

© 2000 г.

Е. Гонтмахер,

кандидат экономических наук,

начальник Департамента социального развития Аппарата Правительства РФ

В. Трубин,

кандидат экономических наук

(Российский фонд социальных реформ)

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ

Политические и социально-экономические процессы последнего десятилетия XX века в постсоциалистических государствах сопровождались не только ростом масштабов негативных социальных явлений, корнями уходящих в предшествующие годы (инвалидность, алкоголизм, наркомания, депопуляция, травматизм и др.), но и появлением некоторых новых явлений – массовой бедности, явной безработицы. В отдельных странах, в т.ч. в России, появилась детская беспризорность, возникла вынужденная миграция и т.д. Все это означало резкий рост численности населения, нуждающегося в социальной поддержке. В то же время существенно сузилась сфера реализации социальных функций работодателей и профсоюзов, снизилась их ответственность за выполнение таких функций. Вследствие всех этих процессов резко возросло значение деятельности государства в области социальной защиты населения. В ответ на этот “вызов” стало интенсивно совершенствоваться социальное законодательство. Так, в России были приняты законы и другие нормативные акты как на федеральном, так и на региональном уровне, предусматривающие увеличение числа категорий населения, признаваемых социально уязвимыми, расширение перечня предоставляемых им социальных выплат, льгот, компенсаций, услуг (социальной помощи). Возникла и стала расширяться система органов, учреждений и предприятий, выполняющих данные функции. Как следствие, значительно возросли расходы на эти цели из бюджетов всех уровней, внебюджетных социальных фондов (пенсионного, занятости, социального и обязательного медицинского страхования), призванных обеспечить предоставление населению социальных выплат в денежной форме, а также оказание различного рода социальных услуг в натуре.

Вместе с тем, идеология и механизм социальной защиты населения в России в постсоветском периоде остались практически без изменений, что не только не снизило остроту существующих социальных рисков, но зачастую способствовало их повышению.

В результате объемы и темпы роста социальных обязательств государства стали заметно опережать его финансовые возможности, что, в сочетании с непродуманными преобразованиями структуры управления

системой социальной защиты населения, привело, по крайней мере, к четырем видам последствий:

- политическим, связанным с дискредитацией конституционной нормы “социального государства”, проявляющимся в массовой протестном поведении граждан в открытой или латентной формах в связи с невыполнением государством гарантий социальной защиты, не способствующим социальной стабилизации общества;
- финансовым, связанным с отвлечением значительных денежных ресурсов государства, осложняющим создание предпосылок экономического роста, и их крайне неэффективным использованием;
- социально-психологическим, связанным со стимулированием социального иждивенчества, социальной апатии, маргинализации общества;
- социально-экономическим, обусловленным отсутствием реально ощутимого влияния результатов деятельности системы социальной защиты на уровень жизни нуждающегося населения.

Осознание причин назревшей необходимости реформирования системы социальной защиты в сочетании с сформировавшимися представлениями об опыте проведения таких реформ как за рубежом, так и в отдельных регионах страны ведет к признанию необходимости коренных преобразований существующей системы. Эти преобразования, затрагивающие важные стороны жизни общества и сопряженные со значительными политическими, финансовыми, организационными и социально-психологическими издержками, весьма непросты и не могут быть реализованы в течение короткого периода времени. Потребуется по крайней мере 10-летняя программа модернизации системы социальной защиты.

ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ СОЦИАЛЬНЫХ РЕФОРМ

В настоящее время как в специальной литературе, так и в нормативных правовых актах, отечественных и международных, используется весьма обширный перечень понятий и их определений, относящихся к социальной защите населения. Используются такие термины, как “социальная защита”, “социальное обеспечение”, “социальная помощь”, “социальная компенсация”, “социальная выплата”, “социальное пособие”, “социальная субсидия” и др.

Обобщая существующие определения, можно сделать выводы о том, что налицо:

- множественность и неединообразие в формулировках основных понятий, терминов, разработанных зарубежными и отечественными специалистами, а также зафиксированных в российских нормативных правовых актах, либо их неоправданное отождествление. Можно отметить, например, наличие четырех (!) различных определений термина “социальная защита”, используемых в четырех федеральных законах, принятых в одном и том же году;

• несоответствие терминологии, содержащейся в международно признанных и в отечественных правовых актах. Так, Конвенцией МОТ № 102 социальное пособие определяется как "... помощь, оказываемая либо непосредственно, либо косвенно, в форме возмещения расходов, понесенных заинтересованным лицом" (статья 1). В федеральном законе "О государственной социальной помощи" под социальным пособием понимается "...безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации" (статья 1), то есть лишь денежная выплата;

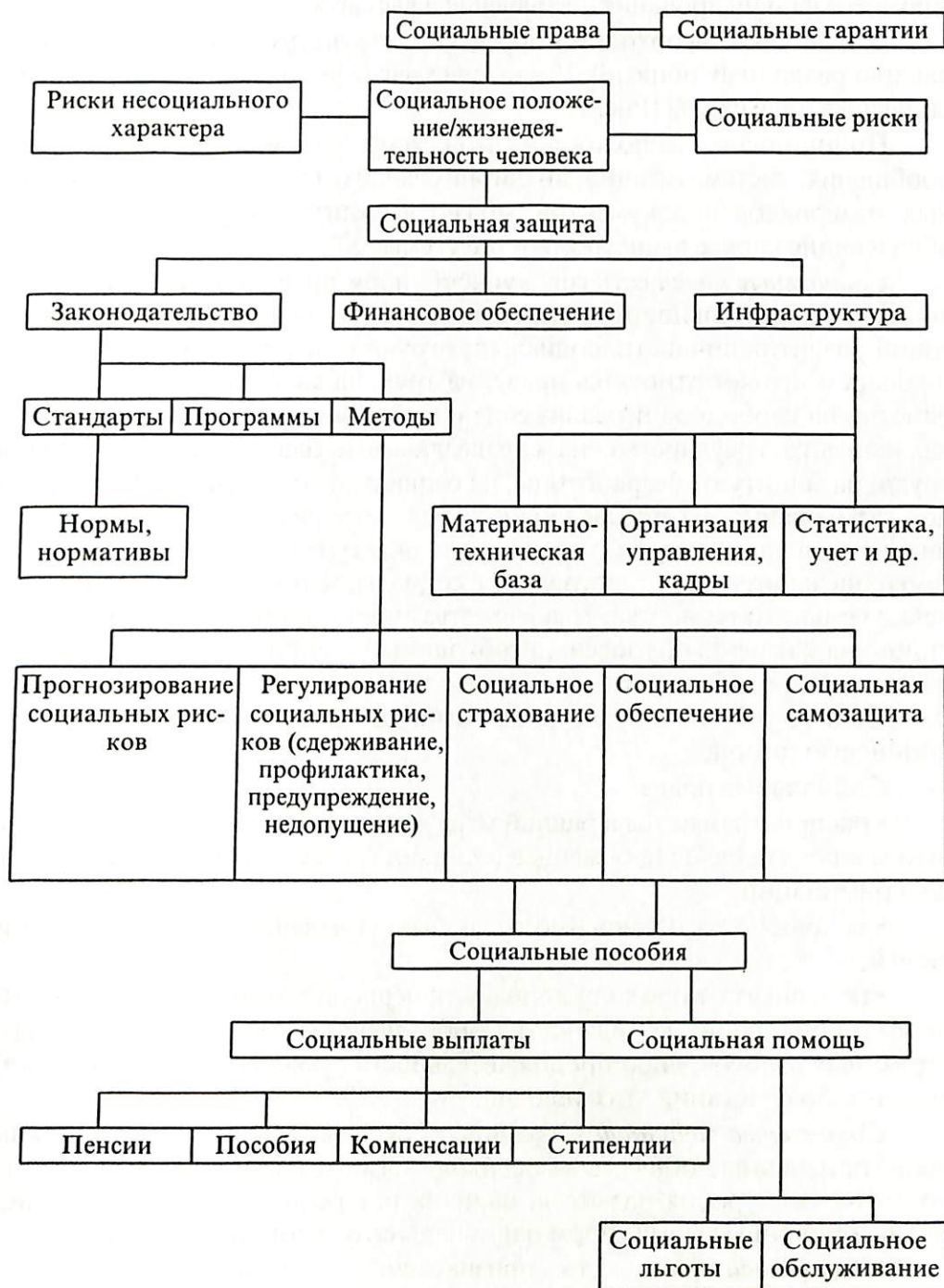
• отсутствие определений ряда понятий, используемых в специальной литературе, а также в нормативных правовых актах. Не удалось, в частности, найти формулировки ряда понятий, таких, например, как социальные права, социальные гарантии. Возможно, это является результатом неполной информированности автора, и он с благодарностью примет и учтет замечания на этот счет. Однако есть основания полагать, что реальная причина заключается в недостаточной отработке понятийного аппарата изучаемой проблемы.

Сложившаяся ситуация является, по нашему мнению, результатом действия комбинации, по крайней мере, трех групп факторов, связанных с: а) недостаточно полным, системным теоретическим представлением об изучаемом процессе и пониманием отечественной социальной практики; б) недостаточно квалифицированной законотворческой деятельностью, а также в) недостаточно критическим использованием российскими специалистами имеющихся переводов зарубежной литературы, качество которых зачастую оставляет желать лучшего. Последнее весьма наглядно, на наш взгляд, видно из сопоставления переводов на русский язык текста "Европейской социальной хартии" (1961 г.), воспроизведенных в двух отечественных изданиях:

<i>Источник: "СССР и международное сотрудничество в области прав человека". Документы и материалы. М., Международные отношения, 1989 г.</i>	<i>Источник: "Социальные права человека. Документы и материалы Совета Европы. Часть 1". Библиотека журнала "Социальная защита", М., 1996.</i>
<i>Все трудящиеся и их иждивенцы имеют право на социальное страхование.</i>	<i>Все трудящиеся и их иждивенцы имеют право на социальное обеспечение.</i>
<i>Каждый человек имеет право пользоваться услугами в области социального обеспечения.</i>	<i>Каждый человек имеет право на получение услуг со стороны социальных служб.</i>
<i>Матери и дети, независимо от их семейного положения и семейных связей, имеют право на соответствующее социальное и материальное обеспечение.</i>	<i>Матери и дети, независимо от их семейного положения и семейных связей, имеют право "...на соответствующую социальную и экономическую защиту.</i>

Рисунок 1

Структура системы терминов/понятий, используемых
в сфере социальной поддержки населения



Недостаточная четкость терминологии имеет не только теоретический, но и очевидный практический характер. Так, например, точность определения такого понятия, как “социальное пособие”, его структуры, компонентов, непосредственно связана с характером, масштабами и условиями его финансирования, назначения и выплаты.

В этой связи необходимо определить структуру, взаимосвязи и иерархию различных понятий. Достаточно наглядно она может быть представлена в виде схемы (Рис. 1).

Принципиальные положения этой схемы, разработанные на основе обобщения, систематизации, анализа имеющихся российских и зарубежных материалов и документов, можно выделить следующие понятия, образующие каркас вышеупомянутой схемы:

Социальные права есть совокупность норм права, определяющих условия жизнедеятельности людей, признаваемых целесообразными с позиций развития личности, социальных групп и общества в целом. К социальным правам относятся права: на труд, на свободный выбор места работы; на свободное передвижение и выбор места жительства в пределах каждого государства; на справедливые и благоприятные условия труда, на защиту от безработицы; на социальное обеспечение и социальное страхование; на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, на равную оплату за равный труд; на вступление в брак и создание семей; на защиту и соответствующее социальное и материальное обеспечение семьи, материнства, младенчества и детства, престарелых и инвалидов; на жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи; на отдых и досуг; на образование и свободное участие в культурной жизни, а также на социальную и медицинскую помощь.

Социальные права:

- распространяются в равной мере на всех и на каждого члена общества (включая граждан, беженцев и лиц без гражданства), без какой либо дискриминации;
- сохраняются независимо от любых изменений места проживания людей;
- не зависят от продолжительности периода занятости/стажа работы профессиональной деятельности, либо периода страхования/выплаты страховых взносов, либо продолжительности проживания в стране, либо каких-либо сочетаний этих условий.

Социальные гарантии – границы, пределы реализации социальных прав, признанные обществом необходимыми и возможными с позиций достигнутого уровня развития, наличия ресурсов для их реализации, и зафиксированные в виде норм национального законодательства.

Социальный риск есть признаваемое обществом предполагаемое/вероятное событие в жизни человека, наступление которого приво-

дит к утрате его способности к труду (постоянно или временно), либо спроса на труд и, соответственно, полной или частичной утрате заработка/дохода, являющегося источником средств к существованию. К числу признанных социальных рисков относятся:

- болезнь;
- материнство/содержание детей;
- инвалидность;
- старость;
- безработица;
- потеря кормильца;
- трудовое увечье или профессиональное заболевание;
- беременность и роды.

Помимо этого, к числу социальных рисков в ряде стран (в том числе в России) относят также смерть и различного рода чрезвычайные ситуации природного, техногенного и военного характера.

Социальная защита есть функция общества по обеспечению социального положения человека, сложившегося вследствие воздействия социальных рисков, соответствующего условиям, вытекающего из его неотъемлемых и общепризнанных социальных прав. Риски несоциального характера, связанные с природными катастрофами, промышленными авариями и иными явлениями, защищаются иными средствами (например, путем имущественного страхования и др. способами).

Социальная защита населения базируется на международном и национальном законодательстве, финансовых ресурсах и социальной инфраструктуре, обеспечивающих возможность ее практического осуществления. Субъектами социальной защиты, и это важно подчеркнуть, является не только государство в лице органов государственной власти всех ветвей и уровней (законодательной, исполнительной, судебной), органов местного самоуправления, но также работодатели/предприниматели, институты гражданского общества и сами люди.

Законодательство определяет совокупность условий и инструментов, методов, образующих систему социальной защиты населения. Важнейшими элементами практической деятельности системы социальной защиты населения являются подсистемы социального страхования и социального обеспечения.

Социальное страхование представляет собой систему компенсации населению последствий социальных рисков, основывающуюся на взносах/отчислениях от заработной платы работодателей, работающих по найму и самозанятых, а также, возможно, частичного привлечения средств государственного бюджета в специализированные учреждения/внебюджетные фонды (государственные и негосударственные). Основными принципам социального страхования являются:

- сохранность и защита накопленных/приобретенных в течение периода страхования/выплаты страховых взносов прав людей;
- доступность для застрахованных лиц возможности реализации своих страховых гарантий.

Социальное обеспечение представляет собой систему компенсации населению последствий социальных рисков, основывающуюся, как правило, на общих налогах, поступающих в государственный бюджет. Основными международно признанными принципами социального обеспечения являются принципы:

- равноправия обращения для граждан, беженцев, лиц без гражданства и работников-мигрантов, а также для мужчин и женщин;
- солидарности, который исходит из признания индивидуального права людей на социальное обеспечение;
- обязательного участия, который фактически следует из принципа солидарности;
- общей ответственности государства и демократического управления за руководство системами социального обеспечения;
- сохранности пособий по социальному обеспечению независимо от любых изменений места проживания обеспечиваемых лиц.

Социальное страхование и социальное обеспечение реализуются путем предоставления лицам, оказавшимся в сфере воздействия социальных рисков, различных видов **социальных пособий**, включающих социальные выплаты и социальную помощь.

Социальные выплаты есть предоставление конкретным лицам или их группам/семьям денежных средств в связи с наступлением в их жизни определенных событий/ситуаций вследствие социальных рисков с целью возмещения утраченного дохода/имущества/собственности либо предоставления дополнительного дохода в связи с его отсутствием или низким уровнем в различных формах: пенсий, пособий или компенсаций/субсидий (для полного или частичного возмещения издержек, связанных с особыми условиями проживания или трудовой деятельности, со смертью, с вредом, нанесенным здоровью/утратой трудоспособности, воспитанием детей, с утратой имущества), а также стипендий.

Социальная помощь есть деятельность по удовлетворению потребностей конкретных людей или их групп/семей, возникающих вследствие наступления в их жизни определенных событий/ситуаций под воздействием социальных рисков путем предоставления им:

- а) **специализированных социальных услуг**, то есть содействие в осуществлении различного рода функций, связанных с жизнедеятельностью, в натуральной форме (социально-бытовых, социально-медицинских, социально-правовых, психолого-педагогических, социально-реабилитационных, социально-трудовых, образовательных, информационных и пр.);

б) *специальных социальных льгот*, то есть преимуществ, связанных с освобождением или облегчением условий выполнения ими установленных законодательством норм/правил/условий жизнедеятельности материального характера (льготы в области жилищного обеспечения и жилищно-коммунального обслуживания; в области медицинского обеспечения и реабилитации; в области труда, профессионального обучения и занятости; льготы в области санаторно-курортного лечения, оздоровления и отдыха; в области транспортного обслуживания; по уплате налогов, пошлин и сборов; в области дошкольного воспитания детей; в области образования; в области кредитования жилищного строительства, организации садово-огородного или фермерского хозяйства; в области питания и обеспечения промышленными товарами и пр.).

Социальный трансферт – показатель, используемый в статистике уровня жизни населения Российской Федерации для стоимостной оценки масштабов и роли социальных пособий в формировании доходов и потреблении домашних хозяйств.

СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ

Правовые и организационные основы назначения и выплаты социальных пособий

Социальные пособия в Российской Федерации назначаются и выплачиваются в соответствии с федеральными законами. Указами Президента Российской Федерации, постановлениями/распоряжениями Правительства Российской Федерации, а также соответствующими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, издаваемыми в пределах их компетенции.

Исследование, проведенное Академией труда и социальных отношений в рамках проекта СПИЛ, показало, что федеральным, региональным и местным законодательством на сегодняшний день предусмотрены 366 различных видов социальных пособий, которые распространяются на 449 различных категорий населения Российской Федерации. Федеральное законодательство предусматривает 206 видов таких пособий для 98 категорий населения, региональное законодательство – 229 видов пособий для 332 групп граждан и местное законодательство – 126 видов для 213 категорий. Уже одно это порождает серьезные проблемы в области правового регулирования предоставления социальных пособий, связанные с децентрализацией социального обеспечения, являющегося в соответствии с Конституцией Российской Федерации предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов (статья 72). К числу этих проблем относится, в частности, дробление источников финансирования, необходимость координации целей, ресурсного, программного и методического

обеспечения, синхронизации сроков реализации для выполнения конституционной ответственности перед населением.

Организационно назначение и предоставление социальных пособий в значительной мере децентрализовано и осуществляется различными структурами: органами государственной власти, специализированными внебюджетными социальными фондами (государственными и негосударственными); предприятиями; неправительственными (в том числе благотворительными) организациями и в ряде случаев частными лицами.

Анализ действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих назначение и выплату социальных пособий, показывает следующее.

Налицо множественность федеральных законов, содержащих правовые нормы, регулирующие назначение и выплату социальных пособий. Их перечень включает по меньшей мере 73 документа такого рода. При этом лишь часть законов носит специальный социально ориентированный характер. В основном нормы предоставления социальных пособий включены в качестве разделов в законодательные акты отраслевой/ведомственной направленности.

В настоящее время в России отсутствуют системные, комплексные законы, определяющие единые требования к видам, формам, условиям, размерам, порядку назначения и выплаты пособий (подобно Европейской конвенции о социальном обеспечении, Конвенции МОТ №102 и др.). Как следствие, нет единообразия терминологии, четкой очерченности защищаемых государством социальных рисков, единства и обоснованности подходов к условиям представления и размерам социальных пособий.

Действующие законодательные акты определяют в качестве субъекта социальной защиты **только** государство в лице органов исполнительной и судебной власти. Участие иных субъектов (неправительственных организаций, работодателей, самих граждан) действующими законами по общему правилу не предусматривается. Такой подход, как будет показано далее, неизбежно ставит перед государством задачи, сложность и масштабность которых несопоставимы с имеющимися в его распоряжении ресурсами, а невозможность их решения выступает в качестве фактора недоверия к власти, социально-политической дестабилизации общества. Отсюда вытекает очевидное требование развития социального законодательства по пути расширения перечня субъектов социальной защиты, определения их прав, ответственности, направлений и условий деятельности. С учетом международного опыта это достигается путем развития страховых начал в сфере социального обеспечения, а также расширения масштабов негосударственной, в том числе благотворительной деятельности в этой сфере.

В соответствии с действующим российским законодательством предоставление социальных пособий носит преимущественно нестраховой характер, поскольку не связано с фактом уплаты взносов, суммой накопленных страховых взносов, со стажем работы. Даже пособия, носящие

внешне страховой характер (пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, по безработице), не являются такими по существу. В результате практически исключается ответственность всех субъектов социальной защиты и, особенно самих членов общества, за минимизацию социальных рисков и компенсацию их последствий в тех или иных формах.

В законодательство, касающееся социальных пособий, механически перенесен ряд норм из области правового регулирования труда и трудовых отношений (сохранение размеров заработка/стажа, сокращенный рабочий день, дополнительные отпуска и пр.). В результате ослаблена связь характера социальных пособий с особенностями защищаемых ими социальных рисков, носящими нетрудовой характер.

Значительная часть норм законов, регулирующих условия предоставления социальных пособий, введена в действие в 90-х годах, то есть уже в постсоветский период в связи с необходимостью:

- оперативного реагирования на принципиально новые социальные процессы (безработица, вынужденная миграция, бедность, ВИЧ-инфекции и пр.), а также возникающие кризисные ситуации (экологические, техногенные катастрофы, военные конфликты и т.д.), соответствующие социальные риски и удовлетворения обусловленных ими нужд населения;

- решения ряда политических вопросов, одни из которых корнями уходят в доперестроечный период (участники Великой Отечественной войны, жертвы политических репрессий, узники фашизма), а другие связаны со стремлением укрепить силовые и иные властные структуры (армия, судебная система, таможенная и налоговая службы, прокуратура, милиция и др.) либо с прямым политическим давлением на законодателей и лоббированием ведомственных интересов (гражданская авиация, угольная промышленность, физкультура и спорт).

Вследствие несистемного, зачастую конъюнктурного подхода в действующем законодательстве преобладают нормы, распространяющиеся не на все население России, а на отдельные его специфические категории. В результате складывается ситуация, при котором фиксируются нормы, ориентированные не столько на защиту населения от общепризнанных социальных рисков, – как путем их предотвращения, профилактики, так и преодоления/смягчения последствий, сколько на создание более благоприятных условий жизнедеятельности для определенных категорий граждан по сравнению с остальным населением страны. Эти приоритетные условия устанавливаются в целях привлечения и закрепления кадров в отдельные регионы, отрасли, на определенные виды и сферы трудовой деятельности, то есть воспроизводится прежняя идеология и система стимулов, ранее применявшаяся в трудовом законодательстве СССР. В результате размываются границы социальных рисков, затрудняется определение критериев предоставления социальных выплат, осложняется социальная защита населения от всеобщих, универсальных социальных рисков и укрепляется механизм защиты от рисков специфических, связанных с особым отраслевым, ведомственным, профессиональным, геогра-

фическим либо социальным статусом населения. Это подтверждает ранее выдвинутый тезис о необходимости усовершенствования отечественного социального законодательства, регулирующего защиту населения от общих социальных рисков. Кроме того, наличие широко распространенных специальных норм, связанных с особым социальным и профессиональным статусом граждан, особо неблагоприятными условиями проживания и труда является основанием для постановки вопроса о переводе соответствующих социальных пособий в перспективе на страховые принципы, а выплату соответствующих пособий – на страховые начала.

Законодательство включает значительное число норм, определяющих условия и размеры предоставления социальных пособий, установленных нормативными правовыми актами СССР и РСФСР еще в доперестроечный период. Например, до сих пор действуют нормы, принятые 30 и более лет назад: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10.06.30 г. “О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих поселках”; Правила о бесплатном зубопротезировании, утвержденные приказом по Минздраву СССР от 3.07.46 г., № 417; Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 16.07.64 г. № 620 “О повышении заработной платы работникам просвещения, здравоохранения, жилищно-коммунального-хозяйства, торговли и общественного питания и других отраслей народного хозяйства, непосредственно обслуживающих население”; Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 5.07.68 г. № 517 “О мерах по дальнейшему улучшению здравоохранения и развитию медицинской науки в стране”.

С учетом изменившихся социально-экономических и политических условий эти нормы нуждаются в пересмотре.

Во многих законодательных актах отсутствует, как отмечалось выше, единообразие в формулировках/определениях одних и тех же терминов, норм и понятий. Примером может служить термин “социальное обслуживание”:

Федеральный закон	Определение термина “социальное обслуживание”
“Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации” №195-ФЗ от 10 декабря 1995 г., статья 1.	... деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.
“О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов” № 122-ФЗ от 2 августа 1995 года, статья 1.	... деятельность по удовлетворению потребностей указанных граждан в социальных услугах (уход, организация питания, содействие в получении медицинской, правовой, социально-психологической и натуральных видов помощи, помощь в профессиональной подготовке, трудоустройстве, организации досуга, содействие в организации ритуальных услуг и другое)...

Неединообразная трактовка одного и того же понятия имеет место и в других федеральных законах. Например, в четырех отечественных федеральных законах, принятых в последние годы, термин “социальная защита” определяется по разному применительно к тем или иным категориям населения:

Федеральный закон	Определение термина “социальная защита”
“О ветеранах”, № 5-ФЗ от 12 января 1995 г., статья 13.	- осуществление системы мер, направленных на создание условий, которые обеспечивают экономическое и моральное благополучие ветеранов, а также на предоставлении им дополнительных прав и льгот...
“О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов”, № 45-ФЗ от 20 апреля 1995 г., статья 3.	- реализация установленных настоящим Федеральным законом прав на материальную компенсацию в случае их гибели (смерти), причинения им телесных повреждений или иного вреда их здоровью, уничтожения или повреждения их имущества в связи с их служебной деятельностью
“О социальной защите инвалидов в Российской Федерации” № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г., статья 2.	- система гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.
“О статусе военнослужащих” № 76-ФЗ от 27 мая 1998 г., статья 3.	- функция государства и предусматривает: • реализацию их прав, льгот, гарантий и компенсаций органами государственной власти, органами военного управления и органами местного самоуправления; • совершенствование механизмов и институтов социальной защиты указанных лиц; Охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующие характеру военной службы и ее роли в обществе.

Очевидно, что существует насущная потребность в ревизии, редактировании текстов действующих социальных законов и внесении в них уточнений и изменений с целью унификации терминологии.

Наблюдается определенное, причем далеко не всегда оправданное, в известной мере искусственное сужение используемых в законодательстве понятий. Так, например, в федеральном законе “О государственной соци-

альной помощи”, принятом Государственной Думой 25 июня 1999 года, под государственной социальной помощью понимается предоставление только “...малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам... социальных пособий, субсидий, компенсаций, жизненно необходимых товаров” (статья 1). В такой трактовке социальная помощь не включает какие-либо социальные услуги, в том числе и фактически оказываемые населению в соответствии с иными законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов, что вряд ли оправданно.

Имеются, как отмечалось выше, расхождения между международно признанной и отечественной терминологией, зафиксированной в соответствующих нормативных правовых актах. Так, Конвенцией МОТ № 102 социальное пособие определяется как “... помощь, оказываемая либо непосредственно, либо косвенно, в форме возмещения расходов, понесенных заинтересованным лицом” (статья 1), то есть налицо расширительное определение, охватывающее денежную и натуральную формы. В федеральном законе “О государственной социальной помощи” под социальным пособием понимается “...безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации” (статья 1), то есть только денежная выплата. Такого рода терминологические расхождения также нуждаются в устранении.

Отмечается известное несоответствие между современной отечественной практикой социального обеспечения и ее правовым оформлением. Так, например, в цитированном выше федеральном законе “О государственной социальной помощи” под социальной компенсацией понимается “...возмещение гражданам произведенных ими расходов, установленных законодательством” (статья 1). Между тем, действующим российским законодательством предусматривается выплата компенсаций гражданам **не только за произведенные ими расходы**, но также и в связи с особыми условиями жизнедеятельности, ущербом/вредом, нанесенным здоровью, утратой имущества (например, единовременная компенсация при наступлении инвалидности, либо ежемесячная денежная компенсация работающим/проживающим в зоне радиоактивного загрязнения и др.), в связи с чем требуется уточнение текста закона.

Распространенным является неоправданная дифференциация оснований определения размеров различных социальных пособий. В настоящее время в качестве базы используются по крайней мере 8 таких показателей:

- величина среднего(среднемесячного или дневного) заработка (денежного довольствия, денежного содержания), в том числе с учетом его регионального уровня:

- величина минимальной месячной оплаты труда;
- величина минимальной пенсии по возрасту;
- величина пенсии по инвалидности либо по случаю потери кормильца;
- размер пособия на ребенка;
- размер стипендии;
- размер пособия по безработице;
- размер прожиточного минимума.

Вопрос о базе определения размеров социальных пособий носит не столько теоретический, сколько практический характер и активно обсуждается специалистами, причем их позиции не всегда совпадают. Сторонники одной точки зрения – например, эксперты Всемирного банка¹, а также российские законодатели² предлагают использовать показатель прожиточного минимума. Другие считают необходимым установление зависимости размеров социальных выплат от минимального размера оплаты труда³.

Как существующая дифференциация, так и стремление к унификации “базы” не вполне корректны, поскольку не учитывают в каждом конкретном случае специфику защищаемых социальных рисков. Более того, использование в качестве основы расчетов социальных пособий нетрудовых показателей в отношении трудоспособного населения способно изменить его мотивационные, поведенческие установки, стимулировать иждивенчество. В этой связи целесообразно использовать международный опыт, зафиксированный, в частности, в рекомендациях и Конвенциях МОТ, а также в “Европейской конвенции о социальном обеспечении”, в соответствии с которыми размер **всех** социальных пособий устанавливается в процентах к уровню заработка получателя – обычного взрослого рабочего.

Нуждаются в дополнительном социально-экономическом, медицинском и ином научном обосновании существующие в настоящее время прямо противоположные тенденции в отечественном социальном законодательстве:

а) известная уравнительность размеров социальных пособий, предоставляемых для компенсации последствий различных по своему характеру социальных рисков (например, выплата пособия в размере 100%

¹ “Россия. Система социальной защиты в переходный период и ее перспективное развитие”. Всемирный банк. Доклад №11748-RU.1994 г., том 1, с.65; “Бедность в России. Государственная политика и реакция населения”. Под ред. Дж.Клугман, Всемирный банк, Вашингтон, 1998, с.235-237.

² См. федеральные законы “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” от 24 октября 1997 г. и “О государственной социальной помощи”, от 25 июня 1999 г.

³ Например, это предусматривается проектом федерального закона “О порядке установления размеров социальных выплат и иных платежей в Российской Федерации”, рассмотренного Государственной Думой 1 июня 1999 г.

заработка как по временной нетрудоспособности вследствие трудового увечья или профессионального заболевания, так и в случае болезни донора, сдавшего безвозмездно кровь в течение года) и, в то же время,

б) значительная дифференциация размеров социальных пособий, верхние и нижние границы которых различаются зачастую кратно, даже применительно к одной группе социальных рисков или одной социальной группе.

Анализ социальных пособий, установленных федеральным законодательством, показывает, что они в значительной мере носят сквозной характер, одинаковый для различных групп/категорий населения и видов социальных рисков.

Наиболее распространенными, с позиций охвата социальными пособиями различных категорий населения, являются следующие (в перечень включены пособия, предоставляемые 20 и более категориям получателей):

- скидка на оплату занимаемой жилой площади; коммунальных услуг, пользования радио, телефоном;
- бесплатное изготовление лекарств по рецептам врача;
- бесплатное изготовление и ремонт зубных протезов;
- бесплатное пользование при выходе на пенсию поликлиниками;
- бесплатное оказание медицинской помощи;
- бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования;
- бесплатный проезд на железнодорожном, водном, автомобильном транспорте пригородного сообщения.

С учетом приведенного перечня, наиболее распространенные социальные пособия могут быть объединены по двум признакам:

- преимущественно бесплатным (для населения) характером предоставления и
- концентрацией в определенных секторах экономики – жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и транспорт.

В данном случае налицо использование эффекта мультипликации, при котором на различные случаи страховых рисков механически переносятся одинаковые нормы социальной защиты. Такая “универсальность” позволяет утверждать, что социальные пособия представляются в основном не столько в целях компенсации ущерба от социальных рисков, сколько для улучшения материального положения населения страны посредством дополнительного квазидохода, внешне достаточно дешевого и к тому же не носящего инфляционного характера. Однако такой подход ошибочен и недальновиден. Ибо он снижает заинтересованность людей в зарабатывании средств к существованию посредством трудовой деятельности, порождает необходимость отвлечения огромных финансовых, материальных и кадровых ресурсов страны и, в

конечном счете, не позволяет добиться основной цели – возмещения населению ущерба от соответствующих рисков.

Концентрация значительной части социальных пособий в ограниченном секторе экономики позволяет рекомендовать использовать для их предоставления специальных отраслевых платежных средств в виде **социальных ваучеров**, стоимость которых соответствует стоимости законодательно определенных льгот, компенсаций и пр.

В действующем законодательстве отсутствуют какие-либо иные количественные или качественные критерии предоставления социальных пособий, за исключением принадлежности людей к определенной социальной группе, а также сроков их действия. Исключение составляют жилищные субсидии и “новые” пособия на детей, (предоставляемые с учетом соотношения среднедушевых доходов семьи и прожиточного минимума), а также условия предоставления лекарств, спецавтотранспорта и путевок в санаторно-оздоровительные учреждения (предоставляемые при наличии медицинских показаний).

Такое положение в условиях дефицита финансовых ресурсов государства стимулировало дискуссию о необходимости усиления адресности, целевого характера социальных выплат¹. Более того, в ряде регионов страны на практике осуществляется адресный подход к предоставлению социальных выплат, основанный на заявительном принципе и оценке нуждаемости. Появляются новые законы, базирующиеся на принципе адресности.

Однако следует отметить, что “безадресность” в настоящее время распространяется не только на социальные выплаты, но и на преобладающую часть социальных услуг. В этой связи, очевидно, следует говорить о реализации принципа адресности в отношении **всей системы социальных пособий, включающих как выплаты, так и услуги**.

Аргументами в пользу распространения этого принципа называются неспособность системы социальной защиты населения в современных условиях ограниченности финансовых ресурсов обеспечить реальное повышение уровня жизни нуждающегося населения; возможность значительно сократить расходы на социальные трансферты и направить сэкономленные средства на увеличение помощи нуждающимся и развитие реального сектора экономики; необходимость обеспечить более спра-

¹ См., например.: Социальная защита населения. Вопросы теории, методологии и практики. Под ред. В.К.Бурлачкова и Б.Л.Просвиркина. Академия труда и социальных отношений. М., 1998 г.; ТАСИС: социальные последствия экономических преобразований и приватизации в Российской Федерации. Основные проблемы и решения. М., 1999 г. 16. С.Г.Мисихина. Социальные пособия, льготы и выплаты в Российской Федерации. Распределение по группам населения с различным уровнем доходов: проблемы и решения. ТАСИС: социальные последствия экономических преобразований и приватизации в Российской Федерации, М., 1999г.

ведливое и эффективное распределение финансовых ресурсов в условиях их дефицита.

Вместе с тем, существует и иная точка зрения, сторонники которой¹ отмечают наличие серьезных проблем в случае применения принципа адресности и вероятность возникновения новых. Называют прежде всего следующие проблемы:

- отсутствие соответствующей нормативной базы;
- сокрытие реальных доходов семьи и предоставление ложных сведений относительно доходов и размера домохозяйств в результате внедрения;
- опасность снижения заинтересованности трудоспособного населения в получении оплачиваемой работы и трудового дохода;
- высокая стоимость сопутствующих административных расходов, расходов на внедрение механизмов адресной помощи (закупка техники, создание и сопровождение баз данных, обучение персонала и пр.);
- возникновение политических издержек, связанных с сокращением базы поддержки электоратом;
- вероятность возникновения издержек, связанных с вытеснением из сферы социальной помощи негосударственных структур, благотворительных организаций и частных лиц;
- высокая вероятность неточности оценки доходов государственными службами вследствие случайностей, преднамеренной фальсификации/ злоупотреблений/ коррупции, потребность создания новых механизмов внутреннего учета и контроля.

В качестве неудачного примера внедрения социальных пособий, предоставляемых при условии проверки нуждаемости, называют, например, Великобританию.

Ряд из приведенных аргументов опровергается современной отечественной практикой. Так, эксперимент по оказанию адресной социальной помощи малообеспеченным семьям, проведенный в рамках проекта СПИЛ в трех регионах России (Волгоградская и Воронежская области, Республика Коми), показал, что административные расходы колеблются в регионах от 0,1 до 1,5% сумм, выплачиваемых населению в виде социальных пособий. Что касается поддержки населения, то она обеспечивается путем эффективно организованных PR-программ. Учет иных аргументов будет полезен при разработке законодательной базы адресного предоставления социальных пособий.

Следует отметить, что адресность может быть обеспечена не только путем выявления реально нуждающихся в социальной помощи людей. В международной практике уже сформировался подход, при котором на-

¹ См., например: Реформа системы социального обеспечения в Российской Федерации. Проект ТАСИС 1/905, 1994 г. Доклад по этапу 3. П.Мутон, М.Сэйлор, Э.Джеймс. Международный опыт, с.30.

значение социального пособия осуществляется на базе юридически выверенного и законодательно зафиксированного определения основания (условия, случая) его предоставления, позволяющего определить степень соответствия потенциального бенефициария соответствующим критериям. Целесообразно использовать этот опыт в отечественной практике при разработке предложенного выше рамочного закона, определяющего общие принципы и условия назначения и выплаты социальных пособий.

В настоящее время перечень социальных пособий, предусмотренных региональным и местным законодательством, весьма близок федеральному. Как федеральным, так и региональным законодательством предусматриваются денежные выплаты, льготы и социальные услуги. Однако в рамках регионального законодательства эти виды социальных пособий предоставляются **дополнительно** к федеральным. В результате имеет место не только практическое дублирование действий по оказанию помощи населению, но и увеличение расходов на их осуществление, нагрузки на соответствующие бюджеты. Причем, подобная практика существует во многих дотационных регионах России, получающих трансферты из федерального фонда поддержки субъектов Российской Федерации, что вряд ли оправданно. Структура видов социальных пособий, предоставляемых населению Российской Федерации в рамках “консолидированного” законодательства, выглядит следующим образом:

- льготы – 55 %;
- социальные выплаты – 28 %,
- компенсации – 13 %;
- социальные услуги – 2 %,
- субсидии 2 %.

Это обстоятельство является дополнительным аргументом в пользу скорейшей разработки рамочного закона о социальных пособиях, регламентирующего, в частности, полномочия Федерации и ее субъектов в правовом регулировании условий предоставления социальных пособий.

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫПЛАТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ

Источником финансирования социальных пособий в Российской Федерации являются средства федерального, региональных и местных бюджетов; внебюджетных социальных фондов (пенсионного, занятости, социального страхования, обязательного медицинского страхования, социально поддержки населения); средства федерации независимых и других профсоюзов, бюджеты федеральных органов исполнительной власти, предприятий, неправительственных/общественных (в том числе благотворительных) объединений и организаций, взносы частных лиц.

В процессе финансирования возникают различные по направленности денежные потоки между структурами, участвующими в формировании, распределении и использовании средств, используемых для предоставления социальных пособий. Например, из федерального бюджета компенсируются расходы Пенсионному фонду РФ на выплату пенсий и пособий, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета, расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, связанные с выплатой пособий на детей, а также пенсий военнослужащим; из Пенсионного фонда РФ и фонда социального страхования гражданам выплачивается ритуальное пособие; из Пенсионного фонда РФ осуществляются компенсационные выплаты трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами и пр.

С учетом сложившейся практики можно выделить следующие финансовые потоки, возникающие между различными субъектами социальной защиты в связи с предоставлением населению социальных пособий:

- из федерального бюджета – в бюджеты региональные, а также в фонды социального страхования и занятости, в Республиканский фонд социальной поддержки населения;
- из Фонда занятости – в Пенсионный фонд России;
- из Фонда социального страхования – в Пенсионный фонд России;
- от предприятий – в бюджеты и внебюджетные социальные фонды;
- из организаций и учреждений системы исполнительной власти и внебюджетных социальных фондов – населению.

Формирование средств, расходуемых на выплату социальных пособий, осуществляется как путем сбора общих налогов, так и страховых взносов во внебюджетные социальные фонды и регулируется, по общему правилу, федеральным законодательством.

Как свидетельствуют материалы Госкомстата России¹, представление социальных пособий сопряжено со значительными финансовыми расходами. Причем, судя по приводимым ниже данным, объем социальных трансфертов в стоимостном выражении в последние годы имеет четко выраженную тенденцию к росту, даже с учетом корректировки на инфляцию. Это связано с увеличением числа реципиентов – вследствие развития российского законодательства в середине 90-х годов, и с периодической индексацией/компенсацией размеров социальных пособий с учетом роста цен. Как следствие, происходит повышение объемов и доли трансфертов в ВВП.

¹ Пенсионное обеспечение и социальная защита населения в 1997 году, стат. сборник, Минтруд России, Москва, 1998. с.96, 197,199.

Таблица 1

**Динамика показателей финансирования социальных пособий
в Российской Федерации**

	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
<i>Социальные трансферты - всего, млрд рублей</i>	12016,0	49402,2	119494,0	189615,9	245484,1
Удельный вес социальных трансфертов в:					
- ВВП, %	7,0	8,1	7,5	8,6	9,5
денежных доходах населения – всего, %	15,0	13,5	13,1	14,2	15,1
из них :					
пенсии	12,0	10,5	10,1	10,1	11,2
пособия и социальная помощь	2,5	2,6	2,5	3,2	3,1
стипендии	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Изменение социальных трансфертов в % к предыдущему году (с корректировкой на индекс потребительских цен)	121,7	100,8	81,3	107,4	112,8
<i>Расходы на выплату социальных пособий — всего, млн рублей</i>	1959151	9507295	22372340	42529765	50324890
Удельный вес расходов на выплату пособий в:					
- ВВП, %	1,1	1,6	1,4	1,9	1,9
денежных доходах населения, %	2,5	2,6	2,4	3,2	3,1
Изменение расходов на выплату пособий в % к предыдущему году	86,6	119,0	79,1	128,7	103,1

К приведенным в табл. 1 цифрам следует относиться с известной осторожностью. Дело в том, что в другом статистическом сборнике Госкомстата России фигурируют несколько иные данные, характеризующие долю социальных трансфертов в доходах населения: 1993 г. – 17,2%, 1994 г. – 17,4%¹. Более того, доля социальных трансфертов в структуре личных денежных доходов населения, рассчитанная по данным ежегодного обзора фонда “Бюро экономического анализа”² и ее динамика выглядят по иному:

¹ Пенсионное обеспечение и социальная защита населения в 1996 году, стат. сборник, Минтруд России, Москва, 1997, с.36.

² Обзор экономической политики в России за 1998 год. Фонд “Бюро экономического анализа”, РОССПЭН, Москва, 1999, с.5, 89.

Годы								
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
15,8	16,9	14,2	15,0	13,7	12,7	13,8	14,6	13,3

Тем не менее, можно говорить о том, что расходы на финансирование социальных пособий представляют собой значительную часть совокупных финансовых ресурсов общества, затрачиваемых на личное потребление, фактически исключаемых из реального сектора экономики. Их постоянное наращивание выступает в качестве фактора, в известной мере не только сдерживающего экономический рост (даже с учетом положительного влияния на платежеспособный спрос населения), но и стимулирующего инфляционные процессы, эмиссию, внешние заимствования Российской Федерации. В качестве примера последнего можно привести займ СПАЛ в сумме 800 млн долларов США (на структурную перестройку системы социальной защиты населения), получаемый Россией от МБРР.

Основная часть социальных трансфертов используется для финансирования пенсий, на втором месте – финансирование пособий и социальной помощи, на третьем – финансирование стипендий. В динамике наблюдается весьма устойчивая тенденция абсолютного и относительного роста затрат на финансирование пособий, социальной помощи, а также иных видов трансфертов на фоне относительного сокращения расходов на пенсионное и стипендиальное обеспечение (таблица 2).

Достаточно сказать, что если в 1993 г. расходы на выплату социальных пособий составляли 16,3% суммы всех социальных трансфертов, то к 1997 г. их доля возросла до 20,5%. С учетом абсолютного роста расходов на выплату социальных пособий это свидетельствует о некоторой активизации “монетаризации” социального обеспечения.

Таблица 2

Структура социальных трансфертов в Российской Федерации, %

	Годы		
	1993	1995	1997
Социальные трансферты, всего	100,0	100,0	100,0
Из них:			
Пенсии	80,0	77,2	73,9
Пособия и социальная помощь	16,3	18,7	20,6
Стипендии	2,1	1,4	1,3
Иные виды трансфертов	1,6	2,7	4,2

К сожалению, при подготовке текста не удалось получить исчерпывающую информацию об объемах и источниках финансирования всех

социальных трансфертов, включая административные/операционные расходы, связанные с организацией выплат и социальных услуг (зарплата, аренда помещений, оплата электроэнергии и др). Во многом это обусловлено отсутствием соответствующего статистического учета, связанного со значительным числом структур, участвующих в этом процессе, и характером существующей бюджетной классификации.

Вместе с тем, расчеты, проведенные по материалам Госкомстата России¹, дают некоторое представление об этой структуре применительно к социальным пособиям (Таблица 3).

Как следует из табл. 3, основная часть социальных трансфертов на выплату пособий осуществляется из государственного бюджета, пенсионного фонда и фонда занятости.

Таблица 3

Структура источников финансирования социальных пособий, %

Источники финансирования	Годы		
	1993	1995	1997
Средства федерального и местных бюджетов	38,9	46,01	41,5
Средства фонда социального страхования	57,5	42,37	47,71
Средства пенсионного фонда	-	ОД	0,3
Средства фонда занятости	2,0	8,3	9,7
Средства миграционной службы	-	0,03	0,02
Смешанные источники финансирования	1,6	3,19	0,77

В структуре социальных трансфертов, выделяемых на социальные пособия, преобладают социальные выплаты – их доля в 1997 г. составила, судя по данным Госкомстата России, 99,5%¹, хотя и несколько сократилась по сравнению с предыдущими годами. Из этого следует, что поиск резервов рационализации/оптимизации расходов, связанных с выплатой социальных пособий, следует вести в первую очередь в сфере социальных выплат.

Анализ социальных пособий, которые должны предоставляться в соответствии с действующим федеральным законодательством, распространяются на 97 млн человек. Для их реализации, по расчетам, проведенным Минтрудом России, требуется 251 млрд рублей в год, что составляет 33% суммы расходов консолидированного бюджета России в 1998 г.¹, в том числе 97,7 млрд рублей непосредственно в денежной форме для осуществления социальных платежей.

¹ Пенсионное обеспечение и социальная защита населения в 1997 году. Стат. сборник, Минтруд России, М., 1998, с.199

¹ Пенсионное обеспечение и социальная защита населения в 1997 году. Стат. сборник, Минтруд России, М., 1998, с. 95, 198.

¹ Обзор экономической политики в России за 1998 год. Фонд "Бюро экономического анализа", РОССПЭН, М., 1999, с. 141.

Очевидно, что реальное бюджетное финансирование социальных расходов в таких масштабах практически невозможно, что приводит к неисполнению федерального законодательства, невыполнению государством своих обязательств перед гражданами и, в конечном счете, к дискредитации государственной власти.

Основная часть (70,4%) всех денежных выплат должна производиться по действующим законам и иным нормативным правовым актам, на пособия, предоставляемые на детей; 25,2 % – в связи с реализацией законов, регулирующих размеры социальных выплат учащимся, студентам, аспирантам, докторантам, безработным, беженцам и вынужденным переселенцам; 2,6% – по закону Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” и 1,8 % – по Федеральному закону “О статусе военнослужащих”. Даже этот, далеко не полный, перечень выявляет структуру приоритетов социальных пособий и является иллюстрацией весьма слабой связи социальных пособий с общепризнанными социальными рисками.

Обобщая вышеизложенное, можно выделить несколько наиболее острых современных проблем в области финансирования социальных пособий, нуждающихся в решении:

- недостаток ресурсов в бюджетах всех уровней, из которых производится финансирование социальных пособий;
- недостаточно экономичное использование финансовых ресурсов, связанное с дублированием предоставления социальных пособий органами исполнительной власти различных уровней, нецелевыми затратами, прямыми потерями;
- недостаточно эффективный учет финансовых ресурсов, выступающих в качестве социальных трансфертов – их объемов, динамики, направлений перемещения, конечного использования.

Отсюда следуют и некоторые возможные варианты стратегии действий в области совершенствования финансовой организации социальных выплат:

1. Расширение спектра платных социальных услуг и снятия на этой основе части нагрузки с государственного бюджета, а также нестраховой нагрузки с пенсионной системы и системы социального страхования путем перевода части обязательств, выполняемых последними, в системы социальной защиты населения. Для этого потребуются, в свою очередь, развитие форм, методов, условий социального обслуживания, укрепление его материально-технической базы, развитие негосударственных, альтернативных форм социального обслуживания. Введение дифференцированных условий и норм социального обслуживания населения – с учетом уровня среднедушевых доходов населения и прожиточного минимума.

2. Отработка новых, обоснованных тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные социальные фонды, с использованием современных актуарных методов, обеспечивающих финансовое равновесие страховых организаций, выполнение ими обязательств перед страхователями. Существующие тарифы страховых взносов целесообразно изменить, в том числе:

- за счет перераспределения между внебюджетными социальными фондами непрофильных для них функций (например, передачи фонду медицинского страхования “заботу” о временной нетрудоспособности населения и функцию выплаты соответствующих пособий), с учетом специализации каждого из них, ориентируя каждый фонд в большей мере на защиту населения от адекватных рисков;

- путем введения дифференцированных тарифов взносов в фонды социального страхования: повышенный – для предприятий с высоким уровнем профзаболеваний, травматизма и пониженный – для предприятий с относительно более низким уровнем заболеваемости, травматизма и пр. При этом можно сохранить “дельту”, возникающую вследствие таких преобразований непосредственно на предприятиях, в распоряжении трудовых коллективов или под их контролем для осуществления программ оздоровления/ модернизации/ профилактики производства и пр.;

- сжатия, компрессии коэффициентов замещения пособий по безработице и снижения регрессивного характера этих пособий для лиц с длительным трудовым стажем.

Кроме того, возможна постановка вопроса о дифференциации размера отчислений из централизованной части Государственного фонда занятости населения Российской Федерации субъектам Федерации с учетом уровня безработицы в этих регионах.

3. Развитие институтов негосударственного социального страхования (не только пенсионного, но также страхования от безработицы, медицинского). Гарантностью стабильности негосударственных систем социального страхования должна стать новая инвестиционная политика – направление инвестиций в социальную сферу, ее объекты, в том числе и предприятия. Для населения это будет сопровождаться улучшением качества социального обслуживания, повышением его доступности.

4. Привлечение средств населения, поступающих в виде денежных выплат, в реальный сектор экономики и социальную сферу, в частности. Интерес: наличие постоянного, устойчивого спроса на социальные услуги (например, лекарства, протезы, спецавтотранспорт, социальное обслуживание и др.). Добиться этого можно в процессе приватизации части стационарных учреждений социальной сферы и протезно-ортопедических предприятий, создания на их базе акционерных обществ открытого типа с участием населения, имеющего право на социальные выплаты, создания системы социальных инвестиционных фондов.

5. Активизация участия населения в финансировании программ социальной защиты, усиление его личной ответственности за собственную социальную защиту – не только за сохранение здоровья и трудоспособности, но также за старость, безработицу и пр. – через системы дополнительного страхования по старости, безработице, болезни и т.д. путем перераспределения размеров страховых взносов между работодателями и работниками в пользу последних, а также открытие банковских лицевых счетов бенефициариям на сумму полагающихся социальных пособий. При этом целесообразно использовать опыт КБ “Петровский” (г. Санкт-Петербург). Кроме того, представляется целесообразным предоставление гражданам возможности использования средств целевых социальных ваучеров для финансирования федеральных и региональных социальных программ, акционированных предприятий и учреждений социальной сферы.

6. Использование части средств, затрачиваемых на лицензирование деятельности социальных учреждений и предприятий, на нужды развития самой отрасли.

7. Создание местных/общинных касс взаимного социального страхования и кредитования населения (социальных инвестиционных фондов) – по опыту Армении, Молдовы и ряда других новых независимых государств.

8. Учитывая наличие “сквозных” видов социальных пособий, выплачиваемых различным, причем весьма многочисленным группам бенефициариев, внедрение, как отмечалось выше, социальных отраслевых ваучеров (транспортных, медицинских, жилищно-коммунальных) для оплаты социальных услуг. Предоставление гражданам возможности использования этих платежных средств для оплаты услуг не только в государственных, но и негосударственных учреждениях, предприятиях, организациях.

9. Предоставление гражданам возможности осуществления самостоятельных/необязательных/ дополнительных взносов в государственные внебюджетные социальные фонды на именные накопительные счета.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ

Рассматривая практику функционирования системы социальных пособий в России, следует остановиться на вопросе ее эффективности. Эффективность социальных пособий предлагается оценивать исходя из следующих критериев:

- значимость (существенность, достаточность) социальных пособий в обеспечении доходов/защите от соответствующих социальных рисков;
- своевременность и полнота получения социальных пособий;
- доступность и качество социальных пособий.

Оценивая значимость социальных пособий в обеспечении доходов населения, можно отметить следующее.

Судя по данным РМЭЗ, доля социальных трансфертов в доходах населения в динамике (1992 – 1998 гг.) изменяется в пределах 15,5 – 20,7% и не имеет явно выраженной динамики. В то же время, вследствие инфляционных явлений абсолютная величина социальных трансфертов сократилась с 1207 рублей в расчете на домохозяйство в 1992 г., до 870 рублей в 1998 г. Из этого можно сделать вывод, что предпринимаемые в рамках законодательства меры по расширению контингента получателей, перечня социальных пособий, их периодическая корректировка с учетом динамики розничных цен оказываются сравнительно мало результативными с позиций увеличения/сохранения доходов населения в целом, несмотря на значительные, как отмечалось выше, финансовые затраты. Роль конкретных социальных пособий в поддержании доходов населения малосущественна и различна в отношении конкретных групп населения: размер пособия по безработице составляет лишь 15% прожиточного минимума, пособий на детей – 14%, минимальный размер стипендий студентам общеобразовательных учреждений высшего профессионального образования – 37%, учащимся образовательных учреждений среднего и начального профессионального образования – 13% величины прожиточного минимума соответствующей социально-демографической группы населения¹.

2. Доля социальных трансфертов в денежных доходах населения дифференцирована в региональном разрезе. В 1997 г., при среднем удельном весе по России на уровне 15,1%, этот показатель колебался от 5,1% в г. Москве, 7,3% в Тюменской области, 9,9% в Камчатской области до 25-27% в Псковской, Владимирской, Рязанской областях, Ивановской, Воронежской, Пензенской областях, Республике Мордовия, Чувашской Республике, Республике Калмыкия и достигал максимального значения – 31-32% в Республике Ингушетия и Карачаево-Черкесской Республике¹. Подобная территориальная дифференциация складывается в результате действия ряда факторов, связанных с различиями демографических, социально-экономических и финансово-экономических параметров регионов. Однако в данном случае мы, по всей видимости, сталкиваемся с ситуацией, в которой доля социальных трансфертов в денежных доходах населения, при прочих равных условиях, тем выше, чем ниже уровень экономического развития региона их проживания. Подобное положение в долговременном плане вряд ли можно расценивать как положительное, поскольку оно, во-первых, будет стимулировать люмпенизацию не отдельных лиц, социальных групп, а целых регионов страны, что вряд ли допустимо. Кроме того, оно свидетельствует о неспособности власти добиться равного уровня социального обеспечения населения в различных регионах, что так же

¹ Пенсионное обеспечение и социальная защита населения в 1997 году, стат. сборник, Минтруд России, М., 1998, с. 207.

¹ Пенсионное обеспечение и социальная защита населения в 1997 году, стат. сборник, Минтруд России, М., 1998, с. 108-110.

вряд ли может быть оправданно в условиях конституционно закрепленного принципа социального государства.

3. Удельные веса социальных трансфертов в доходах домохозяйства в целом обратно пропорциональны уровню среднедушевых доходов населения. Об этом свидетельствуют данные статистического обследования Госкомстата России (1994 г.) по децильным группам населения. В первой группе – с наименьшими денежными доходами (46,3 тыс. рублей в месяц) доля социальных трансфертов составляла 19,1%, в десятой группе – с наибольшими денежными доходами (261,8 тыс. рублей в месяц) – лишь 7,8%. Данные РМЭЗ подтверждают сохранение этой зависимости и в 1998 году. Так, в семьях, относящихся в ноябре 1998 г. к нижнему квинтилю по уровню душевых доходов (1343 руб.) доля денежных социальных трансфертов составляла 24,5%, к среднему (3320 руб.) – 44,7% и к верхнему квинтилю (10054 руб.) – 16,0%. Судя по этим цифрам, в основном достигаются цели предоставления социальных пособий, связанные с поддержкой преимущественно малообеспеченного населения.

4. В отношении условий получения различными социально-экономическими группами населения социальных услуг картина менее благоприятна. Так, если в семьях первой децильной группы (с наименьшими располагаемыми ресурсами) средний размер дотаций и льгот составлял в третьем квартале 1997 г., по данным Госкомстата России, 113 тыс. рублей в квартал, то в десятой (с наибольшими располагаемыми ресурсами) был почти в три раза выше – 305 тыс. рублей. Характерно при этом, что доля получаемых дотаций и льгот, приходящаяся на оплату транспортных расходов и отдыха, возрастает прямо пропорционально уровню доходов домохозяйств. Например, если в первой децильной группе доля дотаций и льгот, связанных с оплатой транспортных расходов, составляет 29,3%, то в десятой – 38,9%, с оплатой отдыха – 1,1 и 3,2%, соответственно.

Такого рода тенденция свидетельствует о несовершенстве правового регулирования не столько социальных выплат, сколько льготных социальных услуг. Именно здесь кроется, и это отмечалось выше, существенный резерв повышения эффективности социальных пособий – за счет использования механизма адресной социальной помощи, основывающегося на учете доходов домохозяйств при определении контингентов получателей соответствующих услуг и льгот.

Эффективность механизма предоставления социальных пособий следует оценивать и с позиций выполнения государством своих обязательств в отношении конкретных групп бенефициариев по их защите от различных социальных рисков. Интерес в этой связи представляют данные, полученные С.Г. Мисихиной на основе обработки данных 7-го раунда РМЭЗ, проводившегося в сентябре-декабре 1996 г.¹:

- более 58% домохозяйств, имеющих детей, не получали ежемесячного пособия на ребенка, хотя имели на это право. Среди наименее

¹ С.Г. Мисихина, цит. соч. сс. 26, 29, 36, 63, 69, 75, 85.

обеспеченных домохозяйств, имеющих детей, в среднем 2/3 домохозяйств вообще не получали эти пособия;

- более 73% средств, получаемых населением в качестве пособия по безработице, приходится на долю обеспеченных и самых обеспеченных домохозяйств;

- только 26% домохозяйств, получающих субсидии и льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, от общего числа таких бенефициариев имели доходы ниже прожиточного минимума; 76% получателей располагали доходом выше прожиточного минимума;

- средняя по России доля домохозяйств, имеющих и не реализующих право на льготное приобретение лекарств, составляет 24,9%;

- только 28% общей суммы льгот на транспортное обслуживание пенсионеров приходится на домохозяйства, в состав которых входят пенсионеры и средний доход которых ниже прожиточного минимума домохозяйства;

- 65% суммы пособий по временной нетрудоспособности приходится на 30% домохозяйств со средним доходом, равным 3,4 прожиточного минимума;

- на долю домохозяйств со средним доходом, превышающим прожиточный минимум в 2,5-2,6 раза, приходится 49,6% всей суммы дотаций и льгот на оплату отдыха/санаторно-курортного лечения.

Полученные данные позволили автору сделать обоснованный вывод о том, что распределение средств на предоставление социальных выплат носит регрессивный характер. Говоря иными словами, в нынешней ситуации степень защиты от социальных рисков у малообеспеченных групп россиян при прочих равных условиях оказывается ниже, чем у высокообеспеченных.

О недостаточной эффективности действия системы предоставления социальных пособий свидетельствует и такое, превратившееся в своего рода "общественно нормальное" явление, как многомесячная задержка выплат различных видов платежей населению – пособий на детей, по безработице, по беременности и родам, при рождении ребенка. Как показывают результаты анкетного опроса, проведенного в рамках проекта ТАСИС "Реформа системы социальной защиты, в частности, системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации" в феврале-марте 1997 г. в республике Башкортостан и Орловской области, эти задержки носят перманентный характер и затрагивают большую часть соответствующих категорий бенефициариев, в том числе:

- пенсионеров по старости или за выслугу лет – 93%;
- пенсионеров по инвалидности – 87%;
- пенсионеров по случаю потери кормильца – 76%;
- военнослужащих за выслугу лет – 64%;
- матерей, получающих пособие на ребенка в возрасте до 16 лет – 93%;

- безработных, получающих пособие по безработице – 90%;
- женщин, получающих пособие по беременности и родам – 52%.

Учитывая, что именно для малообеспеченных слоев населения социальные пособия важны для обеспечения/поддержания дохода, ликвидация задержек превращается в одну из приоритетных задач реформирования. Она связана, очевидно, как с преодолением финансовых проблем, в том числе за счет изложенных выше, так и с организационными решениями (создание единой пенсионной службы, возвращение самостоятельности системе социальной защиты населения, создание единой межведомственной информационной базы на получателей социальных пособий, внедрение соответствующего персонифицированного учета и пр.)

Важным показателем эффективности функционирования системы социальных пособий является ее доступность для населения, то есть способность системы удовлетворить законные потребности нуждающихся. К сожалению, и в этом отношении ситуацию нельзя признать благоприятной. Судя по статистическим данным Минтруда России¹ состояние стационарных учреждений социальной защиты далеко от оптимальных: они “перенаселены”, малокомфортны, значительная часть зданий нуждается в реконструкции (таблица 4). На фоне устойчивого роста спроса населения значительная, и к тому же возрастающая его часть, имеющая право по медицинским и иным показаниям на размещение в стационарных учреждениях, вынуждена стоять в очереди на получение этой услуги.

Таблица 4

**Некоторые показатели социального обслуживания населения
в Российской Федерации**

	На 1 января 1996 г.	На 1 января 1997 г.	На 1 января 1998 г.
Число мест в стационарах, тыс.	255,8	257,6	261,6
Численность проживающих в стационарах, тыс. чел.	232,9	234,8	239,1
Численность стоящих на очереди, тыс. чел.	9,8	11,7	17,6
Неудовлетворенный спрос, %	4,0	4,7	6,8
Оборудование стационарных учреждений, %			
- центральным отоплением;	100,0	97,1	96,3
- водопроводом;	97,7	97,6	97,4
- горячим водоснабжением	80,9	81,3	80,4
% зданий, требующих капитального ремонта	15,8	16,0	15,2

¹ Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения, 1992-1998 гг. Отчет Рук.: Т.Мроза, Б.Попкин, 1999, с. 49-50.

Демографический ежегодник России, стат. сборник, Госкомстат, М., 1998, с. 55-56.

На фоне сохраняющейся более чем у 1,1 млн человек одиноких престарелых и нетрудоспособных граждан потребности в получении стационарной социальной помощи сохраняется неудовлетворенным спрос: доля лиц, стоящих в очереди для принятия на надомное обслуживание, в общей потребности на протяжении 1995-1997 гг. колеблется в пределах 8,3 – 10,6%.

Крайне медленно удовлетворяется потребность инвалидов в вело- и креслоколясках, специальном автотранспорте, протезно-ортопедических изделиях. Об этом свидетельствуют данные таблицы 5, составленной по материалам статистической отчетности Минтруда России

Таблица 5

Некоторые показатели обеспечения инвалидов в Российской Федерации техническими и протезно-ортопедическими средствами реабилитации

Показатели	1996 г.	1997 г.
Выдано рекомендаций на получение:		
- Велокреслоколясок;	23805	14190
- Автомототранспорта	13492	8567
Приобретено инвалидами:		
- мотоколясок	295	247
- автомобилей "Таврия"	2925	555
- автомобилей "Ока"	1982	4489
- кресло-колясок	25525	24554
Состоит в очереди на получение:		
- Мотоколясок	24773	30723
- Автомобиля "Таврия"	66720	25494
- Автомобиля "Ока"	61053	107455
- Кресло-колясок	14674	18979
Показатели удовлетворения спроса на:		
- Мотоколяски, %	1,2	0,8
- Автомобиль "Таврия", %	4,2	2,1
- Автомобиль "Ока", %	3,1	4,0
- Кресло-коляски, %	63,5	56,4
Изготовлено ортопедической обуви, тыс. пар	253,3	270,6
Нуждаются в сложной ортопедической обуви, тыс. чел.	154,3	160,0
Показатель удовлетворения спроса населения на сложную ортопедическую обувь, %	62,1	37,1

В результате не снижается, а по многим позициям, наоборот, возрастает острота проблемы создания безбарьерной среды обитания, реабилитации инвалидов, численность которых, как известно, имеет тенденцию к росту.

Наконец, говоря о степени доступности социальных пособий, нельзя не затронуть проблему информированности населения о деятельности государства в этой области. Как показывают данные ряда социологических обследований, население страны крайне слабо осведомлено о правовых основах социального обеспечения, его организационных структурах, осуществляемых государством реформах.

Упомянутый выше опрос, проведенный в рамках проекта ТАСИС (1997 г.), показал, что:

- Подавляющее большинство респондентов – 88% плохо знакомо с пенсионным законодательством, в том числе 36% – практически не знакомы; 52% не знают о существовании негосударственных пенсионных фондов;
- 25% респондентов, то есть каждый четвертый опрошенный ничего не знают о существовании субсидий на оплату жилья и льготах по оплате коммунальных услуг;
- у 40% опрошенных нет никакого представления о существующих мерах государственной социальной помощи населению;
- 42% респондентов ничего не слышали об учреждениях социального обслуживания.

В этих условиях важнейшим направлением реформирования системы социальных пособий является развертывание в национальном масштабе, и особенно, на региональном уровне, целевых PR – программ для разъяснения социальных прав граждан и условий их практической реализации.

КОНЦЕПЦИЯ, СТРАТЕГИЯ И ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ

Говоря о реформировании системы социальных выплат в Российской Федерации следует исходить не только из наличия в настоящее время комплекса нерешенных правовых, финансовых, организационных и иных проблем. Важно учитывать тот внешний фон, условия, которые будут предопределять в перспективе, с одной стороны, потребность населения в социальных пособиях (т.е. по существу, спрос на этот вид социального обеспечения), с другой – финансово-экономические, материально-технические, информационные и кадровые ресурсы, которыми будет располагать общество и часть которых может быть использована на нужды социальной защиты.

Спрос населения на социальные пособия будет предопределяться действием по крайней мере 3-х групп факторов:

- социально-демографических, определяющих характер воспроизводства населения (динамики процессов рождаемости, смертности, миграции) и обусловленные им изменения численности и возрастно-половой структуры населения страны;

- социально-медико-психологических, экологических и иных, определяющих в конечном счете состояние здоровья населения, уровень и характер заболеваемости;

- производственно-экономических и социально-трудовых, определяющих характер и уровень занятости населения, уровень трудовых доходов населения, уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости, инвалидности.

Используя существующую статистическую информацию, можно предположить, что вследствие сокращения рождаемости, миграционного прироста, а также увеличения смертности в перспективе можно ожидать:

1. *Дальнейшего сокращения общей численности населения Российской Федерации.* По прогнозу Госкомстата РФ численность постоянного населения сократится со 146,4 млн человек в 1999 г. до 143,9 млн человек в 2005 г. и достигнет 141,6 млн человек в 2010 г.;

2. *Дальнейших изменений возрастной структуры населения, характеризующихся:*

а) абсолютным и относительным сокращением численности детей в возрасте до 15 лет;

б) абсолютным и относительным увеличением численности населения, находящегося в трудоспособном возрасте (мужчины – 16-59 лет, женщины – 16-54 года) и старше трудоспособного возраста.

С учетом тенденций 1959-1988 гг., можно предположить, не претендуя на абсолютную надежность прогноза, что в предстоящем десятилетии возрастная структура и соответствующая численность населения России будут выглядеть следующим образом:

	Годы					
	1998 г. (факт)		2005 г. (прогноз)		2010 г. (прогноз)	
	Млн чел.	%	Млн чел.	%	Млн чел.	%
Численность постоянного населения, млн чел.	147	100,0	144	100,0	142	100,0
В том числе в возрасте:						
До трудоспособном	31	21,4	28,0	19,5	26,4	18,6
Трудоспособном	85	57,8	83,8	58,2	81,9	57,7
Старше трудоспособного	31	20,8	32,2	22,3	33,7	23,9

С позиций перспектив развития социальных пособий это будет означать, при прочих равных условиях, а) сокращение спроса на пособия на детей в денежной и натуральной формах и в то же время увеличение б) потребности в пособиях по старости и в) по безработице в деньгах и натуре. Даже при неизменности принципов и размеров социальных пособий это приведет к сокращению потребности в финансовых ресурсах на их обеспечение. Кроме того, учитывая процесс старения населения, можно предположить, что к концу прогнозного периода потребность в пособиях, связанных с участием в Великой Отечественной войне, практически исчезнет, что также сократит потребность в соответствующих финансовых ресурсах.

3. *Дальнейшего роста численности инвалидов.* Учитывая происходящую "инвалидизацию" страны (численность лиц, впервые признанных инвалидами, в расчете на 1000 населения возросла с 50,0 в 1985 г. до 77,7 в 1997 г., то есть за 13 лет увеличилась на 27,7 процентных пункта, или на 2,1 пункта в год¹), очевидную невозможность коренным образом переломить данную тенденцию в предстоящем десятилетии, можно предположить, что она будет сопровождаться увеличением спроса на социальные пособия по инвалидности как в денежной, так и в натуральной форме (социальные услуги), что потребует соответствующих финансовых ассигнований из бюджетов всех уровней.

4. *Сохранении в качестве массового, распространенного такого социального явления, как бедность.* Даже если исходить из предположений о том, что доля лиц с доходами ниже прожиточного минимума будет сокращаться ежегодно в среднем на 1 процентный пункт (что является, на наш взгляд, весьма оптимистичным предположением), то к концу предстоящего десятилетия более 13% всего населения сохранят статус бедных, и их содержание потребует изыскания средств на выплату соответствующего пособия.

3. *Увеличении, по мере экономического развития страны, положительного сальдо миграции населения из бывших союзных республик.* В результате несколько возрастет потребность в финансовых ресурсах для выплаты пособий вынужденным переселенцам. Эта потребность также будет связана с необходимостью финансирования расходов по переселению части избыточного населения из ряда районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, районов Северного Кавказа, зон радиоактивного заражения и регионов чрезвычайных ситуаций, вероятность которых весьма высока.

¹ Пенсионное обеспечение и социальная защита населения в 1996 году, стат. сборник. Минтруд России, М., 1997, с. 109, 155, 231.

4. *Сохранении, с последующим сокращением, достаточно высокого общего уровня заболеваемости населения, в том числе в связи с профзаболеваниями и производственным травматизмом.*

Таким образом, с учетом вышеизложенного можно утверждать, что в предстоящем десятилетии спрос населения на социальные пособия несколько сократится как в абсолютном, так и в относительном выражении. Вместе с тем, учитывая необходимость повышения нормативов социальных выплат, а также качества социальных услуг по мере ожидаемого перехода к экономическому росту и соответствующему росту уровня доходов и общего уровня жизни населения, **абсолютная величина потребности в финансовых ресурсах для их обеспечения не только не сократится, но наоборот, возрастет.**

С другой стороны, следует учитывать и основные современные особенности системы предоставления социальных выплат в России:

- чрезвычайно высокая степень “огосударственности” системы социальных выплат, законодательно не предусмотренное участие в ней институтов гражданского общества, предпринимателей, профсоюзов и, особенно, самого населения (как организационное, так и финансовое);
- организация социальных выплат преимущественно на началах социального обеспечения, неразвитость системы социального страхования;
- множественность видов и форм социальных выплат, а также категорий их получателей (бенефициариев);
- преобладание уравнительного, безадресного порядка предоставления социальных пособий, основанного на категорийном подходе определения реципиентов;
- отсутствие обоснованных, прозрачных, ясных принципов, критериев и стандартов предоставления социальных выплат, адекватных характеру защищаемых социальных рисков;
- ведомственная разобщенность, параллелизм и дублирование выполнения сходных функций, а также перекрестное финансирование/субсидирование социальных выплат из бюджетов различных уровней и типов;
- незавершенность правового разграничения полномочий органов государственной власти различного уровня в области организации социальных выплат, несбалансированность возложенных на них полномочий с ресурсами, находящимися в их распоряжении;
- отсутствие эффективного оперативного контроля за обоснованностью определения контингентов получателей социальной помощи, ее своевременным и в требуемом объеме предоставлением, а также за движением соответствующих социальных трансфертов;

- недостаточность размеров социальных выплат для обеспечения доходов населения; ограниченная доступность/неполностью удовлетворяемые спрос населения на социальные выплаты; несвоевременность их получения населением.

С учетом вышеизложенного можно сформулировать следующие **основные положения концепции реформирования системы социальных пособий в Российской Федерации.**

1. Процесс реформирования потребует достаточно длительного времени, с учетом социально-политической и финансово-экономической сложности проблемы.

2. Наиболее реалистичным и предпочтительным, с позиций объективных предпосылок (политических, демографических и макроэкономических), представляется 10-летний период проведения реформы – 2000 - 2010 гг.

3. В течение этого периода предлагается выделить два этапа осуществления реформы.

На первом этапе – 2000-2005 гг. представляется возможным осуществление: а) оперативных, неотложных мер, связанных с устранением очевидных недостатков/просчетов в организации предоставления социальных пособий; б) отработки (научной, экспериментальной и др.) правовых, организационных, финансовых и материально-технических вопросов широкомасштабного реформирования; в) накопления/мобилизации определенных финансовых резервов для реализации второго этапа реформы; г) подготовки кадров; д) осуществления специальной программы информирования общественности в целях достижения общественного согласия по вопросу реформирования системы социальных пособий.

На втором этапе – 2005-2010 гг. представляется возможным приступить к практическому широкомасштабному развертыванию реформированной системы социальных гарантий.

4. Реформа должна осуществляться в рамках национальной программы, подготовленной при широком участии представителей всех социальных групп и слоев общества, регионов страны, всенародно обсужденной и получившей поддержку общественности.

5. Целью разработки и реализации программы должно стать создание системы, обеспечивающей:

- соответствие предоставляемых социальных пособий перечню, характеру и уровню защищаемых ими социальных рисков;

- минимальную достаточность социальных пособий при возмещении ущерба, возникающему вследствие действия различных социальных рисков;

- своевременность предоставления и получения социальных пособий;
- доступность социальных пособий, сохранение законных прав на их получение независимо от места жительства людей;
- недискриминационность, социальная справедливость предоставления социальных пособий, независимо от принадлежности реципиентов к определенным демографическим, этническим, социальным, профессиональным и иным группам населения;
- социальная эффективность социальных выплат, обеспечивающая достойный уровень жизни защищаемого населения и, в то же время, предотвращающая возникновение социального иждивенчества трудоспособных населения.

6. Создаваемая система социальных пособий должна отвечать следующим принципам:

- правовой обеспеченности и стабильности, достигаемой за счет разработки и принятия пакета новых законодательных и иных нормативных правовых актов, а также внесения необходимых изменений и дополнений в действующую нормативную правовую базу предоставления социальных пособий;

- финансовой обеспеченности/достаточности и устойчивости для удовлетворения основных, базовых потребностей населения в социальном обеспечении, возмещения утраченного заработка/дохода, достигаемой за счет обязательного участия всех членов общества в финансировании социального обеспечения (принцип солидарности), расширения перечня субъектов осуществления социальных пособий, изменения условий, принципов и источников их финансирования, обеспечения наиболее полного, целесообразного и прозрачного использования бюджетных средств, средств внебюджетных социальных фондов и иных источников финансирования как для нужд собственно населения, так и в интересах развития экономики страны, надежного и прибыльного инвестирования соответствующих финансовых ресурсов;

- управляемости, достигаемой за счет четкого разграничения функций, полномочий, ответственности и ресурсного обеспечения различных субъектов, создания соответствующей материальной, информационной и кадровой базы, а также участия всех социальных партнеров в управлении системой социальных пособий;

- научной обоснованности, достигаемой за счет применения экспериментально отработанных нормативов и стандартов, социальных технологий, выработанных с учетом доказавшего свою эффективность отечественного и международного опыта.

Сергеев
20/11

Стратегия реформы системы социальных пособий, разработанная применительно к этим целям и принципам, предусматривает поэтапно:

- перевод системы социальных пособий преимущественно на страховые принципы, с учетом размера страховых взносов/стажа работы застрахованных лиц;
- переход к международно признанным: а) классификации видов страховых рисков, б) видам соответствующих пособий, в) условиям их предоставления и г) нормам предоставления пособий;
- повышение размеров социальных пособий с целью их доведения до уровней, предусмотренным международным правом;
- сохранение у населения накопленных/приобретенных в соответствии с действующим законодательством прав на социальные пособия до 2010 года, с последующим переходом к новым условиям их предоставления: заблаговременное широкое информирование об этом населения страны;
- сокращение объемов и удельного веса прямых бюджетных расходов в финансировании социальных пособий при одновременном увеличении масштабов их финансирования из внебюджетных источников, включая привлечение средств самих граждан на основе создания механизма финансовой заинтересованности;
- переход от бесплатного к преимущественно платному предоставлению социальных услуг;
- переход от натуральной к преимущественно денежной форме предоставления пособий;
- преобразование существующих пособий нестрахового характера в пособие по бедности; развитие рынка социальных услуг, основывающегося на конкуренции предприятий и организаций-производителей различных форм собственности и создание соответствующей инфраструктуры (финансовой, информационной, сервисной и пр.);
- изменение условий и размеров предоставления отдельных пособий (пособий по материнству на тех же условиях и в тех же размерах, что и пособие по временной нетрудоспособности, их увязка с размером пособия по безработице; замена пособия по инвалидности третьей группы на пособие по бедности, объединение пособий по инвалидности первой и второй групп в единое пособие с упразднением порядка обязательного выхода на пенсию и пр.).

Реализация этой стратегии, целей реформы предполагает необходимость осуществления в течение 2000-2010 годов программы реформы, предусматривающей комплекс следующих мероприятий (таблица 6).

Таблица 6

**Основные мероприятия программы реформы
системы социальных пособий в Российской Федерации**

№ п/п	Наименование мероприятия
	1-й этап (2000-2005 годы)
1.1	Введение на 5-ти летний срок моратория на: - принятие новых нормативных правовых актов, связанных с расширением действующего перечня социальных пособий, контингентов их получателей; - выплату дополнительных региональных социальных пособий из бюджетов субъектов федерации, получающих финансовую поддержку из федерального фонда, в случае несвоевременного и не в полном объеме выполненных обязательств перед населением по пособиям федерального характера. Сокращение объемов социальных трансфертов в случае нарушения этого обязательства на соответствующую сумму.
1.2	Ратификация Российской Федерацией Конвенции МОТ №102 и /или Европейской конвенции о социальном обеспечении (с оговорками).
1.3	Осуществление комплекса практических мер, обеспечивающих реализацию принципа адресности при предоставлении социальных пособий: - создание правовых условий проверки доходов нуждающихся в помощи домохозяйств; - разработку и тиражирование типовых методических рекомендаций по оценке нуждаемости семей в социальных пособиях; - создание программных средств, обеспечивающих учет денежных средств, натуральной помощи и льгот получателями пособий и движение соответствующих финансовых ресурсов; - обеспечение территориальных органов социальной защиты населения необходимыми техническими и программными средствами, обучение персонала; - дополнительное бюджетное финансирование территориальных органов социальной защиты населения в связи с переходом на адресные принципы назначения и выплаты социальных пособий.
1.4	Внесение в действующие нормативные правовые акты изменений и дополнений, предусматривающих: - введение единой терминологии, определяющей виды, формы и условия предоставления социальной помощи; - переход к адресному предоставлению всех видов и форм социальной помощи – на основе оценки нуждаемости, с учетом среднедушевого дохода семей и регионального прожиточного минимума, а также собственности семей, дающей возможность получения дополнительного дохода; - учет и включение стоимости всех видов предоставляемой гражданам социальной помощи в налогооблагаемую базу; - финансирование социальных пособий, предоставляемых в зависимости от отраслевой/профессиональной принадлежности граждан из бюджетов соответствующих органов государственной власти; - отказ от представления ныне действующих льгот на членов семьи бенефициария;

	- расширение спектра платных социальных услуг, с учетом уровня нуждаемости бенефициариев и функционального значения видов помощи для жизни и состояния здоровья человека.
1.5	Разработка основ федерального законодательства, регламентирующего, с учетом международного опыта и международных обязательств Российской Федерации, единые требования к видам, формам, основаниям, условиям, порядку и срокам назначения, размерам социальных пособий.
1.6	Разработка методологических, методических и организационно-правовых основ, проведение серии широкомасштабных экспериментов по отработке моделей: - предоставления социальных пособий через коммерческие банки с открытием в них лицевых счетов гражданам, имеющим право на соответствующие социальные пособия; - перевода основной части социальных пособий на условия социального страхования, с последующей разработкой проектов соответствующих нормативных правовых актов.
1.7	Разработка и экспериментальная отработка норм нового федерального законодательства, определяющего условия, характер и стимулирующего участие негосударственных, в том числе коммерческих, структур в предоставлении социальных пособий, включая развитие институтов негосударственного социального страхования (пенсионного, медицинского, от безработицы и пр.), а также создание социальных инвестиционных фондов.
1.8	Разработка методологии и методики определения минимально необходимых размеров социальных пособий с учетом специфики соответствующих социальных рисков, их экспериментальная апробация в ряде регионов страны.
1.9	Разработка механизма (правового, организационного, финансового, информационного) перевода социальных пособий из натуральной в денежную форму (в том числе путем внедрения жилищно-коммунальных, транспортных и медицинских ваучеров). Осуществление экспериментальной проверки в ряде регионов страны, разработка проектов соответствующих нормативных правовых актов.
1.10	Разработка и практическое внедрение методики определения размеров социальных трансфертов и их учета в межбюджетных отношениях (в т.ч. во взаимоотношениях с субъектами Федерации и иными субъектами организации и предоставления социальных пособий).
1.11	Использование части средств социальных займов Российской Федерации у международных финансовых организаций (в частности, средств займа СПАЛ) для укрепления материальной базы учреждений социальной защиты населения России, повышение доступности услуг и повышение качества обслуживания населения.
1.12	Экспериментальная отработка механизма перераспределения между социальными внебюджетными фондами непрофильных функций, связанных с предоставлением социальных пособий, и соответствующего изменения тарифов страховых взносов и последующая разработка проектов соответствующих нормативных правовых актов.

1.13	Отработка программно-технических средств ведения единых социальных счетов населения.
1.14	Разработка и принятие законодательства, регулирующего актуарную деятельность в области социального страхования в Российской Федерации.
1.15	Разработка методологии и методики определения на средне- и долгосрочный период тарифов страховых взносов населения во внебюджетные социальные фонды.
1.16	Разработка, экспериментальная отработка механизмов формирования именных накопительных счетов граждан во внебюджетные социальные фонды и подготовка проектов соответствующих нормативных правовых актов.
1.17	Разработка проекта соглашения между Российской Федерацией и субъектом Федерации, а также между субъектом Федерации и органом местного самоуправления относительно условий реализации принципа совместного ведения при организации социальной защиты населения (включая предоставление социальных пособий) и их последующее заключение.
1.18	Отработка концепции и механизмов приватизации и акционирования при участии населения части стационарных учреждений и предприятий социальной защиты населения.
1.19	Реорганизация государственной системы социальной защиты населения с целью обеспечения ее управляемости по вертикали.
1.20	Создание целевого резерва финансовых ресурсов для реализации системной реформы социальных пособий (за счет свободного остатка средств внебюджетных социальных фондов, части средств, поступающих от оказания платных услуг населению, экономии, достигаемой за счет внедрения принципа адресности, сокращения вследствие естественной убыли числа получателей пособий, внешних заимствований Российской Федерации и пр.)
1.21	Проведение аудита организаций, учреждений и предприятий системы социальной защиты населения с целью выработки мер, обеспечивающих повышение эффективности управления финансовыми ресурсами.
1.22	Начало национальной PR – компании
II-й этап (2005-2010 годы)	
2.1	Принятие нового федерального законодательства и соответствующих нормативных правовых актов субъектами Российской Федерации.
2.2	Практическая реализация нового социального законодательства и иных мероприятий, предусмотренных программой реформ.
2.3	Мониторинг за ходом реализации программы и внесение, при необходимости, изменений и дополнений.
2.4	Осуществление комплексной программы информирования общественности о ходе реформы социальных пособий.
2.5	Систематическое/периодическое повышение размеров социальных пособий с учетом динамики потребительских цен.