

Глава 3

Государственное регулирование доходов и занятости населения

Формирование доходов

В 2001—2002 гг. в России продолжался процесс восстановления реального уровня доходов населения, что было обусловлено относительно быстрым ростом доходов от занятости (оплата труда и предпринимательские доходы) на фоне снижения инфляции и реализацией мер по повышению пенсий и ограничению бедности. В результате покупательная способность населения заметно повысилась. В 2002 г. в структуре денежных доходов населения серьезных изменений не наблюдалось: доля оплаты труда составила 66%, доля доходов от предпринимательской деятельности — 12% и доля социальных трансфертов — 14%. За рассматриваемые два года фактическое конечное потребление домашних хозяйств росло намного быстрее, чем валовой внутренний продукт: в 2001 г. на 1% прироста ВВП проходило 1,7% прироста фактического конечного потребления домашних хозяйств, а в 2002 г. (за первый квартал) — 1,8% (рисунок 3.1). «Теневая» экономическая деятельность продолжала оставаться для значительной части населения основным источником средств к существованию — доля скрытой оплаты труда в ВВП сохранялась высокой (11%). Это означает, что примерно четверть от общего объема вознаграждения за труд всех наемных работников в экономике России (заработная плата и жалованье) выплачивается неофициально (вставка 3.1).

В 2001 г. выросли активы сектора домашних хозяйств, которые в 1999—2000 гг. характеризовались отрицательным приростом, что было следствием финансового кризиса 1998 г.; стали расти наличные деньги на руках у населения, на счетах в банках, сократился прирост задолженности по зарплате.

Обеспечение собственного потребления за счет личного подсобного сельского хозяйства — чрезвычайно распространенное явление не только среди сельских

жителей, но и среди горожан. Во многом это объясняется тем, что в сельских населенных пунктах, поселках городского типа и малых городах предложение рабочей силы превышает спрос на нее или они не соответствуют друг другу по профессиям и квалификации. И население вынуждено использовать личные подсобные хозяйства как источник доходов (если удастся реализовать выращенную продукцию) или для собственного потребления. Структура бюджета времени отличается гипертрофированными затратами на ведение домашнего хозяйства из-за низких доходов у значительной части населения и необходимости ограничить траты денежных средств на покупку тех товаров и услуг, которые могут быть произведены членами домашнего хозяйства самостоятельно.

В течение 2001—2002 гг. не произошло также серьезных изменений в географическом распределении доходов населения, богатства и бедности. В число «лидеров» по номинальному уровню душевых денежных доходов населения устойчиво входят Москва, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа, республики Коми и Саха (Якутия), Камчатская, Магаданская, Мурманская и Сахалинская области. В последнее время улучшилась ситуация в Московской, Белгородской, Ярославской областях, городе Санкт-Петербурге. Среди беднейших регионов традиционно числятся большинство республик Северного Кавказа и Поволжья, а также Ивановская область. Наиболее высокая покупательная способ-

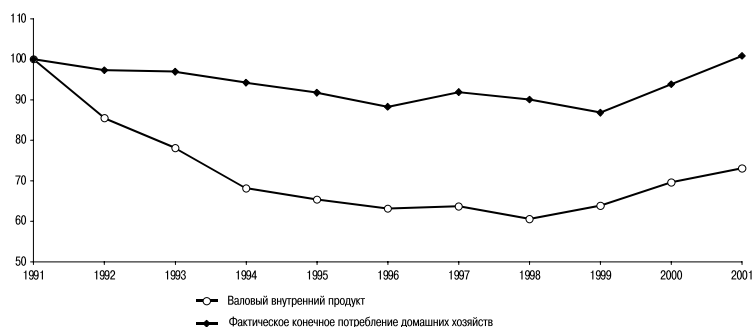
Структура бюджета времени отличается гипертрофированными затратами на ведение домашнего хозяйства из-за низких доходов у значительной части населения и необходимости ограничить траты денежных средств на покупку тех товаров и услуг, которые могут быть произведены членами домашнего хозяйства самостоятельно

Вставка 3.1

«...теневая экономика открывает возможность неподконтрольной государству хозяйственной деятельности; она формирует новые экономические ниши, которые облегчают населению выживание в условиях спада официальной экономики и снижения уровня жизни».

Источник: Леонид Косалс. Между хаосом и социальным порядком. Pro et Contra, 1999. Т. 4. № 1. С. 45.

Рисунок 3.1. Валовой внутренний продукт и фактическое конечное потребление домашних хозяйств по денежным доходам (в % к 1991 г. в сопоставимых ценах)



ность денежных доходов населения в расчете на душу с учетом межрегиональных различий в уровнях цен наблюдалась в Москве, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, Республике Коми, городе Санкт-Петербурге, Самарской и Кемеровской областях, а самая низкая в — Республике Ингушетия, Усть-Ордынском Бурятском, Коми-Пермяцком и Агинском Бурятском автономных округах, Ивановской области, республиках Марий Эл, Калмыкия, Дагестан, Чувашской Республике.

Несмотря на то, что острой проблемой для России продолжала оставаться высокая распространенность бедности (25% в 2002 г.), само население стало оценивать свое личное материальное положение в 2002 г. более позитивно по сравнению с 2000 г. Это подтверждают результаты выборочного обследования потребительских ожиданий населения, проводимого Госкомстатом России ежеквартально: так, каждый шестой опрошенный стал считать, что оно улучши-

лось в течение года. При этом абсолютное большинство из тех, кто ожидает положительных изменений своего материального положения, связывают это с личными обстоятельствами (73,2% в третьем квартале 2002 г.) и только 16,1% граждан надеются на то, что их благосостояние улучшится благодаря изменению общеэкономических условий в стране. Доля тех респондентов, которые считают вероятным формирование личных сбережений, к третьему кварталу 2002 г. выросла до 13,6% против 4,3% в четвертом квартале 1998 г., т. е. более чем в три раза, а доля тех, кто обеспечивает свое потребление за счет долгов или использования сбережений сократилась за этот же период в два раза (с 49,7% до 24,8%).

Бесспорно, одним из наиболее положительных явлений последних двух лет является заметное замедление инфляции (за 1998—2000 гг. цены выросли более чем в три раза, а за 2001—2002 гг. — на 36,5%). С этим обстоятельством связано общее улучшение восприятия населением экономической ситуации, так как скачок цен в 1998 г. (в 1,8 раза) произошел после самых низких темпов их роста в России с 1992 г. (вставка 3.2).

Попытки государства заставить население полностью покрывать за собственный счет содержание жилищно-коммунального хозяйства натолкнулись на существенные ограничения со стороны материальных возможностей потребителей выполнить эти требования. Тем не менее в 2001—2002 гг. продолжилась тенденция опережающего роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги по сравнению с общим индексом цен на товары и услуги. В среднем на душу доля расходов на оплату жилья и коммунальных услуг составляет около 5% от общего объема потребительских расходов. Федеральный стандарт уровня платежей граждан по всем видам жилищно-коммунальных услуг был установлен Правительством Российской Федерации в 2002 г. на уровне 90% (в 2001 г. — 80%, а в 2000 г. — 70%). Но население возмещало в 2000 г. 53% затрат предприятий жилищно-коммунального хозяйства, а в 2001 г. — 59%. Таким образом, реформа жилищной сферы, которая затрагивает абсолютно всех людей, проживающих на территории страны, продвигается по «мягкому» варианту.

Вставка 3.2

«Для общества в период трансформации самые трудные — первые несколько лет, поскольку нестабильно все: система управления, стоимость денег и даже сама граница государства. В настоящее время этот период завершен. Через 10 лет с момента начала проведения рыночных реформ вероятность того, что следующий год будет похож на текущий, существенно выше, чем в начале 90-х гг. Конституционная передача президентской власти от Б. Ельцина к В. Путину в последний день прошлого тысячелетия является хорошим симптомом, свидетельствующим о том, что дела постепенно налаживаются».

Источник: Ричард Роуз. Десятилетие сдвигов, но без особого успеха//Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2002. №4 (60). С.34.

Рисунок 3.2. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн человек



Доходы от занятости

Для динамики заработной платы в 2001—2002 гг. характерны были высокие темпы роста, которые заметно превышали рост цен. Это является важным фактором, определяющим общую экономическую ситуацию, так как подавляющее большинство занятых в экономике продолжают составлять наемные работники. За последние 10 лет развитие малого бизнеса в форме индивидуального предпринимательства без образования юридического лица привело к тому, что численность самозанятых достигла 4,7 млн человек. Прежде всего, они работают в розничной торговле, бытовом обслуживании, строительстве и на автомобильном транспорте, т. е. там, где обращаются наличные деньги, а экономические операции легче (по сравнению с крупным бизнесом) не фиксировать в бухгалтерских документах и не оформлять юридически отношения найма персонала, аренды оборудования, помещений.

Однако, несмотря на рост заработной платы, ее уровень остается низким, если сравнивать его с уровнем в экономически развитых странах Европы и Северной Америки. В то же время в пересчете на доллары США по официальному обмен-

ному курсу средняя начисленная заработная плата в расчете на месяц составила в 2002 г. 141 долл. США (4,4 тыс. руб.), что почти в два раза выше, чем в 1998—1999 гг., а если пересчитать ее через паритет покупательной способности рубля к доллару США, то она составит почти 380 долл. На официальную месячную заработную плату, которую в среднем получил работник в России в 2002 г., можно было приобрести 2,4 набора товаров и услуг, соответствующего минимальной потребительской корзине.

В России сохраняется большое число рабочих мест с уровнем оплаты труда ниже величины прожиточного минимума; как правило, эти рабочие места сконцентрированы в «бюджетном» секторе экономики (рисунок 3.2). Низкие заработки работников здравоохранения, образования и культуры способствуют развитию здесь «теневых» экономических взаимоотношений, включая дополнительные неформальные денежные выплаты, подарки, подношения и т. п.

Даже без учета «теневых» заработков, основываясь только на результатах официальных статистических обследований организаций о распределении работников по размерам начисленной заработной платы, неравенство в рас-

В России сохраняется большое число рабочих мест с уровнем оплаты труда ниже величины прожиточного минимума

Принцип оплаты наемного труда предполагает формирование взаимоотношений работодателя и работника через кредитование последним нанимателя в ограниченных договором временных рамках

Покупательная способность заработной платы во многих случаях снижается из-за несвоевременного ее получения работниками

пределении фонда оплаты труда чрезвычайно велико. Так, уровень заработной платы в среднем у 10% высокооплачиваемых наемных работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) в апреле 2002 г. был почти в 30 раз выше, чем у 10% наиболее низкооплачиваемых работников. На долю 10% высокооплачиваемых работников приходилось 36,7% общего фонда оплаты труда всего наемного персонала.

В качестве положительного явления на рынке труда с точки зрения заработной платы следует рассматривать сокращение размеров просроченной задолженности по ее выплате, которая уменьшилась к 1 января 2003 г. по сравнению с 1 января 2001 г. на 3,5%. Количество предприятий, где наблюдается это явление, и численность персонала, перед которым есть задолженность по оплате труда, также существенно сократились — на 33% и 34% соответственно. Если в конце 2000 г. размер просроченной задолженности по заработной плате в 2,1 раза превышал фонд зарплаты в организациях, имеющих задолженность в этой области, то к концу 2002 г. это превышение снизилось до 1,9 раза. Принцип оплаты наемного труда предполагает формирование взаимоотношений работодателя и работника через кредитование последним нанимателя в ограниченных договором временных рамках. Вот почему сокращение распространенности случаев нарушений договорных обязательств работодателями в виде произвольных переносов сроков выплаты вознаграждения за труд является свидетельством улучшения общей экономической ситуации в стране. Однако следует признать и то, что для отдельных работников и предприятий положение не изменилось, а в ряде случаев причиной просроченной задолженности по выплате зарплаты является невыполнение обязательств бюджетами разных уровней.

В 2001—2002 гг. не произошло резких изменений в межотраслевой дифференциации оплаты труда: лидирующее положение по ее уровню продолжают занимать предприятия топливно-энергетического комплекса, среди отстающих — отрасли бюджетной сферы, сельское хозяйство, легкая промышленность.

Среднемесячная начисленная заработная плата работников отраслей бю-

джетной сферы в 2002 г. росла опережающими темпами по сравнению с ростом заработной платы в целом по экономике. В 2003 г. среднемесячная заработная плата в образовании, культуре и искусстве составила 67% от среднероссийского уровня, в здравоохранении — 72%, что на 8—11 процентных пунктов выше, чем в 2001 г. Вместе с тем в апреле 2002 г. 40—50% работников отраслей здравоохранения, образования, культуры и искусства имели заработную плату на уровне или ниже величины прожиточного минимума, рассчитанного для трудоспособного населения.

Покупательная способность заработной платы во многих случаях снижается из-за несвоевременного ее получения работниками. Несмотря на снижение в 2001—2002 гг. масштабов задолженности по заработной плате, проблема невыплат, возникшая в начале 1990-х гг., по состоянию на 1 марта 2003 г. затрагивала в образовании, здравоохранении, социальном обеспечении, культуре и искусстве более 600 тыс. человек, или 6% всех работающих в этих отраслях. Основная причина наличия задолженности по заработной плате — нехватка средств в бюджетах субъектов Российской Федерации. На долю задолженности по этой причине приходится от 69% в здравоохранении до 95% — в образовании.

По сравнению с 1999—2000 гг. в 2001—2002 гг. общее число занятых в экономике выросло с 62 млн человек в мае 1999 г. до 66 млн в мае 2002 г., при этом значительно увеличилось число тех из них, кто ищет дополнительную занятость (до 9 млн человек). В расчете на одного занятого фактическое количество рабочих часов в неделю на основной работе оставалось стабильным. Большинство из тех, кто имеет дополнительную занятость, по основному месту работы являются работающими по найму, а подрабатывают они в качестве самостоятельно занятых.

Пенсии

Размер назначенных пенсий к 1 октября 2002 г. увеличился по сравнению с 1 октября 2001 г. на 29% и составил 1461 рубль в

расчете на месяц, или 46 долл. США в пересчете по официальному обменному курсу. Уровень пенсионного обеспечения населения России, определяемый через размер пенсии по отношению к средней заработной плате, крайне низок (31 и 32%) и практически не изменился за последние два года (рисунок 3.3).

Реализация мероприятий в области пенсионного обеспечения затрагивает каждого четвертого жителя страны. Начиная со второго полугодия 2001 г. рост пенсий, опережающий инфляцию, приблизил средний размер назначенной пенсии к величине прожиточного минимума пенсионера, а в третьем квартале 2002 г. размер пенсии превысил ее. Величина прожиточного минимума обеспечивает удовлетворение исключительно первоочередных потребностей, поэтому тот факт, что в 2002 г. размер средней пенсии в России сравнился с величиной прожиточного минимума пенсионера, является бесспорным достижением государства, которое тем не менее не следует переоценивать. В подтверждение можно отметить, что минимальный размер пенсии по старости (с учетом компенсации) в 2001 г. составил лишь 41% от величины прожиточного минимума пенсионера против 77% в 1997 г. При этом однако следует учесть и то, что в 2000 г. была изменена методика расчета прожиточного минимума (в том числе и для пенсионеров), в соответствии с ко-

Вставка 3.3

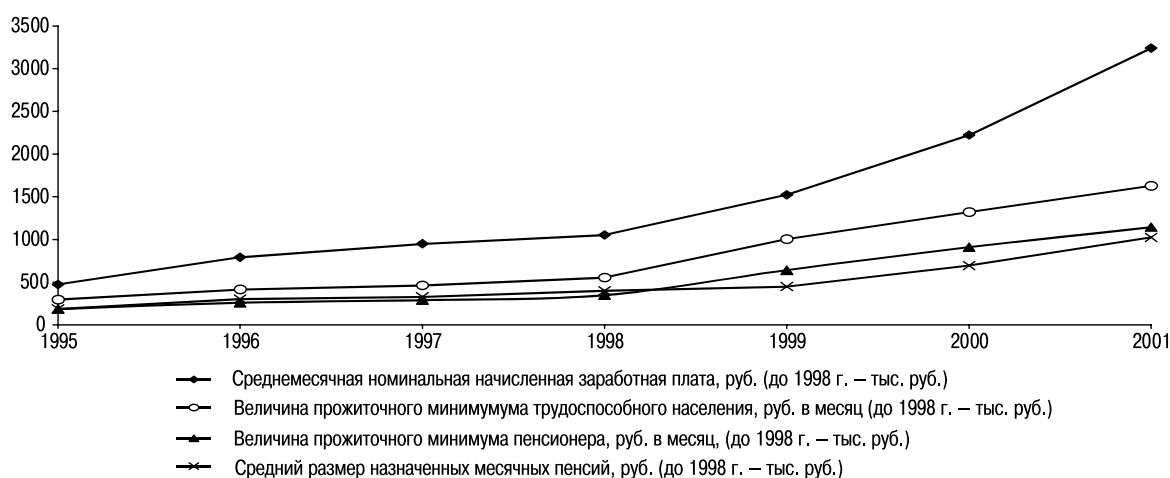
«Достаточно, на первый взгляд, неожиданно 2001 г. стал годом прорыва в многолетних дискуссиях о российской пенсионной реформе. За это время было подготовлено и утверждено законодательство в области государственного пенсионного обеспечения, оформившее рамки новой пенсионной системы и изменившее правила игры для нынешних и будущих получателей распределительных пенсий. Принятие законопроектов в области накопительного и профессионального пенсионного обеспечения оказалось не настолько стремительным, однако и здесь дискуссия перешла из плоскости концептуальной, включающей обсуждение того, надо или нет проводить такую реформу, в плоскость практическую, связанную с обсуждением конкретных механизмов реализации предложенных вариантов реформы».

Источник: Обзор экономической политики в России за 2001 г. /Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2002. С. 149.

торой стандарт потребления пенсионера был увеличен на четверть (вставка 3.3).

Материальное положение лиц старшего поколения в России отличается довольно низкими доходами и структурой потребительских расходов с гипертрофированными долями затрат на питание и приобретение товаров повседневного спроса. Отдых и лечение для большинства из них недоступны. Ухудшает ресурсные возможности многих пожилых людей и то, что в России семьи одиноких пенсионеров — довольно распространенное явление, так как мужчины живут на 13 лет меньше женщин. Низкий размер пенсий вынуждает пенсионеров продолжать работать и по достижении пенсионного возраста. Большинство из них заняты на низкооплачиваемой и непрестижной работе.

Рисунок 3.3. Среднемесячная начисленная заработная плата и средний размер назначенных месячных пенсий в сравнении с прожиточным минимумом



Вставка 3.4

«Когда волна проблем захлестывает общество, лучше всего держать голову над водой. Если Вас все-таки накрыло, надо постараться вынырнуть. У граждан России есть и третья альтернатива — стать бедняками. Адаптация наступает, когда люди находят возможность обеспечить семью всем необходимым в новых изменившихся условиях, либо используя для этого старые связи, либо осваивая возможности формирующегося рынка. Если такое решение проблем оказывается невозможным, россиянам приходится проявлять изворотливость, ремонтируя старые вещи взамен покупки новых. Если в семье нет денег, чтобы купить одежду, приходится латать дыры до тех пор, пока не появятся средства на покупку новых вещей. Если невозможно купить что-то к праздничному столу, в ход идут овощи, выращенные на дачном участке. Изворотливость подразумевает преодоление сложностей, возникающих в переходный период. Обнищание же — результат вынужденного отказа от многих нужных вещей. Ненадежность снабжения и постоянный дефицит, сопровождающие советскую плановую экономику, научили россиян адаптироваться и проявлять изворотливость».

Источник: Ричард Роуз. Десятилетие сдвигов, но без особого успеха//Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2002. №4 (60). С. 31.

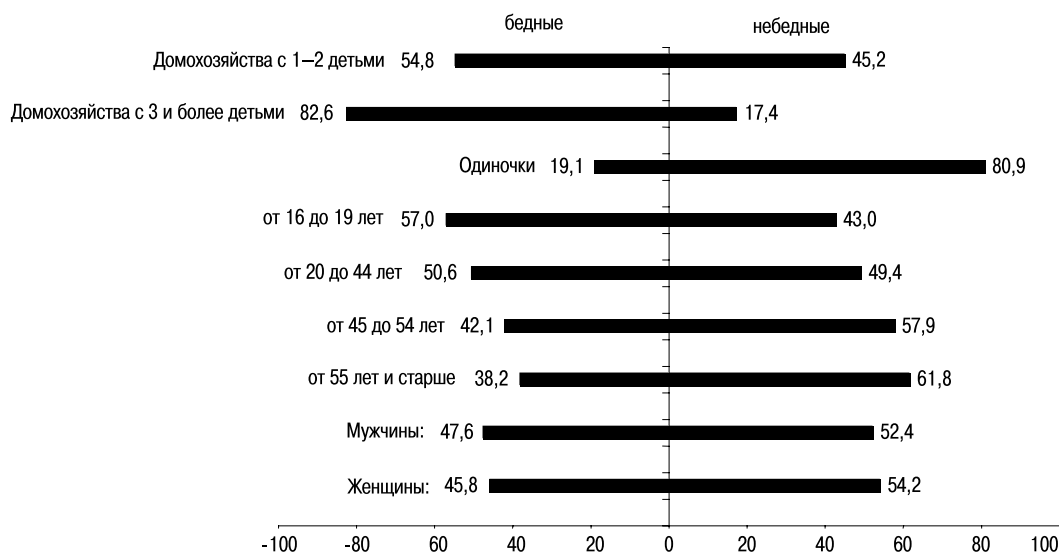
зины предполагает, что он сделан в соответствии с материальными возможностями. Сегодня сложились слой бедных и слой богатых; идет дифференциация среднего слоя, верхняя (наиболее состоятельная) часть которого ориентируется на схему потребительского поведения обеспеченной части общества, а менее состоятельная балансирует на грани бедности, определяемой прожиточным минимумом (вставка 3.4).

С точки зрения социальной стратификации в 2001—2002 гг. не произошло заметных изменений — основная масса населения испытывает определенные трудности в обеспечении личного потребления, хотя и имеет доходы выше границы бедности. Неустойчивость их материального положения доказал финансовый кризис 1998 г., когда большие группы домохозяйств со средними доходами были вынуждены перейти в бедные потребительские слои, изменить структуру расходов. В России сформировался слой бедных, в состав которого, наряду с многодетными и неполными семьями, входят и те семьи, где работающие имеют заработки ниже границы бедности (рисунок 3.4). Бедные семьи часто вынужденно отказываются от приобретения товаров и услуг за деньги, проявляют высокую активность в личном подсобном сельском хозяйстве для

Неравенство населения по доходам

В России сложилась ситуация, когда в качестве главной характеристики принадлежности семьи или отдельного лица к определенному социальному слою выделяется величина дохода (заработка), которая, в свою очередь, формирует и потребительское поведение. Это означает, что идет интенсивный процесс формирования типов потребления, обусловленных разными возможностями семей. Выбор потребительской кор-

Рисунок 3.4. Распределение бедности в России в 2002 г. (по материалам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, в %)



обеспечения собственного потребления и т. п.

В качестве факторов, формирующих неравенство населения по доходам в России, кроме традиционных (наличие иждивенцев в семье, статус в занятости, безработица, различия в образовании), заметную роль играют чрезвычайно высокие разрывы в размерах оплаты труда среди занятых и нерегулярные ее выплаты. Характер распределения общего объема денежных доходов не изменился за последние два года — около 50% всех доходов принадлежит 20% наиболее состоятельного населения, 20% самых бедных имеют около 6% доходов.

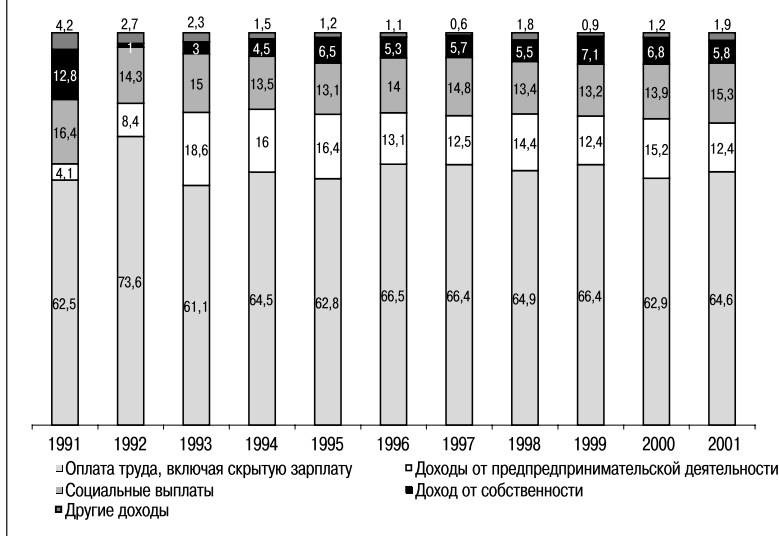
Дифференциация населения по уровню доходов во многом обусловлена статусом в занятости главы домохозяйства. В последние годы в России увеличилось число лиц, являющихся предпринимателями, чьи доходы и личное потребление прямо зависят от собственной трудовой и деловой активности (рисунок 3.5). Влияние этого слоя на степень неравенства населения по доходам возрастает. Также существенное воздействие на общее неравенство в распределении доходов в российском обществе имеют высокие заработки квалифицированных наемных работников, спрос на которых в экономике отличается устойчивостью.

Среди состоятельного населения в трудоспособном возрасте в большей степени представлены лица с высшим образованием. По результатам обследований потребительских ожиданий населения значительная доля респондентов (33,7—36,3% в 2002 г.) рассматривает накопление денег для оплаты образования как наиболее перспективное и правильное направление сбережений.

Государственная политика занятости

Политика занятости является неотъемлемым элементом государственной политики в рыночной экономике. Наряду с законодательным обеспечением основных гарантий работающему населению посредством установления стандартов минимальной заработной платы, условий труда, регламентации порядка найма и увольнения работников, политика за-

Рисунок 3.5. Структура домашних доходов населения



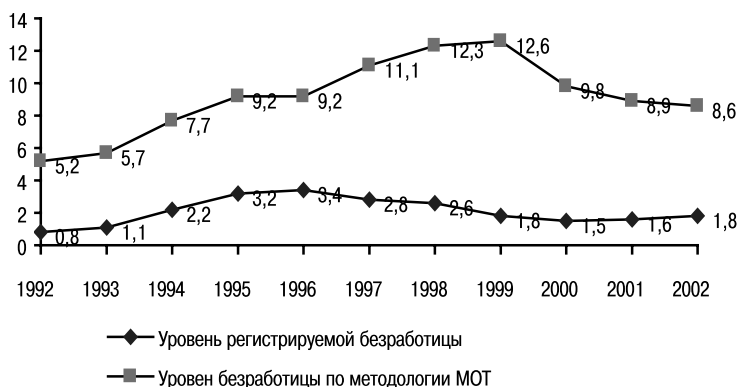
нятости предполагает тесное увязывание потребности экономики с потребностями субъектов рынка труда и требует одновременного решения двух блоков проблем. Первый из них связан с воздействием на факторы спроса на труд. Искусственное поддержание и стимулирование занятости консервирует зачастую устаревшую структуру рабочих мест и, следовательно, выступает фактором снижения экономической эффективности. При определении приоритетов промышленной политики как на федеральном, так и на региональном уровнях необходимо исходить из взаимоувязанных целей в области реструктуризации производства и развития занятости.

Второй блок предполагает разработку специальных мер по формированию предложения труда, его адаптации к текущему и перспективному спросу, т. е. механизм состыковки, соединения безработных и рабочих мест. Эти меры направлены на снижение социальной напряженности, связанной с наличием в обществе групп, утративших доход и социальный статус.

Политика занятости в России в 1990-е гг. представляла собой набор компенсационных мер, направленных на устранение наиболее острых, время от времени возникающих ситуаций и, по существу, сводилась к политике социальной помощи безработным. Поскольку в условиях острого дефицита ресурсов социальная помощь может быть оказана лишь ограниченному кругу наименее защищенных

Политика занятости является неотъемлемым элементом государственной политики в рыночной экономике

Рисунок 3.6. Динамика численности регистрируемых безработных и безработных, выявляемых обследованием рабочей силы по методологии МОТ в 1992–2000 гг., млн человек



Источник: Труд и занятость в России, 2001. М.: Госкомстат России, 2001. С. 162; Экономическая активность населения России. М.: Госкомстат России, 2002. С. 110.

граждан, не способных решить свои проблемы самостоятельно, государственная политика содействия занятости концентрировалась на регистрируемых безработных. Следует отметить, что в отличие от стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) расхождение показателей регистрируемой безработицы и открытой безработицы по-прежнему является «уникальностью» России, равно как и всех стран СНГ: если в первых соотношении данных показателей не является столь значительным и нередко регистрируемая безработица превышает открытую безработицу (в Венгрии, Хорватии,

Словакии, Словении), то в России открытая безработица на протяжении всего периода рыночных реформ в пять и более раз превышала данные по безработице, выявляемые административной статистикой Государственной службы занятости (ГСЗ) (см. рисунок 3.6, таблица 3.1).

Такое многократное расхождение показателей можно было бы отнести к чисто статистической проблеме, если бы ориентиром при разработке государственных программ служили показатели открытой безработицы. В России же по сей день планируемые государством действия ориентированы на очень узкий сегмент рынка труда — на регистрируемых безработных, несмотря на то, что уже практически не оспаривается тот факт, что показатели регистрируемой безработицы существенно искажают реальные масштабы этого явления, не дают адекватного представления о структуре и динамике безработицы в региональном разрезе и потому исключают из сферы внимания государства критические зоны безработицы. Однако если в первой половине 1990-х гг. приверженность показателю регистрируемой безработицы в России была обусловлена больше политическими причинами («низкая цена реформ»), то впоследствии на первый план вышли причины финансовые.

В 2001–2002 гг. был предпринят ряд принципиальных шагов, которые можно расценивать как попытку радикального изменения ситуации в проводимой

Таблица 3.1
Динамика показателей общей и регистрируемой безработицы в некоторых странах Восточной Европы и России в 1994–1999 гг., %

	Уровень безработицы, рассчитанный на основе данных административной статистики ГСЗ				Уровень безработицы, рассчитанный по данным общенациональных обследований рабочей силы			
	1994 г.	1996 г.	1998 г.	1999 г.	1994 г.	1996 г.	1998 г.	1999 г.
Хорватия	17,3	15,9	18,6	20,8	—	10,0	11,4	13,6
Венгрия	10,9	10,5	9,1	9,6	10,7	9,8	7,8	7,0
Польша	16,0	13,2	10,4	13,0	13,9	11,5	10,6	15,3
Словакия	14,8	12,8	15,6	19,2	13,7	11,1	11,9	17,1
Словения	14,2	14,4	14,6	13,0	9,0	7,3	7,7	7,4
Россия	1,6	2,6	1,9	2,2	7,4	9,7	13,2	12,6

Источник: Ch. O'Leary, A.Nesporova, A.Samorodov. Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Countries. ILO: Geneva, 2001. P. 18.

Закрепленные в принятом в июле 1991 г. Законе РСФСР «О занятости населения в Российской Федерации» базовые направления политики содействия занятости могли относительно успешно реализовываться до середины 1990-х гг. Это было обусловлено прежде всего особенностями формирования российского рынка труда: высоким уровнем избыточной занятости, накопившейся в скрытых формах; относительно невысокими темпами накопления открытой безработицы; психологическими барьерами, мешавшими обращению в службу занятости и сдерживавшими уровень регистрируемой безработицы; наличием значительных финансовых средств для осуществления государственных программ.

Признаки «сбоя» в социальной составляющей политики проявились в середине 1990-х гг., когда стали снижаться как совокупные затраты на ее финансирование, так и централизованный источник, предназначавшийся для сглаживания межрегиональных диспропорций. Отчасти это было обусловлено объективными трудностями переходного периода, «новизной» безработицы и сопряженных с ней проблем. Официальное признание самого явления безработицы вначале сопровождалось недооценкой его предполагаемых масштабов и переоценкой возможностей государства по поддержке граждан, столкнувшихся с проблемой безработицы. Не было также принято во внимание, что проведение любой целенаправленной политики по реформированию сферы занятости требует значительных финансовых затрат. Расходы на ее проведение в развитых странах всегда составляли значительную величину как по совокупным затратам, так и по доле в ВВП. В странах ЦВЕ государственные расходы по реформированию сферы занятости составляли 2,79% ВВП в Венгрии, 2,25% — в Польше, более 1% — в Болгарии¹. В России же они не превышали 0,32% ВВП на протяжении всех 1990-х гг., а в начале нового тысячелетия снизились до 0,16%.

Дефицит времени и отсутствие сознательных целенаправленных действий по институциональному обеспечению реформ в сфере занятости привели к возникновению фактического институционального вакуума. Институты, доставшиеся в наследство от советской системы, не могли эффективно функционировать в новых рыночных условиях без серьезного реформирования, новые же институты не получили должного развития. Ситуация обернулась разрушением системы трудовых и социальных гарантий, снижением защищенности работников в сфере оплачиваемой занятости, широким распространением неформальных отношений, обострением бедности.

По мере роста уровня и увеличения продолжительности безработицы система перестала выполнять свое основное назначение — обеспечение социально-приемлемого уровня

жизни безработных, позволяющего сосредоточиться на активном поиске работы. Об этом свидетельствуют следующие тенденции:

- снижение уровня охвата пособиями безработных граждан с 48,9% в 1995 г. (максимальный показатель) до 20,7% в 2000 г. и до 12,3% в 2001 г., уменьшение доли получателей пособия с 89% в 1994 предкризисном году до 60,6% в 2001 г.;
- увеличение численности безработных, получающих пособие, которое значительно ниже прожиточного минимума и не обеспечивает даже простое воспроизводство рабочей силы низкой квалификации;
- нарушение закона о занятости при выплатах пособий по безработице.

Кризис финансового обеспечения оказал двойственное влияние на развитие единственного института, обеспечивающего проведение государственной политики — Государственной службы занятости (ГСЗ). С одной стороны, жесткие финансовые ограничения послужили импульсом к интенсификации деятельности этой службы, появлению эффективных форм обслуживания (информационные и консультационные услуги, превентивная работа с безработными и работодателями), что позволило перейти от пассивного трудового посредничества к активному обучению методам поиска работы. С другой стороны, нарастание дефицита финансовых и административных ресурсов привело к ограничению доступа безработных к услугам ГСЗ, снижению качества оказываемых ею услуг. Со второй половины 1990-х гг. акценты в деятельности ГСЗ стали постепенно смещаться на «непрофильные» категории населения — учащихся, подростков, работников, обротившихся за вторичной занятостью.

Наличие единого источника финансирования различных по своему назначению направлений — материальной поддержки безработных и активных программ — при ежегодном уменьшении этого источника привело к ограничению и дестабилизации финансирования активной политики в целом. В этих условиях ГСЗ была вынуждена вводить дополнительные «фильтры», ограничивающие доступ безработных к этим программам, прежде всего к переподготовке. Это привело к тому, что начиная со второй половины 1990-х гг. и по настоящее время основной целью принятия федеральных программ содействия занятости фактически становится решение узковедомственной задачи — экономии финансовых ресурсов посредством искусственного сдерживания регистрируемой безработицы.

¹ См.: Неспорова А. Занятость и политика на рынке труда в некоторых странах с переходной экономикой. Выпуск 5. МОТ, 2000. С. 22, 23, 59; Ch. O'Leary, A. Nespорова, A. Samorodov «Manual on Evaluation of Labour Market Policies in Transition Economies». ILO: Geneva, 2001. Pp. 18, 43.

государством политике. К ним относятся прежде всего ликвидация Фонда занятости и перевод политики содействия занятости на бюджетное финансирование, а также принятие поправок к Закону РСФСР «О занятости населения в Российской Федерации» (вставка 3.5).

Основные результаты реформирования политики занятости

Переход к финансированию политики содействия занятости из средств федерального бюджета привел к определенным позитивным последствиям, но не изменил концепцию проводимой государством политики

Переход к финансированию политики содействия занятости из средств федерального бюджета привел к определенным позитивным последствиям: стабильности поступления государственных ресурсов в субъекты Российской Федерации и их целевому использованию; своевременности выплат пособий по безработице (впервые за последние пять лет была ликвидирована задолженность по пособиям); ликвидации неравенства безработных в доступе к пособиям в зависимости от места их проживания и семейного положения. Однако позитивные сдвиги оказались полностью связаны с укреплением централизованного начала и не изменили концепцию проводимой государством политики.

Во-первых, неразрешенным осталось противоречие между законодательно закрепленными страховыми принципами выплат пособий и отказом от этих принципов на практике. Принятые

в январе 2003 г. поправки к закону о занятости населения¹ также не сняли указанное противоречие. Вместе с тем, разрушая страховую систему, новый порядок финансирования не способствовал формированию полноценной системы материальной помощи безработным.

Во-вторых, по-прежнему сохраняется проблема стабильности финансового обеспечения государственных программ в долгосрочном периоде, ставших «заложниками» единственного источника — федерального бюджета. Опыт стран с переходной экономикой (Украина, Чехия, Казахстан), переживших ликвидацию фондов занятости и период бюджетного финансирования в конце 1990-х гг., показал, что возникавший дефицит государственных средств на социальную политику в целом покрывался за счет сокращения ассигнований на программы занятости, а высвобожденные средства направлялись на иные «горящие» социальные программы. Такое перераспределение привело к росту задолженности по выплатам пособий и свертыванию программ содействия занятости. По этой причине указанные страны вернулись к практике создания внебюджетных фондов.

В-третьих, усилилась неопределенность статуса ГСЗ, приведшая к оттоку из нее квалифицированных кадров. Объявленное в 2001 г. сокращение штата ГСЗ на практике обернулось добровольным уходом из службы около 1,5 тыс. высокопрофессиональных кадров. Причинами этого стали сокращение в два и более раз зарплаты работников районных и городских центров занятости, непосредственно обслуживающих безработных, а также увеличение нагрузки на основной персонал. В среднем через одного работника центра в день проходит от 50 до 80 клиентов в день в зависимости от района.

В-четвертых, не решена проблема равного доступа регионов к государственным средствам на проведение активных программ, поскольку по-прежнему отсутствуют прозрачные критерии распределения государственных средств по субъектам Российской Федерации и сохраняется субъективный подход к их распределению на проведение активных программ и содержание органов службы занятости.

В-пятых, отмена страхового взноса с работодателей на безработицу негативно

Таблица 3.2

Наем работников через службу занятости и информация о вакансиях, подаваемая перед принятиями службы занятости

Годы		1995	2000	2002
Доля предприятий, нанимавших работников через службу занятости, %	51,8	55,3	35,0	
Из них нанимали:	до 10% работников	65,9	55,3	39,5
	от 10 до 25 %	15,9	17,0	8,3
	более 25%	18,2	27,7	17,1

Источник: Обследование гибкости рынка труда в промышленности России, ежегодно проводимое Центром исследований рынка труда Института экономики РАН в рамках Программы социально-экономической безопасности МОТ. Число обследованных предприятий обрабатывающей промышленности в указанные годы составляло 500 (1995 г., 2000 г.) и 600 (2002 г.).

отразилась на взаимодействии органов ГСЗ с работодателями. В связи с ликвидацией финансовой составляющей базы таких взаимоотношений уровень найма безработных клиентов через службы занятости уменьшился (таблица 3.2).

Таким образом, изменение источника финансирования не привело к росту государственного влияния на рынок труда. При этом объемы финансирования активных программ либо сократились (например, доля расходов на программу содействия трудоустройству снизилась с 9,2% от общей суммы федеральных средств на эти цели в 2002 г. до 7,1% в 2003 г.), либо увеличились непропорционально потребностям рынка труда (программы профессионального обучения, профессиональ-

ной ориентации, социальной адаптации), либо вовсе прекратились (программы формирования банка вакансий, поддержки самозанятости). В 2002 г. расходы на программу временной занятости подростков в свободное от учебы время более чем в 15 раз превосходили затраты на программу социальной адаптации длительно безработных граждан (соответственно, было израсходовано 532 100,4 тыс. руб. и 24712,2 тыс. руб.), в десять и более раз превосходили затраты на программу профориентации населения, информационные услуги и организацию ярмарок вакансий. Таким образом, на безработных стало направляться меньше средств, чем на решение проблем, прямо не относящихся к компетенции ГСЗ.

С 1991 по 2001 г. реальный валовой внутренний продукт (в сопоставимых ценах) в России сократился на 27%, и в то же время фактическое конечное потребление домашних хозяйств практически не изменилось, т. е. населению удалось смягчить столь значительное экономическое падение. Вот почему социальный протест проявился в эти годы не адекватно снижению экономической активности. Это подтверждается и невысокой интенсивностью забастовочного движения.

Уровень денежных доходов и заработков в России остается у подавляющего большинства населения низким, а относительно высокая дифференциация населения по доходам привела к тому, что наиболее состоятельная часть общества и верхушка среднего слоя имеют потребление, близкое к потреблению соответствующих социальных слоев развитых стран, тогда как бедные живут, испытывая трудности недопотребления. У средних слоев нет проблем в приобретении товаров и услуг, удовлетворяющих первоочередные потребности.

За последние десять лет в России с особой интенсивностью развивался неформальный сектор экономики. Он включает, во-первых, не имеющих правового статуса юридических лиц производителей товаров и услуг для реализации их на рынке, а во-вторых, личные подсобные хозяйства населения как производителей сельскохозяйственной продукции, предназначенной для собствен-

ного потребления. Численность занятых в этой части экономики России составила в 2002 г. 10,2 млн человек, в том числе занятых сельскохозяйственной деятельностью — 4,7 млн человек. Общее потребление населения в значительной степени поддерживалось за счет сельскохозяйственной продукции, произведенной в личных подсобных хозяйствах.

Рост (или сохранение) благосостояния населения старших возрастов в современной России определяется прежде всего текущими доходами, так как большая часть их сбережений была девальвирована в начале 1990-х гг. Вот почему пенсионная реформа является одним из важнейших направлений социально-экономической политики государства на ближайшую перспективу. Меры, направленные на реализацию пенсионной реформы, должны привести к повышению устойчивости материального положения лиц старших возрастов и увеличению их благосостояния, росту трудовой активности наемных работников в зарегистрированном секторе экономики и легализации заработков, стимулированию программ по дополнительному пенсионному обеспечению.

В настоящее время в государственной политике занятости возможны два варианта развития событий. В соответствии с первым вариантом эта политика будет продолжать эволюционировать в сторону централизации, ослабления роли региональной политики, свертывания активных программ со-

...пенсионная реформа является одним из важнейших направлений социально-экономической политики государства на ближайшую перспективу

Задачи политики содействия занятости могут быть реализованы с помощью комплекса мер, из которых лишь некоторые могут действовать изолированно. Большая же их часть способна дать какой-либо эффект в комплексе с другими мерами

действия занятости, перехода на социальное вспомоществование безработному населению. Реализация второго, более предпочтительного, по мнению автора, варианта требует изменения концептуальных подходов к проведению государственной политики занятости и определению источников ее финансирования. Переход к такой системе связан с радикальной перестройкой системы финансирования, механизмов материальной поддержки безработных, организационно-правового обеспечения защиты от безработицы:

- Реформирование системы финансового обеспечения предполагает наличие различных источников и различных механизмов обеспечения программы материальной поддержки безработных и активных программ. Усиление контроля за целевой направленностью и эффективностью расходования средств должно сопровождаться отделением субъекта распределения средств по регионам России от субъекта контроля за ними (по сей день обе эти функции выполняет Минтруд России);
- В основе реорганизации системы материальной поддержки безработных должно лежать разделение права на статус безработного и права на пособие по безработице, а также сочетание страхового и социального подходов к материальной поддержке безработных. Функции этих систем различны, что диктует необходимость их автономии друг от друга. При этом пособие должно быть жестко связано только с наступлением страхового случая. И с точки зрения политики занятости (экономический аспект), и с точки зрения политики борьбы с бедностью (социальный аспект) логично увязывать пособие и заработную плату через систему страховых взносов;
- Целесообразно сосредоточить усилия не на расширении мас-

штабов активных программ, а на повышении результативности «пакета» программ содействия занятости, отборе тех из них, которые требуют наименьших финансовых и административных затрат и которые зарекомендовали себя как наиболее эффективные с точки зрения трудоустройства безработных. Основой для отбора активных программ является сочетание стратегических приоритетов государственной политики занятости и специфики развития региональных рынков труда. Это предполагает тесное взаимодействие и координацию действий федерального центра и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Если прерогативой федерального центра является разработка стратегических приоритетов политики занятости, то к компетенции субъектов Российской Федерации относится выбор конкретных активных программ, учитывающих специфику региональных рынков труда, а также выбор методов их осуществления;

- Задачи политики содействия занятости могут быть реализованы с помощью комплекса мер, из которых лишь некоторые могут действовать изолированно. Большая же их часть способна дать какой-либо эффект в комплексе с другими мерами. К ним относятся: создание новых эффективных рабочих мест; повышение эффективности работы служб занятости; адресная региональная политика на рынке труда; соблюдение принципов приоритетности в активной политике. Важное значение имеет грамотный выбор приоритетов активной политики, направленных на адаптацию различных категорий безработных к требованиям рынка труда.

¹ Поправки к закону о занятости населения опубликованы в «Российской газете» 14 января 2003 г.

Государственная политика содействия сокращению бедности

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

- примерно треть населения имеет располагаемые ресурсы ниже прожиточного минимума, т.е. относится к бедным в соответствии с российскими стандартами определения и измерения бедности;
- при этом около 10% населения не может себе позволить в достаточном количестве покупать даже самые дешевые продукты питания, что свидетельствует о проявлении форм крайней бедности;
- анализ профиля бедности позволяет сделать вывод о том, что половина бедных — это семьи работающих бедных.

Следовательно, несмотря на то, что проводимые рыночные реформы открыли некоторые новые возможности, увеличение риска бедности как для традиционно уязвимых категорий, так и для работающего населения свидетельствует о том, что для многих российских граждан возникшие социальные проблемы в значительной степени перевешивают возможности роста благосостояния.

В советский период не было принято признавать факт наличия бедных семей. Вместе с тем идеологическое отрицание бедности сочеталось с четко сформулированной политикой поддержки доходов населения, которая базировалась на минимальной оплате труда, составлявшей 150% от прожиточного минимума, и всеобщей занятости трудоспособных. При этом система социальных льгот и выплат была ориентирована на поддержку людей, имеющих заслуги перед государством. Поэтому десять лет назад политика содействия сокращению бедности началась с признания факта существования бедных семей и необходимости их социальной защиты. Однако на этом преимущества реформаторской российской политики поддержки бедных по сравнению с аналогичными мерами в рамках советской системы исчерпали себя.

В условиях кризисного состояния экономики вся социальная политика выстраивалась по принципу «расширки узких мест» при противоречивости решений, принимаемых на политическом, экономическом и институциональном уровнях. Нач-

нем рассмотрение данных противоречий с анализа действий в сфере определения и измерения бедности.

Россия была первой страной СНГ, в которой после начала рыночных преобразований в 1992 г. была принята официальная методика измерения бедности. Поскольку в этот период было зафиксировано двукратное снижение реальных денежных доходов населения, новые российские стандарты измерения бедности оказались гораздо скромнее советских: минимальная потребительская корзина также сократилась в два раза. Такая политика со стороны государства критиковалась многими политиками и исследователями, но, по сути, это было правильное решение, поскольку при сохранении советских стандартов измерения бедности 70% населения попадало в категорию бедных, а такие масштабы блокировали бы любую политику поддержки бедных. Переход на более «жесткие» принципы построения минимальной потребительской корзины сохранял возможность формулирования адекватных мер содействия сокращению бедности. Следует также отметить, что разработанная минимальная потребительская корзина в 1992 г. действительно гарантировала возможность минимального стандарта потребления при сбалансированной диете питания.

Однако принятие новой минимальной потребительской корзины не решило всех проблем оценки уровня бедности. На самом деле количественная оценка бедности в России затруднена по нескольким причинам:

из-за широкой распространенности неформального сектора и неденежных отношений в экономике, что существенно затрудняет процедуры измерения доходов российских семей;

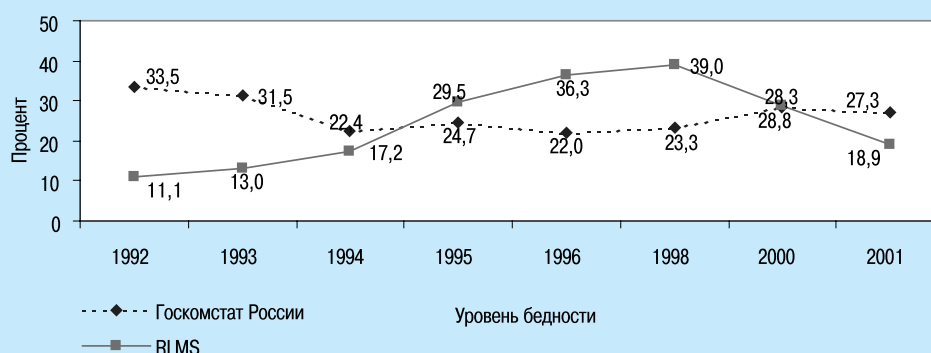
из-за высокой доходной мобильности российских домохозяйств в условиях нерегулярности и задержки выплаты доходов;

из-за массовых отказов домохозяйств от участия в бюджетных обследованиях;

из-за использования различных методологических подходов для определения черты бедности и оценки уровня доходов.

Эти, а также ряд других трудностей привели к тому, что в России в зависимости от источника данных и используемой методологии измерения число бедных варьирует в широком

Рисунок 3.7. Динамика численности бедного населения



диапазоне (от половины населения до 10%). На рисунке 3.7 приведена динамика уровня бедности, оцененного на основе двух альтернативных источников данных: официальных данных Госкомстата России и данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (RLMS). Оба этих источника данных об уровне жизни используют единую концепцию определения бедности¹, однако опираются на различные подходы к оценке доходов, определению черты

бедности и разный период времени наблюдения за домашним хозяйством.

Проблемы измерения бедности не оказались главным препятствием на пути формулирования внятной политики содействия сокращения бедности, так как система минимально гарантированного уровня оплаты труда и социальных трансфертов (пенсий, стипендий, пособий) вообще не ориентирована на прожиточный минимум, что подтверждается данными таблицы 3.3.

Следовательно, главным барьером для бедных стал доступ к доходам как на рынке труда, так и в сфере социальных трансфертов.

Что касается оплаты труда, то здесь возможности государственной политики весьма ограничены. Действенным инструментом регулирования является повышение

минимального размера оплаты труда, но именно возможности использования такой стратегии весьма ограничены, поскольку, во-первых, именно в бюджетном секторе концентрируются низкооплачиваемые работники, а, во-вторых, в государственном секторе занято 37,9% всех занятых (2000 г.).

Таблица 3.3

Соотношение минимального и среднего уровня оплаты труда и социальных трансфертов с величиной прожиточного минимума

	Год	Минимальный уровень		Средний уровень	
		руб.	% от величины прожиточного минимума соответствующей группы населения	руб.	% от величины прожиточного минимума соответствующей группы населения
Заработная плата	1997	90.0*	19,5	950,2	205
	1998	90.0	16,2	1051,5	190
	1999	105.0	10,5	1522	152
	2000	126.5	9,6	2223,4	168
	2001	262	16,1	3240,4	199
	2002**	450	22,7	4547	230
Пенсия, с учетом компенсации	1997	222***	76,6	366	113
	1998	234.2	67,3	404	115
	1999	290.3	45,4	522	70
	2000	427.8	47,4	694,3	76
	2001	474,1	41,4	1023,4	90
	2002****	660.0	47,9	1420	100
Ежемесячное пособие на детей	1997	58.4	14,0	—	—
	1998	58.4	8,1	71,5	9,9
	1999	58.4	6,1	69,1	7,3
	2000	58.4	4,6	70,6	5,6
	2001	70.0	4,5	84,7	5,4
	2002**	70.0	3,7	86,5	4,6

* Минимальный размер выплат по ставке 1 разряда ЕТС по оплате труда работников бюджетной сферы.

** Данные за 2002 г. приведены за третий квартал.

*** 1997г. — тыс. руб.

**** С 1 января 2002 г. понятие минимального размера пенсии по старости отсутствует. Трудовая пенсия по старости, состоящая из базовой и страховой частей, не может быть меньше 660 руб. в месяц.

Данные таблицы 3.3. показывают, что начиная с 2000 г. наметился реальный рост минимальной и средней оплаты труда. Однако доля работников с начисленной заработной платой на уровне и ниже величины прожиточного минимума продолжает оставаться на достаточно высоком уровне: в апреле 2002 г. в целом по экономике она составила 32,8%.

Минтруд России совместно с Минэкономразвития России и Минфином России подготовил предложения о поэтапном повышении минимального размера оплаты труда. Согласно этим предложениям в 2003 г. предполагается осуществить повышение тарифной части заработной платы работников бюджетных организаций до 60%, при этом минимальный размер оплаты труда должен быть повышен до 1300 руб., т. е. увеличен в 2,9 раза по сравнению с 2002 г. К 2005 г. предполагается довести минимальный размер оплаты труда до уровня прожиточного минимума, который согласно прогнозным расчетам должен будет составлять 1742 руб. Однако уже в третьем квартале 2002 г. прожиточный минимум трудоспособного населения поднялся до 1980 руб. И если сохранятся сложившиеся за последние два года темпы роста потребительских цен (примерно 19% в год), то даже выполнение условия подтягивания минимального раз-

мера оплаты труда к установленной величине позволит поднять его к 2005 г. только до уровня 52% от прожиточного минимума трудоспособного населения. В случае если удастся удержать инфляцию в рамках макроэкономического прогноза Минэкономразвития России, то запланированный уровень минимального размера оплаты труда к 2005 г. составит 66% от прожиточного минимума. Следовательно, даже при соблюдении принятых абсолютных параметров роста минимального размера оплаты труда уже ясно, что они не будут выдержаны в плане соотношения с величиной прожиточного минимума.

Социальные трансферты являются важным источником доходов российских граждан. Денежные социальные трансферты составляют 13—15% от доходов, при этом 70—80% их общего объема приходится на выплату пенсий. Большинство социальных пособий предоставляется по принципу принадлежности к определенной категории населения (ветераны войны, дети, инвалиды, пенсионеры и т. д.) без учета уровня доходов домохозяйств. Лишь два пособия — ежемесячное пособие на детей (в 2001 г. на данное пособие приходилось 25,2% от всех расходов на социальные пособия) и пособие по нуждаемости — назначаются при условии проверки доходов. После того как ежемесяч-

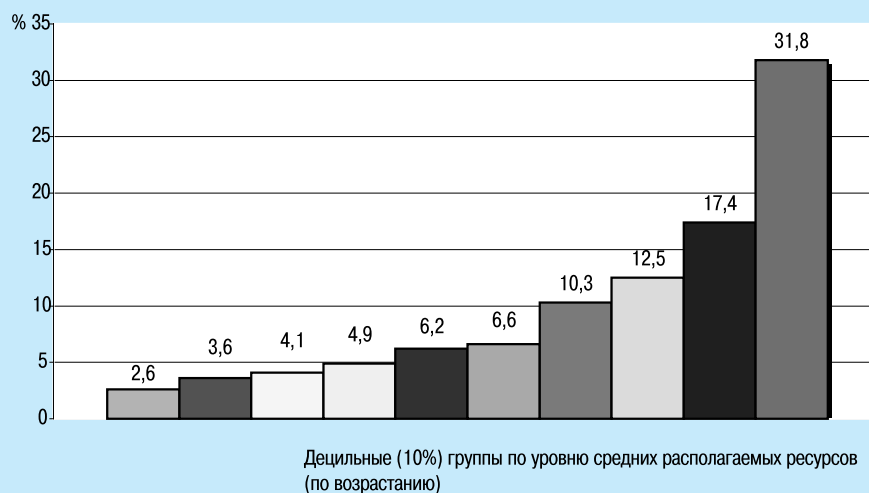
ное пособие на детей стало выплачиваться только семьям с доходами ниже прожиточного минимума, теоретически возможности перераспределения пособий в пользу бедных были исчерпаны, поскольку остальные пособия являются либо страховыми, либо приравненными к ним. Однако следует отметить, что в 2000 г., несмотря на то, что среди детей в возрасте до 16 лет доля бедных оценивалась на уровне 36,4%, получателями данного пособия были 68,8% детей, что свидетельствует о весьма слабой работе процедур контроля доходов.

Таким образом, говоря о перераспределении социальных трансфертов в пользу бедных, мы можем обсуждать только проблему натуральных льгот, предоставляемых, как правило, в виде продуктов питания, непродовольственных товаров, скидок на оплату социальных услуг. Натуральные льготы и субсидии распространяются на достаточно широкий круг получателей. Данные установочного обследования² свидетельствуют о том, что около 55% домохозяйств реально получают какие-либо социальные льготы. Если на этот вид материальных благ посмот-

реть через призму их значимости для домохозяйств, то картина выглядит несколько иначе: в расходах семей на конечное потребление они составляют весьма незначительную долю. В частности, в четвертом квартале 2000 г. на данный вид социальных трансфертов приходилось 1,9%³ расходов на конечное потребление, а в последние три месяца 2001 г. — 0,5%. Наши расчеты показывают, что натуральные льготы, как и большинство социальных выплат, также в большей степени доступны для более обеспеченных слоев населения: 10% самых бедных домохозяйств получают 2,6% от общего объема натуральных льгот, а 10% самых обеспеченных — 31,8% (см. рисунок 3.8).

Если исходить из того, что к бедным относится около 30% населения России, то это означает, что на них приходится только 10% общего объема натуральных льгот. Такой результат позволяет нам сделать вывод о том, что сохранение старых принципов распределения социальных льгот вступает в противоречие с приоритетами социальной политики в рыночной экономике, ориентированными на поддержку бедных слоев на-

Рисунок 3.8. Распределение общего объема предоставляемых в натуральном выражении дотаций и льгот



селения. В России по-прежнему сохраняется обширная и разветвленная система льгот, но она крайне неэффективна и при решении задачи выделения наиболее достойных и заслуженных членов общества, и, тем более, в борьбе с бедностью.

Таким образом, сохранение достаточно больших масштабов распространения бедности обусловлено барьерами, возникшими на пути доступа населения как к трудовым доходам, так и к социальным трансфертам. Это означает, что за годы реформ, наряду с падением производства, усугублению проблем бедности, с одной стороны, способствовали дискриминирующие бедных изменения в системе распределительных отношений, с другой стороны, — невнятная социальная политика государства.

Если соглашаться с тем, что стратегия содействия сокращению бедности является приоритетом социально-экономического развития, то можно выделить три ключевых направления, приоритетных для современной российской действительности:

- сдерживание и предупреждение дальнейшего расширения масштабов бедности;
- создание условий для активной части населения зарабатывать достаточно для того, чтобы обеспечить себя и свою семью;
- создание эффективной системы поддержки социально уязвимых групп населения (престарелые, инвалиды, семьи с

высокой иждивенческой нагрузкой, семьи в экстремальной ситуации — беженцы и др.) и гарантий их недискриминационного доступа к бесплатным или дотационным социальным услугам.

Эти три компонента обязательны для любой стратегии содействия сокращению бедности, хотя их соотношение и значимость зависят от конкретных политических, экономических и институциональных условий. Весь комплекс мер стратегии содействия сокращению бедности должен быть увязан в систему, работая на общий эффект, поскольку круг факторов, стимулирующих бедность, сложен и многогранен. Например, рост заработной платы способен простимулировать рост безработицы, и общий эффект, с точки зрения сокращения бедности, может оказаться отрицательным. Поэтому, для того чтобы в заданных экономических параметрах выбрать наиболее эффективную стратегию содействия сокращению бедности, зоны пересечения действия нескольких факторов должны быть тщательно просчитаны с выходом на результирующий эффект.

Овчарова Л.Н., к.э.н., директор научных программ
Независимого института социальной политики,
зав. лаб. Института социально-экономических проблем
населения РАН

¹ Бедными считаются те, кто имеют доходы ниже прожиточного минимума.

² Авторские расчеты по национальному обследованию благосостояния и участию населения в социальных программах (данные установочного обследования 160 тыс. домохозяйств).

³ Данные Госкомстата России по результатам обследования бюджетов домашних хозяйств.