

Глава 12.

Сокращение неравенства и преодоление бедности

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Основные проблемы: доля населения с доходами ниже прожиточного минимума снижается, но неравенство и острота его восприятия растут, не снижается субъективная бедность; растет доля экономически неактивного населения трудоспособного возраста, началось межпоколенное воспроизводство бедности; в структуре бедных повышается доля семей с детьми и работающих.
- Нарастивание расходов по традиционным направлениям социальной политики не позволяет снизить социальные напряжения в рамках модели поддержки по категориальному принципу, а не на основе определения нуждаемости. Адресные программы для бедных должны стать приоритетными в системе социальной защиты. При развитии адресных программ поддержки бедных необходимо использовать механизм предоставления помощи на основе социальных контрактов и введение индикативного теста на проверку нуждаемости.
- Несмотря на то, что доля крайне бедного населения существенно сократилась, проблема преодоления экстремальной бедности остается актуальной, в том числе и в части ликвидации голода и недоедания наиболее уязвимых групп населения, а также обеспечения минимально приемлемого уровня текущего потребления. Необходимо обеспечение мер по преодолению

экстремальной бедности посредством внедрения программ минимального гарантированного дохода и продуктовых талонов для лиц, находящихся в состоянии крайней бедности, а также решение проблем бездомности.

- Необходимо существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности выплаты и увеличение стандартных вычетов по НДФЛ до размера прожиточного минимума.
- В сценарии радикального реформирования системы социальной защиты предлагается создание универсального пособия для бедных слоев населения, выделяемого на адресной основе и объединяющего множество нынешних разрозненных выплат. Альтернатива – развитие профилированной системы пособий, сочетающей принципы категориального подхода и контроля доходов.
- Предлагается разработать и внедрить шкалы эквивалентности доходов и профилированные линии бедности, ориентированные на мониторинг абсолютной и относительной бедности, социальной исключенности и социальной напряженности, что позволит интегрироваться в систему мониторинга ОЭСР.
- Должна быть увеличена прогрессивность налоговой системы за счет введения налога на недвижимость и увеличения стандартных вычетов по НДФЛ (нынешняя налоговая политика не способствует сокращению неравенства).

1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

Несмотря на снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума (абсолютное измерение бедности) с 29,1% в 2000 г. до 12,6% в 2010 г., социальная острота проблемы неравенства и бедности сохраняется. Это связано с:

- 1) ростом неравенства и, следовательно, относительной бедности в 2000-х годах; субъективная бедность, измеряемая на осно-

ве оценок населением своего материального положения, коррелирует с относительной бедностью, поэтому общественное мнение и динамика официальных измерителей бедности (абсолютная бедность) не совпадают;

- 2) ухудшением общей динамики доходов населения и связанным с ним резким снижением толерантности к сложившейся системе социальных неравенств в посткризисных условиях;
- 3) существованием крайней, экстремальной бедности, отсутствием в существующей системе социальной поддержки механизмов, гарантирующих защиту от крайней бедности, а также отсутствием государственной системы мер направленных на решение проблемы бездомности;
- 4) формированием «застойной бедности», ростом количества бедных семей с детьми, а также работающих бедных. Можно указать на следующие ключевые, институциональные проблемы, способствующие такому положению дел:
 - в статистике и при принятии управленческих решений в сфере содействия сокращению бедности Россия опирается на устаревшую методологию определения и измерения бедности, неравенства и доходов. В отличие от стран, сопоставимых по уровню ВВП на душу, Россия использует единую линию бедности, построенную на основе абсолютной концепции бедности (прожиточный минимум) для целей статистического мониторинга, управления адресными программами поддержки бедных, межстрановых сопоставлений и регулирования рынка труда. При оценке доходов населения не используются шкалы приведения доходов семей разного размера к сопоставимому виду, учитывающие эффект экономии на размере семьи, что завышает уровень бедности, особенно среди семей с детьми;
 - не создана система мониторинга, позволяющая идентифицировать и оценить основные факторы бедности и неравенства, неотъемлемой частью которой являются обследования условий жизни домохозяйств, экономической активности и участия населения в социальных программах. Не производится оценка влияния на бедность и неравенство государственных инвестиций в экономику, социальных пособий, налоговых инициатив и программ развития, реализуемых через институты развития и программы содействия занятости;
 - не решена проблема перехода от категориальной к адресной социальной помощи, что снижает эффективность затрат на со-

циальную политику; фактически они ориентированы на поддержку мало- и среднеобеспеченных контингентов и выступают в качестве оплаты их «заслуг перед обществом»; такая ситуация является наследием периода активной экономической трансформации, однако чем дальше, тем больше она будет способствовать формированию новых зон социального напряжения за счет расширения зон застойной и поколенческой бедности, снижать качество человеческого потенциала страны.

Бедность

Среди бедных увеличивается доля групп, где бедность наиболее опасна по своим социальным и экономическим последствиям, и прежде всего — в семьях с детьми и среди работающих. В общей численности домохозяйств семьи с детьми до 16 лет составляют 35%, тогда как среди бедных вес этой группы достигает 55%, а среди крайне бедных (имеющих менее половины прожиточного минимума) — 66%.

Концентрация детей в бедных домохозяйствах приводит к падению качества человеческого потенциала страны в будущем. Несмотря на существенный рост минимальной заработной платы около трети работников (24% на крупных и средних предприятиях и порядка 40% в малом бизнесе и нерегистрируемом сегменте занятости) получают заработную плату менее 1,5 прожиточных минимумов, почти каждый пятый работник получает заработную плату ниже прожиточного минимума. Решить проблемы этой части бедных мерами социальной политики невозможно не только по причине бюджетных ограничений, но и в силу экономической нецелесообразности.

В составе бедных растет доля экономически неактивного населения трудоспособного возраста. Началось межпоколенное воспроизводство бедных с одновременным формированием у них особой субкультуры бедности. В 2009 г. из числа экономически неактивного населения 6,3 млн мужчин трудоспособного возраста не выражали желания работать против 5,9 млн в 2000 г. Эта проблема затрагивает прежде всего мужчин 20–24 лет, а также лиц обоего пола старше 50 лет. Развитие данной тенденции чревато ростом числа получателей трансфертов и люмпенизированного населения.

Группа, применительно к которой можно говорить о носителях субкультуры бедности, насчитывает около 3% населения, т. е. 5 млн человек без учета бездомных и нелегальных мигрантов. Численность ее непрерывно растет. Территориально она практически поровну распределена между городами и сельской местностью, хотя фиксируется тенденция медленного смещения ее в города, особенно крупные, где она начинает формировать массовое «городское дно», ранее отсутствовавшее в российском обществе в таком виде и масштабе.

Основой для расширенного воспроизводства в будущем этой группы выступает хроническая бедность — по оценкам экспертов, зона хронической (а не ситуационной) бедности охватывает порядка 7–10% населения страны. Застойная бедность не преодолевается за счет эффектов экономического роста и системы социальных пособий. Для ее сокращения требуются более сложные и дорогостоящие социальные технологии, среди которых профилактические меры — наиболее дешевые.

Декомпозиция дефицита доходов на основе данных «Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ», 2010 г., позволяет сделать вывод о том, что катализатором бедности является ситуация на рынке труда и слабая социальная поддержка бедных: 35% дефицита доходов обусловлены низкой заработной платой; 6% — слабой поддержкой зарегистрированных безработных; 22% — отсутствием работы у трудоспособных; 25% — слабой социальной поддержкой семей с детьми; 12% — остальными факторами.

Наиболее тревожным является тот факт, что наращивание расходов по традиционным направлениям социальной политики (прежде всего пенсии) перестает способствовать как снятию социального напряжения, так и статистическому улучшению ситуации с абсолютной бедностью.

Из представленных на рисунке 1 данных видно, что в течение 2000–2008 гг. социальные расходы составляли 8–9% ВВП, а в 2010 г. по сравнению с 2008 г. они выросли на 4,4% ВВП. В результате в 2010 г. доля социальных трансфертов в структуре доходов населения достигла исторического максимума — 18%, чего не было даже в 1985 г. (16,4%). Если не принимать во внимание скрытую от налогообложения заработную плату, то доля трансфертов составит 23,4%, что свидетельствует о неустойчивости системы социальных выплат. Согласно данным РМЭЗ НИУ



Источники: Росстат России; Федеральное казначейство

Рис. 1. Расходы на социальную политику и уровень бедности в России в 2001–2010 гг.

Примечание. Расходы по разделу «Социальная политика» бюджетной классификации включают в себя расходы на пенсионное обеспечение, социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства, прикладные научные исследования в области социальной политики, другие вопросы в области социальной политики.

ВШЭ, 2010 г., порядка 60% домохозяйств получают хотя бы один вид пособий или льгот. При этом субъективное восприятие населением справедливости сложившейся ситуации ухудшается. Стоит отметить, что дефицит денежных доходов домашних хозяйств составляет менее 1% ВВП, то есть если бы прирост расходов на социальную политику был бы направлен исключительно на помощь беднейшим слоям населения, абсолютную бедность можно было бы ликвидировать 4 раза.

Более 70% пожилых людей, несмотря на значительные инвестиции в поддержку доходов, не ощущают улучшения условий жизни по причине невозможности получить необходимые лекарства, адекватное медицинское обслуживание и услуги по уходу. Развитие рынка услуг по уходу может иметь синергетический

эффект, проявляющийся как на рынке труда (создание новых рабочих мест и высвобождение работников, занятых уходом за нетрудоспособными), так и в повышении качества жизни пожилых.

Основной причиной того, что рост расходов на социальную политику не приводит к симметричному сокращению абсолютной бедности, является выделение ресурсов на основе принадлежности граждан к определенной категории (поддержка статусных групп), а не на основе определения нуждаемости. В настоящее время на практике абсолютно доминирует категориальный подход к оказанию социальной помощи. Проведенная в 2005 г. монетизация льгот сохранила категориальных льготников как главный контингент получателей денежных выплат и льгот. Но льготополучатели сконцентрированы преимущественно в среднедоходных группах населения. Основными бенефициарами мер социальной поддержки стали пенсионеры, тогда как наибольшая концентрация бедных приходится на семьи с детьми.

Программы социальной помощи, в которых присутствует некоторая проверка на нуждаемость, составляют менее 5% от общего объема расходов на выплату пособий и социальную помощь. Даже по трем ключевым «адресным» социальным пособиям (жилищная субсидия, ежемесячное пособие на ребенка, регулярная и разовая помощь малообеспеченным (с низкими доходами) семьям и гражданам) не удается обеспечить адекватную помощь малоимущим слоям населения:

- доля бедных среди получателей отдельных видов адресных пособий колеблется от 36% (жилищные субсидии) до 45% (ежемесячное пособие на ребенка);
- примерно половина бедных вообще не имеет доступа к адресным программам социальной поддержки;
- вклад адресных пособий в доходы их получателей невелик — 9,5%.

Крайняя, экстремальная бедность

Несмотря на то, что существующая в Российской Федерации стратегия содействия сокращению бедности не ориентирована на приоритетную поддержку экстремально бедных групп населения, динамика показателей экстремальной бедности свидетельствует о значительном сокращении крайней бедности за период



Рис. 2. Динамика показателей экстремальной бедности в 2000–2009 гг., %

с 2000 по 2009 гг. С 2000 по 2009 гг. доли населения с ресурсами на текущее потребление ниже 1 долл. в день и ниже 2,15 долл. в день сократились соответственно до нуля и 0,9% (на 2009 г.— это примерно 1 млн 300 тыс. чел.), что свидетельствует о том, что в России практически ликвидированы наиболее экстремальные формы бедности, ассоциирующиеся с невозможностью выживания (см. рисунок 2). Доля населения с располагаемыми ресурсами менее 50% прожиточного минимума в месяц сократилась с 2000 по 2009 г. в 4,5 раза: с 16,7 до 3,7%.

Таким образом, хотя в Российской Федерации произошел существенный сдвиг в преодолении экстремальной бедности, на сегодняшний день нет оснований делать вывод о ее ликвидации. Более того, расчеты на основе данных обследований бюджетов домохозяйств Росстата показывают, что в 2009 г. 7% населения Российской Федерации недоедали, не получая энергии на уровне норм потребления калорий, предусмотренном в минимальной потребительской корзине. При этом 2% населения России голодали, имея питание с калорийностью ниже 1500 килокалорий, т. е. ниже потребности в калориях для основного об-

мена. Особого внимания заслуживает тот факт, что недостаточное питание распространено среди детей: в целом, в 2008 г. 6% детей не получали питания нужной калорийности. По данным Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения за 2009 г., 5,7% детей в возрасте до 5 лет имеют выраженный дефицит веса согласно стандартам Всемирной организации здравоохранения. Важно подчеркнуть, что каждый пятый ребенок сталкивается с дефицитом белков, что ограничивает возможности его полноценного развития.

Необходимо отметить, что в существующей системе социальной поддержки нет механизмов, гарантирующих защиту от экстремальной бедности в условиях ухудшения экономической ситуации, что нашло свое подтверждение в период начала кризиса 2008 г. Гарантии полной ликвидации данных форм бедности возникают при приоритетном развитии адресных программ для бедных, и в частности, программы минимального гарантированного дохода.

Программа минимального гарантированного дохода является программой адресных социальных пособий, предоставляемых на основании проверки доходов лицам, чьи среднедушевые доходы ниже определенного уровня (минимального гарантированного дохода) с целью обеспечения указанного уровня. Данный вид поддержки крайне бедных широко используется в различных странах Европы. Во многих странах в программе минимального гарантированного дохода применяется механизм социального контракта по социальной и профессиональной адаптации, позволяющий поддерживать беднейшие слои населения, не провоцируя при этом социальное иждивенчество. Минимальный гарантированный доход может быть определен в размере 50% от прожиточного минимума и включать в себя базовые компоненты для текущего потребления: расходы на продукты питания, оплату жилищно-коммунальных услуг, расходы на транспорт и на одежду, обувь и белье.

Кроме того, одной из мер, направленных на преодоление таких форм крайней бедности, как недоедание и голодание, может быть внедрение программы «продуктовых талонов» для крайне бедных домохозяйств. Программа «продуктовых талонов» является программой целевой потребительской субсидии, в которой получателю помощи (крайне бедному домохозяйству) выдаются не деньги, а специальный сертификат (ваучер, талон), который

можно обменять на получение определенного перечня продовольственных товаров. При этом бюджетные средства расходуются целевым образом, т. к. не могут быть потрачены получателем помощи на иные цели, что особенно важно для обеспечения питания голодающих и недоедающих детей.

Бездомность

Следует подчеркнуть, что в полученных оценках экстремальной бедности не учтены лица, не имеющие постоянного места жительства и ведущие асоциальный образ жизни. Как правило, данные категории населения ассоциируются с крайними формами проявления бедности, но масштабы распространенности этих явлений, в частности, количество бездомных, в современной России неизвестны.

Социально-экономические реалии страны (безработица, упадок села, алкоголизм, кризис семьи и другие факторы), отсутствие эффективной социальной политики и паспортно-регистрационная система порождают и воспроизводят бездомность. На сегодняшний день можно выделить следующие группы лиц с наибольшим риском бездомности: лица, освобождающиеся из мест лишения свободы; выпускники учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; женщины, пострадавшие от насилия; люди, страдающие психическими расстройствами; а также внутренние трудовые мигранты и граждане других государств, попавшие в трудную ситуацию в России. Большинство бездомных людей — это мужчины трудоспособного возраста. Смертность и инвалидизация среди бездомных очень высока.

В связи с отсутствием формы регистрации, не связанной с конкретными помещениями или учреждениями, граждане, не имеющие места жительства и места пребывания, не охватываются существующей регистрационной системой. В то же время, к наличию регистрации фактически привязаны механизмы реализации практически всех прав и свобод человека и гражданина. Бездомные сталкиваются со многими барьерами, в том числе отсутствием средств, необходимых на восстановление паспорта, отсутствием доступа к еде, питьевой воде, невозможностью самостоятельно сделать запросы в органы исполнительной власти и собрать все необходимые справки и документы, невозмож-

ностью добраться до инстанций в связи с отсутствием средств на оплату транспорта, соблюдать санитарно-гигиенические нормы и т. д. Бездомным проблематично официально трудоустроиться без регистрации по месту жительства или пребывания. При этом встать на учет в качестве безработного возможно, только имея регистрацию по месту жительства. В результате недоступности амбулаторной и плановой стационарной помощи, которая предоставляется при наличии полиса ОМС (а для этого необходим паспорт), в больницы бездомные попадают только в крайне тяжелых случаях, часто становясь инвалидами. Бездомные люди практически не имеют доступа к существующей системе социальной защиты населения. Социальные услуги (пособия, выплаты и компенсации, в том числе на детей) для бездомного и человека без регистрации и членов его семьи недоступны. Кроме того, действующие программы недостаточны, чтобы поддержать человека, оказавшегося в трудной жизненной ситуации, и, тем более, дать ему возможность эту ситуацию преодолеть.

В этих условиях гражданин без регистрации и его семья находятся в состоянии крайней бедности и депривации, они фактически лишены источников дохода и не могут поддерживать достаточный жизненный уровень.

Социальное неравенство

В конце 1980-х гг. Россия наряду со скандинавскими странами входила в группу стран с низким уровнем дифференциации доходов. В начале переходного периода в России на фоне рецессии, как во всех постсоветских и большинстве восточно-европейских экономик, произошел скачкообразный рост неравенства, в результате которого она по показателям дифференциации доходов стала сопоставима с экономиками США и Латинской Америки. Значение коэффициента Джини, представляющего собой интегральный критерий неравенства, учитывающий изменение неравенства во всех доходных группах, в 1992 г. выросло на 11%, а в 1993–1994 гг. — более чем на треть по сравнению с показателем 1991 г. Фондовый коэффициент, определяющий различия в доходах 10% самых бедных и 10% самых богатых, увеличился с 4,5 раз в 1991 г. до 8 раз в 1992 г. и до 15 раз уже к 1994 г. Доля дохода, приходящегося на первый квинтиль, снизилась с 12% в 1991 г. до 6% в 1992 г. и до 5,3% в 1994 г. Рост дифференци-

ции в России оказался гораздо более значительным, чем в других странах Восточной Европы с переходной экономикой. На данный момент уровень неравенства в России выше, чем во всех странах Евросоюза и ОЭСР, и сопоставим с показателями Мексики и Бразилии.

Россия отличается высоким уровнем дифференциации по доходам, в основе которого на макроуровне лежит высокая межотраслевая и внутриотраслевая дифференциации оплаты труда, разрыв между средней пенсией и средней заработной платой. Межотраслевая дифференциация заработной платы обусловлена как различиями в экономическом положении отраслевых групп, имеющих разную экономическую значимость, так и конкурентоспособностью производимой продукции. В отраслях с самой высокой заработной платой ее уровень превосходит средний по экономике как минимум в 1,2 раза. В эту группу входят добывающие, инфраструктурные отрасли и государственное управление. «Средняя» группа образована отраслями обрабатывающей промышленности и строительством. В «низшей» группе представлены отрасли бюджетного сектора, а также торговля, общественное питание, гостиничный и ресторанный бизнес. Из бюджетных сфер в данную группу не попадает только более высокооплачиваемый сектор государственного управления и обеспечения военной безопасности. Особо низким статусом обладает сельское хозяйство, в котором средняя зарплата составляет лишь 43% от среднероссийского показателя.

Наиболее значимый вклад в неравенство вносит внутриотраслевая дифференциация заработной платы. В последний предкризисный год самую высокую дифференциацию оплаты труда — с коэффициентом фондов на уровне более 25 раз — имели три вида экономической деятельности, каждый из которых связан с сектором услуг: 1) финансовый сектор; 2) торговля и общественное питание; а также 3) предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг. Более высокие темпы роста доходов в отраслях с низким уровнем оплаты труда (бюджетный сектор, сельское хозяйство, торговля) сопровождаются увеличением неравенства.

Существенный вклад в неравенство вносит неразвитость механизмов выравнивания доходной обеспеченности на различных этапах жизненного цикла (ипотечное кредитование, включая обратную ипотеку; накопительная часть пенсии; образователь-

ные кредиты) и содействия трудовой миграции. Предпринимательская активность, бурно развивавшаяся в начале 1990-х гг., оказалась в фазе стагнации: в 1993 г. доходы от предпринимательской деятельности составляли 18,6% от доходов населения, а в 2007–2010 гг. — 9–10%. Рассчитывать на вхождение в средний класс за счет доступа к предпринимательским доходам могут, согласно обследованиям населения, не более 5% российских семей. Доходы от собственности и финансовых активов составляют около 8% от доходов населения, но только 2% домохозяйств отмечают их как значимый источник денежных поступлений, 3% домохозяйств располагают сбережениями свыше 1,5 млн рублей.

Декомпозиция неравенства на микроуровне показала, что определяющее влияние на неравенство оказывает регион проживания и уровень образования. Понимание разной роли этих двух факторов в условиях российской экономики очень важно, потому что от этого зависит оценка результатов и выбор вариантов социально-экономической политики. Увеличение неравенства в результате роста благосостояния людей с высоким уровнем образования (за счет роста отдачи от инвестиций в образование) характерно для стран с развитой рыночной экономикой, соответственно, столь существенный рост веса образования в России — это позитивная тенденция, закреплению которой нужно способствовать. В то же время устойчивость межрегиональных различий как фактора неравенства является негативным явлением с точки зрения экономического развития и может быть расценено как проявление социального риска, нарастание которого, в конечном счете, препятствует экономическому росту и развитию человеческого потенциала.

Легитимность неравенства определяется не только его глубиной, но и обуславливающими его факторами. С точки зрения населения, нелегитимными факторами неравенства являются территориальные различия в доходах и отраслевые различия в заработках на однотипных рабочих местах (разрыв в средних зарплатах работников однотипных или идентичных профессиональных статусов в различных отраслях доходил в 2009 г. до 3,2 раз). При этом наблюдается ослабление или полная «закупорка» социальных лифтов: участие на рынке труда перестает быть гарантией безбедного существования (типичный российский феномен — «работающие бедные»). Это снижает стимулы к труду, способствует расширению зоны «застойной бедности».

Результатом сложившейся в последние 5–7 лет ситуации выступает ухудшение социально-психологического состояния россиян, несмотря на выход страны из кризиса. Замедление темпов роста доходов населения привело к значительному обострению восприятия проблем неравенства в обществе на фоне существующих институциональных ограничений, снижающих социальную мобильность, ограничивающих возможности создания собственного бизнеса и создание новых рабочих мест. Особенно ярко эти процессы проявляются в ранее спокойной Москве, где социальные неравенства всегда были наиболее глубоки, но где в последние годы наиболее сильно ощущается закрытие существовавших ранее «социальных лифтов».

Существующая налоговая политика не способствует сокращению неравенства и преодолению бедности в силу нескольких причин.

- С заработных плат наименее обеспеченных взимаются страховые взносы (часть из которых, например, 10%-й солидарный тариф на пенсионное обеспечение, является в чистом виде налогами), размер которых чрезвычайно высок для стран ОЭСР.

В то же время выше определенного порога данные взносы вообще не взимаются. Такая ситуация приводит к распространению нелегальной занятости, выплате заработной платы «в конвертах» (что снижает пенсионные права беднейших слоев населения), снижению уровня оплаты труда беднейшим слоям населения, усилению официально регистрируемой дифференциации заработных плат и замедлению темпов экономического роста. Кроме того, повышение страховых взносов в 2011 году привело к увеличению обращений граждан за жилищными субсидиями и росту расходов бюджета.

- Система стандартных вычетов по НДФЛ никак не приспособлена для помощи беднейшим слоям населения:
- «универсальный» налоговый вычет в размере 400 рублей за каждый месяц налогового периода действует до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 40 000 рублей. Это означает, что работник с доходами на уровне среднероссийского прожиточного минимума может пользоваться данным вычетом всего лишь полгода. А максимальное увеличение его доходов за счет применения вычета составит

312 руб. в год, что эквивалентно 0,4% годового прожиточного минимума работника;

- налоговый вычет на ребенка в размере 1000 рублей за каждый месяц налогового периода действует до месяца, в котором доход налогоплательщика, исчисленный нарастающим итогом с начала налогового периода, превысил 280 000 рублей. Это означает, что максимальное увеличение доходов семьи с одним ребенком за счет применения вычета составит 1560 руб. в год, что эквивалентно 3% годового прожиточного минимума ребенка.

2. СЦЕНАРИИ

Предлагаемые сценарии различаются набором мер, направленных на сокращение общей бедности и снижение неравенства в доступе к жизненно важным ресурсам. Ключевым отличием немодернизационных и модернизационных сценариев является переход от системы категориальной помощи к адресной. Стратегически такой переход обусловлен выходом из трансформационной фазы и переходом к новым стадиям социально-политического развития. Вместе с тем отказ от традиционной идеологии предоставления помощи «заслуживающим» ее категориям граждан (пожилые; дети и молодежь из бедных семей, «не виноватые» в своей бедности и т. д.) может оказаться достаточно болезненным.

Категориальная система воспринимается обществом как справедливая (социальная помощь как признание общественных заслуг). Вместе с тем категориальный подход не позволяет преодолеть бедность — слишком значительные ресурсы тратятся на поддержку небедных слоев. Адресная помощь означает перераспределение средств в пользу малоимущих слоев населения, что может вызвать неоднозначную реакцию: с одной стороны, малоимущие больше нуждаются в поддержке, с другой, их «заслуги» перед обществом зачастую не столь велики, как у социальных групп, соцподдержка которых при внедрении данного подхода сократится.

Внедрение адресного подхода (*means testing*) потребует развития системы проверки доходов и/или расходов домашних хозяйств. Адресный подход позволит сэкономить значительные ресурсы за счет отказа от оказания помощи обеспеченным слоям

населения. Данный тезис справедлив в случае, если он будет применен к значительной доле средств на социальную поддержку. В противном случае рост расходов на администрирование превысит выгоды от исключения небедных слоев населения из числа получателей пособий.

Адресная помощь снижает иждивенческие настроения ее получателей только в случае применения «социальных контрактов», когда к реципиентам социальной помощи предъявляются встречные требования со стороны общества.

Вместе с тем в любых сценариях необходимо предусмотреть систему мер по преодолению экстремальных форм бедности.

1. Внедрение и развитие программы минимального гарантированного дохода с целью защиты малоимущего населения от крайней, экстремальной бедности.
2. Внедрение и развитие программы «продуктовых талонов» с целью преодоления таких форм крайней бедности, как недоедание и голодание.
3. Проведение мониторинга крайней бедности, в том числе организация статистического учета бездомных людей и их потребностей.
4. Определение и закрепление социальной работы с бездомными людьми в качестве отдельного полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.
5. Разработка стратегии по профилактике и преодолению бездомности, включающей как профилактические меры по предотвращению бездомности, так и меры по работе с бездомными в целях ресоциализации и реинтеграции.
6. Организация регистрационного учета населения независимо от жилых помещений и учреждений. Внесение изменений в нормативные правовые акты, в которых реализация прав граждан ставится в зависимость от наличия регистрации по месту жительства или месту пребывания.
7. Развитие межведомственного подхода в решении проблем бездомности. Закрепление в отраслевых федеральных законах и подзаконных нормативно-правовых актах необходимости участия в системе работы с бездомными иных органов публичной власти помимо органов социальной защиты субъектов РФ.

8. Снятие барьеров к восстановлению бездомными людьми документов, удостоверяющих личность. Оформление гражданства бездомным людям, подтверждение гражданства которых в существующих правовых условиях невозможно.
9. Оказание содействия бездомным в поиске подходящей работы и учет их в качестве безработных.
10. Обеспечение доступа бездомных к медицинской помощи без наличия полиса ОМС и документов, удостоверяющих личность. Обеспечение доступности гигиенических услуг (душ, стирка одежды, туалет) для бездомных.
11. Включение учреждений, предоставляющих услуги бездомным (приютов, ночлежек, социальных гостиных и др.), в региональные и местные нормативы градостроительного проектирования при планировании развития территорий.

Инерционный сценарий

Система трансфертов населению и налоговая система остаются неизменными. Расходы на социальную политику фиксируются в процентах к ВВП.

Прогнозируемые результаты:

- В дальнейшем экономический рост не будет приводить к быстрому сокращению бедности, как это было в 2000–2007 годах. Напротив, отсутствие социальных лифтов и ограничения в доступе к социальной защите у 50% бедных будут способствовать расширению зоны «застойной бедности», что, в свою очередь, будет способствовать обостренному восприятию проблемы социального неравенства. Отсутствие адресной социальной помощи не даст решить эту проблему с помощью вливания бюджетных ресурсов.
- В городах будет постепенно формироваться «нижний класс», часть которого будет состоять из относительно молодых людей, получивших хоть и плохое, но формально высшее образование, и претендующих на достаточно высокий уровень оплаты труда. Эта часть «нижнего класса» станет постоянным источником социальной нестабильности.

Основным политическим вызовом данного сценария является самоуспокоенность элиты, так как «покупка» голосов пенсионе-

ров обеспечивает хорошие результаты на выборах, а беднейшие слои населения пока относительно равномерно распределены между селом и городом и электоральной силы не представляют.

Уравнительно-популистский сценарий

Основной идеей сценария является механистическая борьба с проявлениями неравенства при игнорировании причин его возникновения и искажений в экономике, которые неизбежно возникнут при проведении такой политики.

Основными мерами сценария являются введение прогрессивного подоходного налога и усиление регулирования рынка труда (в данном случае — повышение минимальной зарплаты, например, до 150% от прожиточного минимума трудоспособного человека, регулирование минимального уровня зарплаты в рамках тройственных соглашений с разбивкой по предполагаемым рабочими местам и уровням квалификации).

Прогнозируемые результаты:

- Рост уклонения от уплаты налогов, в результате чего у государства сократятся возможности для помощи наиболее нуждающимся слоям населения; формальное сокращение неравенства произойдет из-за уклонения от уплаты налогов со стороны богатых, в реальности неравенство возрастет.
- Сокращение формальной занятости, перевод работников на неполный рабочий день, чрезмерное развитие совместительства; вырастут барьеры на вход на рынок труда; в этих условиях уровень абсолютной бедности может вырасти, динамично будет расширяться и зона «застойной бедности».
- Субъективное восприятие неравенства на первоначальном этапе существенно улучшится, однако при появлении первых отрицательных результатов уравнительно-популистской политики наступит резкое разочарование.

Основной политический риск данного сценария — неприятие его верхней частью среднего класса (в том числе работодателями), которая не считает справедливым введение прогрессивного подоходного налога и научилась эффективно обходить избыточно жесткие требования российского трудового законодательства.

Радикально-модернизационный сценарий

Этот сценарий должен быть увязан с широкими институциональными преобразованиями, направленными на улучшение делового климата, подразумевающими либерализацию рынков, дерегулирование и улучшение условий ведения бизнеса. Это, в свою очередь, значительно повысит возможности социальной мобильности, разнообразие и доступность рабочих мест, стимулирует инициативу. Важным элементом его должно стать повышение доступности качественного образования для беднейших слоев населения (образовательные кредиты, значимые стипендии для детей из малоимущих семей, создание при ведущих вузах подготовительных отделений для одаренных детей из малообеспеченных семей) и введение эффективного контракта во всех отраслях бюджетной сферы, что должно «выстроить карьерные лестницы» в образовании, здравоохранении, правоохранительных органах, армии (с переводом последней на контрактную основу).

В налоговой сфере предлагается:

- радикальное снижение тарифа страховых взносов, снижение их регрессивности, в перспективе — объединение страховых взносов (за исключением накопительной составляющей пенсионного обеспечения) с НДФЛ;
 - увеличение стандартных налоговых вычетов по НДФЛ до прожиточного минимума;
 - введение налога на недвижимость физических лиц, в т. ч. как способа сокращения имущественного неравенства.
- В сфере бюджетного федерализма:
- формализация финансовой помощи регионам с акцентом на выравнивание бюджетной обеспеченности;
 - стимулирование территориальной мобильности населения, развития агломераций и оптимизации системы расселения.

В социальной политике — расширение адресности социальных выплат с внедрением социального контракта. Однако предполагаемое существенное сокращение помощи заслуженным категориям даже при максимально эффективном и общественно приемлемом перераспределении ресурсов, скорее всего, будет достаточно болезненным. Поэтому быстрая реализация данного сценария сопряжена со значительными рисками. Скорее

всего переход от категориальной системы социальной помощи к адресной придется проводить постепенно.

Умеренно-модернизационный сценарий

Основная идея данного сценария заключается в гармонизации действий в распределении полномочий между рынками, государством и семьей по обеспечению благосостояния на различных этапах жизненного цикла семьи инструментами модернизационного развития. Он предполагает:

1. Разработку новой методологии определения и измерения бедности и неравенства, ориентированной на развитие, снижение социальной напряженности.
2. Мониторинг влияния на бедность и неравенство экономического роста, социальной политики, государственных инвестиций в экономику, налоговых инициатив и программ развития, реализуемых через институты развития и программы содействия занятости.
3. Формирование профилированной системы пособий, сочетающей принципы категориального подхода и контроля доходов. В этом случае вектор развития должен быть направлен на модернизацию ежемесячного пособия для бедных семей с детьми и категориальных льгот.
4. Развитие рынка услуг по уходу, особенно по уходу за пожилыми.
5. Создание новых ипотечных продуктов, содействующих трудовой мобильности и выравниванию условий жизни на различных этапах жизненного цикла.

Данный сценарий подразумевает более мягкую рационализацию системы социальной помощи и привлечение дополнительных ресурсов для улучшения положения семей с детьми. В рамках данного сценария предлагается до 2020 года приоритетным направлением социальной помощи сделать поддержку семей с детьми:

- создание социальных лифтов для каждого ребенка (все меры по увеличению доступности образования для беднейших слоев населения из предыдущего сценария);
- существенное увеличение пособия для детей из бедных семей при усилении адресности данной выплаты.

Последняя мера предполагает доведение доходов семьи с детьми до определенного уровня. Механизм доведения до получателя можно сделать аналогичным региональной доплате к пенсиям. Дополнительно в данном сценарии предусматривается создание инструментов поддержки беднейших слоев населения с целью ликвидации крайних форм бедности и социального контроля за маргинализацией.

Для мобилизации ресурсов на увеличение пособий на детей из бедных семей возможно использовать следующие механизмы:

- монетизировать льготы на ЖКУ и далее индексировать их ниже инфляции;
- ужесточить правила предоставления льгот для вновь входящих и работающих.

Данный сценарий выглядит более привлекательным с точки зрения возможных социальных последствий, однако предполагает рост бюджетных расходов, если не будет реализована модернизация системы категориальных льгот; в системе расходов на социальную защиту сохраняется высокий удельный вес расходов на социальные выплаты, предоставляемые без контроля доходов: покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда; пособия по безработице; компенсации расходов на ДДУ.

Предложенный ниже набор мер представляет собой сочетание умеренного и радикального подходов к модернизации политики по борьбе с бедностью и сокращению неравенства.

3. МЕРЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ УМЕРЕННО-И РАДИКАЛЬНО-МОДЕРНИЗАЦИОННОГО СЦЕНАРИЕВ

Умеренно-модернизационный сценарий

1. Развитие системы пособий для бедных семей с детьми.
 - 1.1. Предоставление пособий на основе:
 - a) категориальных критериев (наличие детей и др.);
 - b) контроля доходов;
 - c) предоставления помощи на основе принципов социального контракта: обязательная занятость неработающих трудоспособных и другие дифференцированные условия контракта.

За счет пособия индивидуальный доход ребенка, складывающийся из среднедушевых доходов семьи и пособия, увеличивается до прожиточного минимума (ПМ) при ограничении максимального размера пособий 0,5 ПМ — минимальные расходы на обеспечение питания и самой дешевой одеждой.

- 1.2. Введение практики авансированного финансирования данного пособия в период подготовки к школе.
- 1.3. Ресурсы на внедрение данного пособия берутся в рамках сжатия программы категориальных льгот за счет:
 - окончательной монетизации;
 - индексации ниже инфляции;
 - отмены льгот для работающих пенсионеров (возможно, постепенной, например, если зарплата и пенсия превышает 3 ПМ, затем 2 ПМ, затем 1,5 ПМ);
 - ужесточения правил входа для вновь вступающих в систему (предоставлять льготы только бедным).
- 1.4. Стоимость программы.
 - Реализация данной модели модернизации пособий для детей из бедных семей потребует увеличения расходов в реальном выражении, без учета инфляции, 4 раза. Предлагается сценарий плавного ежегодного повышения среднего размера пособия на 15%.
2. Разработка и внедрение новых инструментов определения и измерения бедности и неравенства.
 - 2.1. Разработка относительной линии бедности для мониторинга социальной напряженности. Предварительная апробация на данных 2010 г. относительной линии бедности, определяемой как 60% от медианного дохода, свидетельствует о том, что уровень бедности в данном случае повышается с 12,8 до 20,3%, но он коррелирует с показателями социальной напряженности и снижает неравенство.
 - 2.2. Разработка эквивалентных шкал для приведения доходов семей различного состава к сопоставимому виду; их внедрение нейтрально к уровню относительной бедности, но меняет социально-демографический профиль бедности, повышая уровень бедности среди пожилых и снижая детскую бедность.
 - 2.3. Разработка и внедрение в практику статистического наблюдения индекса человеческих возможностей, определяющего степень равенства доступа различных групп населения к базовым социальным услугам.

3. Внедрение в практику принятия управленческих решений экспертизы факторов, влияющих на динамику бедности и неравенства.
 - 3.1. Проведение обследований бюджетов и условий жизни населения силами Росстата и независимых обследований населения.
 - 3.2. Ежегодный мониторинг равенства возможностей различных социальных групп населения в доступе к государственным услугам образования, здравоохранения, культуры и спорта.
 - 3.3. Подготовка раз в три года силами одного из ведущих аналитических центров доклада о влиянии программ развития на неравенство и бедность, что позволит гармонизировать экономические и социальные цели развития. Данный доклад должен включать экспертизу влияния на бедность и неравенство экономического роста, социальной, налоговой, бюджетной и инвестиционной политики, изменений на рынке труда, программ, реализуемых через институты развития.
4. Меры содействия развитию рынка социальных услуг в сфере социальной защиты.
 - 4.1. Создание государственной грантовой программы для поддержки некоммерческих организаций, ориентированных на оказание услуг для пожилых.
 - 4.2. Через Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, распространение лучших практик социального сопровождения семей с детьми.
5. Внедрение ипотечных продуктов, направленных на развитие человеческого потенциала.
 - 5.1. Создание и внедрение обратной ипотеки, позволяющей пожилым повышать текущие доходы. Обратная ипотека по своему механизму похожа на договор ренты или пожизненного содержания с иждивением, существующий в российском законодательстве.
 - 5.2. Создание и внедрение ипотечных продуктов, ориентированных на поддержку внутренней трудовой миграции. Российская практика делового оборота в сфере недвижимости нацелена главным образом на наличные денежные расчеты, что не позволяет гражданам осуществлять сделки с недвижимостью, разрозненные во времени, и еще больше усложняет межрегиональные сделки обмена жильем. Учитывая высо-

кую долю собственников жилья в России, наиболее простым и наименее рискованным инструментом, позволяющим обеспечить трудовых мигрантов жильем в новом городе, может стать специальный кредитный продукт, призванный разрешить сложившиеся противоречия и опирающийся на залог имеющегося жилья. В его рамках предлагается выкуп жилья у трудовых мигрантов и содействие в приобретении нового жилья по месту переезда.

5.3. Институциональными агентами, обеспечивающими вывод данных продуктов на рынок, помимо домохозяйств и банков, являются АИЖК (АРИЖК), государство и страховые компании.

Радикально-модернизационный сценарий

Универсальное пособие по бедности заменяет:

- пособие по безработице;
- материальную помощь;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- компенсацию части родительской платы в учреждениях и организациях дошкольного образования;
- выплаты по оплате услуг ДОУ семьям с низкими доходами;
- помощь семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (за исключением пострадавших от чрезвычайных ситуаций);
- помощь лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода;
- помощь малоимущим гражданам;
- финансирование молочной кухни;
- субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- базовую часть пенсии (данный переход осуществляется поэтапно: начиная с 2015 г.— 5% базовой части пенсии переводится в систему помощи бедным слоям населения, далее идет замещение по 5% ежегодно);
- федеральную и региональную доплаты к пенсии с целью доведения ее до прожиточного минимума;
- возможна постепенная интеграция категориальных льгот в универсальное пособие по бедности.

Предоставление универсального пособия по бедности является собственным полномочием субъектов РФ. Для стимулирования регионов к введению универсального пособия используется инструмент широкоцелевой (блочной) субсидии. Для этого нужно:

1. Установить на федеральном уровне универсальный подход к определению бедного домохозяйства. При этом, скорее всего, целесообразно оценивать нуждаемость домохозяйства по потребительским расходам, а не по доходам. Этот подход с успехом используются в данных целях во многих странах, и переход от оценки доходов к оценке расходов домохозяйств может существенно повысить эффективность системы социальной защиты малоимущих в России. В настоящее время даже среди участников адресных социальных программ по нуждаемости высока доля получателей, не являющихся бедными. Это связано как с правилами программ (отсутствием учета всех доходов получателей, учетом доходов индивидуумов, а не доходов домохозяйств (семей), подходами к определению нуждаемости, основанными не только на определении бедности), так и со сложностью проверки уровня доходов заявителей.
2. Разработать на федеральном уровне методику индикаторного теста на проверку нуждаемости (проху means testing) с определением нуждаемости на основе наблюдаемых характеристик домохозяйств (демографического состава домохозяйства, наличия определенных предметов длительного пользования, качества жилищных условий и др.). Предусмотреть возможности учета региональной специфики в проверке нуждаемости.
3. Предложить регионам финансировать реформу социальной защиты населения в рамках блочного трансферта. Регион, который выбрал для себя реформу социальной защиты как одно из направлений расходования средств блочного трансферта, должен:
 - ввести универсальное пособие для бедных домохозяйств по методике, определенной на федеральном уровне. При этом на федеральном уровне возможно предоставить регионам право выплаты универсального пособия по бедности как в виде денежной помощи, так и в виде «пакета», состоящего из денежной помощи, ваучеров на различные социальные услуги и продовольственных талонов;

- отказаться от индексации категориальных выплат сверх инфляции (возможно, рассмотреть и более радикальный сценарий: отказ от индексации категориальных выплат, отказ от некоторых категориальных льгот);
- отказаться от смягчения критериев, по которым предоставляются категориальные выплаты (возможно, рассмотреть и более радикальные сценарии, например, отказ от новых назначений категориальных льгот);
- направлять все или оговоренную часть средств, сэкономленных в результате проведения предыдущих двух мероприятий, на увеличение универсального пособия для бедных домохозяйств;
- принять меры по выводу части малообеспеченных семей на самообеспечение. (Примером указанных программ, реализуемых в настоящее время в России, могут служить программы «От пособия к зарплате» для городских жителей и «Самообеспечение» для жителей села.) Социальная поддержка оказывается при условии обязательного заключения социального контракта, предусматривающего социальную адаптацию трудоспособных незанятых членов домохозяйства (включая получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости, участие в программах реабилитации от алкогольной зависимости, участие в общественных работах и др.).

Если в регионе (с учетом территориальной доступности) есть хотя бы одна незанятая вакансия на бирже труда, которую получатель (потенциальный получатель) пособия мог бы занять, но не занял, выплата пособия приостанавливается. Эта мера также позволит ограничить участие в программах заявителей, скрывающих доходы, которые, как правило, не претендуют на такие формы поддержки.

Кроме того, если в других регионах есть возможность аренды социального жилья и есть вакансия на бирже труда, которую получатель (потенциальный получатель) пособия мог бы занять, его отказ от переезда и занятия данной вакансии влечет приостановление получения пособия. Исключения могут быть сделаны только в случае невозможности переезда из-за состояния здоровья лиц, находящихся на иждивении у получателя пособия.

Увеличение прогрессивности налоговой системы как способ снижения неравенства

1. Введение налога на недвижимость физических лиц как способ повысить имущественное равенство.
2. Повышение прогрессивности обложения доходов с помощью увеличения стандартных вычетов по НДФЛ (особенно на детей) до уровня прожиточного минимума.
Цена меры: 10% поступлений по НДФЛ — 0,4% ВВП.
Мера реализуется в качестве права региональных властей повысить стандартные вычеты до уровня прожиточного минимума. При этом целесообразно рекомендовать регионам распространить повышенный вычет только на двух детей, как это делается в развитых странах (дальнейшее увеличение числа детей не должно приводить к увеличению вычета).
В этих условиях максимальную выгоду получит семья с двумя детьми, имеющая доход в 3,8 прожиточных минимума, где работают оба супруга. Такая семья только за счет увлечения стандартных вычетов по НДФЛ получит около 3 тыс. руб. в месяц, что будет эквивалентно 12%-ному росту ее доходов.
3. Повышение прогрессивности обложения заработной платы с помощью изменения шкалы страховых взносов:
 - установить универсальную ставку страховых взносов на уровне 20% (все льготы отменяются);
 - установить обложение высоких заработных плат солидарным взносом на уровне 3–5%.

Этот вариант имеет следующие достоинства (подробнее см. главу 6 «Реформа пенсионной системы»):

- финансирование накопительной части пенсии увеличивается, а страховой — остается на уровне 2011 г., что обеспечивает стабильность пенсии нынешним поколениям пенсионеров и закладывает основы для увеличения роли накопительной составляющей в пенсионном обеспечении;
- снижается тариф на невысокие заработные платы. В результате данный вариант является наилучшим для рынка труда, так как снижается налогообложение заработной платы низкообеспеченных слоев населения. Это может положительно сказаться на занятости населения и конкурентоспособности

Раздел III. Новая социальная политика

Таблица 1. Предлагаемая шкала тарифа на обязательное пенсионное страхование, в % от заработной платы

Налоговая база	Страховой тариф, учитываемый на индивидуальных лицевых счетах						Справочно: совокупная ставка страховых взносов (ЕСН)
	На финансирование страховой части пенсии для лиц		На финансирование накопительной части пенсии для лиц		Солидарный тариф (или финансирование базовой части пенсии)	Страховой тариф всего	
	1966 г. рожд. и старше	1967 г. рожд. и моложе	1966 г. рожд. и старше	1967 г. рожд. и моложе			
230% от среднероссийской з/п	14	8	0	6	0	14	20
Свыше 230% от среднероссийской з/п			0		5	5	5

российской экономики. Снижение тарифа страховых взносов позволит избежать возникновения арбитража между налогом на прибыль и выплатой заработной платы;

- снижение обложения невысоких заработных плат при некотором повышении налогообложения высоких заработных плат может привести к некоторому сокращению потерь от выплаты заработной платы «в конвертах», когда значительная часть фонда оплаты труда выплачивается в виде заработной платы высокооплачиваемым работникам, а затем неофициально перераспределяется остальным сотрудникам;
- уровень тарифа, двухступенчатая шкала, а также порог шкалы (отношение порога шкалы к средней заработной плате) типичны для стран ОЭСР;
- устанавливаемый порог отчисления для страховой и накопительной части пенсии в размере порядка 230% от средней заработной платы обеспечивает территориальную сбалансированность пенсионной системы для выплаты социально приемлемой пенсии в регионах, где заработная плата существенно превышает среднероссийский уровень. Вместе с тем, данный вариант не создает избыточных обязательств пенсионной системы перед обеспеченными слоями населения.