

РОССИЯ: ВЫЗОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ

Социальная политика



Развитие человеческого капитала



Издательский дом ДЕЛО

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Россия: вызовы модернизации
Социальная политика

Развитие человеческого капитала — новая социальная политика

Сборник научных статей



Издательский дом «Дело»
Москва · 2013

УДК 316.334.3
ББК 60.55
P17

Научные редакторы:

В. А. Мау — доктор экономических наук, профессор, ректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации;
Т. Л. Клячко — доктор экономических наук, директор Центра экономики непрерывного образования РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Развитие человеческого капитала — новая социальная политика:
P17 сборник научных статей. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 544 с. — (Сер. «Россия: вызовы модернизации. Социальная политика».)

ISBN 978-5-7749-0774-8

В предлагаемом читателю сборнике продолжается обсуждение возможных развилок и вариантов российской социальной политики — проблем, существующих в образовании, здравоохранении и культуре, оказавшейся вне рамок Стратегии-2020, но без которой нельзя обеспечить развитие человеческого капитала. Большое внимание уделено формированию в России среднего класса, его требованиям к качеству образования и медицинскому обслуживанию, к организации пенсионной системы.

Особое место занимает освещение проблемы бедности, выступающей барьером для социального и экономического развития страны, а также вопросов, связанных с проведением пенсионной реформы, целью которой является не только обеспечение достойной старости, но и договора поколений, изменения экономического поведения.

Для широкого круга читателей, интересующихся проблемами социальной политики и развития человеческого капитала в России.

В подготовке сборника принимала участие М. В. Носкова

ISBN 978-5-7749-0774-8

УДК 316.334.3
ББК 60.55

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2013

Содержание

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ. Новые задачи социальной политики	5
В.А. Мау. Человеческий капитал – вызовы для России.	7
РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ. Образование: непрерывная реформа	35
А.Е. Волков, Д.В. Ливанов. Университет будущего: ставка на новое содержание	37
П.В. Дуров. Семь элементов системы образования XXI века	43
С.М. Гурцев., О. Цывинский. Высокодоходная личная инвестиция	54
В.Л. Иноземцев. «Образованная страна» вчера и сегодня.	58
Т.Л. Клячко, С.Г. Синельников-Мурылев. О реформировании системы финансирования вузов	63
Е.А. Ямбург. Близорукий бухгалтер припел на смену учителю	84
И.М. Реморенко. Что на самом деле предлагает Е.А. Ямбург?.	99
И.Д. Фрумин, С.Г. Косарецкий, М.А. Пинская. Как вернуть образованию функцию социального лифта?	105
А.Х. Гильмутдинов. Как нам добиться успеха?	129
Сюн Цинянь. Развитие образования и науки в КНР	141
М.А. Крылов. Записки японского студента. Чем японское образование отличается от нашего	146
РАЗДЕЛ ВТОРОЙ. Здравоохранение: смена акцентов	151
Н.В. Бондаренко, А.Я. Бурдяк, С.В. Шпешкин. Отношение населения к гарантиям оказания медицинской помощи и участию в финансировании здравоохранения.	153
М.Г. Колосницyna. Политика здорового образа жизни: от теории к практике	178

РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ. Средний класс: новая повестка . . . 205

<i>М.Э. Дмитриев, С.Г. Мисихина. Средний класс в Российской Федерации: подходы, оценки, характеристики, интересы</i>	<i>.207</i>
<i>Е.М. Аврамова. Российский средний класс: ресурсы и возможности развития</i>	<i>.236</i>
<i>В.А. Мау. Москва для креативного класса</i>	<i>.253</i>
<i>Н.В. Зубаревич. Интеграция социальной и региональной политики</i>	<i>.262</i>
<i>С.В. Мареева. Средний класс и новые задачи социальной политики</i>	<i>.279</i>

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ. Бедность как барьер для развития 295

<i>Н.Е. Тихонова. Бедность в современной России: ключевые проблемы</i>	<i>.297</i>
<i>Л.Н. Овчарова. Предложения для стратегии содействия сокращению бедности в современной России</i>	<i>.318</i>
<i>С.Г. Мисихина. Бедность в Российской Федерации и странах ОЭСР: основные тренды в 2000-е годы</i>	<i>.338</i>

РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ. Пенсионная реформа, или как достигнуть согласия стареющего общества 359

<i>Т.М. Малева, К.В. Юдаева. Пенсионная система в России: инерция выживания или стратегия развития?</i>	<i>.361</i>
<i>В.С. Назаров. Будущее пенсионной системы: параметрические реформы или смена парадигмы.</i>	<i>.392</i>
<i>А.Л. Кудрин, Е.Т. Гурвич. Старение населения и угроза бюджетного кризиса.</i>	<i>.423</i>
<i>А.Г. Вишневский, С.А. Васин, А.В. Рамонов. Возраст выхода на пенсию и продолжительность жизни</i>	<i>.465</i>
<i>Б.В. Грозовский. Пенсии, зарытые в землю</i>	<i>.493</i>
<i>Л. Барбоне. Частные пенсии: баталии продолжаются.</i>	<i>.505</i>

РАЗДЕЛ ШЕСТОЙ. Развитие культуры: все ясно или забытый приоритет 513

<i>А.А. Аузан, К.Н. Келимбетов. Социокультурная формула экономической модернизации</i>	<i>.515</i>
<i>А.Н. Архангельский. Русская культура: сложный человек как цель</i>	<i>.526</i>
<i>А.Н. Архангельский. Между гарантией и шансом.</i>	<i>.533</i>

ОБ АВТОРАХ 538

ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ

Новые задачи социальной политики

Наряду с безусловной реализацией своих традиционных задач, направленных на поддержку наиболее незащищенных групп населения, новая социальная политика должна полнее **учитывать интересы тех слоев общества, которые способны реализовать потенциал инновационного развития.** Она призвана создавать комфортные условия для реализации такого потенциала и соответствовать более высоким социальным стандартам. С экономической точки зрения, это представители **среднего класса,** доходы и социальные установки которых позволяют им **выбирать** модели трудового поведения и потребления. С культурной точки зрения, это люди с высшим образованием, относящиеся к **креативному классу** (по меньшей мере, потенциально). Такой подход не означает отказа от борьбы с бедностью, которая остается серьезным вызовом социальной стабильности, но позволяет сбалансировать это направление усилиями, связанными с целями развития. Именно в области человеческого капитала сосредоточены, если не брать в расчет природные богатства, основные социально-экономические преимущества России в глобальной экономике. Пока этот ресурс неосмотрительно растрачивается: Россия является поставщиком идей и мозгов для других стран. В будущем межстрановая конкуренция за людей и разрабатываемые ими новые идеи и технологии станет значительно более острой, чем конкуренция за финансовые и природные ресурсы, поэтому преодоление отставания в этих областях становится особенно актуальным.

Н. Е. ТИХОНОВА

Бедность в современной России: ключевые проблемы

Россия — богатая страна с бедным населением. Это верно сегодня так же, как и сто или десять лет назад. Но это не значит, что ситуация с бедностью в России не меняется. Сегодня эта проблема стоит в России совсем не так, как это было еще десять лет назад, не говоря уже про более длительные исторические рамки. Заметно отличается ситуация с бедностью в России и от ситуации с ней в странах Запада. Именно эти отличия, особенно на уровне рекомендаций, явно недостаточно учтены, к сожалению, в итоговом тексте раздела «Стратегии-2020», посвященном данной проблеме.

Рассмотрим ситуацию с бедностью в тех ее аспектах, которые в недостаточной степени нашли отражение в тексте «Стратегии-2020», где в фокусе внимания находятся прежде всего экстремальная бедность и бедность семей с детьми. В то же время бедность неконкурентоспособных на рынке труда жителей крупных городов (прежде всего — работников предпенсионного возраста, с плохим здоровьем и т. д.) и представителей «плавающей» бедности, а также проблемы активно идущего сегодня в Рос-

сии процессов формирования андеркласса представлены в «Стратегии-2020» явно недостаточно или отсутствуют вообще. Вне поля зрения авторов остались и вопросы о «легитимной» и «нелегитимной» для граждан нашей страны бедности, а также о причинах бедности нынешних российских бедных — а ведь именно эти вопросы имеют огромное значение не только для повышения эффективности политики в этой области, но и для сохранения социально-политической стабильности в обществе. При этом в предложениях по борьбе с бедностью, изложенных в «Стратегии-2020», как бы «забывается», что практически во всех развитых странах мира решение этих вопросов отнюдь не сводится только к социальной помощи и социальному обеспечению, как это произошло в данном документе. Они органично входят и в миграционную (через снижение ведущего к понижению заработных плат и росту числа «работающих бедных» давления на рынок труда со стороны мигрантов), и в налоговую (налоговые льготы не только для самих бедных, но и для находящихся в зоне риска бедности граждан), и в инвестиционную (поддержка экономического развития бедных регионов вместо дотаций им) политику, а также в политику занятости (прежде всего — через установление уровня минимальной почасовой заработной платы, а иногда даже — минимальной заработной платы для определенных категорий граждан) и в другие направления государственной политики. Эти вопросы ставились и обсуждались в процессе подготовки раздела по бедности «Стратегии-2020», но в итоговый документ не вошли, что, как представляется, не позволит эффективно решать указанные проблемы, обеспечивая не только «лечение» уже состоявшейся бедности, но и «профилактику» тех слоев населения, которые находятся в зоне риска.

Конечно, в рамках одной статьи все эти вопросы осветить невозможно, а без этого нельзя говорить и о выдвижении соответствующих рекомендаций для структур государственного управления. Однако часть из них будет освещена ниже.

РОССИЙСКАЯ БЕДНОСТЬ: УЛУЧШЕНИЕ ИЛИ УХУДШЕНИЕ СИТУАЦИИ?

Ключевой вопрос для оценки остроты ситуации с бедностью и необходимости уделять ей внимание при разработке социально-экономической политики — это вопрос о масштабах и динамике численности бедных в России. В этой связи надо сказать, что и с точки зрения статистиков, и с точки зрения социологов ситуация с бедностью в России в последние годы, на первый взгляд, значительно улучшилась. К этому выводу приводит анализ динамики данных о доле бедных в составе населения страны. Во всяком случае, с 2000 по 2010 г. число бедных сократилось, по данным статистической службы России, с 42,3 до 17,9 млн человек, доля бедных в составе населения страны упала с 29,0 до 12,6% (см. таблицу)¹, а дефицит их денежного дохода сократился более чем в 4 раза (с 5,0 до 1,2% от общего объема денежных доходов населения)².

Таблица. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Млн человек	42,3	40,0	35,6	29,3	25,2	25,2	21,5
% населения	29,0	27,5	24,6	20,3	17,6	17,7	15,2
	2007	2008	2009	2010	2011	1 кв. 2012	
Млн человек	18,7	18,8	18,2	17,9	18,1	19,1	
% населения	13,3	13,4	13,0	12,6	12,8	13,5	

¹ Данные ФТС РФ: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51g.htm. По социологическим данным доля бедных также сократилась за эти годы в разы (см.: Тихонова Н.Е., Слободенюк Е.Д. Эвристические возможности абсолютного и относительного подходов к бедности в российских условиях // Социология: методология, методы, математическое моделирование. 2011. № 33).

² См: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51g.htm

В то же время, если использовать социологические данные и даже выводы некоторых экономистов¹, то доля бедных в России оказывается заметно выше, чем если опираться только на статистические данные. Основываясь на материалах ряда социологических исследований последних лет и учитывая не только текущие доходы, но и уровень жизни и ресурсообеспеченность различных групп населения, можно оценить долю россиян, находящихся за чертой бедности или настолько близко к этой черте, что они постоянно то спускаются ниже нее, то вновь чуть поднимаются над ней («плавающая бедность»), *примерно в треть населения страны*. Для сравнительно небольшой части (чуть больше четверти) всей этой группы такое положение определяется особенностями их семейной ситуации. Однако основная часть ее членов находится в бедности не просто из-за вызванных случайными причинами недостатка текущих доходов, а в силу особенностей занимаемых ими структурных позиций — ведь российская экономика с характерной для нее огромной долей низкоквалифицированного и низкооплачиваемого труда, *arguere* предполагает достаточно масштабный низший класс².

¹ *Шевяков А. Ю.* Мифы и реалии социальной политики // Вестник Института социологии. 2010. №1.

² Под низшим классом я имею в виду группу людей, которые в силу специфики располагаемых ресурсов либо вообще не представляют для экономики интереса как работники, либо могут найти в ней себе работу лишь на вторичном рынке труда (теневая, временная и т. п. занятость), что отражается на размере и стабильности их доходов, а также на том объеме социальных гарантий, который оказывается для них доступен. Те, кто *устойчиво* занимают эти неблагоприятные структурные позиции, выступают носителями особого типа культуры. В случае, если это состояние передается из поколения в поколение, они проходят первичную социализацию уже в рамках этой культуры, что дополнительно затрудняет для них выход из состояния бедности. В России структура низшего класса выглядит следующим образом. В самом низу стратификационной пирамиды находится формирующийся андеркласс (его численность на данный момент составляет 3–4% трудоспособного населения страны). Над ним расположена не входящая пока в андеркласс,

Методами социальной политики сократить численность низшего класса невозможно — его существование и масштаб вытекают из определенной модели экономики, и вывести его представителей в массовом порядке из бедности за счет пособий по нуждаемости задача нереальная даже для очень богатых стран. Невозможно за счет мер социальной поддержки компенсировать то, что около 30% россиян получают заработную плату менее 1,5 прожиточных минимумов (ПМ)¹ и что как минимум каждый шестой работающий россиянин получает заработную плату даже ниже ПМ². При этом есть целая социально-профессиональная группа, средняя зарплата по которой не превышает 1,5 ПМ, — это неквалифицированные рабочие³, во всех странах составляющие костяк низшего класса.

О связи доли бедных в составе населения и численности низшего класса в России говорить не принято — ведь когда речь идет о бедных, каждый из которых беден «сам по себе», вопрос о структурных предпосылках бедности, требующий

но в перспективе составляющая ресурс его расширения уже в ближайшее время группа примерно такой же численности. Еще выше находится «верхний» слой низшего класса численностью примерно в 7–8% трудоспособного населения страны. На этом границы современного низшего класса заканчиваются и начинается зона его потенциального расширения, насчитывающая еще порядка 7–8% трудоспособного населения страны. Подробнее см.: *Тихонова Н. Е.* Низший класс в социальной структуре российского общества // Социологические исследования. 2011. № 5. http://www.isras.ru/socis_2011_05.html

¹ Рассчитано по: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/wages/#>

² Точную их долю из-за регионального характера показателей прожиточного минимума и отсутствия данных по заработной плате в регионально-поселенческом разрезе оценить невозможно. Однако поскольку концентрация трудоспособного населения относительно выше в тех регионах и типах поселений, где прожиточный минимум относительно высок, то при более корректных расчетах доля работников с заработной платой, не обеспечивающей прожиточный минимум даже для них самих, еще более возрастет.

³ Данные ФГС РФ: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/wages/#>

серьезных экономико-политических решений, оказывается как бы «за кадром». Это намного удобнее в существующем политическом контексте. Соответственно при такой постановке вопроса обсуждается в основном помощь самим бедным, которые при этом выступают в роли «галчат», в открытые рты которых должна забрасываться помощь, приобретающая характер благодеяния. Однако такая постановка вопроса естественна для филантропических организаций, но не для государственной политики. И не случайно в странах, которые принято называть развитыми, уже по крайней мере полвека идет планомерная борьба за устранение структурных предпосылок бедности, а не только за совершенствование способов оказания помощи малоимущим. Если не бороться со структурными предпосылками бедности, то она становится застойной и шансы вырваться из нее приобретают для большинства бедных, несмотря на получаемую ими помощь, призранный характер.

Именно так и выглядит ситуация в современной России. И не случайно, как показывают данные панельных исследований, половина бедных «образца 2005 г.» с 2005 по 2010 г. так и не вышла из состояния бедности¹. С другой стороны, бедные «по доходам»² в 2010 г. почти на 60% (58,7%) входили

¹ Данные расчетов Е. Д. Слободенюк (НИУ ВШЭ) на панельных данных массивов 2005–2010 гг. Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ или RLMS). Получить полную информацию о выборке исследования, а также доступ к самим статистическим базам можно на его официальном сайте: <http://www.cpc.unc.edu/rlms/>.

² В мировой социологии сложились два основных подхода к изучению бедности. Один из них был привнесен в социологию экономистами и основывается на сравнении среднедушевых доходов с показателями прожиточного минимума. Этот подход принято называть «абсолютным». На основании именно этого подхода, официально используемого в нашей стране как теоретико-методологическая основа измерения бедности, статистика определяет число тех людей, которые рассматриваются как бедные, и именно этот подход используется в России для нужд социальной политики. Второй подход («относительный») более социологичен. Он начал активно разрабатываться в 1970-х гг. и исходит из того, что бедность — это

ли в число бедных «по доходам» и в 2005 г. Это позволяет утверждать, что, *несмотря на все предпринимаемые в рамках социальной политики меры, в России идет консервация бедности*, что гораздо хуже по своим последствиям для общества, чем пусть большая, чем ныне существующая, доля бедных, но с «плавающей» или ситуационной, а не хронической многолетней бедностью. Опасность последней заключается в том, что для хронической бедности характерно не только накопление дефицита доходов, затрудняющее выведение домохозяйства из бедности в силу чисто экономических причин, но, главное, формирование у бедных после 5–7 лет пребывания в бедности специфического образа жизни с утратой надежды на изменение сложившейся ситуации, прекращением попыток что-то изменить в ней, ростом аномии и агрессивности, изменением круга общения, моделей брачности и т. д. В среде бедных в этом случае нарастает люмпенизация и маргинализация, формируются и распространяются разного рода асоциальные поведенческие практики, алкоголизм, наркомания и т. д.¹ Именно в случае межпоколенного закрепления этих практик можно говорить о формировании устойчивого андеркласса (а не просто бедных и даже низшего класса), с которым, в отличие от ситуации с ситуационной

не просто отсутствие денег, а, в первую очередь, невозможность поддерживать приемлемый и понимаемый как «нормальный» в данном сообществе образ жизни. Бедность, следуя логике этого подхода, — это проблема не недостатка денег, а исключенности из «мэйнстрима», сопровождающейся различными формами депривации. Соответственно в рамках этого подхода бедные обычно выделяются либо на основе испытываемых ими лишений (невозможность обеспечить нормальное по объему и приемлемое по качеству питание, в частности невозможность покупать мясо, рыбу, фрукты и т. д.; невозможность приобретать по мере необходимости даже самую дешевую новую одежду и обувь, нужные лекарства, поддерживать предметную среду своего обитания и т. д.), либо на основе задания некоей денежной планки (обычно 50–60% медианного дохода), доходы ниже которой заведомо не позволяют поддерживать принятый как минимальная норма в данном сообществе образ и уровень жизни.

¹ Тихонова Н. Е. Феномен городской бедности. М.: Легкий сад, 2003.

бедностью, ничего нельзя сделать чисто экономическими мерами даже при неограниченных финансовых «вливаниях».

Итак, попытки решать проблему низшего класса в России не методами социально-экономической политики, предполагающими прежде всего изменения в структуре экономики и на рынке труда, а через «адресную помощь беднейшим» не могут сколько-нибудь серьезно повлиять на сформировавшиеся негативные тенденции, в числе которых прежде всего появление массового низшего класса, в том числе и значительно по масштабам андеркласса, в крупных городах; ускоренное формирование на базе многих малых поселений не просто составляющего очень весомую долю их населения низшего класса, но и геттоизация значительной части «малой России» с распространением в ней характерного для андеркласса типа культуры; межпоколенное воспроизводство бедности¹. Все эти тенденции, четко фиксируемые на социологических данных, в принципе отсутствовали в советское время, и поэтому в обществе пока не выработаны механизмы их нивелирования и адаптации к ним. В этих условиях оказать противодействие их распространению может только целенаправленная государственная политика, в рамках которой соответствующие задачи пока и не ставились.

При этом, даже если абстрагироваться от качественного изменения в последние 10 лет самой бедности и попытаться оценить динамику ситуации с ней только на основе данных Росстата, то и последние, при более внимательном рассмотрении, говорят о неблагополучии в этой сфере. Не случайно сокращение доли бедных в последние годы приостановилось — и в благополучном в экономическом отношении 2011 г., и в первом квартале 2012 г. их доля даже выросла по отношению к 2010 г., причем значительно — более чем

¹ Тихонова Н.Е. Низшие классы в России (Теоретические и методологические предпосылки анализа) // *Общественные науки и современность*. 2010. № 4; Тихонова Н.Е. Особенности российского низшего класса // *Общественные науки и современность*. 2010. № 5; Тихонова Н.Е. Низший класс в социальной структуре российского общества // *Социологические исследования*. 2011. № 5.

на 1 млн человек. Уже одно это свидетельствует о том, что ситуация с бедностью в России отнюдь не так благополучна, как кажется на первый взгляд. Более того — это значит, что риски попадания в бедность не только сохраняются, но даже возрастают для россиян, не входивших ранее в состав бедных, и что бедные в сегодняшней России — это группа, ставшая уже невосприимчивой как к улучшению ситуации в экономике (характеризовавшей период с 2010 г. по 2012 г.¹), так и к мерам социальной политики, реализовывавшимся в этот период (повышение пенсий, совершенствование системы разного рода пособий и льгот для малоимущих и т.д.). Последнее же, в свою очередь, означает, что либо бедные характеризуются определенными особенностями их поведения, которые не позволяют им в полной мере использовать возможности, предоставляемые улучшением экономической ситуации в России (и соответственно именно эти особенности определяют на микроуровне их попадание на объективно существующие в обществе неблагоприятные структурные позиции), либо реализуемая социальная политика использует неадекватный сложившейся ситуации набор мер, в результате чего при определенных обстоятельствах даже вполне благополучные домохозяйства попадают в состав бедных, либо верно и то, и другое объяснение сложившейся ситуации.

БОРЬБА С БЕДНОСТЬЮ: АДРЕСНЫЙ ПОДХОД — КАТЕГОРИАЛЬНЫЙ

Судя по социологическим данным, сложившаяся сегодня в России с бедностью ситуация является результатом совокупного действия как объективных, так и субъективных

¹ Раньше бедность гораздо отзывчивее реагировала на изменения (а в 2000-х гг. это было повышение внимания власти ко многим находящимся в ситуации риска бедности и в самой бедности людям). Сейчас же Росстат меряет фактически уже только низший класс, который ни на что не отзывается, поэтому численность бедных и перестала сокращаться.

ных факторов. О том, что *проблема не только в самих людях, в частности — особенностях их поведенческих практик, но и в просчетах реализуемой социально-экономической политики*, говорит, в частности, тот факт, что в 2010 г. больше 20% (20,6% от респондентов РМЭЗ), т. е. каждый пятый россиянин, не относившийся в 2005 г. к числу бедных, попал в их состав. При этом две трети этих «новых» бедных (14,9%) оказались в числе бедных «по доходам», и еще 5,7% — бедных «по депривации»¹. Это очень высокий показатель, свидетельствующий о сохранении значительных рисков бедности для населения страны — ведь доля бедных в его составе сократилась за период 2005–2010 гг. в полтора раза. Строго говоря, уже один этот факт свидетельствует о том, что *борьба с бедностью должна вестись комплексно и не только включать в себя помощь самим бедным, но и предусматривать меры сокращения риска «сползания в бедность» для той весьма значительной части россиян, кто живет «у» или «на» черте бедности.*

Кто же те люди, для которых выше обычного риски попадания в бедность?² С одной стороны, это, как справедливо указывается и в «Стратегии-2020», *семьи с несовершеннолетними детьми*. Социологические данные также подтверждают тенденцию роста доли семей с детьми в составе бедных слоев населения. Однако это не единственная группа, находящаяся в зоне риска. Хотя доля лиц старше трудоспособного возраста среди бедных по статистическим данным за 2005–2010 гг. заметно сократилась (в 1,26 раза³), однако, по данным РМЭЗ, доля лиц старше 60 лет (т. е. в возрастных группах, в которых уменьшается доля лиц, одновременно получающих и пенсий, и заработные платы) в составе бедных за этот же период вы-

¹ Данные расчетов Е. Д. Слободенюк (НИУ ВШЭ) на панельных данных массивов РМЭЗ 2005–2010 гг.

² Домохозяйства, имеющие в своем составе трудоспособных неработающих, я в данном случае не рассматриваю — с ними ситуация итак ясна.

³ Данные ФГГС РФ: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_53.htm

росла, и тоже достаточно заметно (в 1,3 раза). О том, что пенсии и другие социальные трансферты, несмотря на индексации, не успевают компенсировать рост стоимости жизни, особенно в городах, свидетельствует и рост (в 1,35 раза) за эти годы доли в составе бедных тех, чьи доходы более чем на треть состоят из государственных трансфертов (прежде всего — пенсий и стипендий).

Особенно плачевно положение пожилого населения крупных городов, где для расчета различных видов социальной помощи действует установленный для соответствующего региона в целом показатель прожиточного минимума, в то время как стоимость жизни в них заметно выше региональной. В этих городах многие люди, даже имеющие доходы, формально находящиеся выше уровня прожиточного минимума, особенно из небольших (1–2 человека) домохозяйств, испытывают более глубокие и многочисленные лишения, чем проживающие в сельской местности представители многопоколенных домохозяйств, попадающие согласно официальной методике в состав бедного населения. Наряду с недоучетом разницы стоимости жизни в разных типах поселений на данной ситуации сказывается и чисто технический просчет действующей методики расчета бедности, связанный с недооценкой специфики расходов домохозяйств в зависимости от числа их членов (на необходимость скорейшего исправления этого просчета справедливо указывается в «Стратегии-2020»).

Население (как бедное, так и небедное) видит и осознает проблему бедности пожилого населения и по-прежнему считает необходимой и приоритетной его целевую поддержку. Сказывается на этой позиции и характерное для россиян независимо от их возраста представление о том, что если люди честно работали всю жизнь, то в старости они должны жить достойно, без постоянного страха оказаться в нищете. Однако это не означает для россиян уравниловки — *они склонны поддерживать не столько общую индексацию пенсий, сколько большую их дифференциацию с учетом особенностей трудовой биографии человека.* Так, в общероссийских исследованиях Института социологии РАН, и в 2006 г.,

и в 2012 г.¹, по 43% респондентов в возрасте 16–55 лет соглашались с тем, что справедливо, когда те, у кого зарплата больше, и пенсию будут получать тоже больше (27% затруднились с ответом на данный вопрос, а остальные были не согласны с существенной дифференциацией пенсий). Кажется россиянам справедливой и связь размера пенсии с трудовым стажем.

Вряд ли в этих условиях можно согласиться с тезисом «Стратегии-2020» о том, что «наращивание расходов по традиционным направлениям социальной политики не позволяет снизить социальные напряжения в силу выделения помощи по категориальному принципу, а не на основе определения нуждаемости. Адресные программы для бедных должны стать приоритетными в системе социальной защиты»². В этом тезисе, являющемся своего рода квинтэссенцией идеологии раздела по бедности данного документа (хотя он и противоречит позиции большинства экспертов, входивших в соответствующую рабочую группу) *калькируются нормы неолиберального подхода к данному вопросу и совершенно не учитываются характерные для российской национальной культуры традиции*. По мнению россиян, есть категории населения, которые заслуживают помощи даже если находятся близко к черте бедности или на ней, а не ниже нее, а есть и такие, наращивать помощь которым вообще не нужно, хотя их доходы ниже прожиточного минимума. Тем самым, учет особенностей взглядов россиян по данному вопросу отнюдь не предполагает заведомого увеличения госрасходов на эти цели, требуя лишь более глубокой и дифференцированной проработки вопроса об объектах помощи.

¹ Речь идет о данных общероссийских исследований «Социальная политика и социальные неравенства» (2006 г.) и «О чем мечтают россияне?» (2012 г.). Выборка исследований составила 1750 и 1751 человек соответственно и репрезентировала население страны по регионам проживания, а внутри них — по типам поселения, полу и возрасту.

² Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. М., 2012. С. 317. <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>.

Абсурдной выглядит и апелляция в данном контексте в «Стратегии-2020» к проблеме снижения социальной напряженности, поскольку отказ от категориальной помощи и переход к адресной помощи «по нуждаемости» не только не поможет снизить социальные напряжения, но даже усилит их. Во-первых, как раз наиболее бедные и в массе своей уже люмпенизовавшиеся слои населения не способны ни к какому социальному протесту — в отличие от тех россиян, кто рискует сползти в бедность, находясь пока несколько выше ее черты. А во-вторых, отказ от категориальной помощи противоречит представлениям подавляющего большинства россиян о справедливости¹. Противоречит он и их убеждению, что далеко не все, даже находящиеся в очень бедственном положении, их сограждане нуждаются в дополнительной помощи. Не случайно среди россиян трудоспособного возраста, за счет которых, собственно, и предполагается видоизменять направленность и масштабы социальной помощи, вообще доминирует (52,8%) убеждение, что «материальных успехов люди должны добиваться сами, а те, кто этого не хочет, пусть живут бедно — это справедливо». Относительно менее популярна среди них точка зрения, что «надо проявлять гуманность, и те, кто материально преуспел, должны помогать и заботиться о тех, кто не преуспел» (47,2%)². *Ключевой вопрос для решения вопроса о помощи среди россиян — «по своей» или «не по своей» вине люди оказались в бедности, а не то, насколько глубока их бедность*, как это предлагается в «Стратегии-2020». Впрочем, подчеркнем — это не значит, что оказавшиеся «по своей» вине люди не нуждаются, с их точки зрения, вообще ни в какой помощи — хотя идея при-

¹ Подробнее см. об этих представлениях: Тихонова Н.Е. Что думают россияне о справедливых и несправедливых социальных неравенствах // Социальные неравенства и социальная политика в современной России/Отв. ред. М.К. Горшков, Н.Е. Тихонова. М.: Наука, 2008; Мареева С.В. Идея справедливости в портрете общества, о котором мечтают жители России // О чем мечтают россияне?/Отв. ред. М.К. Горшков, Н.Е. Тихонова. М.: Весь мир, 2012.

² Данные исследования ИС РАН «О чем мечтают россияне?» (2012 г.).

оригинальности адресной помощи по нуждаемости, а не категориальной «по заслугам», отнюдь не встречает у них поддержки, более двух третей россиян все же убеждены, что государство должно обеспечить всем возможность «не умереть с голоду». Однако, как показывают данные ряда исследований, тот прожиточный минимум, который население страны определяет как индикатор необходимости адресной, а не категориальной помощи, даже ниже, чем прожиточный минимум Росстата, о заниженности которого говорят многие специалисты.

Стоит отметить в этой связи и то обстоятельство, что в «Стратегии-2020» решать проблемы распространенности асоциальных форм поведения, в результате которых бедные утрачивают право на помощь, предлагается методами социального контракта и более жесткого социального контроля. Представляется, что это по меньшей мере наивно. Социальный контракт будет успешно работать только применительно к оказавшимся в бедности в силу внезапных проблем в семейной жизни (смерть или тяжелая болезнь кормильца семьи, рождение двойни с резким ростом иждивенческой нагрузки, заболевание члена семьи, требующее постоянного ухода кого-то из трудоспособных членов домохозяйства, и т. д.) представителям ранее относительно благополучных и функционально грамотных слоев населения, а не к находящимся в хронической бедности представителям низшего класса, характеризующимся определенным типом занятости (неквалифицированный труд, нестабильная и «неофициальная»/теневая занятость и т. п.) с соответствующим ей типом сознания и поведенческих практик. В то же время оставить их просто вне поля государственной социальной политики нельзя даже в том случае, если в их домохозяйствах нет несовершеннолетних детей — такое решение чревато лишь дополнительными расходами в рамках правоохранительной и пеницитарной систем. Очевидно, наиболее целесообразны для них были бы определенные типы общественных работ — но далеко не любые и с комбинированием денежных и натуральных форм оплаты.

Причины бедности в восприятии россиян: тенденции изменений

Как изменяется во времени роль в попадании в бедность просчетов государственной социальной политики, с одной стороны, и особенностей поведения тех, кто входит в число бедных слоев населения? Отвечая на этот вопрос, целесообразно использовать оценки россиянами причин бедности людей, которых они близко знают, — своих родственников, друзей, соседей, коллег по работе¹. Выступая в этом вопросе в роли экспертов, хорошо знающих предмет обсуждения, население страны выделило *две группы причин, одна из которых включала в себя причины макро-, а другая — микроуровня*. Среди первых были: невыплата зарплаты на предприятии, задержка пенсий, проживание в бедном регионе (районе, городе, местности), недостаточность государственных пособий по социальному обеспечению и т. п. Среди вторых — семейные несчастья, болезнь или инвалидность, алкоголизм или наркомания, лень, неприспособленность к жизни и т. п. При этом наиболее распространенными причинами бедности в России, по мнению населения, сегодня являются: алкоголизм или наркомания, лень и неприспособленность к жизни, длительная безработица, болезнь или инвалидность, а также семейные неурядицы или несчастья — например, смерть кормильца семьи.

При факторном анализе (метод Варимакс) выделились шесть² укрупненных факторов бедности. **Первый** отражает *вину самого человека* в своей бедности и объединяет такие ее причины как алкоголизм или наркомания (их указали 45,7% всех, кто имел бедных в своем ближайшем окружении), лень и неприспособленность к жизни (34,6%) и нежелание менять привычный образ жизни (23,7%). **Второй** включает причины, связанные с *отсутствием стабильного дохода* в силу различных экономических причин — длительной безработицы

¹ Данные исследования ИС РАН «О чем мечтают россияне?» (2012 г.).

² Формулировка вопроса допускала указание пяти наиболее значимых причин.

(32,8%) или невыплаты зарплат на предприятии (23,5%). **Третий** отражает причины бедности, воспринимаемые населением как результат «невезения», связанного прежде всего с семейными обстоятельствами, не компенсируемыми мерами социальной политики. В него вошли болезнь или инвалидность (своя или членов семьи) (27,4%) и большая иждивенческая нагрузка (10,0%). **Четвертый** объединяет причины, связанные с плохими стартовыми условиями: низкий уровень жизни родителей (24,0%), отсутствие поддержки со стороны родственников, друзей, знакомых (15,1%), плохое образование и низкая квалификация (23,3%). **Пятый** отражает неэффективность государственной социально-экономической политики по выравниванию шансов людей и объединяет такие причины бедности, как проживание в бедном регионе (районе, городе, местности) (17,3%) и недостаточность государственных пособий по социальному обеспечению (19,1%). Наконец, **шестой** фактор тоже относится к причинам микроуровня, которые не компенсируются мерами государственной социальной политики, но уже к таким причинам, которые касаются скорее крупных жизненных несчастий, чем повседневных неурядиц. В него входят семейные несчастья (26,2%) и то, что люди беженцы, мигранты (3,0%).

За последние десять лет¹ роль этих причин в попадании людей в бедность серьезно изменилась. Вектор этих изменений свидетельствует о том, что риск попадания конкретного человека в бедность в современной России в большей степени связан в глазах населения с факторами микроуровня, в значительной части случаев обусловленных неверным поведением самих бедных (или кого-то из членов их семей), чем это было 10 лет назад, и относительно реже выступает следствием просчетов в социальной политике государства или экономических проблем предприятий, на которых заняты бедные. При этом сохраняют свою значимость как фактор бедности семейные несчастья, которые не компенсируются должным образом мерами государственной социальной политики.

¹ Для сравнения использовались данные общероссийского исследования ИКСИ РАН «Богатые и бедные в современной России» (2003 г.).

Итак, за последние десять лет, по мнению россиян, уменьшилась не только роль факторов бедности, связанных с проблемами с источниками доходов, но и роль причин, отражающих неэффективность государственной социальной политики — недостаточность пособий по соцобеспечению, наличие большого числа иждивенцев, инвалидность. И в этом отношении можно говорить о значимых результатах государственной социально-экономической политики последних лет в борьбе с бедностью. В то же время роль факторов бедности, связанных с плохими стартовыми условиями, относительно возросла. Это значит, что меры государственной социальной политики, рассматриваемой как политика в области социального обеспечения, приносят ощутимый эффект, а вот проблема равенства стартовых возможностей, выравнивания их оказалась в последние 10 лет как бы «за бортом» государственной социальной политики. В то же время сокращение избыточных неравенств и выравнивание стартовых условий для детей и молодежи — важное направление социальной политики во всех развитых и даже многих развивающихся странах. К сожалению, в «Стратегии-2020» оно, как и в реализуемой ныне государственной социальной политике, практически не нашло отражения.

Если же говорить о недостатках социальной политики в качестве системы социального обеспечения, как она чаще всего и понимается, то наиболее слабой ее стороной выступает в настоящее время, судя по мнению населения, компенсация последствий семейных несчастий (например, смерти или тяжелой болезни кормильца семьи и т.п.) — проблема, также оставшаяся вне фокуса внимания в «Стратегии-2020». Кроме того, понятно, что, если сейчас, при уже привычной системе назначения пособий и получения льгот, ими, как справедливо отмечается в этом документе, не пользуется около половины всех бедных, то при реализации некоторых предложенных в «Стратегии-2020» мероприятий, например, ускорении процедуры получения помощи, доля получающих ее еще больше сократится. Если задача — просто сэкономить сейчас государственные средства вне зависимости от того, как это скажется на бюджете через несколько лет, то педа-

лирование этого механизма как приоритетного оправдано. Если же речь идет о реальной помощи бедным, в частности — детям из бедных семей, значительная часть которых проживает в неблагополучных семьях, то надо ставить вопрос прежде всего о росте натуральной помощи (одеждой, продуктами питания и т. д., причем в первую очередь — товарами для детей) и сокращении денежных видов помощи с одновременным развитием системы общественных работ, а не об усложнении для бедных доступа к помощи вообще.

Однако еще раз хотелось бы подчеркнуть — главная ошибка позиции, высказанной в «Стратегии-2020» в отношении бедности, заключается в том, что проблема бедности в России — это отнюдь не только проблема 10–15% беднейшего населения, которым надо оказывать помощь. В силу сильнейшей неравномерности распределения доходов в российском обществе и очень низкого уровня заработных плат значительной части населения проблема бедности так или иначе затрагивает очень большую группу россиян, которые понимают, что в любой момент с весьма высокой вероятностью могут оказаться в бедности или уже находятся в ней. А это значит, что проблема бедности — это, по сути дела, проблема предотвращения «расползания» бедности в условиях, когда экономические и социальные ресурсы не только бедных, но и малообеспеченных слоев практически исчерпаны¹, а рост миграции усиливает конкуренцию на рынке труда преимущественно в тех его сегментах, где присутствуют в первую очередь представители этих слоев населения. И именно структурные предпосылки «расползания» бедности, а не система пособий различным их категориям (при всей важности этих пособий для конкретных людей) должны находиться в фокусе государственной политики, когда в ней заходит речь о борьбе с бедностью.

¹ Тихонова Н. Е. Малообеспеченные в современной России: специфика уровня и образа жизни // Социологические исследования. 2009. № 10; Тихонова Н. Е. Малообеспеченность в современной России: причины и перспективы // Социологические исследования. 2010. № 1.

Выводы и рекомендации

Бедность в России выглядит сегодня как двуликий Янус — один, улыбающийся его лик, говорит о благополучии ситуации, уменьшении доли бедных и их сравнительно небольшой численности. Другой — грозный и печальный — об актуальности этой проблемы почти для половины населения страны, а также формировании и росте отсутствовавшего ранее в России андеркласса. Все это формирует новую повестку дня для российских политических, управленческих и научных элит. Однако, судя по тому, что задача борьбы с бедностью продолжает ставиться как задача совершенствования системы адресной помощи беднейшим, а не как ликвидации структурных предпосылок для расширения бедности, предотвращения ее межпоколенного воспроизводства и геттоизации ряда населенных пунктов или их районов, эта новая повестка дня российскими элитами еще не осознана.

Еще раз подчеркнем — эта новая повестка дня не означает априорного и значительного увеличения средств, выделяемых на борьбу с бедностью, особенно по линии социальной защиты. Однако она предполагает другую концепцию борьбы с бедностью, основанную на сокращении рисков «сползания» в бедность по независящим от самого человека, структурным обстоятельствам, с одной стороны, и более дифференцированном подходе к самим бедным, отражающимся в разных механизмах и путях совершенствования оказываемой им помощи. Причем дифференциация эта должна проводиться не по глубине, а по причинам их бедности. При такой дифференциации для одних групп потребуется даже больше средств на их поддержку, для других — относительно меньше, а третьи должны будут получать поддержку преимущественно в натуральной, а не в денежной форме. Фактически вместо усиления адресности «по нуждаемости» это будет означать рост значимости категориальности помощи.

Если же от общей оценки ситуации перейти к тому набору изменений в реализуемой политике, которые необходимо использовать не для решения проблемы бедности в России (справиться с бедностью не удалось даже куда более разви-

тым в экономическом отношении странам), а для предотвращения ее дальнейшего «расползания», то речь надо вести не столько о совершенствовании мер социальной поддержки и социального обеспечения, сколько о коррекции с учетом этих задач других направлений государственной социально-экономической политики. В такой коррекции нуждаются прежде всего:

- инвестиционная политика, важнейшими направлениями которой должны стать изменение пропорций рабочих мест в пользу сокращения доли не- и низкоквалифицированного и низкооплачиваемого труда за счет изменения модели экономического развития в ходе модернизации, что позволит уменьшить численность низшего класса; экономическое развитие бедных регионов вместо дотаций им и т. д.;
- политика занятости, в рамках которой государству необходимо принять на себя функции, выполняемые в развитых странах профсоюзами и ассоциациями работников, по регулированию минимальных почасовых (а не среднемесячных) заработных плат из расчета предусмотренной законодательством типичной рабочей недели с выведением их минимум на 1,5 прожиточного минимума, развивать систему общественных работ и т. п.;
- пенсионная политика, где необходимо увеличение дифференциации пенсий вместо их огульного повышения;
- миграционная политика, предполагающая «точечную» работу с притоком мигрантов на локальных рынках труда с учетом ситуации на различных их сегментах с одновременным резким сокращением нелегальной миграции;
- налоговая политика, предполагающая не только введение и постепенное увеличение необлагаемого подоходным налогом минимума, а также налоговых вычетов на несовершеннолетних детей, но и стимулирование (до определенного уровня дохода, причем стимулирование это должно идти «по скользящей шкале») всех форм деятель-

- ности, связанных с попытками населения самостоятельно создать себе «подушку безопасности» на случай неожиданных бедствий (прежде всего — накопления сбережений и использования таких форм страхования как страхование жизни, здоровья, жилья и домашнего имущества);
- социальная политика, которая должна перестать восприниматься как «большой собес» и одним из ключевых направлений которой должно стать сокращение избыточных неравенств и выравнивание стартовых условий для детей, молодежи и лиц, оказавшихся в сложной ситуации «не по своей вине» (инвалиды и т. д.).

Несомненно, это непривычная и достаточно сложная для администрирования постановка задач борьбы с бедностью. Однако, как показывает опыт развитых стран, все эти задачи вполне реализуемы и только такого рода деятельность, а не совершенствование системы социальных пособий, не просто более эффективно в плане борьбы с бедностью, но и начинает играть с годами все большую роль в этой борьбе.

Несмотря на то что доля крайне бедного населения существенно сократилась за последние 10 лет, проблема преодоления экстремальной бедности остается актуальной для Российской Федерации, в том числе и в части ликвидации голода и недоедания наиболее уязвимых групп населения, а также обеспечения минимально приемлемого уровня текущего потребления.

Необходимо существенно увеличить пособия для детей из бедных семей при усилении адресности выплаты и увеличение стандартных вычетов по НДФЛ до размера прожиточного минимума. Сейчас средний размер пособия для детей из бедных семей составляет 7% от прожиточного минимума ребенка, а универсальный вычет — всего 0,4% годового прожиточного минимума работника, на ребенка — 3% годового прожиточного минимума ребенка соответственно.

При развитии адресных программ поддержки бедных необходимо введение механизмов предоставления помощи на основе социальных контрактов и введение индикативного теста на проверку нуждаемости.

Мау Владимир Александрович, ректор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Мисихина Светлана Геннадьевна, директор Центра социальной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС

Назаров Владимир Станиславович, заведующий лабораторией бюджетного федерализма Института экономических проблем имени Е. Т. Гайдара

Овчарова Лилия Николаевна, директор Независимого института социальной политики

Пинская Марина Александровна, ведущий научный сотрудник Центра прикладных экономических исследований и разработок ИРО НИУ ВШЭ

Рамонов Александр Владимирович, аспирант Института демографии НИУ ВШЭ

Реморенко Игорь Михайлович, заместитель министра образования и науки Российской Федерации

Синельников-Мурылев Сергей Германович, ректор Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России

Тихонова Наталья Евгеньевна, профессор-исследователь НИУ ВШЭ, заместитель директора ИС РАН

Фруммин Исаак Давидович, научный руководитель Института развития образования НИУ ВШЭ

Цинянь Сюн, директор НИИ Высшего образования при Университете Фудань (Шанхай)

Цывинский Олег, профессор Йельского университета
Шишкин Сергей Владимирович, научный руководитель Института экономики здравоохранения НИУ ВШЭ

Юдаева Ксения Валентиновна, начальник Экспертного управления Президента Российской Федерации

Ямбург Евгений Александрович, директор Центра образования №109 (Москва)

*Научная литература:
сборник научных статей*

Серия: «Россия: вызовы модернизации.
Социальная политика»

**Развитие человеческого капитала —
новая социальная политика**

Заказное издание

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*
Редактор *Т.О. Асланова*
Художник *Е.В. Трушина*
Оригинал-макет *С.Д. Зиновьев*
Компьютерная верстка *Т.Г. Ситникова*

Подписано в печать 15.11.2012. Формат 60×90 1/16
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 34,0.
Тираж 700 экз. Заказ № 640.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84
Коммерческий отдел – (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
com@anx.ru
www.delo.ane.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84