

ДЕМОКРАТИЯ В РОССИИ НЕВОЗМОЖНА БЕЗ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

С.Н.Смирнов

Социальные проблемы России, решавшиеся в течение первой "пятилетки" рыночных реформ почти исключительно в оперативно-мониторинговом режиме, к началу 1997 г. приобрели исключительно острый характер. Решить оне государство пытается за счет населения, задерживая зарплату, пытаясь повысить пенсионный возраст и ввести не имеющие в мировой практике налоги и сборы. Между тем способные дать не сиюминутный, а долгосрочный эффект решения лежат принципиально в иной плоскости и требуют политической воли. Отсутствие последней может стать фактором отказа России от демократического пути развития и превращения ее в автаркическое государство на пороге ноосферной стадии развития человечества.

I

Корни современных социальных проблем в России невозможно понять без анализа событий, которые происходили в стране в течение последнего десятилетия и привели в конечном счете к смене ее общественно-политического строя.

Эту смену не могли предвидеть ни инициаторы политического и экономического реформирования в прежнем СССР, начатого весной 1985 г., ни население страны. Первоначально предполагалось обеспечить повышение эффективности функционирования советского общества в рамках господствовавшей марксистско-ленинской идеологии и существовавшей модели общественных отношений - политических, производственных, социальных. Эта задача должна была решаться устранением таких негативных моментов, как коррупция, взяточничество, местничество, алкоголизм, низкая трудовая дисциплина и тому подобных явлений, которые достигли пика своего развития в стране к середине 1980-х гг. Доминировавший тип общественного менталитета трактовал суть проблемы как необходимость "очищения" социализма, его перестройки и приближения реального состояния советского общества к идеальным представлениям классиков марксизма-ленинизма об обществах подобного типа.

В контексте такого понимания сущности перестройки развивалась и экономическая реформа. Основной ее замысел в 1985 г. сводился к широкому использованию достижений научно-технической революции, приведению форм социалистического хозяйствования в соответствие сформировавшимся к тому периоду условиям и потребностям, что должно было создать основу существенного ускорения социально-экономического прогресса. Именно в данном ключе было выдержано выступление бывшего тогда Генеральным секретарем ЦК КПСС М.С.Горбачева на совещании в ЦК КПСС по вопросам ускорения научно-технического прогресса, состоявшемся 11 июня 1985 г. В нем, в частности, выдвигалось требование существенно-го увеличения объема инвестиций в машиностроительный комплекс, который дол-

С.Н.СМИРНОВ

Демократия в России невозможна без социальной политики

жен был обеспечить техническое перевооружение отраслей народного хозяйства (1). Чуть позже, 12 июля 1985 г., было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О широком распространении новых методов хозяйствования и усилении их воздействия на ускорение научно-технического прогресса"(2).

В соответствии с положениями этих документов были уточнены и скорректированы прогнозные документы (в РСФСР, например, Региональный раздел Комплексной программы научно-технического прогресса СССР, Схема развития и размещения производительных сил республики) в сторону увеличения инвестиций в отрасли, определяющие темпы научно-технического прогресса, прежде всего - в машиностроение. Однако при балансировке прогнозных показателей стало очевидным, что при прежних подходах к реализации инвестиционных программ задача одновременного ускорения научно-технического прогресса и повышения благосостояния людей, улучшения состояния социальной сферы не имеет решения. А ведь именно в этот период велась разработка Жилищной программы, подготавливались предложения по совершенствованию развития отраслей социальной сферы - здравоохранения, науки, культуры, образования, реализация которых требовала существенного увеличения затрат, снижавших в категориях плановой экономики экономическую эффективность производства.

Отсюда был сделан принципиальный для всего последующего развития событий вывод о том, что без кардинального расширения прав и повышения ответственности основных звеньев народного хозяйства - предприятий, в том числе и в осуществлении инвестиций производственного назначения и на этой основе - освобождения государства от несвойственных ему в рыночных экономиках функций достижение целей экономического реформирования невозможно. В то же время расширение прав первичного производителя продукции и услуг неизбежно должно было повлечь за собой изменение его внешних связей (с поставщиками сырья и материалов, потребителями продукции, плановыми органами, финансовыми инстанциями и др.). Следствием осознания этих моментов явилось принятие в 1987 г. Закона СССР "О государственном предприятии (объединении)" и сопутствующего ему пакета документов, получившего название "О коренной перестройке управления экономикой"(3).

При его разработке и введении в действие предполагалось, что предприятия, став субъектами полного хозяйственного расчета и самофинансирования, возьмут на себя решение задач по развитию производства продукции и услуг. В свою очередь, государство за счет средств бюджета должно было финансировать те проекты, которые необходимы для сохранения единого народнохозяйственного комплекса и организации выпуска принципиально новых видов товаров, а также оставшийся некоммерческим социальный сектор.

Кроме того, органы государственного управления должны были внести определенные изменения в направления своей деятельности, связанные с созданием условий (экономической среды) для функционирования предприятий на хозрасчетной основе. Соблюдение государственных интересов при этом должно было обеспечиваться использованием такого мощного рычага воздействия на предприятия, как государственный заказ, а также формированием "сверху" нормативов распределения прибыли (дохода) хозрасчетных предприятий.

Разработанные документы и особенно их потенциал высоко оценивались рядом видных советских экономистов. Например, Л.И.Абалкин считал, что "в полные права новое управление вступит не ранее 1991 года"(4), ставшего впоследствии годом юридического оформления распада СССР.

Другим направлением экономического реформирования явилась трансформация функций местных Советов по управлению комплексным социально-

экономическим развитием подведомственных территорий.

Очевидно, что после получения предприятиями хозяйственной самостоятельности управляющие воздействия Советов на них должны были неизбежно измениться. Первая попытка упорядочивания нового типа взаимоотношений между ними относится к июлю 1986 г., когда было принято Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР "О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVIII съезда КПСС"(5). Некоторые идеи этого Постановления предвосхищали дальнейшее развитие событий, например, движение к так называемому "региональному хозрасчету". Так, в нем предлагалось передавать в распоряжение облисполкомам все лимиты капитальных вложений и подрядных работ на строительство объектов социальной инфраструктуры, принадлежавшие различным союзным и республиканским министерствам и ведомствам.

Годом позже в упоминавшийся пакет документов, наряду с другими, вошло и Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О совершенствовании деятельности республиканских органов управления", в соответствии с которым на исполкомы краевых и областных Советов народных депутатов возлагалось решение задач по удовлетворению повседневных нужд населения, развитию торговли и общественного питания, созданию современной сферы услуг (6). Одновременно местные Советы за счет своих бюджетов должны были финансировать строительство новых предприятий местного подчинения, развитие региональной производственной и социальной инфраструктуры и другие мероприятия регионального значения (7).

Оценивая происходившие события с позиций сегодняшнего дня, можно заметить, что именно они явились начальной стадией необратимых трансформаций экономической и политической системы СССР.

Следует подчеркнуть, что до определенного времени сущность этих событий носила латентный характер, и они не воспринимались в полной мере общественным сознанием. Фактически же именно при попытках проведения экономической реформы административными мерами после маневра инвестициями в пользу машиностроительного комплекса были нарушены сохранявшиеся в течение длительного времени макроэкономические пропорции плановой системы страны. Вероятность же их такого же административного восстановления была резко снижена после начала антиалкогольной кампании и аварии на Чернобыльской АЭС.

В процессе экономического реформирования во II половине 1980-х гг. вне поля зрения оставался большой комплекс проблем, связанных с развитием социальной сферы и в более широком плане - социальная политика в целом. Если в производственной сфере число степеней свободы для реформаторства постепенно увеличивалось, то в социальной (замкнутой на идеологическую надстройку советского общества) изменения происходили существенно медленнее. Например, до конца 1980-х гг. речь шла преимущественно о таких направлениях социальной политики, как увеличение производства товаров народного потребления, расширение жилищного строительства и т.п.

При этом исключались коммерциализация и изменение отношений собственности в отраслях социальной сферы, поскольку формальные бесплатность или низкая цена для населения ее товаров и услуг провозглашались главным достижением социализма.

С.Н.СМИРНОВ

Демократия в России невозможна без социальной политики

II

Негласное табу на обсуждение многих проблем социальной политики привело к тому, что к началу осуществления реальных полномасштабных реформ (январь 1992 г.) отсутствовала цельная теория социальной политики в России в переходный к рыночной экономике период. Потенциал крупных советских и российских специалистов по социальной политике и отдельным ее направлениям был использован правительственными структурами не в полной мере.

Сложилась парадоксальная ситуация: инициаторы "коммунистической" перестройки провозглашали ее целью создание такой структуры хозяйственного комплекса страны, которая была бы ориентирована на человека и удовлетворяла бы, в первую очередь, его потребности. Пока рычаги государственного управления экономикой еще не были утрачены полностью (1985 - 1986 гг.), гипотетически существовала возможность маневра инвестициями не в пользу машиностроительного комплекса в целом (их большую часть поглощала, естественно, "оборонка"), а в пользу тех отраслей народного хозяйства, которые обеспечивали бы рост производства товаров и услуг для населения (гражданское машиностроение, стройиндустрия, бытовое обслуживание и т.п.). Однако эта возможность не стала реальностью в силу мощных инерционных тенденций.

С другой стороны, "демократические" реформаторы, пришедшие к власти в России в конце 1991 г., уже не провозглашали в качестве своей цели обеспечение социальной комфортности большей части населения республики в переходный период. Основной целевой установкой был запуск рыночных механизмов и формирование системы рыночных отношений. При этом предполагалось, что обеспечить качественно новый уровень социальной защиты россиян возможно будет лишь на принципиально иной ресурсной базе, сформировать которую и должна рыночная экономика.

Для многих жителей республики в отличие от самих реформаторов это положение было отнюдь не бесспорным. Его неприятие и неизбежное снижение уровня жизни абсолютного большинства проживавших в России на первом этапе перехода к рынку обусловили рост социальной напряженности в обществе, абсолютный пик которой пришелся на октябрь 1993 г. По мере развития реформы в 1993 - 1994 гг., приобретения российским обществом более устойчивой социальной структуры, появления механизмов социальной защиты (своих для каждой социальной группы) и других изменений эта напряженность в целом стала спадать и приобретать формы социального протеста, присущие и экономически развитым странам.

Социальная политика в переходный к рыночной экономике период в России во многом определяет темпы трансформации экономической системы страны. Ее направления в это время нельзя считать устоявшимися, а ее задачи - соответствующими задачам периода стабильных состояний национальных экономик. Необходимость сочетания в ней элементов, использовавшихся в плановой системе, с теми, которые присущи рыночной экономике, обуславливает формирование внутренне противоречивой по своим целям социальной политики.

К сожалению, особенности социальной политики переходного периода в России рассматривались до недавнего времени не в той мере, которой они заслуживали (8) Большинство публикаций и высказываний по данной проблематике носит "аналитико-мониторинговый" характер. Многие исследователи, не говоря уже о политических деятелях, не столько обосновывают те или иные направления социальной политики переходного периода, сколько отслеживают и критикуют конкретные действия органов законодательной и исполнительной власти. Такой подход не позволяет получить целостное представление о необходимых мерах по по-

вышению социальной комфортности переходного периода для большинства россиян. Актуальность же получения конструктивных результатов, пригодных для включения их в виде практических рекомендаций в программы действия правительственных структур достаточно высока. Она определяется необходимостью решения принципиальной задачи, связанной с изменением социальной стратификации российского общества при обязательном сохранении его общественно-политической стабильности.

III

Как известно, принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации установила, что эта страна является социальным государством. Построение государства, которое могло бы с полным на то основанием быть названо социальным - задача, не решаемая в один день. Понятно, что переход от страны "развитого социализма" с невероятно низким уровнем жизни населения к богатому и процветающему социальному государству исключительно сложен. На пути построения социального государства неизбежны временные отступления, генезис которых - издержки переходного периода, когда экономическая и финансовая необходимость определяет отдельные социально непопулярные решения. Важно лишь, чтобы принятие таких решений не стало системой, магистральным направлением действий федеральных органов власти.

В противном случае результаты легко прогнозируемы и сводятся не только к росту бедности населения, но и в конечном счете - к социальным катаклизмам и возможному возврату к тем порядкам, которые были отвергнуты большинством населения в недалеком еще 1991 г.

Основную угрозу социальной стабильности в России автор видит в том, что российское общество, по сути дела, распадается на отдельные социальные группы, интересы которых в корне противоречат друг другу. А государство вместо того, чтобы сглаживать имеющиеся противоречия, проводя разумную налоговую политику и эффективно перераспределяя в пользу бедных часть сверхдоходов, полученных богатыми, фактически бросило первых на произвол судьбы и стало покровительствовать вторым. Это - не социальное государство, а государство господ и слуг, в котором меньшинство государственных или связанных с государством работодателей очень неплохо живут за счет большинства наемных работников, месяцами не оплачивая их труд. Это - не социальное государство, а государство преступников и законопослушных, в котором меньшинство взяточников, рэкетиров, бандитов диктуют свои условия большинству законопослушных граждан. Это - несоциальное государство, а государство бюрократов и обывателей, в котором меньшинство чиновников пытаются решить проблемы доходов государственного бюджета за счет большинства населения. Это - не социальное государство хотя бы и потому, что оно не заботится о своем интеллектуальном потенциале, а занятые в отраслях социального сектора - хранители этого потенциала - получают мизерные зарплаты. Это - не социальное государство, наконец, и потому, что о социальном мире в нем, во всяком случае в обозримой перспективе при проводимой социальной политике, не может идти и речи. Провозглашение Дней примирения хорошо в стабильной экономике, но в государстве социальной несправедливости оно может привести к прямо противоположным результатам.

Перефразируя ленинскую фразу, можно сказать, что российское правительство, во всяком случае в 1997 г., идет по краю пропасти, на дне которой - болото социального недовольства, и уровень воды в нем повышается при принятии непопулярных социальных решений. И хотя автор не считает возможным кровавый социаль-

ный конфликт в России, пополнение числа недовольных нынешней политикой граждан страны без крайней на то нужды вряд ли целесообразно.

IV

Между тем финансовый искус принятия таких решений крайне велик. И это видно на примере систематического обращения федеральной исполнительной власти к вопросу о повышении в России пенсионных возрастов. Рассмотрим, например, социально-экономические последствия пенсионных возрастов на 1 год.

Соответствующие расчеты (9) проводились на период до 2000 г. Ограниченность их среднесрочной перспективой объяснялась прежде всего отсутствием сколько-нибудь надежных макроэкономических прогнозов, необходимых для расчетов.

Оценка **финансовых последствий** повышения пенсионных возрастов производилась на основе сформулированных ниже исходных допущений, которые характеризовали как количественные особенности повышения пенсионных возрастов, так и его содержательные аспекты.

1. Предполагалось, что конечной целью является повышение пенсионных возрастов до 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин, то есть на 5 лет по сравнению с ныне установленными пенсионными возрастaми. Допускалось также, что это повышение будет не единовременным, а постепенным, причем весь период повышения составит 15 лет. Иными словами, увеличение пенсионного возраста на 1 год должно осуществляться в течение 3 лет (или, что то же - на 4 месяца за 1 календарный год). Приняв, что процесс повышения пенсионных возрастов будет начат в 1998 г., установим, что начиная с 1 января 2000 г., пенсионный возраст для мужчин в стране составит 61 год, а для женщин - 56 лет.

2. Среднегодовая численность пограничных возрастных контингентов мужчин и женщин, на которых распространится данное повышение пенсионных возрастов, в соответствии с данными демографического прогноза, использованного в настоящей статье, составит в 2000 г. соответственно 784.9 тыс.чел. и 391.4 тыс.чел.

Источником необходимой для расчетов численности экономически активного населения послужил Прогноз макроэкономических показателей к Среднесрочной программе социально-экономического развития России, в котором эта численность на 2000 г. определена на уровне 72.2 млн.чел.

3. Необходимые для расчетов на среднесрочную перспективу основные макроэкономические индикаторы были взяты из одного из сценариев прогноза, разработанного Институтом макроэкономических исследований и прогнозирования Высшей школы экономики (Государственного университета) Министерства экономики РФ и Министерства общего и профессионального образования РФ (директор Института - Е.Е.Гавриленков).

В соответствии с данным сценарием значения необходимых для расчета показателей составят:

- а) индекс инфляции (декабрь 2000 г. к декабрю 1997 г.) - 1.26;
- б) индекс инфляции (декабрь 1999 г. к декабрю 1997 г.) - 1.18;
- в) средняя месячная заработная плата в 2000 г. - 1310.4 тыс.руб.;
- г) средняя месячная заработная плата в 1997 г. - 921.6 тыс.руб.;
- д) безработица (отношение общей численности безработных к численности экономически активного населения) на конец 2000 г. - 10.2%;
- е) безработица на конец 1999 г. - 10.5%.

4. Экономия средств Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФ), обусловленная прекращением выплат государственных трудовых пенсий контингенту лиц, выпавших из получателей пенсий в связи с повышением пенсионных возрастов

к 2000 г. на 1 год рассчитывалась в 2 вариантах.

Первый вариант предполагал определение среднего размера назначенной пенсии по отношению к среднемесячной заработной плате. На среднесрочную перспективу значение этого отношения определялось на основе фактически сложившегося его значения за ретроспективный период. В 1996 г. средний размер назначенных месячных пенсий составил 34.8% среднемесячной заработной платы. На 2000 г. принято, что данное отношение составит 35%. Следовательно, средний размер назначенных месячных пенсий в 2000 г. составит:

$$0.35 * 1310.4 \text{ тыс.руб.} = 458.6 \text{ тыс.руб.}$$

В соответствии со вторым вариантом средний размер назначенной месячной пенсии на среднесрочную перспективу определялся по отношению к величине прожиточного минимума пенсионера. В условиях неполноты данных макроэкономического прогноза предполагалось, что последняя будет изменяться в соответствии с индексом инфляции. Таким образом, прожиточный минимум пенсионера, составивший в декабре 1996 г. 267 тыс.руб., в декабре 1999 г. составит 315.1 тыс.руб. (267 тыс.руб.* 1.18), а в декабре 2000 г. - 336.4 тыс.руб. (267 тыс.руб.* 1.26). Среднегодовая месячная величина прожиточного минимума в 2000 г. принята нами на уровне 325.8 тыс.руб. ((315.1 тыс.руб.+336.4 тыс.руб.):2). В 1996 г. среднегодовое отношение среднего размера назначенных месячных пенсий к среднемесячной величине прожиточного минимума пенсионера составило 116%. Это отношение было сохранено и для 2000 г. В этих условиях средний размер назначенных месячных пенсий в 2000 г. составит:

$$1.16 * 325.8 \text{ тыс.руб.} = 377.9 \text{ тыс.руб.}$$

5. Алгоритм расчета прироста затрат Государственного фонда занятости населения (ГФЗН) в связи с переходом части мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет в состав зарегистрированных безработных был следующим.

Во-первых, были определены базовые структурные характеристики безработицы.

Для декабря 1996 г. были рассчитаны:

а) доля зарегистрированных безработных в общей численности безработных, которая составила 36.8% ((2.5 млн.чел.:6.8 млн.чел.)*100);

б) доля получающих пособия по безработице (то есть тех безработных, на которых распространяется финансовая ответственность государства) в составе зарегистрированных безработных, которая составила 90.1% ((2.258 тыс.чел.:2506 тыс.чел.* 100),

а также скорректирован:

в) общий уровень безработицы, который в соответствии с отчетными данными Госкомстата в конце декабря 1996 г. составил 9.4% ((6.8 млн.чел.:72.7 млн.чел.)*100). Этот показатель выше прогнозного показателя ВШЭ всего на 0.2 п.п., что делает необязательной корректировку уровня безработицы на 2000 г.

Во-вторых, была выдвинута гипотеза о постепенном росте доли зарегистрированных безработных в общей численности безработных в России к 2000 г. до 50% и о сохранении доли получающих пособия в общей численности зарегистрированных безработных на уровне 90%.

В-третьих, для лиц рассматриваемых возрастных когорт была определена условная доля экономически неактивного населения. Она была принята для мужчин в возрасте 61 года на уровне 15% и для женщин в возрасте 56 лет - 12%. Эти данные были определены на основе фактических аналогичных долей в 1994 г. для мужчин в возрасте 55 - 59 лет и женщин в возрасте 50 - 54 лет, составивших соответственно 14.6% и 11.7% (10).

В-четвертых, было принято допущение о распространении структурных харак-

С.Н. СМИРНОВ

Демократия в России невозможна без социальной политики

теристик всего экономически активного населения на рассматриваемый возрастной контингент.

Все принятые допущения позволяют рассчитать потенциальную численность реципиентов пособий по безработице мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет в 2000 г. следующим образом:

а) общая численность экономически активного населения среди рассматриваемых возрастных контингентов мужчин и женщин -

$$(784.9 \text{ тыс.чел.} * 0.85 + 391.4 \text{ тыс.чел.} * 0.88) = 1011.6 \text{ тыс.чел.};$$

б) общая численность безработных в 2000 г. в составе лиц рассматриваемого возрастного контингента определяется умножением среднегодовой доли безработных в структуре всего экономически активного населения на общую численность мужчин и женщин в возрасте соответственно 61 и 56 лет:

$$((0.105 + 0.102) : 2) * 1011.6 \text{ тыс.чел.} = 104.7 \text{ тыс.чел.};$$

в) численность зарегистрированных безработных мужчин и женщин в возрасте соответственно 61 и 56 лет в 2000 г. определяется умножением доли зарегистрированных безработных в общей численности безработных на общую численность безработных рассматриваемого возрастного контингента:

$$0.5 * 104.7 \text{ тыс.чел.} = 52.4 \text{ тыс.чел.};$$

г) численность реципиентов пособий по безработице - мужчин и женщин в возрасте соответственно 61 и 56 лет - в 2000 г. определяется умножением доли получающих пособия по безработице в общей численности зарегистрированных безработных на общую численность зарегистрированных безработных рассматриваемого возрастного контингента:

$$0.9 * 52.4 \text{ тыс.чел.} = 47.1 \text{ тыс.чел.}$$

В-пятых, исходя из приводимых ниже условий, был определен средний размер пособия по безработице в 2000 г.:

а) предполагалось, что в 2000 г. в составе получателей пособий по безработице доля тех из них, кто получает пособия в размере минимальной месячной оплаты труда составит 43%, а безработных, размер пособия которых зависит от среднего заработка, составит 57% (то есть эти доли не изменятся по сравнению с 1996 г.). Следовательно, численность получателей пособий в минимальном размере в составе рассматриваемого возрастного контингента безработных составит:

$$0.43 * 47.1 \text{ тыс.чел.} = 20.3 \text{ тыс.чел.},$$

а численность получателей пособия, размер которого зависит от среднего заработка:

$$0.57 * 47.1 \text{ тыс.чел.} = 26.8 \text{ тыс.чел.};$$

б) допускалось, что размер минимальной месячной оплаты труда в период до 2000 г. будет изменяться в соответствии с индексом инфляции. Следовательно, можно принять, что среднегодовая ее величина в 2000 г. составит:

$$83.5 \text{ тыс.руб.} * ((1.18 + 1.26) : 2) = 101.9 \text{ тыс.руб.};$$

в) предполагалось сохранение на уровне 1996 г. в 2000 г. и значения среднего коэффициента замещения пособиями по безработице заработной платы, который при данном допущении составит 58%. Таким образом, в 2000 г. средний размер тех пособий по безработице, которые рассчитываются по отношению к заработной плате, составит:

$$0.58 * 1310.4 \text{ тыс.руб.} = 760 \text{ тыс.руб.}$$

Приведенных выше данных достаточно для оценки финансовых последствий повышения к 2000 г. пенсионного возраста для мужчин до 61 года и для женщин до 56 лет. Результаты соответствующих расчетов приводятся в табл. 1.

Таким образом, в рамках принятых условий повышение пенсионных возрастов на 1 год существенно снизит государственные расходы. Прирост затрат ГФЗН,

обусловленный необходимостью выплат пособий по безработице тем мужчинам в возрасте 61 года и женщинам в возрасте 55 лет, которые окажутся в составе зарегистрированных безработных, составит всего 4.3% (по 1-му варианту) или 5.3% (по 2-му варианту) экономии средств ПФ, вызванной выпадением из числа получателей пенсий мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет.

Предположим теперь, что при сохранении в 2000 г. напряженной ситуации на рынке труда в России уровень безработицы среди рассматриваемого возрастного контингента будет повышенным. Исходя из имеющихся данных, рассчитаем предельно допустимое для мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет число зарегистрированных безработных, получающих пособия по безработице, при котором прирост затрат ГФЗН начинает превышать экономию средств ПФ. Для этого решаются следующие уравнения:

$$\text{а) для 1-го варианта - } 12*(0.43*0.1019*X+0.57*0.76*X)=6473400; \quad (1a)$$

$$\text{б) для 2-го варианта - } 12*(0.43*0.1019*X+0.57*0.76*X)=5334300, \quad (16)$$

где: X - среднегодовое число безработных мужчин в возрасте 61 года и женщин

в возрасте 56 лет в 2000 г., при котором финансовый эффект от снижения расходов ПФ компенсируется повышением расходов ГФЗН.

Отсюда следует, что:

$$\text{а) для 1-го варианта - } X=6473400:(12*(0.43*0.1019+0.57*0.76)),$$

то есть X=392.7 тыс.чел.;

$$\text{б) для 2-го варианта - } X=5334300:(12*(0.43*0.1019+0.57*0.76)),$$

то есть X=323.6 тыс.чел.

Соответствующие этим числам уровни зарегистрированной безработицы среди данного контингента безработных составят соответственно 38.8% и 32%, что в 7.5 и 6.2 раза выше прогнозируемого среднегодового уровня зарегистрированной безработицы всего экономически активного населения в 2000 г. Только в том случае, если эти уровни безработицы будут превышены, абсолютная величина прироста расходов ГФЗН на выплату пособий зарегистрированным безработным рассматриваемого возрастного контингента будет больше абсолютной величины сокращения расходов ПФ на выплату пенсий в связи с повышением пенсионных возрастов к 2000 г. на 1 год.

Таблица 1

Финансовые последствия повышения к 2000 г. пенсионных возрастов на 1 год

1	Показатель	Ед.изм.	4
	2	3	
	Сокращение расходов Пенсионного фонда РФ в 2000 г.		
1	Среднегодовая численность мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет	тыс. чел.	1176.3
2	Средний размер назначенных месячных пенсий		
2.1	- вариант 1 (35% от средней месячной заработной платы)	тыс.руб.	458.6
2.2	- вариант 2 (116% от прожиточного минимума пенсионера)	тыс.руб.	377.9
3	Снижение расходов ПФ в связи с повышением пенсионных возрастов на 1 год		
3.1	-вариант 1 (стр.1, гр.4*стр.2.1, гр.4*12 мес.)	млрд.руб.	6473.4
3.2	- вариант 2 (стр.1, гр.4*стр.2.2., гр.4*12 мес.)	млрд.руб.	5334.3

С.Н.СМИРНОВ

Демократия в России невозможна без социальной политики

Увеличение расходов Государственного фонда занятости населения			
4	Среднегодовая численность зарегистрированных безработных мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет, получающих пособия по безработице в размере минимальной оплаты труда	тыс.чел.	20.3
5	Размер минимальной месячной оплаты труда	тыс.руб.	101.9
6	Расходы ГФЗН на выплату пособий по безработице зарегистрированным безработным мужчинам в возрасте 61 года и женщинам в возрасте 56 лет, получающим пособия по безработице в размере минимальной оплаты труда (стр.4, гр.4*стр.5, гр.4* 12 мес.)	млрд.руб.	24.8
7	Среднегодовая численность зарегистрированных безработных мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет, размеры пособий по безработице которых зависят от средней заработной платы безработного по его прежнему месту работы	тыс. чел.	26.8
8	Средний месячный размер пособий по безработице, размеры которых зависят от средней заработной платы безработного по его прежнему месту работы	тыс.руб.	760
9	Расходы ГФЗН на выплату пособий по безработице зарегистрированным безработным мужчинам в возрасте 61 года и женщинам в возрасте 56 лет, размеры пособий по безработице которых зависят от средней заработной платы безработного по его прежнему месту работы (стр.7, гр.4*стр.8, гр.4* 12 мес.)	млрд.руб.	244.4
10	Общий прирост расходов ГФЗН на выплату пособий по безработице зарегистрированным безработным мужчинам в возрасте 61 года и женщинам в возрасте 56 лет (стр.6, гр.4+стр.9, гр.4)	млрд.руб.	269.2
11	Сокращение государственных расходов в связи с повышением пенсионных возрастов на 1 год		
11.1	- вариант 1 (стр.3.1, гр.4 - стр.10, гр.4)	млрд.руб.	6204.2
11.2	- вариант 2 (стр.3.2., гр.4 - стр. 10, гр.4)	млрд.руб.	5065.1

Разность между предельно допустимым и прогнозируемым уровнем безработицы составит для 1-го варианта 33.6 п.п., а для 2-го - 26.8 п.п. Столь большие ее значения дают возможность осуществления органами законодательной и исполнительной власти различных структурных маневров, целью которых может стать некоторое смягчение условий повышения пенсионных возрастов с тем, чтобы его фискальный эффект был несколько снижен, а социальные аспекты такого повышения - усилены. В противном случае в качестве основной цели пенсионной реформы неизбежно будет рассматриваться определяемое внесоциальными факторами снижение расходов ПФ и уменьшение напряженности его бюджета. Эта цель носит сугубо конъюнктурный характер, поскольку доходы бюджета ПФ зависят от факторов, масштабы и направленность влияния которых на эти доходы меняются с течением времени (так, фаза экономического спада сменяется фазой экономического подъема, следствием которого при прочих равных условиях становится рост выплат, на которые начисляются обязательные взносы в ПФ; в демографической структуре населения также могут повыситься доли лиц младших возрастных групп, что при благоприятном состоянии рынка труда также приведет к увеличению доходов ПФ и т.д.).

Возможности смягчения условий повышения пенсионных возрастов могут быть количественно условно оценены, исходя из следующего соображения. Предположим, что средства, сэкономленные ПФ в связи с выпадением из контингента полу-

чателей пенсий в 2000 г. мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет, могут быть направлены на сохранение имеющихся рабочих мест. В этом случае для остающихся на рынке труда представителей данных возрастных когорт, не обеспеченных пособиями по безработице, определяется разность между общим числом экономически активных лиц, входящих в данные когорты (1011.6 тыс.чел.) и прогнозируемым количеством официально зарегистрированных среди них безработных - получателей пособия по безработице (47.1 тыс.чел.), которая составит 964.5 тыс.чел. Разделив экономию расходов ПФ на данное число, определим среднюю месячную заработную плату остающихся на рынке труда, которая может быть гарантирована средствами консолидированного государственного бюджета в 2000 г. Она составит:

- а) для 1-го варианта -
6473.4 млрд.руб.:964.5 тыс.чел.: 12=559.3 тыс.руб.,
или 42.7% среднемесячной заработной платы в 2000 г.;
- б) для 2-го варианта -
5334.3 млрд.руб.:964.5 тыс.чел.: 12=460.9 тыс.руб.,
или 35.2% среднемесячной заработной платы в 2000 г.

Рассмотрим теперь социальные последствия повышения пенсионных возрастов. Такие последствия могут быть определены при анализе возможных типов ситуации, в которой могут оказаться мужчины и женщины в возрасте соответственно 61 года и 56 лет.

Ситуация 1. Представитель рассматриваемых возрастных когорт не входит в состав экономически активного населения. При прочих равных условиях повышение пенсионных возрастов не изменяет финансового положения такого лица.

Ситуация 2. Работник сохраняет свое рабочее место в течение последнего года своего пенсионного возраста. При условии, что его заработная плата в 2000 г. будет соответствовать средней заработной плате в стране (1310.4 тыс.руб. в месяц), начисленная заработная плата такого работника составит в среднем 15724.8 тыс.руб. (1310.4 тыс.руб.* 12 мес).

Тем не менее по сравнению с ныне существующим положением работники рассматриваемой группы окажутся в проигрыше, поскольку в соответствии с ныне действующим законодательством работающие пенсионеры могут получать и заработную плату, и пенсию. Поэтому общие доходы работника могут составить:

- а) по 1-му варианту -
(15724.8 тыс.руб.+458.6 тыс.руб.* 12 мес.)=21228 тыс.руб. ;
- а) по 2-му варианту -
(15724.8 тыс.руб.+377.9 тыс.руб.* 12 мес.)=20259.6 тыс.руб.

С учетом данного обстоятельства доходы работника рассматриваемой возрастной категории в годовом выражении сократятся по 1-му варианту - на 5503.2 тыс.руб. (458.6 тыс.руб.* 12 мес), или на 25.9%, а по 2-му варианту - на 4534.8 тыс.руб. (377.9 тыс.руб.* 12 мес), или на 22.4%.

Ситуация 3. Работник покидает рынок труда, становясь безработным. В этом случае он начинает получать пособие по безработице, средний размер которого при расчете по средней заработной плате безработного по его прежнему месту работы, как было рассчитано выше, составит 760 тыс.руб. в месяц. В течение года общая сумма выплаченного пособия по безработице составит 9120 тыс.руб. (760 тыс.руб.* 12 мес). Таким образом, сокращение доходов для работника, оказавшегося в рассматриваемой ситуации, в годовом выражении составит 6604.8

тыс.руб. (15724.8 тыс.руб.-9120 тыс.руб.), или 42%.

Ситуация 4. С повышением пенсионного возраста на 1 год работник, теряющий в 60 летнем возрасте (мужчины) и 55-летнем возрасте (женщины) рабочее место, переходит в категорию не пенсионеров, а зарегистрированных безработных. В принятых количественных допущениях эта группа лиц в составе рассматриваемой возрастной когорты оказывается единственной, для которой повышение пенсионного возраста приводит к повышению величины годового дохода.

Действительно, в этом случае годовой доход такого лица определится путем умножения величины пособия по безработице на продолжительность получения такого пособия. Если пособие получается в течение года (безработица носит устойчивый характер), то суммарная величина полученного пособия по безработице составит 9120 тыс.руб. (760 тыс.руб.* 12 мес).

В том же случае, если пенсионный возраст не будет повышен, то годовая сумма начисленной пенсии составит:

а) по 1-му варианту -
458.6 тыс.руб.* 12 мес.=5503.2 тыс.руб.;

б) по 2-му варианту -
377.9 тыс.руб.* 12 мес.=4534.8 тыс.руб.

Таким образом, прирост доходов рассматриваемой категории лиц составит:

а) по 1-му варианту -
(9120 тыс.руб.:5503.2 тыс.руб.)*100-100=65.7%;

б) по 2-му варианту -
(9120тыс.руб.:4534.8тыс.руб.)*100-100=101.1%.

Ситуация 4а. Разница по сравнению с предыдущей ситуацией заключается в том, что безработный имеет право на получение пособия по безработице в размере минимальной месячной оплаты труда. В этом случае суммарная величина начисленного пособия в 2000 г. составит 1222.8 тыс.руб. (101.9 тыс.руб.* 12 мес). Эта сумма меньше возможной величины пенсий:

а) по 1-му варианту - на 4280.4 тыс.руб. (12 мес.*(458.6 тыс.руб. - 101.9 тыс.руб.)), или в 3.5 раза;

б) по 2-му варианту - на 3312 тыс.руб. (12 мес.*(377.9 тыс.руб. - 101.9 тыс.руб.)), или в 2.7 раза.

Ситуация 5. Зарегистрированный безработный, не получавший пособие по безработице, после повышения пенсионных возрастов на 1 год сохраняет то же положение, а не становится пенсионером. В этом случае прямые потери в доходах составят:

а) по 1-му варианту -
458.6 тыс.руб.* 12 мес.=5503.2 тыс.руб.;

б) по 2-му варианту -
377.9 тыс.руб.* 12 мес.=4534.8 тыс.руб.

Ситуация 5а. Незарегистрированный безработный после повышения пенсионных возрастов на 1 год сохраняет то же положение, а не становится пенсионером. Прямые потери в доходах будут теми же, что и в предыдущем случае.

Дадим теперь количественную оценку распределения мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет после повышения пенсионных возрастов по рассматриваемым ситуациям. Соответствующий прогноз, а также расчет суммарного сокращения (прироста) доходов лиц рассматриваемых возрастных когорт приводится в табл.2.

МИР РОССИИ. 1997. N2

Таблица 2

Изменение доходов мужчин в возрасте 61 года и женщин в возрасте 56 лет в 2000 г. в случае повышения пенсионных возрастов на 1 год

Ситуация до (1) и после (2) повышения пенсионных возрастов)	Число лиц в данной ситуации, тыс.чел.	Сокращение (-), прирост (+) годовых доходов, млрд.руб.
1	3	4
1. Экономически неактивное население	164.7	0
2. Работающий пенсионер (1) - работник (2)	906.8	а) по 1-му варианту: -5503.2 тыс.руб.*906.8 тыс.чел.=- 4990.3 б) по 2-му варианту: - 4534.8 тыс.руб.*906.8 тыс.чел.=- 4112.2 -6604.8 тыс.руб.*13.4 тыс.чел.=- 88.5
3. Работник (1) - зарегистрированный безработный (2)	13.4 (*)	
4. Пенсионер (1) - зарегистрированный безработный (2)	13.4 (*)	а) по 1-му варианту: 3616.8 тыс.руб.*13.4тыс.чел.= +48.5 б) по 2-му варианту: 4585.2 тыс.руб.*13.4 тыс.чел.= +61.4
4а. Пенсионер (1) - зарегистрированный безработный, получающий пособие по безработице в размере минимальной месячной оплаты труда (2)	20.3	а) по 1-му варианту: -4280.4 тыс.руб.*20.3 тыс.чел.=- 86.9 б) по 2-му варианту: -3312 тыс.руб.*20.3 тыс.чел.=- 67.2
5. Пенсионер (1) - зарегистрированный безработный, не получающий пособия по безработице (2)	5.3	а) по 1-му варианту: -5503.2 тыс.руб.*5.3 тыс.чел.=- 29.2 б) по 2-му варианту: -4534.8*5.3 тыс.чел.=- 24.0
5а. Пенсионер (1) - незарегистрированный безработный	52.4	а) по 1-му варианту: -5503.2 тыс.руб.*52.4 тыс.чел.=- 288.4 б) по 2-му варианту: -4534.8 тыс.руб.*52.4 тыс.чел.=- 237.6
<i>Всего</i>	1176.3	а) по 1-му варианту: - 5309.5 б) по 2-му варианту: - 4468.1

*50% от общего числа зарегистрированных безработных, размеры пособий по безработице которых определяются на основе месячной средней заработной платы.

Таким образом, при прочих равных условиях общий годовой недобор доходов лиц, на которых распространится решение о повышении пенсионных возрастов на 1 год, в 2000 г. составит по 1-му варианту 5.3 трлн.руб., а по 2-му варианту - 4.5 трлн.руб. Годовой душевой недобор доходов может составить по 1-му варианту 4.5 млн.руб. (5309.5 млрд.руб.: 1176.3 тыс.чел.), а по 2-му - 3.8 млн.руб. (4468.1 млрд.руб.: 1176.3 тыс.чел.). Доля же лиц, которые полностью или частично недоберут доходы, в общей численности мужчин и женщин в возрасте соответственно 61 года и 56 лет составит почти 98.9%.

Следовательно, принятие решения о повышении пенсионных возрастов, хотя и приводит, как это было показано выше, к серьезной экономии средств консолидированного государственного бюджета, чревато серьезными социальными сложностями, поскольку оно обуславливает частичную или полную потерю доходов около 0.8% всего населения России.

Поэтому обязательным условием повышения пенсионных возрастов становится переход к новому, стимулирующему более позднее пенсионирование механизму расчета трудовых пенсий. Такая мера социальной амортизации негативных последствий повышения пенсионных возрастов охватит почти 80% лиц рассматриваемых возрастных контингентов, сделав их, как минимум, не противниками повышения пенсионных возрастов.

V

Ситуация с получением государством значительного финансового бонуса от повышения пенсионных возрастов с качественной (но не количественной!) точек зрения зеркально отображается теми потерями, которые несет консолидированный государственный бюджет от нерационального использования некоторых своих составляющих. Речь идет о некоторых статьях расходов внебюджетных социальных фондов (ВСФ).

В условиях дефицита государственного бюджета наличие избыточных, или временно свободных средств в отдельных ВСФ является здоровым раздражителем для всех ветвей государственной власти. Например, общая величина превышения доходов этих фондов над их расходами составила в 1995 г. 4.7 трлн.руб. (0.28% ВВП России, 8.6% дефицита консолидированного и 9.7% - федерального бюджетов).

Решения, направленные на недопущение профицита ВСФ, весьма разнообразны: есть среди них радикальные, есть и более мягкие. Однако лоббисты предлагаемых решений зачастую заменяют количественные и качественные оценки их последствий эмоциями. В результате даже разумные предложения не проходят через коридоры власти, и ситуация из года в год воспроизводится.

Проведя достаточно простой анализ, можно легко выявить все достоинства и недостатки любого из вариантов действий по отношению к ВСФ.

Может быть предложено несколько механизмов, предотвращающих накопление избыточных финансовых ресурсов в ФСС.

Одним из них является активно обсуждавшийся в 1995 - 1996 гг. вариант *консолидации внебюджетных социальных фондов в государственном бюджете России*. Его генезис носит сугубо фискальный характер, и сторонниками данного варианта выступали преимущественно представители правительственных (прежде всего финансовых и налоговых) структур.

Были предприняты и практические действия. 8 мая 1996 г. был подписан Указ Президента РФ N 685 "Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины", в соответствии с п.1 которого в числе основных направлений государственной политики в области налоговой реформы в стране предложено считать "консолидацию в федеральном бюджете, начиная с 1997 г., государственных внебюджетных фондов с сохранением целевой направленности использования денежных средств и нормативного порядка формирования доходной части бюджета". Проектом специальных частей Налогового кодекса, подготовленного Министерством финансов РФ, предполагается введение так называемого социального налога, который будет служить источником формирования Государственного фонда занятости населения, фонда социального страхования (ФСС), Федерального и региональных (территориальных) фондов обязательного медицинского страхования (ФМС). Ставка налога должна составить 10.5% к фонду оплаты труда (ФОТ).

Однако задержки с принятием Налогового кодекса и особенности бюджетного процесса в 1996 г. позволяют предположить, что этот вопрос вновь возникнет не ранее второй половины 1997 г.

Преимуществом варианта консолидации средств ВСФ в государственном бюджете страны является предотвращение образования в них излишних средств, а также облегчение в случае необходимости структурного маневра имеющимися в этих фондах финансовыми ресурсами.

Значительно упрощается и процедура перечисления профицитных средств, образовавшихся в отдельных регионах, в централизованную часть для финансовой поддержки тех регионов, которые испытывают дефицит средств внебюджетных

социальных фондов.

Но идея консолидации средств ВСФ в государственном бюджете имеет и ряд недостатков.

Прежде всего, после проведения такой консолидации в условиях устойчивого дефицита государственного бюджета страны возникает реальная опасность, во-первых, нецелевого использования консолидированных средств ВСФ, во-вторых, неполного осуществления платежей даже по социальным выплатам населению, которые гарантируются государством и, в-третьих, при возможном секвестре расходов государственного бюджета - пропорционального секвестра расходов и средств ВСФ.

Далее, "обнуление" государственных бюджетных средств в конце финансового года будет приводить к тому, что у ВСФ фактически будет отсутствовать возможность предотвращения полной зависимости их бюджетов от общеэкономической конъюнктуры за счет получения процентов по размещенным на депозитах временно свободных средств и государственным ценным бумагам.

Наконец, высока вероятность ликвидации институциональных структур ВСФ, поскольку соответствующие платежи будут осуществляться в обычном порядке исполнения бюджета.

Следующим механизмом является *реструктуризация расходов ВСФ*. Например, в отношении ФСС речь может идти о том, чтобы сузить его функции и возложить на него ответственность только за относительно ограниченный круг оговоренных законодательством социальных выплат, носящих характер государственных гарантий.

При реализации такого подхода в бюджете ФСС сохранятся только те расходные статьи, по которым финансируются выплаты пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам, по уходу за ребенком до 1.5 лет, на погребение и т.п.

При исключении из проекта бюджета ФСС на 1997 г. (расчеты проводились на примере одного из предварительных вариантов бюджета) расходов по таким "необязательным" статьям, как "санаторно-курортное обслуживание трудящихся и членов их семей", "капитальные расходы здравниц", расходная его часть уменьшилась бы с 31 трлн.руб. до 24.6 трлн.руб., или более чем на 20%. При прочих равных условиях это сделало бы возможным уменьшение тарифа страховых платежей в ФСС в 1997 г. с 5.1% ФОТ (в расчетах проекта бюджета ФСС на 1997 г. использовалась именно такой тариф страховых взносов) до 4%, или на 1.1 п.п. Отметим, что в этих расчетах предполагалось пропорциональное сокращение расходов по таким "инфраструктурным" статьям расходов ФСС как, "осуществление социального страхования" и "прочие расходы".

Прекращение финансирования из ФСС расходов, связанных с санаторно-курортным обслуживанием трудящихся и членов их семей, предполагает осуществление определенных амортизирующих мер. Речь идет о компенсации "среднему" работнику в форме увеличения оплаты его труда их потенциальных потерь в доходах. Расчеты показывают, что необходимый прирост месячной заработной платы составляет всего 8,5 тыс.руб., то есть более чем реален.

Другое дело, что выплатами из ФСС на санаторно-курортное лечение пользуется относительно ограниченный контингент получателей - не более 5% работников (периодичность получения работником таких путевок не должна быть меньше 1 раза в 20 лет). Поэтому реальный среднедушевой размер выплат из ФСС на эти цели в расчете на 1 "реального" получателя составит не 96,1 тыс.руб., а 1,9 млн.руб., или в 20 раз больше.

Вряд ли оправдан подход, при котором формируемыми за счет всех работников

через отчисления из их ФОТ в ФСС средствами пользуется весьма ограниченное количество получателей. Полная или частичная компенсация стоимости санаторно-курортного оздоровления может осуществляться на условиях адресной социальной поддержки действительно нуждающихся в этом.

К этому тесно примыкает механизм *адресных выплат*.

Основное допущение, лежащее в основе соответствующих предложений, сводится к тому, что реализация принципа адресности позволит при уменьшении числа получателей отдельных видов социальных пособий и увеличении размера последних сократить общую потребность в средствах на эти выплаты.

В формализованном виде это выражается следующим образом:

$$(СП_{i6} * ЧП_6) - (СП_{iн} * ЧП_н) = ЭСП_i, \quad (1)$$

где:

СП_{i6} - размер социального пособия i-го вида до перехода к адресному порядку его назначения, тыс.руб. в месяц в расчете на получателя;

ЧП₆ - число получателей социального пособия i-го вида до перехода к адресному порядку его назначения, чел.;

СП_{iн} - размер социального пособия i-го вида после перехода к адресному порядку его назначения, тыс.руб. в месяц на получателя;

ЧП_н - число получателей социального пособия i-го вида после перехода к адресному порядку его назначения, чел.;

ЭСП_i - экономия средств в расчете на месяц в результате перехода к адресному порядку назначения социального пособия i-го вида, тыс.руб.;

i - индекс вида социального пособия (из установленного законодательством перечня).

Отсюда новый размер пособия может быть определен по формуле:

$$СП_{ш} = \frac{СП_{i6} * ЧП_6 - ЭСП_i}{ЧП_н}, \quad (2)$$

а число его получателей - по формуле:

$$ЧП_{н} = \frac{СП_{i6} * ЧП_6 - ЭСП_i}{СП_{iн}}. \quad (3)$$

Переход к адресному порядку назначения и выплаты социальных пособий представляет собой достаточно сложный процесс, поскольку он нуждается в законодательном обеспечении. Принятие последнего потребует отказа от социалистических принципов гарантирования государством всем гражданам России вне зависимости от уровня их душевых доходов получения определенных видов социальных выплат.

Однако это препятствие не является непреодолимым: оно может быть преодолено, например, Распоряжением Правительства РФ или ведомственными инструкциями, предусматривающими заявительный характер обращения за отдельными видами социальных пособий. Необходимость заполнения различных форм и посещения органов социальной защиты отсекут от контингента потенциальных получателей пособий обеспеченные слои граждан.

Так, вполне может быть поставлен на адресную основу порядок назначения некоторых пособий, выплачиваемых из ФСС, в частности, пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1.5 лет, при рождении ребенка, на погребение и других.

При существующем порядке назначения пособия по уходу за ребенком в воз-

расте до 1.5 лет, которое составляет 2 минимальных размера месячной оплаты труда, расходы средств ФСС на его выплату в 1997 г. без учета январского повышения последней должны были составить более 2,3 трлн.руб.

Переход к адресному назначению данного пособия потребует либо введения заявительного порядка обращения за ним, либо введения порогового значения душевого дохода в семье, превышение которого означает отказ в предоставлении пособия.

В первом случае долю потенциальных "отказников" можно оценочно определить на основе результатов социологических опросов ВЦИОМ. Например, в ноябре 1995 г. доля респондентов, оценивших материальное положение своей семьи как "очень хорошее" и "хорошее" составило соответственно 0.5% и 3.7%. Вероятность обращения этих лиц за пособием при отсутствии автоматического порядка их начисления будет крайне низкой. Еще 46.6% респондентов оценили материальное положение своей семьи как "среднее". Предположим, что за пособием при изменении порядка его назначения обратятся 75% таких лиц.

При этом общая потребность в средствах на выплату пособий по уходу за ребенком до 1.5 лет уменьшится (в расчетах не учитывается структурный фактор, то есть дифференциация семей с различными душевыми доходами по числу имеющих в них детей в возрасте до 1,5 лет) почти на 16%. Общая же потребность в средствах ФСС при этом может сократиться на 371.5 млрд.руб., или на 1.2% всех предполагаемых расходов ФСС, что не повлечет снижения тарифа страховых взносов.

Однако при этом будет получен определенный социальный эффект, поскольку размеры пособий в расчете на оставшихся получателей увеличатся в ценах сентября 1996 г. с 43.3% до 50.2% величины прожиточного минимума ребенка.

Если будет задано пороговое значение душевого дохода семьи как условия назначения пособия (например, 3 прожиточных минимума), аналогичные оценочные расчеты могут быть осуществлены с использованием информации Госкомстата РФ о распределении населения страны по размеру среднедушевого денежного дохода.

По сравнению с вариантом введения заявительного порядка назначения пособия вариант, основанный на установлении порогового значения душевых доходов позволяет либо получить большую (в 2 раза) экономию средств ФСС при неизменных размерах пособия, либо дополнительно повысить размер самого пособия на 7.3 п.п. и довести его до 57.5% прожиточного минимума ребенка.

Наконец, может быть предложен механизм *перераспределения нагрузки между плательщиками страховых взносов во внебюджетные социальные фонды*, прежде всего между предприятиями и населением.

В настоящее время в России соотношение между средствами работодателей и работников (по основным страховым ставкам), направляемыми в ВСФ, составляет 38,5:1. В большинстве экономически развитых стран ОЭСР взносы работодателей в систему социального обеспечения тоже выше взносов наемных работников. Но при этом только в Швеции это отношение больше чем в России и составляет соответственно 138,5:1. Еще в 18 странах оно также в пользу работодателей, но его значение меньше чем в России, составляя 1,01:1 в Греции, 1,15:1 в Австрии и Германии, 1,24:1 в Люксембурге, 1,32:1 в Японии, 1,42:1 в США, 1,57:1 в Великобритании и т.д. Только в трех странах ОЭСР взносы работников превышают взносы работодателей, в т.ч. в Швейцарии - на 4%, Нидерландах - в 3,4 раза и Дании - в 4,2 раза.

Предпосылкой перераспределения страховых взносов в ВСФ в России является также сравнительно невысокая доля страховых поступлений в ВСФ в ВВП страны. В 1995 г. без учета федеральной части ФМС она составила 6,53%. Среди стран ОЭСР, исключая Австралию и Новую Зеландию, где ни работники, ни работодатели

С.Н.СМИРНОВ

Демократия в России невозможна без социальной политики

ли не перечисляют средства в систему социальной защиты, а также Мексику, по которой отсутствуют данные, она меньше чем в России всего в 5 странах (от 4,3 раз в Дании до 1,1 раза в Великобритании). В то же время выше чем в России доля прямых отчислений в систему социального обеспечения в 16 странах (от 2,7 раз во Франции до 1,2 раз в Португалии).

Однако нагрузка на российских работодателей в формировании финансовых ресурсов ВСФ оказывается достаточно большой. Допустив, что страховые взносы работодателей в ВСФ в 1995 г. составили 6,37% ВВП ($6,53\% - 0,025 * 6,53\%$, где 0,025 - коэффициент, учитывающий участие работников в страховых взносах в ВСФ), определим, что он ниже чем в России уже в 12 странах ОЭСР, а выше - в 10 странах.

Реализация предложения об увеличении или введении страховых отчислений работников в ВСФ в России предполагает в качестве необходимого условия появление устойчивой тенденции роста реальных денежных доходов населения и, в первую очередь, зарплатной их составляющей. Между тем динамика реальных денежных доходов населения, во всяком случае, в налогооблагаемом секторе экономики носит пока еще не вполне благоприятный для осуществления налоговой реформы характер.

Дополнительным фактором, сдерживающим принятие решений о переносе на население части нагрузки по поступлению средств в ВСФ, является реформирование системы оплаты жилья и коммунальных услуг с целью приближения цен в этом секторе к реальным рыночным, что неизбежно увеличит обязательные расходы граждан.

Известно, что в январе - октябре 1996 г. реальные располагаемые денежные доходы населения по сравнению с тем же периодом 1995 г. снизились на 0,8% при увеличении в их структуре реальной начисленной заработной платы на 8%. Определим для этих условий возможности увеличения тарифа страховых взносов населения в ВСФ, предположив, что основная цель такого маневра - погашение задолженности предприятий по платежам в ВСФ за счет средств населения. Эта задолженность к концу сентября 1996 г. достигла 79,4 трлн.руб. Здесь также возможны несколько вариантов.

Во-первых, можно увеличить тарифы страховых взносов для всех категорий населения. Расчеты показывают, что изъятие из реальной заработной платы населения средств, погашающих задолженность предприятий перед ВСФ, привело бы к сокращению ее в январе - сентябре 1996 г. на 11,4%, что неприемлемо с социальной точки зрения.

Более социально приемлемым представляется второй вариант, когда для высокодоходных групп населения вводятся повышенные тарифы страховых отчислений в ВСФ, в то время как низкодоходные группы освобождаются от соответствующих платежей или же для них устанавливаются пониженные тарифы.

В январе - сентябре 1996 г. соотношение между доходами, полученными верхней и нижней децильной группами населения, оценивалось как 7,16:1. Уменьшение его, например, до 6,75:1 означало бы сокращение доходов первой группы на 25,3 трлн.руб., что составляет 33,8% задолженности предприятий перед ВСФ, образовавшейся к концу сентября 1996 г.

В-третьих, можно предложить формирование части доходов ВСФ с использованием альтернативных источников таких, как налоги на товары и услуги. В ряде стран ОЭСР невысокие прямые отчисления работодателей и работников в систему социального обеспечения сочетаются с высоким уровнем налогов на товары и услуги. В Австралии и Новой Зеландии, где такие отчисления отсутствуют, налоги на товары и услуги составляют соответственно 28,4% и 35,4% всех налогов, в Да-

нии (доля налогов, перечисляемых работодателями и работниками в систему социального обеспечения 3,1%) - 32,5%, Исландии (7,9%) - 50%, Ирландии (14,5%) - 40,2%.

В России полное погашение задолженности предприятий перед ВСФ в размере 79,4 трлн.руб. при объеме розничного товарооборота и платных услуг в январе - сентябре 1996 г. 692 трлн.руб. означало бы введение дополнительного налога на товары и услуги в размере 11,5%. Искомая сумма вряд ли могла бы быть получена с населения: она, например, составила 71,1% вкладов населения (по данным на 1 октября 1996 г.). Так что этот вариант решения мог бы принести определенный эффект с точки зрения мобилизации в ВСФ части доходов граждан, полученных от занятости в неналогооблагаемом секторе экономики.

Вывод из всего написанного один - в настоящее время в Российской Федерации существуют несколько вариантов совершенствования формирования и использования средств ВСФ, которые могли бы дать определенный финансовый и социально-экономический эффект, особенно при совместном использовании предложенных вариантов. Эти направления могли бы быть реализованы в кратко- и среднесрочной перспективе.

Однако ни один из этих вариантов не решает полностью проблемы финансового обеспечения системы социального страхования в целом. Видимо, поэтому решение проблемы радикального ее реформирования социального страхования переносится на долгосрочную перспективу.

VI

В отношении Государственного фонда занятости населения (ФЗН) актуально еще одно направление упорядочивания расходов, а именно, совершенствование финансовых потоков между его федеральной частью и ФЗН в регионах.

Анализ показал, что в 1995 г., когда базовый тариф страховых отчислений в ФЗН составлял 2% фонда оплаты труда (ФОТ), поступления из республиканского бюджета превышали перечисления федеральной части ФЗН в 35 из 87 регионов - субъектов РФ (с учетом Чеченской Республики, по которой имелись данные о бюджете ФЗН за 1995 г. - в 36 из 88), причем не перечисляли средства в республиканскую часть ФЗН всего 14 (с учетом Чеченской Республики - 15) регионов. В свою очередь, средства республиканского бюджета не участвовали в формировании доходов ФЗН в 48 регионах.

В январе - сентябре 1996 г., когда действовал новый, сниженный на 0.5 п.п. тариф страховых отчислений в ФЗН, нагрузка на федеральную его часть увеличилась. В этот период поступления из него превышали перечисления в него уже в 39 из 87 регионов (данные по бюджету ФЗН Чеченской Республики отсутствовали; как и ранее, не были представлены данные о бюджете республиканского ФЗН Республики Башкортостан). Перечисления в федеральную часть ФЗН в первые 9 месяцев 1996 г. не производились ФЗН уже 41 региона, или почти в 3 раза больше чем в 1995 г., а количество регионов, где средства республиканского бюджета не участвовали в формировании доходов ФЗН практически не изменилось, снизившись с 48 до 47.

Оценка сравнительной значимости финансовых взаимоотношений с федеральной частью ФЗН для бюджетов ФЗН в регионах производилась с использованием следующей формулы:

$$\text{ОСРФЗН} = (\text{ПРФЧ} - \text{ПФЧР}) : \text{РФЗНР}, \quad (4)$$

С.Н.СМИРНОВ

Демократия в России невозможна без социальной политики

где: ОСРФЗН - отношение разности (сальдо) между средствами, перечисленными в

федеральную часть ФЗН региона, и средствами, поступившими из республиканского бюджета в ФЗН региона к общим расходам ФЗН региона;

ПРФЧ - средства, перечисленные ФЗН региона в федеральную часть ФЗН, тыс.руб.;

ПФЧР - поступления из республиканского бюджета в ФЗН региона, тыс.руб.;

РФЗНР - общие расходы ФЗН региона.

Снижение тарифов страховых взносов в определенной мере позволило выровнять финансовые возможности ФЗН в регионах. На самом деле, в 1996 г. сократилось число регионов, которые имели возможность перечислять в федеральную часть ФЗН значительные относительно своих расходов средства. С другой стороны, резко сократилось и число "маргинальных" регионов, в которых средства республиканского бюджета составляли более 40% расходов их ФЗН. Распределение регионов по значению рассмотренного отношения перестало быть равномерным и приблизилось к нормальному.

Логично предположить, что основным фактором, определяющим направленность и масштабность финансовых потоков между федеральной частью ФЗН и ФЗН в регионах должен быть уровень безработицы. Проверка данной гипотезы была осуществлена с использованием коэффициента корреляции рангов Спирмэна. При этом сравнивались места, занятые 87 регионами - субъектами Федерации, с одной стороны, по отношению разности между средствами, перечисленными в федеральную часть ФЗН и полученными из республиканского бюджета, к общим расходам ФЗН и, с другой стороны, по уровню безработицы.

Расчеты показали наличие положительной связи между рассматриваемыми показателями, хотя, судя по количественному значению коэффициента корреляции, уровень безработицы не является единственным фактором, который определяет финансовые взаимоотношения федеральной части ФЗН и ФЗН в регионах. Так, в 1995 г. коэффициент корреляции оказался равным 0.654. В первые 9 месяцев 1996 г., когда тариф страховых взносов в ФЗН был снижен, положительная связь между анализируемыми показателями усилилась: коэффициент корреляции возрос до 0.724, или почти на 11%. Следовательно, можно утверждать, что снижение тарифов страховых взносов позволило в определенной мере рационализировать регулируемые федеральной частью ФЗН финансовые потоки.

Еще один представляющий интерес момент связан с тем, что если элиминировать из расчетов коэффициента корреляции, например, для показателей января - сентября 1996 г. всего 7 регионов, имеющих наибольшие несовпадения рангов по двум показателям (Корякский АО, Еврейская автономная область, Читинская и Орловская области, Республика Хакасия, Чукотский АО и Приморский край с их разницей рангов соответственно 63, 54, 48, 47, 38, 36 и 32), то окажется, что при прочих равных условиях (то есть без корректировки рангов других регионов) коэффициент корреляции для оставшихся 80 регионов составит уже 0,823, то есть почти на 14% больше первоначально рассчитанного его значения. Это означает, что проблема совершенствования финансовых потоков между регионами и федеральной частью ФЗН - суть проблема урегулирования этих потоков в весьма ограниченном числе регионов.

Кроме того, еще одним фактором упорядочивания финансовых потоков между регионами и федеральной частью ФЗН может стать отказ от финансирования из

ФЗН регионов некоторых условно называемых нами "необязательных", или "нерегламентируемых" расходов, то есть тех расходов, которые не входят в состав государственных социальных гарантий в сфере занятости населения. К их числу относятся прежде всего расходы по статьям "финансовая поддержка" (включает затраты на компенсационные выплаты, на сохранение рабочих мест, на создание дополнительных рабочих мест и на субсидии для организации собственного дела) и размещение средств в ценных бумагах.

В 1995 г. "необязательные" расходы ФЗН составили 1407 млрд.руб., превысив перечисления регионов в федеральную часть ФЗН на 772 млрд.руб., или более чем в 2 раза, а поступления в ФЗН регионов средств республиканского бюджета - на 869 млрд.руб., или более чем в 2.5 раза. В январе - сентябре 1996 г. при сниженных тарифах отчислений в федеральную часть ФЗН эти расходы составили 460 млрд.руб., но тем не менее они по-прежнему и лишь в немного изменившейся пропорции превышали как перечисления ФЗН регионов средств в его федеральную часть (на 187 млрд.руб., или в 1.8 раза), так и поступления в ФЗН регионов средств республиканского бюджета (на 233 млрд.руб., или более чем в 2 раза). Даже при централизации в федеральной части ФЗН, например, всего 20% "необязательных" расходов ФЗН в регионах ее профицит во взаимоотношениях с последними возрос бы в 1995 г. с 97 млрд.руб. до 379 млрд.руб., или почти в 4 раза, а в январе - сентябре 1996 г. - с 46 млрд.руб. до 138 млрд.руб., или в 3 раза.

Данные расчеты были положены в основу предложенной автором Концепции разделения Государственного фонда занятости населения на централизованную и региональные части.

При принятии решения о степени желательной централизации средств ФЗН необходимо учитывать те функции по финансированию политики занятости, которые должны быть закреплены за ФЗН регионов, с одной стороны, и федеральной частью ФЗН, с другой стороны. Существующая структура расходов бюджета ФЗН дает возможность провести достаточно четкое разграничение полномочий в области финансирования политики занятости по уровням управления.

Так, на уровне региона (субъекта Российской Федерации) в контексте современной ситуации на рынке труда должны приниматься решения по финансированию таких расходов как:

1. пособия по безработице;
2. материальная помощь безработным;
3. досрочные пенсии;
4. профессиональная подготовка, переподготовка и профориентация;
5. общественные работы;
6. информационное обеспечение программ занятости;
7. капитальные вложения;
8. содержание службы занятости.

Из федеральной части ФЗН должны покрываться расходы, связанные с финансированием:

1. финансовой поддержки (компенсационные выплаты, сохранение рабочих мест, создание дополнительных рабочих мест, субсидии для организации собственного дела);
2. размещение средств в ценных бумагах (в случае наличия временно свободных средств ФЗН);
3. дефицита бюджетов ФЗН регионов с критической ситуацией на рынке труда в части обязательных статей расходов.

Таким образом, по сравнению с действующим ныне порядком на первом этапе реализации концепции предлагается передать из ФЗН в регионах федеральной час-

ти ФЗН финансирования расходов по финансовой поддержке (последняя не является прямой задачей органов службы занятости) и размещения средств в ценных бумагах (это вполне логично определяется государственным характером средств ФЗН).

На последующих этапах реализации концепции представляется целесообразным разработать более четкий алгоритм определения объемов финансирования отдельных статей расходов ФЗН в регионах, в первую очередь, таких как "капитальные вложения" и "содержание службы занятости".

В основу такого алгоритма необходимо положить понятие минимально необходимых расходов, которые следует определять на базе нормативов затрат по отдельным статьям расходной части бюджетов ФЗН в регионах. Эти нормативы должны утверждаться на федеральном уровне (Министерством труда и социально-го развития РФ) и представлять собой удельные (в расчете на одного официально зарегистрированного в регионе безработного) величины расходов ФЗН по таким статьям, как "информационное обеспечение программ занятости", "капитальные вложения", "содержание службы занятости", "прочие расходы".

Существующие значительные межрегиональные различия долей затрат по этим статьям в структуре расходов ФЗН в регионах, которые далеко не всегда определяются объективными (связанными с социально-экономической спецификой региона) факторами, подтверждают целесообразность перехода к нормативному принципу формирования расходов по данным статьям.

При осуществлении такого перехода будут созданы предпосылки централизации в федеральной части ФЗН тех средств, которые могли бы быть израсходованы ФЗН в регионах, сверх рассчитанных на основе утвержденных нормативов. Тем самым увеличатся финансовые ресурсы, аккумулируемые федеральной частью ФЗН, которые могли бы быть направлены на выравнивание межрегиональных диспропорций в финансовом обеспечении "обязательных" выплат из ФЗН регионов.

Однако данное направление реструктуризации расходов ФЗН в регионах в пользу увеличения перечислений федеральной части ФЗН при всей своей перспективности может быть реализовано при разработке бюджета ФЗН только после - за пределами 1998 г. Необходимым условием этого является принятие соответствующих законодательных и нормативных документов федерального уровня.

Автором был осуществлен пересчет финансовых взаимоотношений между ФЗН в регионах и федеральной частью ФЗН на основе сформулированных положений на примере данных об исполнении бюджета ФЗН за первые 3 квартала 1996 г.

Пересчет производился в 2 вариантах.

Первый вариант предполагал исключение из перечня расходов ФЗН в регионах расходов по статьям "финансовая поддержка" и "размещение средств в ценных бумагах" и увеличение расходной статьи "перечисление федеральной части" на сумму затрат по данным расходам. После этого вновь сформированная таким образом статья расходов относилась к общим расходам ФЗН в регионах с целью определения возможной доли перечислений федеральной части ФЗН.

Результаты расчетов показали, что перечисление в полном объеме средств, израсходованных ФЗН в регионах на финансовую поддержку и размещенных в ценных бумагах федеральной части ФЗН, позволило бы увеличить долю данной расходной статьи с фактических 5,2% до 14%, или в 2,7 раза. Абсолютная величина ресурсов федеральной части ФЗН возросла бы при этом с 273 млрд.руб. до 733 млрд.руб., или на 460 млрд.руб.

Были выявлены и представляющие интерес территориальные различия в возможном приросте доли перечислений федеральной части в структуре расходов

ФЗН (табл.3).

Возможные приросты доли перечислений федеральной части ФЗН, осуществляемых ФЗН в регионах, в структуре расходов подавляющего большинства последних увеличатся несущественно. Для 70,4% эти приросты не превысят 5 п.п. Поэтому реструктуризация расходов ФЗН в регионах в предложенном варианте, в конкретных условиях 1997 г., например, могла бы быть проведена относительно безболезненно.

Проведение такой реструктуризации было бы более сложным для ФЗН 14 регионов, или 16% их общего числа, где возможный прирост доли перечислений федеральной части ФЗН составил бы не менее 10 п.п.

Таблица 3

Возможное увеличение доли перечислений ФЗН регионов федеральной части ФЗН при направлении в последнюю "необязательных" расходов ФЗН регионов (*)

Увеличение доли, п.п.	Число регионов	% к общему числу регионов
0,00	2	2,3
0,01 - 1,00	26	29,5
1,01 - 2,00	14	15,9
2,01 - 3,00	11	12,5
3,01 - 5,00	9	10,2
5,01 - 10,00	12	13,6
10,01 - 20,00	9	10,2
20,01 и более	5	5,7
	88	100

* Включая города Атоммаша,

В состав этой группы регионов вошли (по убыванию значения прироста дали) Оренбургская область, г.Москва, Алтайский край, Белгородская область, Республика Саха (Якутия), Вологодская область, Ханты-Мансийский АО, Республики Татарстан, Ингушетия, Тульская, Ростовская, Смоленская, Тюменская области и Ставропольский край. Совокупное возможное увеличение абсолютной величины перечислений федеральной части из ФЗН данных регионов составило бы 361 млрд.руб., или 78% общей величины возможного прироста перечислений, в т.ч. для 5 регионов, в которых прирост доли перечислений превысил бы 20% - 237 млрд.руб., или 52%. Регламентация финансовых отношений только с ФЗН в г.Москве позволила бы увеличить перечисления федеральной части ФЗН на 181 млрд.руб., что составило бы 39% всего возможного абсолютного прироста поступлений в федеральную часть ФЗН из ФЗН регионов.

Общий вывод, который может быть сделан по результатам первого варианта расчетов, сводится к тому, что реструктуризация расходной части ФЗН в регионах в пользу увеличения перечислений из нее федеральной части вполне допустима. Однако к финансово значимым результатам она приведет только в том случае, если удастся отрегулировать "особые" отношения федеральной части ФЗН с ФЗН относительно небольшого числа названных выше регионов, которые при сравнительно невысоких уровнях безработицы (за исключением Республики Ингушетии) перечисляют федеральной части ФЗН незначительные и несоответствующие этому уровню безработицы суммы, используя средства своего бюджета на "необязательные" расходы.

Второй вариант пересчета также предполагал исключение из перечня расходов ФЗН в регионах расходов по статьям "финансовая поддержка" и "размещение средств в ценных бумагах". Однако при этом расходная статья "перечисление фе-

С.Н.СМИРНОВ

Демократия в России невозможна без социальной политики

деральной части" изменялась либо на разность между данной суммой и поступлением средств в ФЗН региона из федерального бюджета (в том случае, если эта разность была положительной), либо, как и при пересчете по первому варианту, - на общую сумму затрат по исключенным расходам (в случае, если разность была отрицательной). Далее сформированная таким образом статья расходов относилась к общим расходам ФЗН в регионах и определялась возможная доля перечислений федеральной части ФЗН.

Результаты расчетов свидетельствуют, что доля перечислений федеральной части в структуре расходов бюджетов ФЗН регионов в этом случае уменьшается, по сравнению с первым вариантом, но на весьма незначительную величину - 0.11 п.п., составляя 13.84% (по первому варианту - 13.95%, по фактическим перечислениям - 5.19%).

Как это следует из методики пересчета расходной части бюджетов ФЗН в регионах, изменение ее структуры по сравнению с пересчетом по первому варианту затронет только те регионы, в которых, во-первых, в ФЗН поступают средства республиканского бюджета и, во-вторых, разность между средствами, используемыми на финансовую поддержку и размещение в ценных бумагах, и средствами, которые получены из республиканского бюджета, является положительной величиной.

Таких регионов оказалось всего 3 (Костромская, Пермская и Новгородская области); кроме того, аналогичная ситуация сложилась в целом в городах Атоммаша. Снижение доли перечислений федеральной части в структуре расходов бюджетов их ФЗН по второму варианту по сравнению с первым снизится соответственно на 0.3; 2.27; 2.46 и 4.4 п.п.

Следовательно, и в этом случае речь идет об упорядочивании финансовых потоков между федеральной частью ФЗН и ФЗН достаточно ограниченного числа регионов.

VII

Конечно, финансирование социальной политики - далеко не единственная, хотя и важная проблема последней. Гораздо более принципиальный характер носит задача придания импульса социальному развитию России. Рискнем предположить, что соответствующие решения лежат на поверхности. Их просто нужно принять, несмотря на возможное сопротивление тех групп населения, которые извлекли и продолжают извлекать далеко не всегда праведные доходы из реформируемой экономики.

Первым шагом должна стать разработка Концепции управления социальным развитием России.

Это предложение может показаться непопулярным, поскольку различных программ, как политических, так и экономических существует огромное множество, и значительная их часть носит чисто формальный характер. Автор и не настаивал бы на этом предложении, но ведь в уже имеющихся документах - программе реформ социального сектора, Среднесрочной программе Правительства РФ на 1997 - 2000 г. при наличии значительного числа конкретных мероприятий не дается ответ на ключевой вопрос: а что же мы хотим получить в конечном счете в социальной (в широком смысле этого слова) сфере? Без этого же программы становятся лишь инструментом для латания дыр, например, в системах государственного пенсионного обеспечения, социальной поддержки населения, защиты семьи и детства. Концепция управления социальным развитием России призвана наметить контуры общественного устройства России как социального государства и обосновать необходимые действия, которые должны быть осуществлены как в ближайшем буду-

щем, так и в более отдаленной перспективе. Все социальные мероприятия существующих программ могут быть проверены на предмет их соответствия модели социального государства.

Далее (и приведенные в статье расчеты) убеждают в необходимости коренного изменения существующей схемы финансирования социальной политики. Набивший в прежние, дореформенные, годы оскомину принцип остаточного ее финансирования главенствует и поныне. Тесная увязка уровня социальной поддержки населения с состоянием государственных финансов приводят к тому, что, например, размеры многих социальных пособий не превышают 20% прожиточного минимума соответствующих категорий населения, а понятие минимальной заработной платы в России утратило какой бы то ни было смысл, помимо фискального.

Между тем источники дополнительных финансовых ресурсов, которые необходимы для решения социальных проблем, могли бы быть реально получены, если власти проявят известную политическую волю и введут сверхналоги на сверхбогатство. Речь идет о реальном, а не символическом налогообложении вновь приобретенных или построенных объектов недвижимости и дорогостоящего движимого имущества (подчеркнем еще раз - вновь приобретенного, а не кооперативных квартир, построенных за десятилетия до начала реформ) и скрываемых ныне от налогообложения личных доходов граждан.

Проблема легко решается (было бы желание!) с технической точки зрения путем компьютерного обеспечения налоговых инспекций и формирования налоговых историй (баз данных) налогоплательщиков. Единственное ограничение - необходимость предварительного проведения налоговой амнистии. Нельзя закрывать глаза на то, что многие россияне в условиях, навязанных государством, при помощи структур, которые занимались обналичиванием денег, и иными способами укрывали свои доходы от занятости в тех сферах деятельности, которые криминальными не назовешь (в строительстве, розничной торговле, науке).

Одной из ключевых задач является формирование среднего класса - основы социальной стабильности России. Эта задача неоднократно озвучивалась видными представителями властных структур, но своими практическими делами власть безжалостно топчет робко пробивающиеся ростки этого класса. В итоге его представители остаются один на один с неразумной системой налогообложения, государственным и частным рэкетом - одним словом, со всем тем, что тормозит появление экономически самостоятельных граждан, которые перестают быть потребителями бесплатных социальных благ и в состоянии сами о себе позаботиться.

В России должна быть создана независимая социальная экспертиза, роль которой в настоящее время успешно, с содержательной, - и безуспешно с организационной точек зрения, выполняют СМИ. Будучи организационно обеспеченной, такая экспертиза позволит предотвратить принятие экономических решений, которые носят социально неоправданный характер.

Можно, конечно, и не делать всего этого. Можно не принимать во внимание точки зрения специалистов, отличные от доминирующих ныне. Можно предоставить ситуации развиваться так, как она развивается. Но тогда нужно исключить из Основного закона нашей страны положение о том, что Россия является социальным государством.

Автор полагает, однако, что это было бы крупной ошибкой власти, называющей себя демократической, но делающей все для того, чтобы понятие демократии было опорочено для будущих поколений россиян.

Последствия легко прогнозируемы - имеющие капиталы покинут страну при первых раскатах политических гроз, а оставшиеся с радостью отдадут власть тем, кто пообещает (и, заметим - действительно предоставит!) пусть убогие, как в годы

С.Н.СМИРНОВ

Демократия в России невозможна без социальной политики

социализма, но все-таки действительно обеспечиваемые социальные гарантии, неизбежно ограничив при этом гражданские свободы россиян. А ведь "отвлеченное понятие о свободе пленяет разве только молодежь, да и то не всех". Этот тезис был сформулирован русским публицистом Н.Мельгуновым вскоре после отмены крепостного права в 1861 году (11).

Но как быть в этом случае с теми нашими согражданами, которые знают, что тоталитаризм преходящ, а реальная демократия вечна, и хотят жить в России, но не за железным занавесом, с теми, для кого Россия - не только источник дохода, но и комфортное место для постоянного проживания?

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Горбачев М.С. Коренной вопрос экономической политики партии. М., 1985. С.13-14
- 2., 1985
- 3., 1987
4. Абалкин Л. Перестройка: пути и проблемы. М., 1988. С.53
- 5., 1986
6. О коренной перестройке управления экономикой. М., 1987. С.223
7. Там же. С.214
8. Программа социальных реформ была разработана только в начале 1997 г., то есть спустя 5 лет после начала рыночных реформ в России. См. "Российская газета". 1997. 13 марта.
9. Схема расчетов неоднократно обсуждалась автором с директором Центра макроэкономических исследований Института социологии, экономики и права Т.М.Малевой.
10. "Труд и занятость в России" / Государственный Комитет РФ по статистике. М., 1995. С.8.
11. Мельгунов Н. "Письма с дороги" (письмо XII) // Санкт-Петербургские ведомости. 1861. С.1213.