекращения трудовых отношений в день увольнения работнику должны выплатить выходное пособие в размере не менее **двухнедельного среднего заработка** (ст.36 КЗоТ). К таким случаям относятся

- ♦ призыв или поступление работника на военную службу;
- ♦ отказ работника от перевода на работу в другую местность вместе с предприятием, а также отказ от продолжения работы в связи с изменением существенных условий труда;

♦ обнаружившееся несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации либо по состоянию здоровья;

♦ восстановление на работе работника, ранее выполнявшего эту работу;

♦ досрочного расторжения срочного трудового договора вследствие нарушения администрацией законодательства о труде, коллективного или трудового договора.

В случае увольнения в связи с сокращением численности или штата работников, либо же в связи с ликвидацией предприятия (пункт 1 статьи 33 КЗоТ), выходное пособие выплачивается в размере *среднего месячного заработка*. При увольнении по этому основанию предусмотрена еще одна денежная компенсация - сохранение средней заработной платы за второй и третий месяц после увольнения на период до трудоустройства, которая выплачивается работодателем лишь за время, когда уволенный им работник оставался нетрудоустроенным в пределах трехмесячного срока с момента увольнения.

При увольнении работников с должностей, занимаемых ими в порядке совместительства (независимо от оснований) выходное пособие не выплачивается (пункт 8 Положения об условиях работы по совместительству). Однако в коллективные договоры организаций (предприятий) могут быть включены условия о выплате выходных пособий совместителям, а также в более высоких размерах, чем предусмотрено законодательством.

Высвобождение работников в связи с полной ликвидацией предприятия, сокращением численности или штата работников.

Работники могут быть высвобождены (уволены) с предприятия, если его деятельность полностью прекращается (то есть, происходит ликвидация), а также, если происходит реорганизация и сокращается штат работников или их численность. Ликвидация и реорганизация предприятий и организаций как юридических лиц регулируется Гражданским Кодексом Российской Федерации (статьи 57-59, 61).

В отличие от увольнения в связи с полной ликвидацией предприятия, когда увольняют всех, при высвобождении в связи с сокращением численности или штата работников администрации предстоит произвести подбор кандидатов на увольнение с учетом действующих ограничений для отдельных категорий работников (см. выше).

Безусловно, подбор и расстановка кадров - несомненная прерогатива работодателя. Однако законодательством установлено *преимущественное право* на оставление на работе для отдельных работников, которое необходимо соблюдать. Прежде всего, *преимущество в оставлении на работе предоставляется лицам с более высокой производительностью труда и квалификацией*.

Приложение 5.2.

	ТРУДОВОЙ ДОГОВОР (КОНТРАКТ)	ДОГОВОР ПОДРЯДА	ДОГОВОР ПОРУЧЕНИЯ	ДОГОВОР ВОЗМЕЗДНОГО ОКАЗАНИЯ УСЛУГ
НАИМЕНОВАНИЕ СТОРОН	РАБОТОДАТЕЛЬ; РАБОТНИК	ЗАКАЗЧИК; ПОДРЯДЧИК	ДОВЕРИТЕЛЬ; ПОВЕРЕННЫЙ	ЗАКАЗЧИК; ИСПОЛНИТЕЛЬ
ПРЕДМЕТ ДОГОВОРА	Выполнение работы по определенной специальности, квалификации, должности с подчинением правилам внутреннего трудового распорядка организации (предприятия)	Изготовление, переработка, обработка вещи; другая работа с передачей ее результата заказчику	Совершение поверенным от имени и за счет доверителя определенных юридических действий	Оказание услуг, совершение определенного действия, осуществление определенной деятельности
ЗАКОНЫ	КЗоТ РФ	ГК РФ, гл.37	ГК РФ, гл.49	ГК РФ, гл.39
СООТНОШЕНИЕ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ СТОРОН; РАСЧЕТЫ ДОГОВОРАМ	ПО Соблюдение норм законодательства о труде. Подчинение: 1.Правилам внутреннего трудового Распорядка;2. Положениям о заработной плате и премировании и др. 3. Локальным правовым актам организации (предприятия). Работнику выплачивается заработная плата в установленные сроки в соответствии с КЗоТ (не реже, чем каждые две недели)	Права и обязанности сторон определяются ими и фиксируются непосредственно в договоре. Расчет за выполненные работы, как правило, производится после приемки выполненных работ	Права и обязанности поверенного и доверителя определяются соглашением сторон, в том числе и размер вознаграждения порядок и сроки его выплаты	Права и обязанности заказчика и исполнителя, включая и вопросы оплаты за оказанные услуги, определяются непосредственно сторонами и фиксируются в договоре
СУБОРДИНАЦИЯ СТОРОН; СОБЛЮДЕНИЕ РЕЖИМА (ГРАФИКА) РАБОТЫ; РИСК СЛУЧАЙНОЙ ГИБЕЛИ РЕЗУЛЬТАТОВ ТРУДА	Работник обязан подчиняться распоряжением администрации, соблюдать трудовую дисциплину; зачислен в штат организации (предприятия). Работодатель обязан обеспечить здоровые и безопасные условия труда, предусмотренные трудовым законодательством, коллективным договором, а также предоставить работнику необходимые инструменты, средства производства, сырье и	Выполняет работу по своему усмотрению, соблюдая лишь условия договора о сроках, качестве . Не включается в штат организации (предприятия). Заказчик может, но не обязан оказывать подрядчику содействие в выполнении работы. Риск случайной гибели до передачи результатов труда заказчику несет подрядчик.	Поверенный работает в точном соответствии с указаниями доверителя; в штат организации (предприятия) не включается. Доверитель может возмещать поверенному издержки и обеспечивать необходимыми средствами, если есть такая договоренность с поверенным. Ожидаемых результатов труда может не быть. Порядок возмещения убытков – по договоренности сторон.	Исполнитель оказывает услуги, в предусмотренные договором сроки по своему усмотрению; в штат организации (предприятия) не включается. О компенсации расходов, связанных с оказанием услуг, стороны договариваются. Ожидаемых результатов труда может не быть. Порядок возмещения убытков – по договоренности сторон

	материалы для работы. Риск случайной гибели результатов труда работодатель.			
	ТРУДОВОЙ ДОГОВОР (КОНТРАКТ)	ДОГОВОР ПОДРЯДА	ДОГОВОР ПОРУЧЕНИЯ	ДОГОВОР ВОЗМЕЗДНОГО ОКАЗАНИЯ УСЛУГ
УЧЕТ ТРУДОВОГО СТАЖА И ЗАРАБОТКА	Стаж работы и заработок учитываются при назначении пенсии и определении размера пособия по безработице.	Время выполнения договора включается в общий трудовой стаж. Вознаграждение учитывается в составе заработка, из которого исчисляется пособие по безработице.	Время выполнения договора включается в общий трудовой стаж; Вознаграждение учитывается в составе заработка из которого исчисляется пенсия, но не учитывается при назначении пособия по безработице.	Время выполнения договора в общий трудовой стаж не включается. Вознаграждение не учитывается в составе заработка, из которого исчисляется пенсия и при назначении пособия по безработице.
УЧЕТ ТРУДОВОГО СТАЖА И ЗАРАБОТКА	Стаж работы и заработок учитываются при назначении пенсии и определении размера пособия по безработице.	Время выполнения договора включается в общий трудовой стаж. Вознаграждение учитывается в составе заработка, из которого исчисляется пособие по безработице.	Время выполнения договора включается в общий трудовой стаж; Вознаграждение учитывается в составе заработка из которого исчисляется пенсия, но не учитывается при назначении пособия по безработице.	Время выполнения договора в общий трудовой стаж не включается. Вознаграждение не учитывается в составе заработка, из которого исчисляется пенсия и при назначении пособия по безработице.

Приложение 5.3.

Таблица 5.3.1. Фактическое обеспечение гарантий, зафиксированных в законодательстве и трудовых контрактах на предприятиях разных форм собственности (ответы работников), %

Доля работников	государств	приватизир	частный
Регулярность выплаты зарплаты			
выплачивается реже двух раз в месяц	51,4	61,8	64,9
Очередной отпуск			
не оплачивается или оплачивается ниже законодательно установленного уровня	1,6	2,3	22,6
из них			
работники, у которых оплата отпуска дополнительно гарантирована контрактом	1,1	1,4	8,4
Временная нетрудоспособность			
не оплачивается или оплачивается ниже законодательно установленного уровня	8,0	8,8	37,8
из них			
работники, у которых оплата гарантирована контрактом	5,9	6,5	16,1
Сверхурочные			
не оплачиваются или оплачиваются ниже законодательно гарантированного уровня	29,6	47,3	50,1
из них			
работники, у которых оплата дополнительно гарантирована контрактом	6,6	10,1	6,1
	N=558	N=771	N=884

N - число опрошенных работников, Данные ЦИРТ ИЭ РАН . 2000 г.

Методологические и инструментальные ограничения при типологизации регионов по уровню бедности

В нашем анализе региональная оценка бедности опирается на несколько групп индикаторов:

- **показатели уровня бедности** (доли населения с доходами ниже прожиточного минимума), рассчитанные по разным методикам;
- **базовые экономические индикаторы**, влияющие на показатели бедности (душевой ВРП, соотношение душевых денежных доходов и прожиточного минимума, уровень безработицы);
- **демографические и географические факторы**, влияние которых опосредовано (демографическая структура, семейный состав и особенности расселения).

Для выделения однотипных с позиции стратегии содействия сокращению бедности групп регионов, необходима экспертная оценка каждого показателя и выделение группы наиболее значимых и достоверных из них, чтобы более адекватно оценить уровень бедности в регионах и его связь с основными факторами социально-экономического развития.

Показатели уровня бедности.

Уровень бедности является расчетным показателем, базирующимся на данных о величине доходов и прожиточного минимума, структуре населения по уровню доходов.

Доходы населения по регионам РФ рассчитываются с помощью бюджетных обследований 48 тыс. домохозяйств, при этом размер выборки по отдельным субъектам РФ колеблется от 1,5 тыс. в Москве до 250 в Ингушетии и 450 в слабозаселенных регионах Севера. Анализ региональных данных бюджетных обследований Госкомстата позволяет выделить несколько важнейших причин, снижающих достоверность результатов:

- малый размер выборки по отдельным регионам, что приводит к заметным колебаниям показателей объемов и структуры доходов и расходов в случае изменения их даже у небольшой части семей, входящих в выборку; все регионы, имеющие объем выборки менее 600 единиц имеют серьезные проблемы с достоверностью показателей бедности, структуры и динамики доходов, потребления бедных семей.
- смещение выборки в сторону бедных семей, т.к. домохозяйства с более высокими доходами, часто получаемыми от занятости в неформальном секторе, отказываются участвовать в бюджетных обследованиях;
- недостаточная точность оценки доходов от личного подсобного хозяйства, что особенно ощутимо на региональном уровне, т.к. доля доходов от ЛПХ в регионах с разными природно-климатическими условиями и разным уровнем урбанизации должна существенно различаться.

Для оценки доходов населения Госкомстат РФ использует два способа: *балансовый метод* (макроэкономический), с дооценкой денежных доходов на основе данных о расходах, и метод *располагаемых ресурсов* (микроэкономический), где помимо денежных доходов учитываются натуральные поступления из личного подсобного хозяйства и используемые накопления (введен в 1997 г.). Применительно к

региональным оценкам бедности существуют проблемы использования каждого из этих методов.

При расчете *балансовым методом* из-за корректировки на объем товарооборота и обмена валюты завышаются денежные доходы жителей крупнейших городских центров, особенно столицы¹⁹⁴. Кроме того, не учитываются различия в натуральных поступлениях от личного подсобного хозяйства, что приводит к занижению доходов населения южных, менее урбанизированных регионов с благоприятными условиями для ведения ЛПХ и высокой долей сельских жителей¹⁹⁵.

Расчеты *располагаемых ресурсов*, во-первых, отличаются сильным смещением выборки в сторону бедных семей (в 1999 г. по данным бюджетных обследований 50% населения России попало в группу с доходами ниже прожиточного минимума), и, во-вторых, на региональном уровне не полностью оценивают натуральные поступления из личного подсобного хозяйства. Например, доля натуральных поступлений от ЛПХ в структуре доходов населения республик Чувашии и Мордовии различаются в 1,5 раза (20% и 30%), хотя это регионы-соседи с одинаковыми природно-климатическими условиями, уровнем урбанизации (эти факторы играют наиболее важную роль в развитии ЛПХ), схожими ценами¹⁹⁶. Скорее всего, основная причина различий в структуре доходов связана с дефектами выборки.

Прожиточный минимум необходим для проведения границы бедности, но его расчеты по регионам также требуют уточнений. Так, прожиточный минимум в Ульяновской области на 40% ниже среднего по РФ. При одинаковых с соседней республикой Мордовия душевых денежных доходах населения (рассчитанных балансовым методом) в Ульяновской области за чертой бедности проживает 31% населения, а в Мордовии – 68%¹⁹⁷. Вследствие заниженного или завышенного прожиточного минимума региональные оценки уровня бедности становятся неточными.

В результате показатели уровня бедности по двум методикам сильно различаются между собой. В целом они дают представление о величине региональных различий в душевых доходах и уровне бедности. Но при разработке социальных программ желательно сопоставлять несколько показателей уровня бедности¹⁹⁸, т.к. достоверных количественных оценок по регионам не дает ни одна из существующих в стране форм статистического учета и методик расчета.

¹⁹⁴ При расчете балансовым методом душевые доходы населения Москвы в 6 раз выше прожиточного минимума (в среднем по РФ - в 2 раза) и составляют на ноябрь 2000 г. 9,9 тыс. руб. или около 350 долл. США (при среднероссийских доходах - 2,4 тыс. руб.).

¹⁹⁵ Например, в урбанизированной и глубоко депрессивной Ивановской области Центра доля бедного населения (29%) оказывает существенно ниже показателей благодатного южного Ставропольского края (38%), что можно объяснить недоучетом доходов от ЛПХ в крае, половина населения которого – сельские жители.

¹⁹⁶ Таких примеров в бюджетных обследованиях 1998 г. можно привести немало: Дагестан и Карачаево-Черкессия (12% и 34%); Белгородская и Липецкая области (25% и 11% соответственно), Орловская и Курская области (27% и 16%); Пензенская и Ульяновская области (24% и 12%), Читинская область и Бурятия (23% и 13%).

¹⁹⁷ По сравнению с той же Мордовией в соседней Тамбовской области прожиточный минимум ниже на 20%, хотя душевые доходы населения области выше, а по природным условиям, уровню урбанизации и душевому ВРП оба региона схожи. В результате в Тамбовской области доля бедных ниже в 2,5 раза (28%). Более чем на четверть различается прожиточный минимум в соседних Новосибирской и Омской областях (в последней он ниже при лучшем состоянии экономики), что также приводит к почти двукратным различиям в уровне бедности.

¹⁹⁸ Некоторые методики дооценки уровня бедности представлены в приложении 1.

Базовые экономические индикаторы.

Душевой ВРП является базовой характеристикой различий в уровне жизни, но его использование при оценках бедности имеет серьезные ограничения. Помимо относительной достоверности данных (в России, по разным оценкам, доля теневой экономики составляет 23-40%) этот показатель не отражает реальный уровень потребления, т.к. не учитывается межрегиональное перераспределение доходов через федеральный бюджет. Кроме того, в региональных сопоставлениях душевой ВРП требует ценовой корректировки. ВРП также непригоден для оценок внутрирегиональной дифференциации доходов разных групп населения. На данный показатель можно опираться в основном при общих оценках экономического положения региона.

Соотношение душевых денежных доходов и прожиточного минимума.

Несмотря на существующие проблемы учета доходов и цен, для наших целей этот показатель является лучшим индикатором, он показывает региональные различия точнее, чем душевой ВРП. Это соотношение можно использовать как основной показатель для оценки уровня жизни. Кроме того, косвенно выявляется дифференциация доходов внутри региона, т.к. в беднейших регионах поляризация ниже, чем в более богатых.

Учитывая множество трудностей и условностей при учете доходов в странах с переходной экономикой, мы протестировали тесноту связи между уровнем бедности и тремя характеристиками уровня жизни: денежные доходы, объем душевого розничного товарооборота и объем платных услуг (табл.2. 1). Денежные доходы и уровень бедности в регионах связаны между собой, хотя теснота этой связи меньше, чем между долей бедных и основным показателем потребления - объемом душевого розничного товарооборота, в котором преобладают товары первой необходимости. Вместе с тем, в тех случаях, когда нет возможности использовать показатель товарооборота (например, когда есть необходимость совмещать макро и микро уровни) целесообразно использовать показатель денежных доходов. Отметим, что связь уровня бедности с объемом душевых платных услуг еще меньше, т.к. в подавляющем большинстве регионов России при различной доле бедных уровень расходов на услуги одинаково невысок из-за дефицита средств на удовлетворение потребностей даже в товарах первой необходимости.

Табл. 6.1.1. Коэффициенты корреляции региональных значений показателей*

	1994	1995	1996	1997	1998
Доля бедных - денежные доходы	-0,52	-0,58	-0,61	-0,59	-0,64
Доля бедных – товарооборот	-0,57	-0,57	-0,66	-0,67	-0,75
Доля бедных – платные услуги	-0,30	-0,41	-0,49	-0,49	-0,51

* Рассчитано с поправкой на прожиточный минимум в регионе для показателей денежных доходов, товарооборота и платных услуг

Уровень безработицы в качестве регионального индикатора бедности имеет множество методических и инструментальных ограничений, связанных, прежде всего, с системой учета безработных. В первой половине 90-х годов зарегистрированная безработица была четким индикатором бедности для наиболее депрессивных регионов с низкими доходами населения (Ивановская, Псковская области и др.). Позднее региональные различия по ряду причин стали нивелироваться: в условиях

экономического роста уровень безработицы реально снизился; население постепенно адаптировалось к новым условиям, возросла занятость (в том числе неформальная) в сфере услуг; требования к регистрации безработных стали более жесткими; уменьшилось число обращающихся в службы занятости из-за длительных задержек в выплате пособий. В результате уровень зарегистрированной безработицы может быть более высоким в регионах, обладающих средствами на выплату пособий и имеющих меньшие масштабы бедности¹⁹⁹.

В слаборазвитых регионах с сохраняющимся ростом численности населения показатели зарегистрированной безработицы не отражают ситуацию на рынке труда. Только общая безработица по методологии МОТ дает представление об остроте проблем занятости в этих регионах, имеющих 22-51% безработных, среди которых очень высока доля молодежи. Высокая общая безработица дополняется худшими в стране показателями душевых доходов населения и доли бедных. Однако минимальный уровень безработицы по МОТ далеко не всегда сочетается с низким уровнем бедности: общая безработица мала не только в богатой столице (4%), но и в депрессивной Рязанской области (7%), многих слаборазвитых автономных округах Сибири и Дальнего Востока (4-8%) с высокой долей бедного населения. Как следствие, оценки взаимосвязи безработицы и уровня бедности в региональном разрезе не дают значимой корреляции и требуют учета дополнительных факторов.

Социально-географические факторы

Демографическая ситуация. В республиках с незавершенным демографическим переходом бедность более тесно связана с демографическими причинами, т.к. доходы населения снижаются из-за незанятости многочисленного поколения молодежи, входящей в трудоспособный возраст, и высокой доли многодетных семей. Регионы с повышенным средним размером семьи, наибольшей долей молодежи (Ингушетия, Дагестан, Тыва, Калмыкия, Усть-Ордынский и Агинский бурятские округа) относятся к беднейшим субъектам РФ. Но масштабы бедности в многодетных семьях этих регионов не могут рассчитываться так же, как в малых семьях депопулирующей Центральной России. Для многодетных семей при оценке уровня бедности желательно использовать шкалу эквивалентных доходов, экономии на размере семьи. По разным шкалам эквивалентности душевые доходы семей из 3,8-4,5 человек (это средний размер семьи в данных республиках, в среднем по РФ – 3,1 чел.) увеличиваются на 8-15%.²⁰⁰

Если связь уровня бедности в регионах с размером семьи и числом иждивенцев все-таки видна, то показатели возрастной структуры слабо применимы в качестве индикаторов уровня бедности. Достаточно высокая доля детей характерна не только для республик, не завершивших демографический переход, но и для северных регионов нового освоения с омоложенной возрастной структурой и очень разными показателями бедности. Демографически постаревшие регионы также сильно различаются по доле бедного населения. И в целом влияние возрастной структуры на уровень бедности в годы кризиса стало менее выраженным²⁰¹.

¹⁹⁹ Нефтегазовые автономные округа Западной Сибири, Красноярский край, республика Коми.

²⁰⁰ Шкалы пересчета суммарных доходов семьи в эквивалентные, разработанные ОЭСР и Люксембургским центром по исследованию доходов, даны в книге: И. Корчагина, Л. Овчарова, Е. Турунцев. Система индикаторов уровня бедности в переходный период в России / Российская программа экономических исследований. Научный доклад № 98/04, апрель 1999. -с.16

²⁰¹ Принято считать, что в регионах с высокой долей пенсионеров доля бедного населения выше, т.к. пенсии не дотягивают до прожиточного минимума. Это вполне справедливо для северных регионов и

Расселение как фактор бедности имеет еще менее выраженное влияние. Уровень урбанизации достаточно высок и в старопромышленном центре, и в северных регионах нового освоения, но доля бедного населения и покупательная способность доходов в них могут быть самыми разными. В наименее урбанизированных территориях (южных русских регионах и республиках) натурализация экономики домохозяйств стала массовой, основные доходы жителям сел и малых городов дает ЛПХ, но достоверная оценка этих поступлений остается нерешенной проблемой.

Основные различия в доходах определяются типом поселения и его экономико-географическим положением. В крупнейших городских агломерациях уровень бедности в целом ниже благодаря более емкому и диверсифицированному рынку труда городов-миллионеров и лучшей его доступности для жителей пригородов. В регионах с разреженной сетью поселений и значительной долей небольших монофункциональных городов (Европейский Север, Урал, Сибирь и Дальний Восток) депрессивное состояние градообразующих предприятий приводит к массовой безработице и тотальному обеднению немобильного населения. Но по сравнению с базовыми экономическими факторами влияние расселения и демографической ситуации на уровень бедности в регионах разнонаправленно и поэтому менее выражено.

городов, особенно крупных, где домохозяйства пенсионеров испытывают наибольшие лишения в связи с необходимостью оплачивать быстро растущие коммунальные услуги и покупать основную часть продуктов питания. Но в сельской местности центра и юга страны именно пенсионеры, сохранившие трудоспособность, стали более благополучной возрастной группой, поскольку наряду с натуральными поступлениями продукции ЛПХ они имеют стабильные денежные выплаты в виде пенсий. В середине 90-х годов пенсии стали единственным источником денежных поступлений для многих сельских семей, в которых трудоспособные члены, работая в сельском хозяйстве, много месяцев не получали заработной платы или в лучшем случае получали ее в натуральной форме. Аналогичная ситуация была характерна для малых депрессивных монопрофильных городов с простаивающими предприятиями, где на пенсию старших родственников жила вся семья.

Приложение 6.2

Таблица 6.2.1. Рейтинг регионов по душевому валовому региональному продукту (ВРП), 1998 г.

	Душевой ВРП (ППС долл. США)	Отношение душевого ВРП к среднему по РФ, %
Тюменская обл.	10228	297
Москва	6371	185
Татарстан	5362	156
Красноярский край	5218	152
Самарская обл.	5153	150
Коми	4804	140
Пермская обл.	4554	132
Башкортостан	4328	126
Томская обл.	4250	124
Липецкая обл.	4051	118
Нижегородская обл.	4031	117
Вологодская обл.	3923	114
Иркутская обл.	3913	114
Ульяновская обл.	3780	110
Ярославская обл.	3771	110
Белгородская обл.	3770	110
Курская обл.	3628	105
Московская обл.	3553	103
Мурманская обл.	3544	103
Оренбургская обл.	3517	102
Хабаровский край	3463	101
Свердловская обл.	3443	100
Россия	3439	100
Якутия	3401	99
Омская обл.	3333	97
Кемеровская обл.	3242	94
Челябинская обл.	3197	93
С.-Петербург	3185	93
Краснодарский край	3057	89
Камчатская обл.	3038	88
Орловская обл.	3032	88
Новгородская обл.	3004	87
Костромская обл.	2996	87
Тульская обл.	2896	84
Рязанская обл.	2890	84
Смоленская обл.	2851	83
Удмуртия	2800	81
Волгоградская обл.	2800	81
Тверская обл.	2798	81
Архангельская обл.	2742	80
Воронежская обл.	2740	80
Ростовская обл.	2724	79

	Душевой ВРП (ППС долл. США)	Отношение душевого ВРП к среднему по РФ, %
Сахалинская обл.	2706	79
Ставропольский край	2684	78
Саратовская обл.	2640	77
Магаданская обл.	2632	77
Амурская обл.	2605	76
Хакасия	2598	76
Владимирская обл.	2596	75
Мордовия	2585	75
Приморский край	2557	74
Калужская обл.	2553	74
Ленинградская обл.	2553	74
Бурятия	2552	74
Тамбовская обл.	2526	73
Карелия	2510	73
Курганская обл.	2437	71
Чувашия	2372	69
Брянская обл.	2368	69
Астраханская обл.	2366	69
Новосибирская обл.	2289	67
Кировская обл.	2244	65
Калининградская обл.	2186	64
Адыгея	2157	63
Марий Эл	2062	60
Ивановская обл.	2044	59
Псковская обл.	2039	59
Алтайский край	2006	58
Кабардино-Балкария	1983	58
Чукотский АО	1951	57
Респ. Алтай	1896	55
Карачаево-Черкесия	1827	53
Еврейская АО	1767	51
Читинская обл.	1758	51
Пензенская обл.	1697	49
Северная Осетия	1450	42
Калмыкия	1398	41
Дагестан	1232	36
Тыва	993	29
Ингушетия	797	23

**Таблица 6.2.2. Рейтинги регионов по доле бедного населения за 1999 г.
(в порядке возрастания)**

	По доле населения со среднедушевыми доходами ниже прожиточного минимума (оценка на макроуровне)		По доле населения с располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума (данные бюджетных обследований)		По доле населения с совокупными потребительскими расходами ниже прожиточного минимума (данные бюджетной статистики)	
	%	Рейтинг	%	Рейтинг	%	Рейтинг
РФ	29,9	-	50,2	-	37,0	-
Брянская обл.	45,0	47	47,0	24	23,8	7
Владимирская обл.	40,8	43	54,1	42	34,2	30
Ивановская обл.	64,9	68	64,3	66	46,1	60
Калужская обл.	47,0	52	48,4	32	32,8	24
Костромская обл.	38,1	40	55,1	45	37,4	43
г. Москва	23,2	4	28,8	2	29,2	12
Московская обл.	27,6	16	53,2	39	42,4	55
Орловская обл.	35,9	35	35,9	7	13,7	2
Рязанская обл.	52,4	58	55,4	46	36,2	41
Смоленская обл.	27,2	14	63,1	63	38,3	46
Тверская обл.	67,4	69	60,8	58	48,0	63
Тульская обл.	31,2	23	56,9	51	32,4	21
Ярославская обл.	27,7	17	47,1	25	35,0	34
Марий Эл	69,0	73	65,2	67	50,6	68
Мордовия	68,1	70	66,2	68	50,8	69
Чувашия	68,2	71	69,0	71	51,0	71
Кировская обл.	56,6	62	57,3	53	41,4	54
Нижегородская обл.	38,0	39	50,7	34	33,2	25
Белгородская обл.	26,9	13	28,1	1	13,5	1
Воронежская обл.	33,8	30	46,1	19	27,6	10
Курская обл.	35,0	31	44,8	13	32,5	22
Липецкая обл.	25,9	11	30,7	3	20,8	3
Тамбовская обл.	27,9	18	34,5	6	25,4	9
Калмыкия	78,1	74	75,7	73	59,4	73
Татарстан	24,1	7	43,5	12	33,5	28
Астраханская обл.	42,9	44	56,3	50	41,0	51
Волгоградская обл.	58,1	63	66,9	69	45,8	59
Пензенская обл.	68,7	72	63,6	65	50,5	67
Самарская обл.	23,4	5	44,9	15	34,6	31
Саратовская обл.	43,0	45	53,3	40	32,2	19
Ульяновская обл.	31,4	25	45,5	18	34,7	32
Карелия	26,2	12	47,9	29	41,2	53
Коми	22,1	3	42,3	11	33,4	26
Архангельская обл.	49,5	53	61,5	59	41,1	52
Вологодская обл.	37,3	37	48,4	31	29,5	13
Мурманская обл.	19,8	2	31,0	4	24,3	8
г. Санкт-Петербург	33,2	27	57,0	52	31,7	18
Ленинградская обл.	51,5	57	61,8	60	49,5	66
Новгородская обл.	24	6	48,8	33	35,7	37

	По доле населения со среднедушевыми доходами ниже прожиточного минимума (оценка на макроуровне)		По доле населения с располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума (данные бюджетных обследований)		По доле населения с совокупными потребительскими расходами ниже прожиточного минимума (данные бюджетной статистики)	
	%	Рейтинг	%	Рейтинг	%	Рейтинг
Псковская обл.	51,2	56	54,7	43	36,1	39
Адыгея	54,8	59	47,2	26	23,0	5
Дагестан	63,2	66	75,1	72	58,5	72
Ингушетия	95,1	77	99,4	77	Нет дан.	Нет дан.
Кабардино-Балкария	46,6	51	62,8	62	46,1	61
Карачаево-Черкессия	64,6	67	46,8	20	34,8	33
Северная Осетия	31,2	24	44,8	14	30,0	14
Краснодарский край	35,3	32	51,8	37	31,3	15
Ставропольский край	45,2	49	55,9	47	39,5	48
Ростовская обл.	25,3	9	41,2	10	22,6	4
Башкортостан	30,3	22	45,1	16	33,5	27
Удмуртия	49,5	54	52,1	38	40,2	50
Курганская обл.	56,5	61	55,9	48	33,8	29
Оренбургская обл.	35,6	33	48,2	30	35,9	38
Пермская обл.	25,6	10	47,2	27	35,6	36
Свердловская обл.	35,6	34	51,3	35	37,7	44
Челябинская обл.	32,0	26	46,9	22	38,8	47
Алтай	61,0	64	68,4	70	48,2	64
Алтайский край	56,4	60	56,2	49	37,9	45
Кемеровская обл.	27,9	19	53,5	41	43,1	56
Новосибирская обл.	61,1	65	63,3	64	39,8	49
Омская обл.	38,5	41	51,3	36	32,6	23
Томская обл.	27,2	15	46,9	23	35,1	35
Тюменская обл.	17,8	1	34,3	5	23,4	6
Бурятия	50,5	55	60,0	56	50,9	70
Тыва	78,6	75	83,1	76	64,3	75
Хакасия	45,0	48	58,1	54	43,9	57
Красноярский край	25,1	8	38,2	8	32,4	20
Иркутская обл.	29,9	21	40,7	9	29,2	11
Читинская обл.	88,8	76	81,1	75	65,6	76
Якутия	33,2	28	58,7	55	47,5	62
Приморский край	39,8	42	45,1	17	31,4	16
Хабаровский край	28,2	20	47,8	28	36,1	40
Амурская обл.	44,9	46	62,6	61	44,3	58
Камчатская обл.	33,6	29	60,3	57	49,1	65
Магаданская обл.	46,3	50	77,3	74	62,4	74
Сахалинская обл.	36,5	36	54,7	44	37,2	42
Калининградская обл.	37,4	38	46,8	21	31,6	17

Таблица 6.2.3. Сравнение регионов по показателям бедности в 1999 году, %.

Регионы со значительными различиями			Регионы с отсутствием различий		
	Доля бедных по денежным доходам, %	Доля бедных по располагаемым ресурсам, %		Доля бедных по денежным доходам, %	Доля бедных по располагаемым ресурсам, %
РФ	29,9	50,2	РФ	29,9	50,2
С.-Петербург	33,2	57	Москва	23,2	28,8
Московская обл.	27,6	53,2	Калужская обл.	47	48,4
Новгородская обл.	24	48,8	Псковская обл.	51,2	54,7
Смоленская обл.	27,2	63,1	Брянская обл.	45	47
Владимирская обл.	40,8	54,1	Ивановская обл.	64,9	64,3
Ярославская обл.	27,7	47,1	Тверская обл.	67,4	60,8
Костромская обл.	38,1	55,1	Кировская обл.	56,6	57,3
Тульская обл.	31,2	56,9	Рязанская обл.	52,4	55,4
			Орловская обл.	35,9	35,9
Нижегородская обл.	38	50,7	Марий Эл	69	65,2
Татарстан	24,1	43,5	Чувашия	68,2	69
Ульяновская обл.	31,4	45,5	Мордовия	68,1	66,2
Самарская обл.	23,4	44,9	Пензенская обл.	68,7	63,6
Волгоградская обл.	58,1	66,9	Белгородская обл.	26,9	28,1
Астраханская обл.	42,9	56,3	Липецкая обл.	25,9	30,7
			Калмыкия	78,1	75,7
Кабардино-Балкария	46,6	62,8	Адыгея	54,8	47,2
Сев. Осетия	31,2	44,8	Ингушетия	95,1	99
Краснодарский край	35,3	51,8	Карачаево-Черкессия	64,6	46,8
Ростовская обл.	25,3	41,2			
Пермская обл.	25,6	47,2	Удмуртия	49,5	52,1
Кемеровская обл.	27,9	53,5	Курганская обл.	56,5	55,9
Тюменская обл.	17,8	34,3	Алтайский край	56,4	56,2
Омская обл.	38,5	51,3	Новосибирская обл.	61,1	63,3
Якутия	33,2	58,7	Тыва	78,6	83,1
Хакасия	45	58,1	Читинская обл.	88,8	81,1

Приложение 6.3.

Таблица 6.3.1. Распределение регионов по уровню бедности населения*

% бедных по располагаемым ресурсам	Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, %					
	25 и менее	26-35	36-50	51-60	61-70	71-95
Менее 35	Москва, Тюменская, Мурманская, Белгородская, Липецкая,					
35-45	Татарстан, Самарская, Красноярский кр., Коми	Орловская, Курская, Ростовская, Башкортостан, Иркутская,				
45-55	Пермская, Новгородская	С.-Петербург, Карелия, Вологодская, Московская, Тульская, Ярославская, Нижегородская, Воронежская, Тамбовская, Ульяновская, Краснодарский край, Свердловская, Челябинская, Оренбургская, Кемеровская, Томская обл., Хабаровский	Калининградская, Брянская, Калужская, Владимирская, Костромская, Саратовская, Удмуртия, Омская, Сахалинская, Приморский кр.,	Адыгея	Карачаево-Черкессия	

		край,	Сев. Осетия			
55-65		Смоленская, Якутия, Камчатская	Ставропольский край, Кабардино- Балкария Астраханская, Хакасия, Амурская	Архангельская, Псковская, Ленинградская, Кировская, Рязанская, Волгоградская, Курганская, Алтайский край, Бурятия	Тверская, Ивановская, Пензенская, Новосибирская	
65-99			Магаданская		респ. Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Алтай, Дагестан	Читинская, респ. Калмыкия, Тыва, Ингушетия

по данным 1999г. с учетом динамики 1997-1999 г. Доля бедных в среднем по РФ: 30% по балансовому методу и 50% по располагаемым ресурсам.

Приложение 6.4

Таблица 6.4.1. Соотношение заработной платы и прожиточного минимума в некоторых монофункциональных городах в 1997 г.

Города - "лидеры"	Доля в %	Отношение зарплаты к прожиточному минимуму, раз
Нефте- и газодобывающие	31	4,8
Города металлургов	21	3,6
Города энергетиков при крупных ГРЭС и АЭС	18	4,0
Химические и нефтеперерабатывающие	10	3,7
Угледобывающие	8	4,0
Прочие города	6	3,8
Всего	100	4,1
Города-"аутсайдеры"		
При небольших машиностроительных заводах	35	1,3
Города пищевой промышленности	24	1,4
Текстильные города	16	1,4
При старых металлургических заводах	12	1,4
Города лесной промышленности	10	1,4
Прочие	3	1,3
Всего	100	1,4

Источник: расчеты на основе базы данных "Монопрофильные города РФ"/ Монопрофильные города и градообразующие предприятия. Обзорный доклад Экспертного института, 2000. С. 227-235

Таблица 6.4.2. Социальные показатели городов разной величины в 1996 г.

	Численность населения, тыс. чел.							Федеральные города	
	менее 20	20-50	50-100	100-250	250-500	500-1000	Более 1000	С.Петербург	Москва
Средний уровень безработицы, %	8,9	7,8	6,0	4,8	4,2	2,8	2,2	2,4	1,1
Средняя заработная плата, в % к средней по РФ	79	88	97	112	98	107	102	109*	131*

* пересчитано по данным 1998 г.

Источник: Нефедова Т. Г., Тревиш А.И. "Сильные и "слабые" города России / Полуса и центры роста в региональном развитии. М.: Институт географии РАН, 1998, С. 138.

Приложение 6.5

**Таблица 6.5.1. Источники финансирования социальных расходов²⁰²
России в 1998-1999 гг.**

Источники финансирования	1998 г.	1999 г.
Государственный бюджет, в т.ч.	58,6%	56,6%
Федеральный бюджет	9,9%	9,8%
Консолидированные региональные бюджеты, из них	48,7%	46,8%
Региональные бюджеты	16,1%	н/д
Местные бюджеты	32,6%	н/д
Внебюджетные фонды социального характера, в т.ч.	41,4%	43,4%
Пенсионный фонд РФ	29,0%	31,4%
Фонды обязательного медицинского страхования	5,5%	5,5%
Фонд социального страхования РФ	5,4%	5,1%
Государственный фонд занятости населения РФ	1,5%	1,4%

Источник: Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ, 2000. М.: Права человека, 2001, с.115

Таблица 6.5.2. Доли бюджетов всех уровней в финансировании основных социальных расходов России в 1998-1999 гг. (%)

Уровни бюджетной системы	Всего	Образование	Культура и искусство	Здравоохранение	Социальная политика	Жилищно-коммунальное хозяйство
1998 год						
Федеральный бюджет	16,9	13,2	10,2	8,7	56,3	0,0
Консолидированные региональные бюджеты, в т.ч.	83,1	86,8	89,8	91,3	43,7	100,0
Региональные бюджеты	27,4	20,7	37,3	38,5	23,3	28,0
Местные бюджеты	55,7	66,1	52,6	52,8	20,4	72,0
1999 год						
Федеральный бюджет	17,4	14,2	16,1	9,8	53,3	0,0
Консолидированные региональные бюджеты	82,6	85,8	83,9	90,2	46,7	100,0
2000 год						
Федеральный бюджет	18,4	17,8	19,3	11,3	52,7	0,0
Консолидированные региональные бюджеты, в т.ч.	81,6	82,2	80,7	88,7	47,3	100,0
Региональные бюджеты	30,3	21,0	35,0	40,0	29,8	31,9
Местные бюджеты	51,3	61,2	45,7	44,7	17,5	68,1

Источники: данные Минфина РФ; Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ, 2000. М.: Права человека, 2001.-с.116;

²⁰² Помимо внебюджетных фондов учитывались бюджетные расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), образование, культуру и искусство, средства массовой информации (СМИ), здравоохранение и физическую культуру, социальную политику.

**Таблица 6.5.3. Социальные расходы на душу населения* в 1999 г.,
в % от среднего по регионам РФ**

	Расходы региональ ных бюджетов		Сумма расходов региональных бюджетов и внебюджетных фондов
РЕГИОНЫ-ЛИДЕРЫ			
Эвенкийский АО	494,6	Ханты-Мансийский АО	296,2
Ханты-Мансийский АО	448,3	Эвенкийский АО	293,0
Ямало-Ненецкий АО	332,1	Таймырский АО	248,7
Ненецкий АО	270,9	Ямало-Ненецкий АО	238,0
Таймырский АО	212,3	Ненецкий АО	188,3
Республика Саха (Якутия)	207,4	Республика Татарстан	149,9
Республика Татарстан	163,1	Республика Саха (Якутия)	143,5
г. Москва	151,1	Белгородская область	131,2
Мурманская область	150,1	Республика Коми	128,5
РЕГИОНЫ-АУТСАЙДЕРЫ			
Брянская область	60,1	Ставропольский край	72,1
Республика Мордовия	56,6	Новосибирская область	69,9
Ставропольский край	53,6	Амурская область	68,4
Пензенская область	53,5	Усть-Ордынский Бурятский АО	63,6
Агинский Бурятский АО	51,9	Читинская область	51,7
Читинская область	47,3	Агинский Бурятский АО	48,5
Ингушская Республика	35,3	Республика Ингушетия	37,1

* рассчитаны с учетом прожиточного минимума в регионе

Источник: Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ в 2000 г. М.: Права человека, 2001, с.117.

