

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

**СОЦИАЛЬНАЯ
ПОДДЕРЖКА:
УРОКИ КРИЗИСОВ
И ВЕКТОРЫ
МОДЕРНИЗАЦИИ**

Москва
Издательство «Дело»
2010

УДК 364.048.4
ББК 65.261.55
С69

Серия
«Экономическая политика:
между кризисом и модернизацией»

**Проект выполнен в рамках тематики экспертного совета
при Правительственной комиссии по повышению
устойчивости развития российской экономики**

Ответственные редакторы
Т.М. Малева и Л.Н. Овчарова

Авторы:

Т.М. Малева (введение, гл. 1, 2, 3, разд. 3.1, заключение);
Л.Н. Овчарова (гл. 1, 2, 3, разд. 3.1, заключение); *А.Я. Бурдяк*
(разд. 1.3, 2.3); *Н.В. Зубаревич* (разд. 1.1, 1.3, 3.2); *А.И. Пишняк*
(разд. 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.3); *Д.О. Попова* (разд. 1.1, 1.2, 2.1, 3.2);
О.В. Синявская (разд. 1.1, 1.3, 2.1, 2.3, 3.3)

При участии: *А.С. Бабкина* (разд. 1.3, 2.1, 3.3); *Е.Б. Головляницина*
(разд. 1.3, 3.3); *Е.А. Горина* (разд. 1.1, 3.2); *М.А. Малкова* (разд. 1.1,
2.3, 3.2); *А.С. Сухова* (разд. 2.3); *А.О. Тындик* (разд. 2.4)

С69 Социальная поддержка: уроки кризисов и векторы модернизации / Т.М. Малева, Л.Н. Овчарова, А.Я. Бурдяк, Н.В. Зубаревич, А.И. Пишняк, Д.О. Попова, О.В. Синявская / под ред. Т.М. Малевой, Л.Н. Овчаровой — М.: Издательство «Дело» РАНХ, 2010. — 336 с. — (Сер. «Экономическая политика: между кризисом и модернизацией»).

ISBN 978-5-7749-0639-0

Книга посвящена исследованию уровня благосостояния населения современной России и системы социальной поддержки его отдельных уязвимых групп. Подробно анализируются траектории изменения реальных доходов населения на разных этапах экономического развития — в период глубокого затяжного кризиса 1990-х, устойчивого этапа экономического роста 2000-х гг. и в ходе экономического кризиса 2008–2009 гг. В общем контексте особое внимание уделяется анализу масштаба и динамики бедности российского населения.

Адресована широкому кругу читателей, включая представителей исполнительной и законодательной власти федерального и регионального уровней, бизнесменов, исследователей различного профиля — экономистов, социологов, демографов и пр.

УДК 364.048.4
ББК 65.261.55

ISBN 978-5-7749-0639-0

© Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации, 2010

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	6
Глава 1. Особенности формирования и использования доходов населения России на разных этапах экономического цикла	
1.1. Основные тенденции в изменении доходов и расходов населения за постсоветский период	13
1.1.1. Макроэкономическая динамика уровня, структуры и дифференциации доходов	13
1.1.2. Параметры пенсионного обеспечения в контексте влияния на доходы населения	23
1.1.3. Региональные различия в доходах	31
1.1.4. Структура использования денежных доходов	40
1.1.5. Субъективные оценки изменения уровня жизни и потребительских настроений	44
1.2. Неравенство в распределении доходов населения: факторы развития и стагнации	47
1.2.1. Макроэкономический мониторинг дифференциации доходов населения: возможности и ограничения	47
1.2.2. Государственная политика регулирования доходов и ее влияние на дифференциацию	60
1.2.3. Статическая и динамическая декомпозиция неравенства на микроуровне: хорошие и плохие неравенства	64
1.3. Влияние текущего экономического кризиса на доходы населения	75
1.3.1. Эффекты влияния предыдущих кризисов на динамику доходов	75

1.3.2. Доходы населения	77
1.3.3. Оплата труда	79
1.3.4. Пенсии	87
1.3.5. Потребительские расходы и дифференциация доходов	92
1.3.6. Рынок труда	96
1.3.7. Обзор программ поддержки занятости в России	104
1.3.8. Региональный аспект	126
 Глава 2. Масштаб бедности и формы социальной уязвимости	
2.1. Уровень, структура и риски бедности различных групп населения	146
2.1.1. Масштаб и динамика бедности	146
2.1.2. Уровень, структура и риски бедности семей с детьми	151
2.1.3. Анализ уровня, структуры и рисков бедности пенсионеров	164
2.1.4. Бедность трудоспособных: незанятые и низкооплачиваемые	181
2.2. Детерминация основных факторов бедности	187
2.2.1. Индивидуальный уровень	187
2.2.2. Домохозяйственный уровень	190
2.3. Экономический кризис и группы риска	193
2.3.1. Риски ипотечных заемщиков в условиях текущего экономического кризиса	194
2.3.2. Доходы пенсионеров выросли, но в чем их уязвимость?	209
2.3.3. Социальные услуги детям	220
2.3.4. Частные социальные трансферты: алименты и содержание на детей	234
2.4. Социальные страты и потенциал противостояния кризису	247

**Глава 3. Социальная защита населения:
эффекты, проблемы, вызовы**

3.1. Современные концепции адресных программ социальной поддержки бедных	257
3.2. Роль и место адресных программ поддержки бедного населения и других уязвимых групп в социальной политике России	265
3.2.1. Этапы, трансформация и основные вызовы в системе социальной защиты населения.....	265
3.2.2. Охват населения адресными программами для бедных.....	286
3.2.3. Социальная доплата к пенсии	294
3.2.4. Кризис и реакция регионов: изменения нормативно-правовой базы субъектов РФ	300
3.3. Влияние мер правительственной антикризисной программы на уровень доходов населения и масштаб бедности	310
3.3.1. Обзор антикризисных мер, адресованных населению	310
3.3.2. Моделирование эффектов от реализации антикризисных мер, адресованных населению	314
Социальная поддержка населения и политика борьбы с бедностью: векторы модернизации <i>Вместо заключения</i>	325

ВВЕДЕНИЕ

Поиск наиболее эффективных вариантов развития страны еще на докризисном этапе привел большинство политиков и экспертов к осознанию необходимости модернизации, охватывающей всю систему экономических, социальных, политических и иных отношений¹. Экономический кризис 2008—2010 гг. еще более обострил этот вопрос: не является ли кризис стимулом к поиску решений, которые в предшествующие благоприятные периоды были либо не видны, либо не нужны? Очевидно, что несмотря на то что кризис был спровоцирован внешними по отношению к российской экономике факторами, он в полной мере обнажил все деформации и диспропорции в российской экономике и в обществе. И желаемое завершение мирового кризиса отнюдь не будет означать решение внутренних российских экономических и социальных проблем. Более того, их нерешенность может стать барьером для эффективного выхода страны на посткризисную траекторию развития.

Суть модернизации сводится к формированию сильной в экономическом, политическом, научном, военном и иных отношениях страны при *росте благосостояния ее населения*. Одна из основных черт современного общества состоит в том, что на первый план выходят проблемы развития человека, инвестиций в человеческий капитал, повышения производительности труда. В мире сложилось понимание того, что главное конкурентное преимущество

¹ См.: *Побережников И.В.* Переход от традиционного к индустриальному обществу: теоретико-методологические проблемы модернизации. М.: РОСПЭН, 2006; Коалиции для будущего. Стратегии развития России / СИГМА. М.: РИО-центр, 2007; Россия в 2008—2016 годах. Сценарии экономического развития / РИО-центр. М.: Научная книга, 2007; Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сб. статей и материалов / под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2009; Россия XXI века: образ желаемого завтра / ИНСОР. М.: Экон-Информ, 2010.

современной высокоразвитой страны связано с качеством человеческого капитала и факторами, которые непосредственно обеспечивают жизнедеятельность людей.

Россия — не единственная страна, которая столкнулась с проблемами коренного реформирования секторов, связанных с развитием человеческого потенциала. Этот кризис вообще не является посткоммунистической проблемой, а имеет глобальный характер. Все развитые страны мира сегодня стоят перед необходимостью существенной перестройки своих социальных систем, сформировавшихся в период, когда преобладало молодое население, продолжительность жизни была относительно невелика, а преобладавшее по численности сельское население почти не пользовалось услугами социального сектора. Сегодня ситуация коренным образом изменилась, и даже самые развитые страны с трудом справляются с резко возросшей социальной нагрузкой.

В современной России социальные проблемы отличаются особой остротой. Причины тому — неравномерное развитие различных сфер жизни и дисбаланс в системе социальных, политических, культурных и других факторов развития. Эти причины — важная особенность всех прежних попыток модернизировать Россию¹. В результате страна с рыночной экономикой в процессе постиндустриального перехода живет с незавершенной демографической модернизацией² и имеет модель социальной политики, сложившуюся в условиях индустриального социалистического общества³.

В современном мире социальное развитие идет по пути перераспределения функций по обеспечению уровня и качества жизни населения между обществом, рынками и семьей⁴. Применительно

¹ Мау В.А. Логика российской модернизации: исторические тренды и современные вызовы // Газета.Ru. — Комментарии. 5.07.05. http://www.gazeta.ru/comments/2005/07/04_a_309315.shtml

² Вишневский А.Г. Незавершенная модернизация в России // SPERO. № 10. 2009. Весна-лето. С. 55—82.

³ Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Социальный контекст модернизации // Модернизация России: условия, предпосылки, шансы. Сб. статей и материалов / под ред. В.Л. Иноземцева. М., 2009. С. 5—97.

⁴ Esping-Andersen G. (ed.). Why We Need a New Welfare State? N.Y.: Oxford University Press, 2002. Ch. 1 «Towards the Good Society, Once Again»; Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.

к рыночной экономике и демократической политической системе с широким списком участников социального процесса эту триаду можно уточнить как перераспределение полномочий между государством и его социальными институтами, обществом в лице институтов гражданского общества и некоммерческих организаций, рынками, семьями, индивидами и социальными сетями. Вектор этого перераспределения — передача ряда функций и полномочий от семьи к рынкам и институтам. В свою очередь рынки предъявляют все более высокие требования к профессиональным и квалификационным качествам трудоспособного населения, ориентируясь на рост его экономической активности.

Вызовы современного мира особенно актуальны в отношении институтов социальной поддержки населения. Зрелость и эффективность любой социальной системы определяются отношением общества к слабым и незащищенным гражданам, которые существуют всегда и везде — вне зависимости от уровня социально-экономического развития. Однако сегодня эффективные социальные системы выполняют не только традиционную функцию защиты или прямой поддержки людей с ограниченными конкурентоспособными возможностями, но и функцию активизации их экономического и социального потенциала с соответствующими контрольными механизмами. Речь идет о поиске механизма функционирования общества не только *свободных*, но и *ответственных* людей; все социальные институты должны выстраиваться в соответствии с этим императивом.

По какой траектории развивались процессы в социальной сфере России и в какой мере они соответствовали общемировым тенденциям¹?

На первом этапе постреформенного периода (первая половина 1990-х гг.) социальная политика имела дело с последствиями экономических преобразований и трансформировала институты социальной сферы как реакцию на экономические реформы. Переход к рыночным отношениям потребовал формирования новых институтов поддержки для новых групп риска, например, безработных. Несмотря на введение страховых принципов

¹ См.: Малева Т.М., Овчарова Л.Н. Социальная модернизация в России: теория, история, вызовы // SPERO: Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2009. № 10.

формирования финансовых ресурсов, направляемых на обеспечение социальных гарантий (пенсионное и социальное обеспечение граждан, оплата их лечения, выплата пособий по безработице и пр.), главной чертой этого периода стало усиление патернализма и популизма, выразившееся в принятии законов, дававших право на различные социальные выплаты и льготы. Реальным итогом этой политики стала невозможность государства в полном объеме выполнять данные населению социальные обязательства. Государство не смогло дать своим гражданам финансовых ресурсов и институтов, помогающих противостоять последствиям длительного структурного кризиса, не создало стимулов к активизации собственного экономического потенциала населения.

С середины 1990-х (1996—2005 гг.) начался второй этап в формировании социальной политики. Был реализован целый ряд реформ, соответствующих принципам рыночной экономики. Наиболее масштабными в сфере социальной поддержки можно считать пенсионную реформу и формирование системы адресных пособий для бедных. Произошло перемещение широкого круга полномочий системы социальной защиты с федерального уровня на региональный. Тем не менее и в этот период успехи были весьма скромными: пенсионная реформа не привела к радикальному изменению уровня благосостояния пенсионеров, а система социальной защиты не стала адресной. В совокупности данные программы охватывали треть домохозяйств, что почти в 2 раза превышает реальный уровень бедности. Большая часть ресурсов направлялась небедным, а реально бедные либо получали от государства крайне слабую поддержку, либо вообще оказывались вне ее действия.

На третьем этапе (2005—2009 гг.) произошло стремительное перемещение социальных проблем с политической периферии в эпицентр социально-экономических программ и политики. Самым значимым событием стала реформа, получившая название «монетизация льгот». Независимо от оценок ее результатов нельзя не признать, что монетизация льгот является крупномасштабным модернизационным проектом. В его основе лежала попытка сокращения ареала распространения льгот и приведения социальных обязательств государства в соответствие с ресурсным обеспечением.

В 2005—2007 гг. социальные программы не покидали первых мест в политической повестке государства — произошла реализация четырех приоритетных национальных проектов — «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье», «Развитие сельского хозяйства», осуществлялась масштабная демографическая программа. Это была тактика «прорыва». Национальные социальные проекты и программы определили логичную цепь событий в связи с ростом ресурсов, которые дала стране положительная макроэкономическая динамика, и в самом этом факте нет ничего иррационального.

Однако можно ли эти социальные программы рассматривать как модернизационные действия? Риторика, их сопровождавшая, была именно такой. Между тем, как показывает опыт прошлых лет¹, они имели ярко выраженный затратный характер при их очевидной сверхзадаче — за счет увеличения государственного финансирования ослабить напряженность наиболее значимых проблем и продемонстрировать населению заботу о состоянии социальной сферы². Модернизация самих институтов как процесс перехода к новым, современным принципам функционирования не являлась целью социальных программ второй половины 2000-х гг. Большинство социальных инициатив, в том числе в системе социальной защиты населения, по своему замыслу были направлены на догоняющее развитие, но по содержанию и результатам достигалась иная, гораздо более простая цель: на этапе экономического роста и расширения бюджетных возможностей государство пыталось отдать своеобразный долг социальной сфере, которая долгое время находилась вне поля политического внимания и выполняла роль «подушки безопасности» для болезненных экономических реформ. Институциональная модернизация социальной сферы по существу вновь осталась за кадром.

Именно в этом заключаются уроки российских кризисов с точки зрения социального развития. Тема модернизации отнюдь не исчерпывается вновь и вновь звучащими обещаниями государства

¹ Гонтмахер Е.Ш. Национальные проекты: первые итоги реализации // SPERO. 2008. № 8. Весна-лето.

² Разумеется, неслучайно старт перечисленных социальных программ пришелся на предвыборный период большого электорального цикла, охватывающего выборы в Государственную Думу в конце 2007 г. и президентские выборы в начале 2008 г.

не допустить острых негативных социальных последствий экономического кризиса. Было бы ошибкой принимать за модернизацию увеличение объемов государственного финансирования того или иного социального сектора, к чему на практике сводятся все прежние и нынешние попытки модернизировать социальную сферу. Речь должна идти об ином — о формировании сбалансированного механизма взаимной ответственности и обязательств между всеми участниками социального процесса.

Человечество не сконструировало идеальную социальную модель. Более того, экономический кризис поставил под сомнение даже те общественные системы, в которых, как казалось, достигнут относительный социальный баланс. Образца, достойного полного подражания, нет и, видимо, не будет. Идеальная социальная модель — это не конечное состояние, а движущийся и постоянно меняющийся фронт. (Этим, кстати, объясняется, почему в названии книги мы отказываемся от амбиций изложения готовых рецептов социальной модернизации, а лишь обозначаем вектор этого движения.) Поэтому крайне трудно обозначить «пункт прибытия», если ставить перед собой цель разработки «дорожной карты» на пути к социальной модернизации. Однако необходимо хорошо представлять «пункт отправления».

Настоящая публикация посвящена исследованию уровня благосостояния населения современной России и системы социальной поддержки его отдельных уязвимых групп. Такой выбор неслучаен — для России эта тема относится к числу наиболее болезненных. Причина тому — относительно низкий уровень и качество жизни большинства россиян, что является не только главной проблемой на сегодня, но и барьером для будущего развития. По какой траектории изменялись реальные доходы населения на разных этапах экономического развития — в период глубокого затяжного кризиса 1990-х гг., устойчивого этапа экономического роста 2000-х и, наконец, в ходе экономического кризиса 2008—2009 гг.? Каков масштаб бедности российского населения? Какие группы и по какой причине обладают повышенными рисками бедности? На кого «настроена» система социальной защиты и достигает ли она своих адресатов? Способствует ли она сокращению бедности и росту экономической активности населения? Каково влияние текущего экономического кризиса на положение

различных социальных групп? Кто находится в эпицентре риска, а у кого есть потенциал для противодействия его угрозам и реалиям? Как может и должно реагировать Российское государство на негативные социальные последствия нынешнего экономического кризиса?

Большинство экспертов надеются, что текущий экономический кризис изменит ход событий и положит начало новому модернизационному этапу, в том числе в социальной сфере. Сегодня развилка в области социальной поддержки населения достаточно ясна — сконцентрироваться на действиях сугубо антикризисного характера (политика в отношении безработных, поддержка доходов различных социальных групп, социальная защита малообеспеченных и пр.) или же признать, что кризис — время для принятия стратегических решений и реализации тех институциональных реформ, которые либо крайне затруднены, либо невозможны на этапе эволюции. Разумеется, нельзя допустить, чтобы одна проблема заслонила собой другую; в реальной политике придется искать баланс и совмещать решение обеих задач. Но именно сейчас России необходимо сделать выбор, который поможет сократить на посткризисном этапе разрыв между российской экономикой и экономикой стран-лидеров. Авторы выражают надежду, что настоящая публикация будет способствовать такому выбору.

ГЛАВА 1

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ НА РАЗНЫХ ЭТАПАХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЦИКЛА

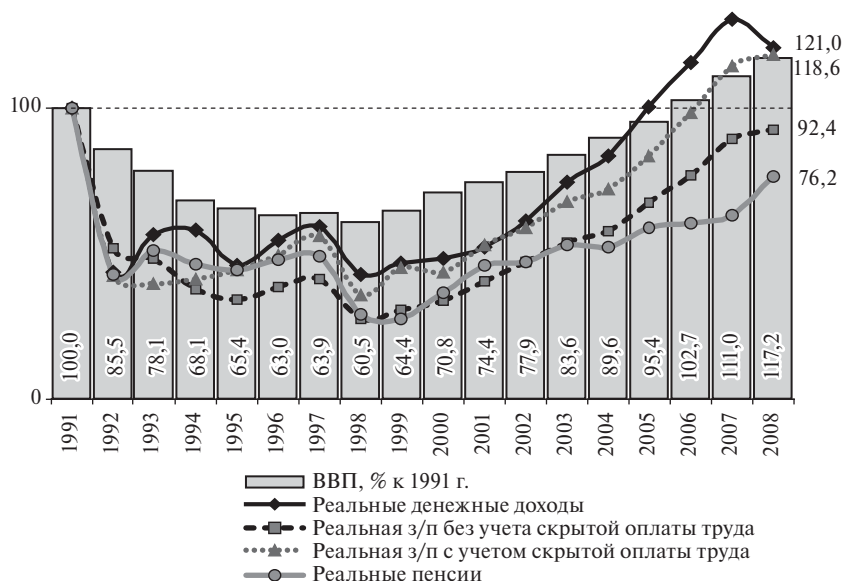
1.1

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ИЗМЕНЕНИИ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ ЗА ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

1.1.1. Макроэкономическая динамика уровня, структуры и дифференциации доходов

Уровень, дифференциация и структура текущих душевых доходов традиционно считаются главными индикаторами благосостояния, оперативно реагирующими на любые значимые изменения в экономике и социальной политике. В периоды масштабных реформ и на этапах перехода к новым фазам экономического цикла они характеризуются высокой волатильностью. Экономические и институциональные кризисы, как правило, сопровождаются падением реальных доходов, максимальный уровень которого за историю современной России наблюдался в результате либерализации цен в 1992 г., и ростом в период экономического подъема (рис. 1.1). Природа этих колебаний объясняется ситуацией на рынке труда, изменениями в системе социальной защиты населения, уровнем иждивенческой нагрузки на семью и государственные социальные институты, преобладающими моделями межсемейных трансфертов. О том, как развиваются и гармонизируются данные процессы, можно судить по динамике структуры доходов.

В последние годы советского периода структура доходов населения в основном соответствовала стандартам стран, прошедших этап модернизационного индустриального развития, где доходы наемных работников являются главным источником (80%) денежных поступлений семей. Принципиальное отличие заключалось



Источник: авторские расчеты на основе данных Росстата: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2009. Стат. сб. / М.: Росстат, 2009; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2005. Стат. сб. / М.: Росстат, 2005; Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. сб. / М.: Госкомстат России, 1999; Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. сб. / М.: Госкомстат России, 1997.

Рис. 1.1. Динамика денежных доходов, заработной платы и пенсий
1991 г. = 100%, декабрьские данные

в отсутствии предпринимательских доходов и доходов от собственности, доля которых в общем объеме текущих денежных поступлений уже в первые годы становления российской рыночной экономики поднялась до 20% и продолжает сохраняться на этом уровне в настоящее время (табл. 1.1). Доступ населения к данным источникам доходов стал главным позитивным эффектом рыночных преобразований и обеспечил, несмотря на двукратное падение реальных доходов, лояльность граждан к проводимым реформам.

Предпринимательская активность достигала своего максимума в начале рыночных реформ, когда доходы от этого вида деятельности стали составлять 16% всех доходов населения. На этапе экономического роста наметилась тенденция сокращения их удельного веса, развивающаяся на фоне повышения значимости

Таблица 1.1

**Динамика структуры денежных доходов населения
Российской Федерации, %**

	1990	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Денежные доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Оплата труда	76,4	66,5	62,8	64,6	65,8	63,9	65,0	63,6	65,0	67,5	68,6
Социальные трансферты	14,7	13,1	13,8	15,2	15,2	14,1	12,8	12,7	12,0	11,6	12,8
Доходы от собственности	2,5	7,1	6,8	5,7	5,2	7,8	8,3	10,3	10,0	8,9	6,6
Доходы от предпринимательской деятельности	3,7	12,4	15,4	12,6	11,9	12,0	11,7	11,4	11,1	10,0	10,0
Другие доходы	2,7	0,9	1,2	1,9	1,9	2,2	2,2	2,0	1,9	2,0	2,0

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2005. Стат. сб. / М.: Росстат, 2005. С. 124; Россия в цифрах. 2009. Крат. Стат. сб. / М.: Росстат, 2009. С. 118.

доходов от собственности, в свою очередь сильно обесценившихся текущим кризисом. Именно эти источники доходов способствовали тому, что в первые годы экономического подъема темпы роста доходов опережали рост заработной платы. К 1999 г. новые рыночные виды доходов (предпринимательский доход и доходы от собственности) составляли пятую часть общего объема доходов, однако с 2007 г. наметилась тенденция снижения их значимости как результат реакции на усиление прямого вмешательства государства в оперативное управление экономикой.

Насколько широка вовлеченность российского населения в «рыночные» виды доходов? Получателями предпринимательского дохода являются:

1) индивидуальные предприниматели, численность которых в 2008 г. составила 3 434,2 тыс.;

2) нотариусы и адвокаты, численность которых, по данным Минюста РФ, оценивается на уровне 64 тыс.;

3) крестьянские и фермерские хозяйства (253,1 тыс. на 1 июля 2006 г.);

4) личные подсобные и индивидуальные хозяйства граждан (22 799,4 тыс. на 1 июля 2006 г.).

Формально в предпринимательскую деятельность вовлечено около 45% всех российских домохозяйств, однако основным каналом включения в предпринимательскую активность является личное подсобное хозяйство, с которым связана деятельность 40% российских семей. Согласно данным панельного выборочного

обследования домохозяйств «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (РиДМиЖ)¹, проведенного Независимым институтом социальной политики в 2004 и 2007 гг. с выборкой 11 117 респондентов, только 10,7% домохозяйств указывают на то, что имеют доход от личного подсобного хозяйства, и в большинстве случаев его размер в душевом исчислении за месяц не превышает 50% величины прожиточного минимума. В публикациях, посвященных проблемам социальной стратификации², индивидуальные предприниматели и владельцы фермерских хозяйств, нотариусы и адвокаты рассматриваются как группы с высокими доходами. Этот факт подтверждается и данными РиДМиЖ: действительно, большинство домохозяйств, связанных с рынком труда через предпринимательскую деятельность, попадают в число средне- и высокообеспеченных слоев населения, но они составляют не более 5% всех российских семей.

В схемы получения доходов от собственности, составляющих 5—10% в общем объеме доходов населения, также включен весьма ограниченный круг людей. Согласно оценкам РиДМиЖ, лишь 2% всех домохозяйств располагает этим источником денежных поступлений. Следовательно, даже по максимальной оценке только 7% населения — носители новых стратегий формирования доходов, основанных на альтернативных (по сравнению с советским периодом) источниках денежных поступлений. Численность данной группы оставалась до 2008 г. неизменной ввиду отсутствия значимых институциональных или экономических перемен.

Происходившие позитивные изменения в динамике доходов населения в период устойчивого экономического роста (2000—2007 гг.) сопровождались трансформацией их структуры по источникам поступления. Более высокие темпы роста средней заработной платы способствовали увеличению ее доли в структуре доходов: с 62,8% в 2000 г. до 68,6% в 2008 г. Вместе с тем доля заработной платы продолжает оставаться ниже постсоветского уровня. В значительной степени это связано с замещением данного вида денежных поступлений населения новой формой трудовых доходов — доходами от предпринимательской деятельности.

¹ См.: Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе / под науч. ред. Т.М. Малевой, О.В. Синявской. НИСП, 2007. Подробная информация об обследовании: http://www.socpol.ru/gender/2_w.shtml

² *Шкаратан О.И., Ильин В.И.* Социальная стратификация России и Восточной Европы: сравнительный анализ. М.: Изд. дом ГУ—ВШЭ, 2006.

В совокупности трудовые доходы в 2008 г. составили 78,6% всех денежных доходов, что соответствует уровню последних лет советского периода. Следовательно, заработная плата наемных работников была и остается главным источником средств к существованию. В настоящее время примерно 65% домохозяйств имеют в своем составе работающих, 30% семей связаны с рынком труда через трудовые доходы единственного работника, 26% — двух, 6% — трех и более работников¹. При этом средние заработки в домохозяйствах, где работает один человек, на 10% выше, чем в семьях с двумя и более работающими.

Особенностью российского рынка труда является повышенная гибкость заработной платы при устойчивом уровне занятости², что с начала 1990-х гг. способствовало развитию нестандартных форм оплаты труда, выводящих ее за пределы статистического наблюдения. Проводимые начиная с 1999 г. Госкомстатом РФ исследования по количественному измерению скрытой заработной платы позволили получить оценки масштабов данного явления, которые представлены в табл. 1.2.

Таблица 1.2

**Скрытая и наблюдаемая часть заработной платы,
% объема доходов населения**

	Показатель	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1.	Доходы населения	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2.	Наблюдаемый фонд оплаты труда	35,3	38,1	38,7	41,0	39,5	40,5	40,0	39,5	41,4
3.	Скрытый от наблюдения фонд оплаты труда	31,2	24,7	25,9	24,8	24,4	24,4	24,8	25,5	26,1
4.	Совокупный фонд оплаты труда (стр. 2 + стр. 4)	66,5	62,8	64,6	65,8	63,9	64,9	64,8	65,0	67,5

Источник: Рассчитано по данным статистических сборников «Социальное положение и уровень жизни населения», 2000—2008.

¹ Авторские расчеты на основе данных выборочного Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС), реализованного Госкомстатом РФ в 2003 г., выборка 44 тыс. домохозяйств.

² Нестандартная занятость в российской экономике / под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капельюшников. М.: Изд. дом ГУ—ВШЭ, 2006.

Согласно этим данным, около 40% фонда оплаты труда скрыто от статистического наблюдения. При этом в процессы получения скрытых от наблюдения доходов в максимальной степени вовлечены 10% самых бедных и 10% самых богатых. Неформальные трудовые доходы, с одной стороны, в большей степени подвержены рискам сокращения в условиях кризиса, а с другой — они быстрее восстанавливаются и растут в кризисных ситуациях.

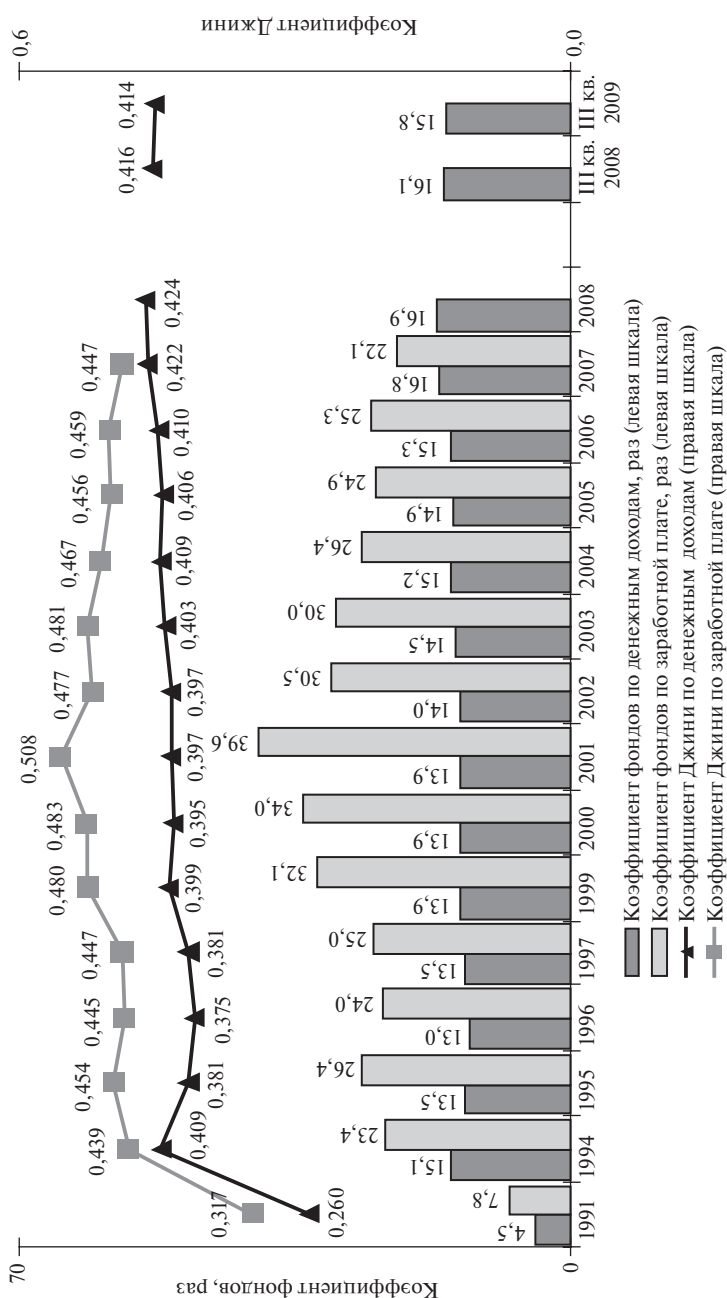
Таблица 1.3

Распределение денежных доходов по 20%-ным (квинтильным) группам населения, % общего объема доходов

Год	20%-ные группы				
	Первая (с наименьшими доходами)	Вторая	Третья	Четвертая	Пятая (с наибольшими доходами)
1991	11,9	15,8	18,8	22,8	30,7
1992	6,0	11,6	17,6	26,5	38,3
1993	5,8	11,1	16,7	24,8	41,6
1994	5,3	10,2	15,2	23,0	46,3
1995	5,5	10,2	15,0	22,4	46,9
1996	6,2	10,7	15,1	21,6	46,4
1997	5,9	10,2	14,8	21,6	47,5
1998	6,0	10,4	14,8	21,2	47,6
1999	6,1	10,4	14,7	20,9	47,9
2000	6,0	10,4	14,8	21,2	47,6
2001	5,7	10,4	15,4	22,8	45,7
2002	5,7	10,4	15,4	22,7	45,8
2003	5,5	10,3	15,3	22,7	46,2
2004	5,4	10,1	15,1	22,7	46,7
2005	5,4	10,1	15,1	22,7	46,7
2006	5,2	9,9	15,0	22,6	47,3
2007	5,1	9,8	14,8	22,5	47,8
2008	5,1	9,7	14,8	22,5	47,9

Источник: Данные Росстата.

За средними показателями доходов скрывается их высокая дифференциация (рис. 1.2, табл. 1.3). Рассмотрим три измерителя неравенства:



Источники: Доклады «Социально-экономическое положение России», сборники «Социальное положение и уровень жизни населения России» (2008. С. 130; 2007. С. 136; 2000. С. 130).

Рис. 1.2. Показатели дифференциации доходов и заработной платы

- 1) децильные коэффициенты дифференциации, которые чувствительны к изменению неравенства на краях распределения;
- 2) коэффициенты концентрации доходов Джини, реагирующие на неравенство в середине и на «хвостах» распределения;
- 3) распределение объема доходов по 20%-ным доходным группам.

В период структурного кризиса (1992—1999 гг.) произошел трехкратный рост неравенства на фоне двукратного падения реальных доходов. На этапе экономического подъема наблюдалась плавная тенденция роста коэффициента Джини и фондового коэффициента дифференциации, что свидетельствует о нарастании разрыва в объемах доходов, приходящихся на 20% самых обеспеченных, с одной стороны, и 20% самых бедных граждан — с другой.

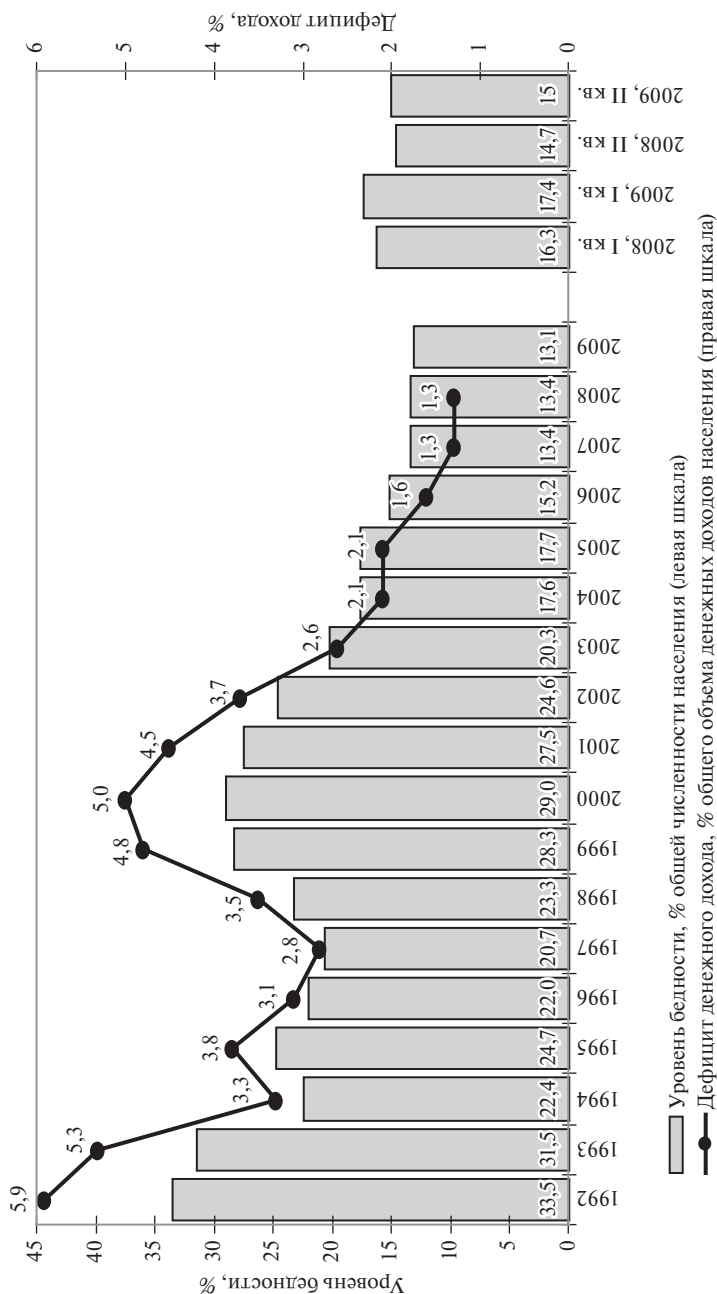
Будет уместно отметить, что кризис 2008—2009 гг. снизил дифференциацию денежных доходов. Официальные данные Росстата свидетельствуют о том, что коэффициент дифференциации фондов в III кв. 2009 г. составил 15,8, тогда как в 2008 г. за аналогичный период был равен 16,1. Коэффициент Джини также говорит о сокращении дифференциации с 0,416 до 0,414. Происходящее связано с тем, что доходы высокообеспеченных в большей степени попали под негативное влияние кризиса, а двукратный рост минимальной оплаты труда и повышение пенсий, наоборот, поддерживали доходы бедных раз за разом слоев населения.

В основе дифференциации по доходам лежит неравенство в оплате труда — основном источнике денежных доходов населения. В настоящее время, неравенство по зарплате, измеренное коэффициентом фондов, превышает дифференциацию денежных доходов в 1,7 раза (рис. 1.2). В период с 1991 по 2001 г. коэффициент фондов по зарплате увеличился с 7,8 до 39,6, а затем резко снизился в 2002 г. до 30,5, положив начало процессу сокращения неравенства в оплате труда. Подчеркнем, что тенденция сокращения такого неравенства складывалась на фоне роста дифференциации доходов, поляризации которых способствуют доходы от собственности и предпринимательской деятельности. Однако механизмы формирования данных видов денежных поступлений населения, составляющих примерно 20% общего объема доходов, не менялись в период экономического роста так существенно, чтобы создать эффект разнонаправленных векторов динамики

дифференциации доходов и заработной платы. Скорее всего, рост неравенства доходов обеспечивает и скрытая от наблюдения заработная плата, которая составляет четверть всех доходов населения. Имеющиеся данные о дифференциации наблюдаемой части заработной платы указывают на то, что самое большое воздействие на размах дифференциации зарплаты оказали серьезные перераспределительные процессы внутри отраслей и между ними. Межотраслевая дифференциация заработной платы обусловлена как различиями в экономическом положении отраслевых групп, имеющих разную экономическую значимость, так и конкурентоспособностью производимой продукции.

Динамика доходов и их неравенства предопределяла изменения в масштабе бедности (рис. 1.3), измеряемого в России долей населения с доходами ниже прожиточного минимума, устанавливаемого на уровне стоимости минимальной потребительской корзины, рассчитанной нормативным методом. В отличие от европейских стран, где линия бедности устанавливается на уровне 40—60% медианного дохода, Россия использует абсолютную концепцию бедности, чтобы установить минимально возможный уровень жизни, ориентирующийся не на преобладающий в обществе стандарт потребления, а на физиологический минимум. Абсолютная линия бедности максимально чувствительна к изменению темпов экономического роста, в то время как относительная бедность изменяется прямо пропорционально росту или снижению дифференциации душевых доходов.

В целом за период рыночных преобразований уровень бедности, как и доходы, был подвержен значительным колебаниям, а в 1992 г., после либерализации цен, в число бедных попала треть российского населения, дефицит дохода тогда составил 6% общего объема денежных доходов населения. С 2001 г. наблюдается устойчивая тенденция к снижению доли бедного населения, за период 2000—2007 гг. она сократилась в 2 раза. Текущий кризис привел к росту бедности на 1% в I кв. 2009 г. по сравнению с аналогичным периодом 2008 г., что соответствует увеличению числа бедных на 1,5 млн чел. По итогам сравнения за шесть месяцев 2008 и 2009 гг., в рамках которого сохраняется эффект сопоставления докризисных и послекризисных показателей, эффект роста бедности становится менее очевидным: с 14,7 до 15%.



Источники: Россия в цифрах. 2004. Крат. стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. М., 2004. С. 99—100; Россия в цифрах. 2005. Крат. стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. М., 2005. С. 100; Социальное положение и уровень жизни населения России. Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 144.

Рис. 1.3. Уровень бедности в России

Годовые данные позволяют сделать вывод о том, что 2009 г. стал годом *минимального уровня бедности за всю историю постсоветского развития*. В какой-то степени ситуация выглядит парадоксальной: в год кризисного состояния экономики мы наблюдаем уровень бедности ниже, чем на пике экономического роста. При этом ВВП в 2009 г. составил 97,3% уровня 2007 г. Объяснения следует искать в развитии пенсионного обеспечения и росте минимальной заработной платы: в начале 2009 г. минимальная заработная плата возросла в 2 раза, а средняя реальная пенсия — в 1,77 раза. То, что бедность достигла минимума на фазе падения ВВП, создает существенные риски для последующего развития. Ситуация усугубляется еще и тем, что доходы растут за счет социальных, а не рыночных, источников денежных средств. В целом вектор социально-экономической динамики формирует серьезные риски для развития в ближайшей перспективе.

1.1.2. Параметры пенсионного обеспечения в контексте влияния на доходы населения

Россия относится к числу стран с интенсивно стареющей структурой населения и всеобщим охватом пенсионным обеспечением лиц старших возрастов. В соответствии с законодательством общеустановленный возраст выхода на пенсию по старости на общих основаниях составляет 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин. Также существует широкий перечень официальных оснований для более раннего выхода на пенсию по старости в связи с работой в тяжелых климатических условиях (Крайний Север), вредных и тяжелых производственных условиях, а также по ряду других социально значимых оснований (например, многодетные матери, матери инвалидов с детства). Помимо достижения определенного возраста (пенсии по старости) пенсии в России назначаются в связи с назначением инвалидности (пенсии по инвалидности, социальные пенсии детям-инвалидам и инвалидам с детства) или смертью кормильца (пенсии по потере кормильца). Для тех, кто не имеет права ни на один из перечисленных видов пенсий, назначается социальная пенсия (по старости).

В результате численность пенсионеров превышает численность лиц пенсионных возрастов. Так, по состоянию на 1 января 2009 г. в России насчитывалось 30,1 млн чел. пенсионного возраста и

Таблица 1.4

**Численность лиц пенсионного возраста и пенсионеров
и их удельный вес в численности населения,
1990—2008 гг., на конец года**

Год	Численность (тыс. чел.)				Доля (%)		
	постоянного населения	лиц пенсионного возраста	пенсионеров	пенсионеров по старости	лиц пенсионного возраста в населении	пенсионеров в населении	пенсионеров по старости в населении
1990	148 274	*	32 848	25 659	*	22,2	17,3
1991	148 515	*	34 044	27 131	*	22,9	18,3
1992	148 562	*	35 273	28 390	*	23,7	19,1
1993	148 356	*	36 100	29 021	*	24,3	19,6
1994	148 460	*	36 623	29 095	*	24,7	19,6
1995	148 292	*	37 083	29 011	*	25,0	19,6
1996	148 029	*	37 827	29 081	*	25,6	19,6
1997	147 802	*	38 184	28 993	*	25,8	19,6
1998	147 539	*	38 410	29 023	*	26,0	19,7
1999	146 890	*	38 381	28 932	*	26,1	19,7
2000	146 304	*	38 411	28 813	*	26,3	19,7
2001	145 649	*	38 630	28 989	*	26,5	19,9
2002	144 964	*	38 432	29 705	*	26,5	20,5
2003	144 168	29 259	38 164	29 272	20,2	26,5	20,3
2004	143 474	29 161	38 184	29 213	20,2	26,6	20,4
2005	142 754	29 109	38 313	29 395	20,3	26,8	20,6
2006	142 221	29 351	38 325	29 577	20,6	26,9	20,8
2007	142 009	29 760	38 467	30 026	20,9	27,1	21,1
2008	141 904	30 097	38 603	30 417	21,2	27,2	21,4

* В связи с пересчетом численности населения в период 1990—2001 гг. по итогам переписи 2002 г. оценки численности лиц пенсионного возраста до переписи 2002 г. не приводятся, поскольку отсутствуют в официальных публикациях уточненных данных.

Источники: Оценки на основе данных Росстата и Пенсионного фонда России (Демографический ежегодник России, 2007. С. 20, 35; Итоги деятельности ПФР за 2008 г. // Вестник ПФР. 2009. № 1. С. 80; Сборники «Социальное положение и уровень жизни населения России». 1996. С. 198; 1998. С. 212; 2002. С. 177; 2004. С. 49; 2005. С. 50; 2006. С. 51; 2008. С. 51, 187).

38,6 млн пенсионеров, из которых 30,4 млн были пенсионерами по старости. Соответственно в общей численности населения доля лиц пенсионных возрастов составляла 21,2%, доля пенсионеров по старости — 21,4%, а доля всех пенсионеров — 27,2%.

Наиболее быстрыми темпами численность пенсионеров росла в самом начале 1990-х гг. (табл. 1.4), когда правительство пыталось решать за счет пенсионной системы задачу поддержания уровня жизни российского населения. В 1990—1993 гг. это было связано преимущественно с невероятно быстрым расширением оснований для назначения досрочных пенсий по старости, в 1994—1996 гг. — с увеличением численности пенсионеров по инвалидности и за выслугу лет. Кроме того, вплоть до конца 1990-х гг. росла численность лиц пенсионного возраста и ее удельный вес в населении.

В начале 2000-х гг. пенсионного возраста достигли немногочисленные поколения рожденных в 1940-е гг., что позволило стабилизировать и даже сократить в 2002—2004 гг. численность пенсионеров по старости и всех пенсионеров. Однако с 2005 г. тенденции старения населения усилились. В настоящее время темпы роста численности лиц пенсионного возраста и пенсионеров по старости превышают 1% в год. Соответственно увеличивается и доля пенсионеров по старости и всех пенсионеров в населении. Причем в ближайшее время скорость нарастания численности пенсионеров за счет старения населения будет только увеличиваться.

Отметим, что по все еще сохраняющейся в России традиции совместного проживания в одном домохозяйстве нескольких поколений удельный вес домохозяйств, в состав которых входят пенсионеры, выше, чем доля пенсионеров в населении. Следовательно, выше и реальная зависимость российских семей от выплат из пенсионной системы. К сожалению, ввиду отсутствия соответствующих показателей в статистике этот вопрос может быть исследован только на данных выборочных обследований. И этот анализ показывает, что примерно в каждом втором российском домохозяйстве имеются пенсионеры (табл. 1.5)¹, а также подтверж-

¹ Расхождения между оценками, полученными на основе данных обследования НОБУС и обследований РиДМиЖ, связаны с тем, что в двух последних обследованиях в домохозяйстве опрашивался только один

дает единый вывод: доля домохозяйств с пенсионерами в общем числе домохозяйств существенно выше, чем доля пенсионеров в численности населения. Соответственно изменения в уровне пенсионного обеспечения оказывают влияние на благосостояние большей доли населения, чем это можно представить, анализируя данные по численности населения.

Таблица 1.5

**Состав домохозяйств по наличию в них получателей пенсии,
% по столбцу**

Тип домохозяйств	НОБУС, 2003	РиДМиЖ, 2004	РиДМиЖ, 2007	
			вариант 1	вариант 2*
«Чистые» домохозяйства пенсионеров	31,0	21,9	22,9	23,1
Смешанные домохозяйства пенсионеров и непенсионеров	26,1	26,1	28,3	31,5
Домохозяйства непенсионеров	42,9	52,0	48,8	45,4
Все домохозяйства	100,0	100,0	100,0	100,0

* Вариант 1 повторяет логику учета пенсионеров в обследовании 2004 г. на основе ответов на вопрос об основном занятии респондентов (18–79 лет) и других взрослых (14 лет и старше) членов домохозяйств. Вариант 2 учитывает также детей-пенсионеров, если респонденты указали, что получают пенсию по потере кормильца или социальную пенсию на детей.

Источник: Расчеты основаны на микроданных указанных обследований.

Абсолютные и относительные показатели среднего размера пенсий, которые во многом являются критериальными для оценки эффективности системы, представлены в табл. 1.6. Динамика реального размера назначенных пенсий наглядно свидетельствует о двух шоках, которые пережила пенсионная система за прошедшие 20 лет, — резкое падение пенсии в результате либерализации цен 1992 г. и кризис в августе 1998 г. После каждого из этих событий

человек в возрасте 18–79 лет, а информация о других членах домохозяйства собиралась со слов опрашиваемых. Соответственно обследования РиДМиЖ недоучитывают пенсионеров из числа детей и пенсионеров самых старших возрастов. По этой же причине в обследованиях РиДМиЖ меньше «чистых» домохозяйств пенсионеров, чем в обследованиях НОБУС.

система начинала восстанавливать доходы пенсионеров, однако в полной мере преодолеть их последствия не удалось до сих пор.

Таблица 1.6

**Динамика реального размера назначенных пенсий,
отношения средней пенсии к прожиточному минимуму
пенсионера (ПМП) и к средней начисленной заработной плате
(коэффициент замещения), %**

Год	Реальный размер назначенных пенсий, % к 1991 г.	Отношение пенсии к ПМП, %	Коэффициент замещения, %
1991	100,0	*	33,8
1992	42,5	119,8	26,7
1993	50,8	138,2	33,9
1994	46,2	128,7	35,6
1995	44,1	101,0	39,8
1996	47,7	116,0	38,2
1997	48,7	113,2	34,5
1998	29,1	114,7	37,9
1999	27,5	70,2	29,5
2000	36,2	76,4	31,2
2001	45,9	89,5	31,6
2002	47,0	100,0	31,6
2003	52,9	102,0	29,8
2004	52,0	106,3	28,4
2005	58,8	97,8	27,6
2006	60,4	99,8	25,6
2007	62,8	101,6	22,9
2008	76,2	115,2	24,3

* Нет данных.

Примечания:

1. Для оценки реального размера назначенных пенсий использовались данные о среднем месячном размере назначенных пенсий в среднем за год и индекс роста потребительских цен (декабрь к декабрю).
2. Отношения средней пенсии к ПМП и к средней начисленной заработной плате (коэффициент замещения) рассчитаны на основе годовых данных о среднем месячном размере назначенных пенсий, среднем месячном размере начисленной заработной платы и величине ПМП.

Источники: Сборники «Социальное положение и уровень жизни населения России»; Российский статистический ежегодник, 1999. С. 141, 168, 547; Краткосрочные экономические показатели Российской Федерации. М., 2009. Сентябрь. С. 103.

Анализируя ситуацию во второй половине 1990-х гг., следует иметь в виду, что на реальную ситуацию с выплатами пенсионерам из Пенсионного фонда России (ПФР) оказывал влияние фактор задолженности по выплате пенсий. Задолженность впервые появилась в 1995 г., затем снова в 1996-м, была погашена к июлю 1997 г., вновь возникла в августе 1998-го и была окончательно погашена в сентябре 1999 г. Соответственно в периоды ее накопления доходы пенсионеров за счет пенсионной системы были меньше, а в периоды погашения — больше, о чем можно судить по размеру назначенных пенсий.

Соотношение среднего размера пенсии и прожиточного минимума пенсионера в определенной мере свидетельствует о покупательной способности пенсий. Хотя, безусловно, следует учитывать, что динамика этого показателя зависит не только от динамики пенсий, но также от того, как меняется расчет потребительской корзины и прожиточного минимума. Вплоть до кризиса 1998 г. средний размер пенсии превышал прожиточный минимум пенсионера (табл. 1.6). Глубокое падение пенсий в результате кризиса привело к тому, что в 1999 г. средний размер пенсии снизился до критической черты и составлял всего 70% ПМП. Улучшение экономической ситуации и последовавшая за этим стабилизация доходов ПФР позволила сравнять средний размер пенсии с ПМП к уровню начала пенсионной реформы 2002 г. Несмотря на то что рост покупательной способности пенсий продолжился и после начала реформы, его темпы замедлились. В результате вплоть до 2007 г. средний размер пенсии варьировался в районе ПМП.

Другим ключевым параметром пенсионной системы выступает коэффициент (или ставка) замещения, рассчитываемый как соотношение среднего размера пенсии и средней начисленной заработной платы в экономике. В СССР и всю первую половину 1990-х гг. это соотношение варьировалось в пределах 30—35%. Накануне дефолта 1998 г. коэффициент замещения достигал почти 40%, затем последовало его резкое снижение — почти на 10 п.п., далее легкое повышение, но с 2002 г., т.е. с начала пенсионной реформы, его динамика приобрела устойчиво отрицательный характер. Абсолютный минимум был достигнут к 2007 г., когда средняя пенсия составляла менее 23% средней заработной платы. Изменение политики индексации пенсий и кризис внесли свои коррективы.

В отличие от заработной платы, реальный размер которой сократился под влиянием кризиса, пенсии индексируются темпами, превышающими темпы инфляции. В результате в 2008 г. коэффициент замещения увеличился до 24,3%, а в августе-сентябре 2009 г. — до примерно 29% средней заработной платы.

Анализируя динамику коэффициента замещения, следует иметь в виду несколько важных особенностей методики его расчета. Во-первых, средний размер назначенных пенсий рассчитывается для всех без исключения пенсионеров, включая, например, социальных пенсионеров, чья пенсия ниже трудовой по старости и никак не зависит от заработной платы и уплачиваемых с нее налогов, в то время как средний размер начисленной заработной платы определяется по данным только крупных и средних предприятий. Соответственно он не учитывает заработную плату работников на малых предприятиях и у предпринимателей без образования юридического лица, которая, очевидно, ниже заработной платы на крупных и средних предприятиях. Во-вторых, при расчете этого показателя не учитывается то обстоятельство, что пенсии, в отличие от заработной платы, не облагаются подоходным налогом. И соответственно, средний размер пенсии — это то, что реально получают на руки пенсионеры, тогда как работники получают на руки сумму, меньшую, чем средний размер начисленной заработной платы. Оба этих фактора занижают реальный коэффициент замещения.

Также следует учитывать, что рост реального размера пенсий и негативная динамика коэффициента замещения в период с начала пенсионной реформы были предопределены особенностями индексации пенсий. По закону трудовые пенсии индексируются по уровню инфляции, а страховые части пенсий — по темпам роста заработной платы, с которой уплачивался единый социальный налог (ЕСН), но в пределах роста доходов ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии в расчете на одного пенсионера. Регрессивная шкала ЕСН, сокращение предельной ставки налога в 2005 г., отказ от индексации порогов ЕСН по росту заработной платы привели к падению эффективного тарифа ЕСН, поступающего в пенсионную систему. Одновременно за счет увеличения в численности занятых лиц 1967 г. р. и моложе, которые участвуют в формировании обязательных пенсионных накоплений,

Таблица 1.7

**Динамика среднемесячной и минимальной пенсии
(с компенсацией и без — до 2002 г.) / базовой части трудовой
пенсии по старости, и соотношения минимальной пенсии
со средней и с величиной ПМП**

Год	Среднемесячная пенсия, руб. (тыс. руб. — до 1998 г.)	ПМП, декабрь или IV кв., руб. (тыс. руб. — до 1998 г.)	Минимальная пенсия по старости (с компенсацией) / базовая часть трудовой пенсии по старости (с 2002 г.), руб. (тыс. руб. — до 1998 г.)	Минимальная пенсия по старости (без компенсации) / базовая часть трудовой пенсии по старости (с 2002 г.), руб. (тыс. руб. — до 1998 г.)	Отношение минимальной пенсии по старости (с компенсацией) / базовой части трудовой пенсии по старости (с 2002 г.), %		Отношение минимальной пенсии по старости (без компенсации) / базовой части трудовой пенсии по старости (с 2002 г.), %	
					к средней пенсии	к ПМП	к средней пенсии	к ПМП
1992	3,5	2,9	2,3		64,69	76,69		
1993	43,1	30,2	26,3	14,6	61,08	87,22	33,88	48,38
1994	120,1	102,5	54,1	34,4	45,08	52,82	28,64	33,56
1995	242,6	230,7	110,5	63,3	45,56	47,89	26,10	27,44
1996	320,1	267,2	219,6	69,6	68,60	82,18	21,74	26,05
1997	366,4	292,6	234,2	84,2	63,93	80,04	22,98	28,78
1998	402,9	505,3	234,2	84,2	58,13	46,35	20,90	16,66
1999	521,5	670,2	290,3	108,4	55,67	43,32	20,79	16,17
2000	823,4	962,0	427,8	153,1	51,96	44,47	18,59	15,91
2001	1138,0	1197,0	474,1	450,0	41,66	39,61	39,54	37,59
2002	1462,3	1432,0	522,4	522,4	35,72	36,48	35,72	36,48
2003	1747,4	1625,0	598,0	598,0	34,22	36,80	34,22	36,80
2004	2026,3	1849,0	660,0	660,0	32,57	35,69	32,57	35,69
2005	2538,2	2450,0	954,0	954,0	37,59	38,94	37,59	38,94
2006	2841,6	2739,0	1035,1	1035,1	36,43	37,79	36,43	37,79
2007	3682,3	3191,0	1560,0	1560,0	42,36	48,89	42,36	48,89
2008	4546,0	3712,0	1794,0	1794,0	39,46	48,33	39,46	48,33

Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

сокращалась доля ЕСН, направляемая на выплату страховой части пенсии. Эти обстоятельства обусловили отставание индексации пенсий от роста заработной платы.

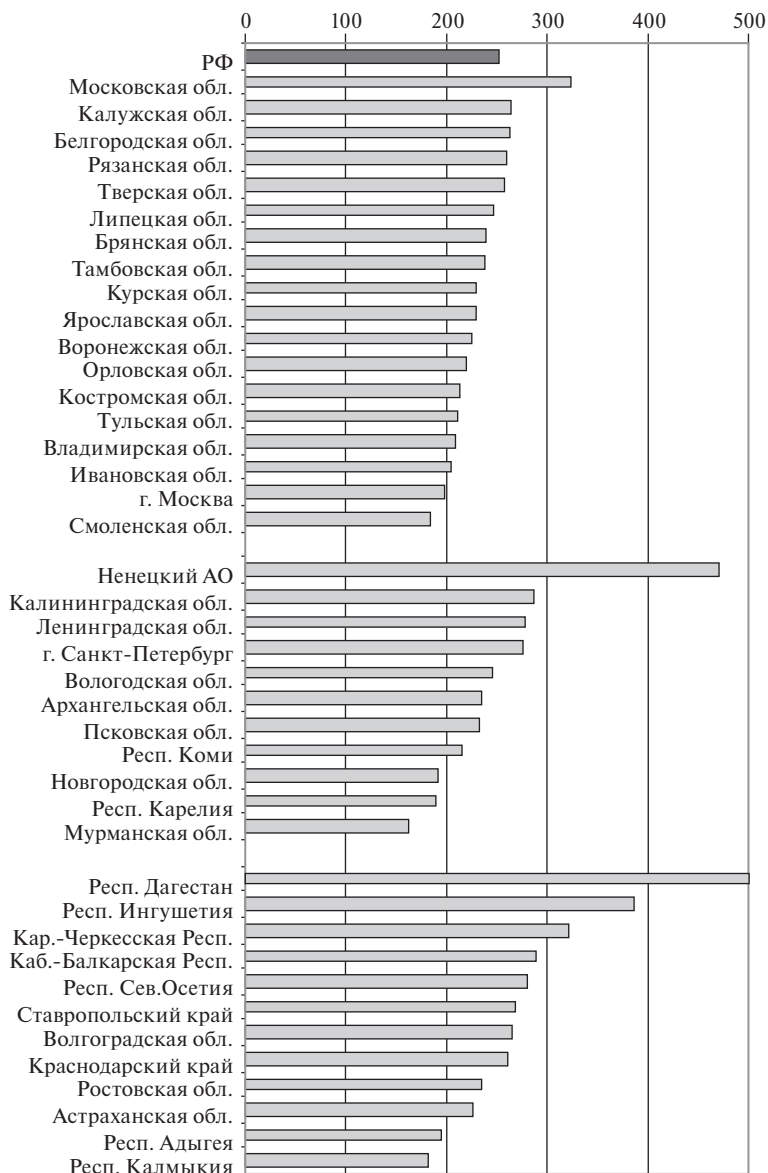
Таким образом, анализ показателей среднего размера пенсий (табл. 1.7) позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на резкое падение размера пенсий в 1992 г., большую часть 1990-х гг., вплоть до кризиса 1998 г., пенсии индексировались лучше, чем заработная плата, а их средний размер превышал величину ПМП. В результате материальное положение пенсионеров в динамике было относительно лучше, чем других социальных групп. Ситуация изменилась после кризиса 1998 г. С этого момента рост заработной платы начал обгонять рост пенсий. Особенно драматичным это отставание стало после пенсионной реформы 2002 г. В период экономического роста 2000-х гг. благосостояние семей, основным источником которых были пенсии, стало ухудшаться относительно других групп, прежде всего тех, чьи доходы преимущественно зависели от заработной платы. Эта ситуация сохранялась вплоть до начала текущего финансово-экономического кризиса.

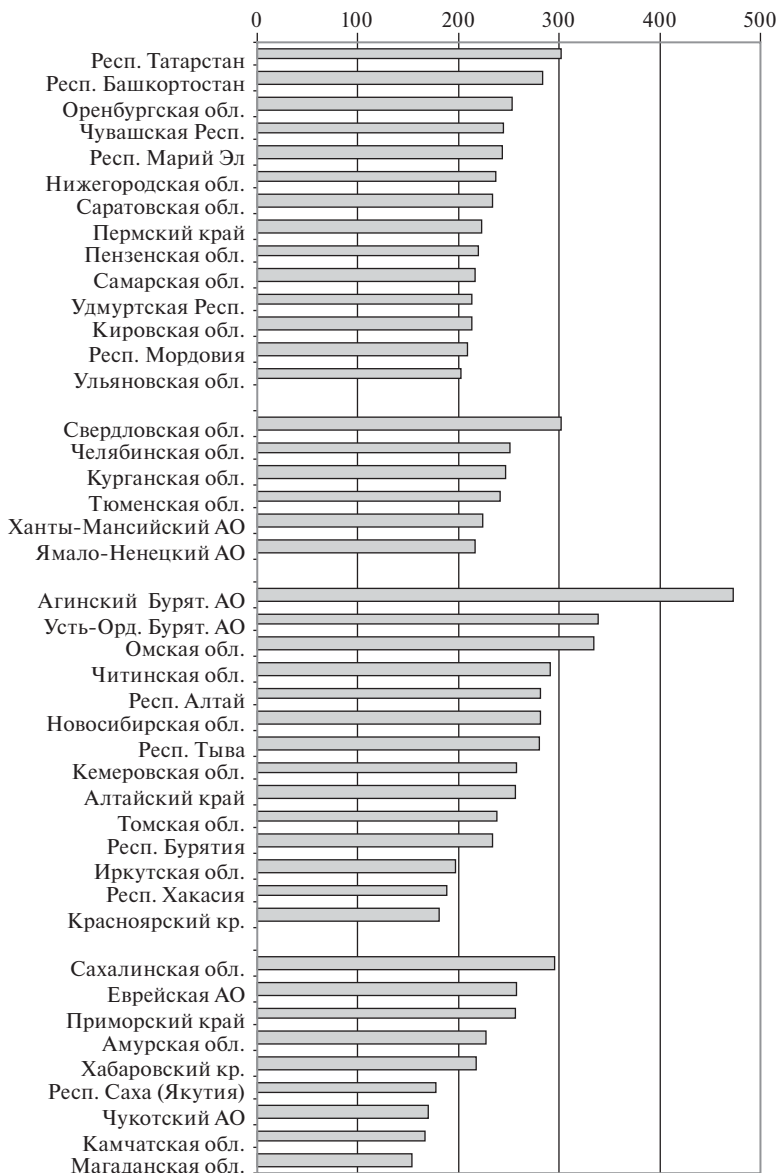
1.1.3. Региональные различия в доходах

Анализ динамики доходной обеспеченности необходимо дополнить региональным измерением. Для России характерна сильная межрегиональная дифференциация по уровню доходов населения, их структуре и динамике. После резкого и повсеместного сокращения в 1990-е гг. реальные доходы населения в России начали расти со II полугодия 1999 г. В целом за период экономического роста, 1999—2007 гг., реальные денежные доходы населения выросли в 2,5 раза, но важно понять, насколько и почему различалась их динамика у жителей разных регионов.

По данным официальной статистики, региональные различия темпов роста реальных доходов более чем трехкратные — от 5,2 раза в Республике Дагестан до 1,5 раза в Магаданской обл. (рис. 1.4). Дагестан относится к слаборазвитым регионам, в которых доходы населения за 2000-е гг. в целом росли быстрее благодаря значительному увеличению федеральной помощи, а также эффекту низкой базы¹. Однако ускоренный рост доходов отмечался

¹ В регионах с низкими исходными показателями один и тот же количественный прирост в рублях обеспечивает более высокие темпы роста, чем в регионах с исходно более высокими показателями.





Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

Рис. 1.4. Динамика реальных денежных доходов населения регионов Российской Федерации, 2007 к 1999 г., %

не во всех слаборазвитых республиках и автономных округах (АО), еще менее это характерно для депрессивных и проблемных регионов. Помимо некоторых слаборазвитых регионов доходы населения росли опережающими темпами там, где активно заработали конкурентные преимущества: резко выросла добыча нефти (Ненецкий АО и Сахалинская обл.), быстро расширялась зона влияния крупнейшей агломерации (Московская обл.), в условиях экономического подъема сработал эффект более выгодного приморского географического положения (Калининградская и Ленинградская обл.). Для этих регионов, как и для слаборазвитых, высокие темпы роста отчасти обусловлены эффектом низкой базы. Но есть совсем иные примеры. В Приволжском федеральном округе лидерами роста доходов населения стали две наиболее экономически развитые республики — Татарстан и Башкортостан. Их успешное развитие в немалой степени обусловлено особыми отношениями с федеральным центром, перечислявшим этим республикам значительные трансферты в течение 2000-х гг. Для сравнения: динамика роста доходов населения Санкт-Петербурга была высокой только в 2003—2005 гг., хотя город и сейчас имеет особые преимущества, обеспечивающие приток инвестиций и регистрацию крупных компаний-налогоплательщиков. Но на доходах населения в 2006—2007 гг. это сказывалось менее существенно, в целом за 1999—2007 гг. темпы их роста (2,8 раза) ненамного превышали средние по стране (2,5 раза). В результате среднедушевые денежные доходы жителей второй столицы вдвое уступали доходам москвичей. Среди относительно развитых регионов наиболее высокими темпами роста доходов населения (в 3 раза) выделялась только Свердловская обл., причем без специальной федеральной поддержки.

Истории успеха, хотя и достигнутого разными способами, перемежаются примерами отставания. Самыми низкими темпами роста доходов в годы экономического подъема отличались слаборазвитые республики Адыгея и Калмыкия, а также проблемные регионы северо-востока страны — в них доходы только номинально высокие, поскольку высоки и цены. Если верить статистике, то возникает сомнение, что в России существуют приоритеты федеральной поддержки именно слаборазвитых и проблемных удаленных регионов, которая проявлялась бы в опережающем росте

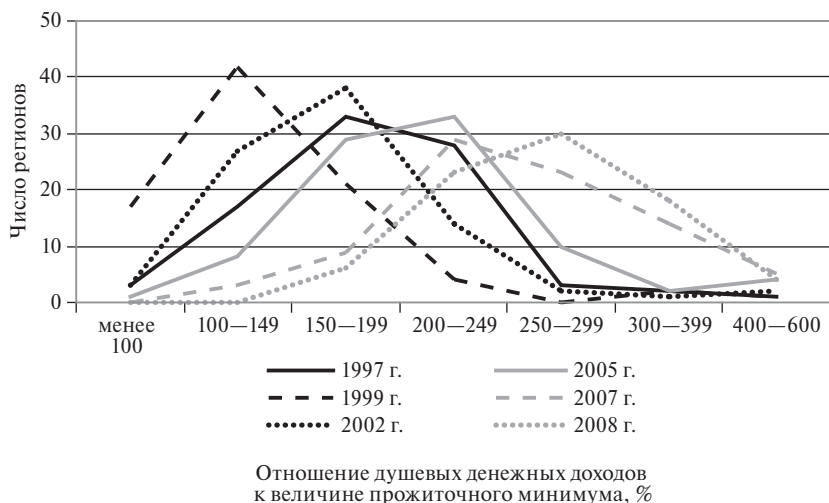
доходов их населения. Выбор регионов для особой поддержки нередко диктуется иными критериями, а не целью снижения регионального неравенства доходов населения.

Итак, на этапе экономического подъема опережающий рост доходов населения в регионах стимулировали: *экономический* фактор; *перераспределительная социальная политика* федерального центра (по отношению к части слаборазвитых регионов); *политический* фактор (особая поддержка некоторых регионов); *институциональный* фактор (особые отношения с бизнесом, увеличивающие доходы бюджета региона; данный фактор уходит в прошлое); статистические дооценки доходов; виртуальный фактор и т.д. Первые два фактора играют ведущую роль, но только второй из них явно смягчает пространственные различия. Политический фактор существенен, ведь финансовая помощь федерального центра оказывается отнюдь не только исходя из принципа «подтягивания» слабых. Многофакторность и разновекторность влияния на динамику доходов населения приводят к тому, что измерения регионального неравенства не показывают четкой тенденции к его уменьшению или росту.

Номинальные денежные доходы населения не отражают реальных различий уровня жизни в регионах из-за значительной дифференциации стоимости жизни. Для оценки покупательной способности доходов можно использовать соотношение среднечеловеческих денежных доходов и величины прожиточного минимума (ПМ) в регионе. Этот показатель не дает такой позитивной картины повышения уровня жизни, как темпы роста реальных доходов. Дело в том, что в методике измерения реальных доходов в качестве дефлятора используется индекс потребительских цен, отражающий структуру потребительских расходов всего населения (треть которых приходится на долю непродовольственных товаров, цены на которые росли медленнее всего). В структуре прожиточного минимума, который отражает потребление бедных групп населения, доля расходов на непродовольственные товары ниже (около 20%), а на продовольствие и услуги, цены на которые росли быстрее (особенно услуги ЖКХ), заметно выше (соответственно почти половина и около трети). Как следствие рост покупательной способности доходов (соотношения душевых денежных доходов и величины ПМ) отставал от темпов роста реальных доходов

населения. Это означает, что положение бедных улучшалось медленнее, чем всего населения.

Распределение числа регионов с разным соотношением душевых денежных доходов и величины ПМ за 1997—2008 гг. показано на рис. 1.5. Резкое снижение покупательной способности доходов после дефолта было преодолено только в 2003 г., когда распределение регионов вернулось на уровень 1997 г. В действительности улучшение было более значительным, поскольку в 2000 и 2006 гг. дважды обновлялась методика расчета прожиточного минимума в сторону его повышения. При этом не во всех регионах изменения вводились сразу, в тот же год. В результате временной ряд данных стал менее сопоставимым.



Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

Рис. 1.5. Распределение регионов Российской Федерации по отношению душевых денежных доходов населения к величине прожиточного минимума в разные годы

За 2003—2008 гг. распределение регионов еще больше сместилось вправо: стало меньше «бедных» регионов и одновременно выросло число регионов с показателями, близкими к среднероссийским. Сократился диапазон различий между лидерами и аутсайдерами: в 1999 г. средние показатели уровня доходов населения в пяти самых «богатых» и в пяти самых «бедных» субъектах РФ

различались в 6,1 раза, в 2005 — в 4,2, в 2007 — в 3,6, а в 2008 г. — только в 2,8 раза (хотя следует учитывать постепенное исчезновение из статистики за последние годы беднейших Коми-Пермяцкого, Эвенкийского и Усть-Ордынского автономных округов после их объединения с «материнскими» регионами). Однако общая картина территориальных диспропорций не изменилась. Для России по-прежнему характерен двух-трехкратный отрыв регионов-лидеров от большинства остальных по уровню доходов. Слаборазвитые и депрессивные субъекты также не могут преодолеть значительное отставание от «срединной» группы.

Значительные региональные и поселенческие различия существуют и в источниках доходов. Для населения крупнейших городов более важную роль играют предпринимательские доходы, в сельской местности — доходы от личного подсобного хозяйства, в ресурсодобывающих регионах (особенно северных) доминирующим источником дохода является заработная плата.

С дооценкой на скрытые заработки доля заработной платы в 2003—2007 гг. составляла 65—67% доходов населения. Вклад легальной заработной платы существенно меньше (41% доходов населения в 2007 г.). Региональная дифференциация уровня заработной платы остается важнейшей причиной неравенства доходов. В среднем за 2008 г. отношение средней заработной платы к величине ПМ трудоспособного населения различалось по регионам менее чем втрое — от 2,0—2,2 раза в Дагестане, Ингушетии и Ивановской области до 4,8—5,5 раза в автономных округах Тюменской области. Для сравнения: в 2004 г. различия были почти четырехкратными. Не осталось регионов с соотношением ниже двух раз. Это значит, что в любом регионе получающие среднюю заработную плату родители могут обеспечить двух иждивенцев, хотя и на скудном уровне прожиточного минимума. В целом с начала 2000-х гг. прослеживается тенденция к сокращению региональных различий в заработной плате (хотя это выявляется только для легальной ее части).

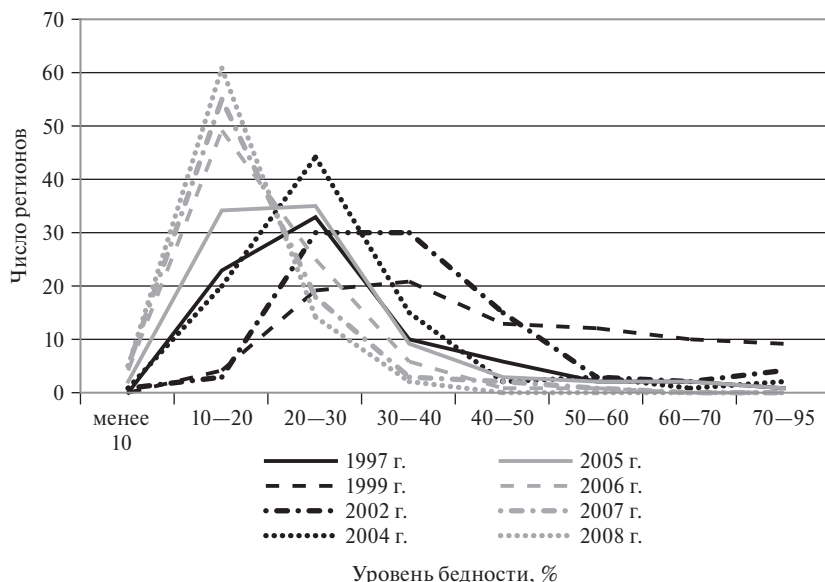
Социальные выплаты занимают второе место в структуре доходов (после заработной платы) — 12% в 2007 г. В самых богатых регионах доля социальных трансфертов в доходах населения минимальна (5—7%) в силу меньшей доли малоимущих и большого неравенства по доходу. Однако, судя по данным статистики,

выравнивающее влияние социальных трансфертов далеко не очевидно. Например, в слаборазвитых республиках Дагестан и Ингушетия доля социальных выплат составляет только 10—16% доходов населения, а почти половину доходов статистика относит к скрытой заработной плате. Из всех республик юга только в доходах населения Калмыкии и Адыгеи доля социальных трансфертов существенно выше средней по стране и составляет 21—23%. Такую же долю имеют далеко не самые бедные Орловская, Тульская и Владимирская обл., еще выше этот показатель в депрессивной Ивановской обл. (26%), где наряду с другими областями центра и северо-запада максимальна доля пенсионеров.

Региональные различия пенсий с корректировкой на стоимость жизни не превышают полутора раз, причем в числе лидеров регионы с самой низкой стоимостью жизни — это «выравнивание в бедности». Из-за удорожания жизни бедность пенсионеров наиболее велика на севере и востоке страны: средние пенсии ниже величины ПМ пенсионера почти во всех регионах Дальнего Востока, в некоторых регионах Сибири. Число таких субъектов сокращалось несущественно — с 30 в 2003 г. до 24 в 2006 г. (данные за IV кв.), но после индексации пенсий в 2007 г. их осталось 11. Есть регионы, в которых просто невозможно выжить на пенсию: в недавно укрупненных Эвенкийском, Таймырском и Корякском автономных округах она на четверть ниже величины ПМ пенсионера, на Сахалине, в Приморском крае и других регионах Дальнего Востока — на 5—15%. В Москве пенсии также ниже величины ПМ (86% в 2006 г. и 96% в 2007 г.). Прошедшая в 2005 г. монетизация льгот и начавшаяся реформа ЖКХ показали, насколько уязвимо положение российских пенсионеров, особенно жителей крупных городов, северян и дальневосточников.

На этапе экономического роста в России наблюдалась устойчивая позитивная тенденция к сокращению уровня бедности (доли населения с доходами ниже прожиточного минимума): с 30% в 1999 г. до 13% в 2007—2008 гг. в среднем по стране. Однако межрегиональные различия оставались очень высокими. Минимальную долю бедных в 2008 г. имели нефтегазодобывающие автономные округа — Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий (6—7%). Максимальный уровень, близкий к тотальной бедности, вплоть до 2006 г. сохранялся в Ингушетии (57%) и Калмыкии

(49%), но точность оценок доходов населения этих республик невелика. В 2008 г. статистика показывает резкое уменьшение показателя бедности в этих республиках, особенно в Ингушетии (28%). Наиболее проблемные регионы вообще исчезли из статистики после укрупнения (в 2004 г. уровень бедности в Усть-Ордынском Бурятском АО достигал 76%, в Коми-Пермяцком АО — 55%). В большинстве регионов уровень бедности выше среднего по стране, медианный показатель составляет 19%.



Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

Рис. 1.6. Распределение регионов по уровню бедности в разные годы

Распределение регионов по уровню бедности только в 2004 г. вернулось к додефолтным показателям 1997 г. (рис. 1.6), на полтора года позже, чем распределение по покупательной способности доходов. Это означает, что практически во всех регионах малообеспеченные группы населения оказались «в стороне» от преимуществ экономического роста, преобладающая часть доходов распределялась не в их пользу, социальная поддержка малообеспеченных групп населения была недостаточно эффективной. На фоне повышения стандартов потребления основной части

населения малообеспеченные домохозяйства ощущают собственную бедность и социальную исключенность еще острее. Позитивным изменениям препятствует не только медленный рост доходов бедного населения и сохранение значительного неравенства по доходу, но и неэффективность системы социальной защиты.

1.1.4. Структура использования денежных доходов

Важным индикатором оценки потенциала населения, с точки зрения маневра в условиях кризиса за счет накопленных ресурсов и перспектив модернизационного развития, является структура расходов населения. На макроэкономическом уровне динамический структурный анализ данного объекта затруднен изменениями в методологии статистического учета, связанного с выделением отдельных статей расходов, таких как приобретение недвижимости, покупка иностранной валюты и другие новые для россиян виды расходов. Ориентированная на советские стандарты модель учета использования денежных доходов представлена в табл. 1.8.

Таблица 1.8

**Структура использования денежных доходов населения
Российской Федерации, %, доходы = 100%**

	1990	1991	1992	1995	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2007
Всего расходов	95,0	90,2	86,4	96,4	98,4	98,3	98,2	97,2	98,3	97,3	98,2	98,5	96,2
Расходы населения на обязательные платежи и разнообразные взносы	12,2	8,3	8,2	5,6	6,3	6,1	6,6	7,8	8,6	8,3	9,1	10,1	11,8
Сбережения	7,5	19,6	4,8	5,5	2,4	2,5	5,3	7,5	10,4	12,7	10,9	10,4	9,6
Покупка иностранной валюты			0,5	14,8	21,0	12,0	7,8	6,4	5,6	7,3	8,3	8,5	5,2
Покупка товаров населением	75,3	62,3	72,9	70,5	68,7	77,7	78,5	75,5	73,2	69,0	69,9	69,5	69,6
Превышение денежных доходов над расходами	5,0	9,8	13,6	3,6	1,6	1,7	1,8	2,8	1,7	2,7	1,8	1,5	3,8

Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

Таблица 1.9

Состав денежных расходов населения, %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Денежные расходы	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе: покупка товаров и оплата услуг	78,5	75,5	74,6	73,2	69,1	69,9	69,6	69,0	69,6	74,1
обязательные пла- тежи и разнообраз- ные взносы	6,6	7,8	8,9	8,6	8,3	9,1	10,1	10,5	11,8	12,3
приобретение недвижимости	1,3	1,2	1,4	1,8	2,0	2,3	2,5	3,3	3,9	4,7
прирост финансо- вых активов	13,6	15,5	15,1	16,4	20,6	18,7	17,8	17,2	14,7	8,9
Из него: прирост/ уменьшение денег на руках у населения	1,8	2,8	2,0	1,7	2,7	1,8	1,5	3,4	3,8	0,4

Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

Рыночная модель формирования расходов была внедрена с 1999 г. и отличается от ранее действовавшей именно спецификой учета финансовых активов и расходов на приобретение недвижимости (табл. 1.9). Что же характеризует специфику расходов российского населения? Во-первых, обязательные платежи и взносы по сравнению с другими странами с развитой рыночной экономикой составляют незначительную часть расходов населения. Это означает, что основным плательщиком налогов продолжают оставаться корпорации, а не население. Данная характеристика экономического поведения граждан наиболее важна для разработчиков моделей модернизационного развития, поскольку именно маневр передачи доходов и полномочий по уплате налогов от корпоративного сектора населению помог формированию сообщества свободных и ответственных граждан, способных реализовать модели постиндустриального развития, и этот этап развития у нас в стране еще не пройден. Вместе с тем при практически неизменной системе налогообложения сектора домохозяйств, с 2003 г. наблюдается устойчивый рост расходов на обязательные платежи и взносы, который обусловлен развитием жилищных, образовательных и потребительских кредитов. Кредитование сектора

домашних хозяйств само по себе является мощным институтом рыночного развития.

В самом начале структурного кризиса (1992—1994 гг.) у населения практически не было ресурсов для сбережений, но при первых признаках экономического оживления и появлении надежных форм хранения сбережений значительная часть доходов стала инвестироваться в сбережения. В целом в 1992—1999 гг. наиболее надежной формой хранения сбережений являлась иностранная валюта (см. табл. 1.8), однако она перестала быть основным способом хранения сбережений на этапе экономического роста. На первой его фазе население наращивало финансовые активы (см. табл. 1.9), к 2003 г. они стали составлять более 20% расходов населения, но вторая фаза (2004—2008 гг.) предложила населению более развитый рынок недвижимости, инвестиционные и кредитные предпочтения стали сдвигаться именно в сторону приобретения жилья и нежилых помещений. Кризис 2008 г., проявившийся в обесценении национальной валюты и росте недоверия к банковской системе, нашел свое отражение и в структуре расходов: население нарастило расходы на товары длительного пользования, справедливо ожидая роста цен после обесценения национальной валюты; избавилось от наличных рублей, забрало сбережения из банков и купило валюту. Прирост финансовых активов на 8,9% общего объема расходов населения на 90% произошел за счет покупки валюты. В принципе, сектор домашних хозяйств продолжал выполнять обязательства по кредитам, поэтому доля обязательных платежей и взносов, измеренная в процентах доходов населения, выросла: доходы упали, а обязательства по кредитам, наоборот, выросли.

Макроэкономические данные свидетельствуют о том, что на второй фазе экономического роста (см. табл. 1.9) расходы населения на приобретение товаров и услуг стабилизировались на уровне 70%. Их дифференциацию можно увидеть при переходе к анализу расходов на конечное потребление на микроуровне¹ на основе данных выборочных обследований (ОБДХ) бюджетов домохозяйств (табл. 1.10, рис. 1.7). До рыночных преобразований основной статьей были расходы на непродовольственные товары,

¹ В данном случае используются данные о расходах в денежной и неденежной формах.

а покупка продуктов питания составляла 38,4% расходов на конечное потребление. С 1992 по 2003 г. лидерами расходов стали траты на продукты питания, что свидетельствует о низких стандартах уровня жизни. Доля расходов на питание начала снижаться с 1999 г. и за истекшие десять лет сократилась на 21 п.п., что является косвенным доказательством повышения доходной обеспеченности населения и потребительских стандартов. Среди других тенденций — довольно заметный рост расходов на оплату услуг (с 9,7% в 1991 г. до 25,5% в 2008 г.), обусловленный в первую очередь ростом тарифов на жилищно-коммунальные и транспортные услуги. Важно также подчеркнуть, что всплеск потребительских расходов на товары длительного пользования, зафиксированный на макроуровне в первые месяцы кризиса (август—ноябрь 2008 г.), не нашел подтверждения в данных обследования бюджетов домохозяйств, это значит, что он концентрировался в очень узком сегменте среднего класса. При этом рост цен на продукты питания, обусловленный девальвацией национальной валюты, нашел отражение даже в среднегодовых данных о структуре потребительских расходов за 2008 г.

Таблица 1.10

**Структура потребительских расходов домашних хозяйств
в среднем на члена домохозяйства в год, по данным ОБДХ, %**

	1991	1992	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2003	2006	2007	2008
Покупка продуктов питания и питание вне дома	38,5	47,1	46,8	52,0	45,8	53,3	53,9	49,4	40,7	34,1	31,2	31,9
Покупка непродовольственных товаров	47,6	41,2	40,2	31,8	36,5	30,2	30,8	34,3	37,3	38,8	41,7	40,9
Покупка алкогольных напитков	4,2	4,0	2,9	2,5	2,7	2,6	2,5	2,5	2,2	1,9	1,7	1,6
Оплата услуг	9,7	7,7	10,1	13,7	15,0	13,9	13,0	13,8	19,8	25,2	25,4	25,6
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.



Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

Рис. 1.7. Основные компоненты потребительских расходов домашних хозяйств в среднем на члена домохозяйства в год, по данным ОБДХ, %

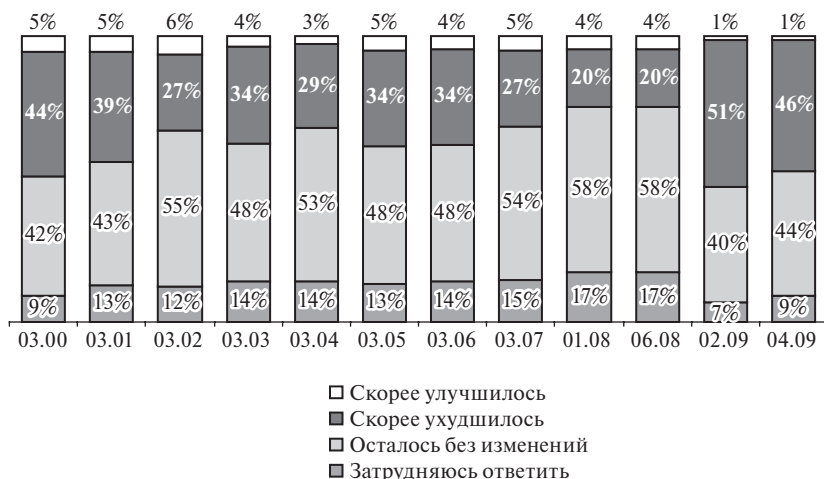
1.1.5. Субъективные оценки изменения уровня жизни и потребительских настроений

Обратимся теперь к оценкам отношения населения к социально-экономической ситуации в стране и собственному благополучию, основанным на данных социологических опросов населения ИПН¹. Частные составляющие индекса, характеризующие материальное положение населения, как и основные макроэкономические индикаторы, показывают, что период экономического роста

¹ Индекс потребительских настроений представляет собой макроэкономический индикатор, разработанный Фондом ИПН для России. Аналогом ИПН является показатель, известный в США как Consumer Sentiment Index (CSI). В настоящее время ИПН регулярно измеряется в большинстве развитых стран. В России в 2004—2008 гг. данный проект осуществлялся Независимым институтом социальной политики (НИСП), фондом ИПН и Аналитическим центром Ю. Левады при поддержке Сбербанка РФ под руководством до 2000 г. А. Бирман, а после 2000 г. — Д.Х. Ибрагимовой. Подробно о методологии измерения индекса см.: *Ибрагимова Д.Х., Николаенко С.А.* Независимый институт социальной политики. М., 2005.

сопровождался улучшением ситуации с душевыми доходами: доля отрицательных оценок текущего материального положения с 2000 по 2008 г. снизилась с 44 до 20% (рис. 1.8). Однако сразу же стоит оговориться, что такое снижение происходило преимущественно не за счет роста доли семей, чье материальное положение улучшалось (такой прирост составил лишь 8 п.п.), а за счет роста доли тех, кто находился в зоне стабильности (их материальное положение не улучшалось и не ухудшалось). Именно поэтому на уровне сектора домохозяйств в массовом сознании последние восемь лет воспринимаются не как годы роста, а как период стабилизации благосостояния.

Как изменилось материальное положение Вашей семьи за последний год?



Источник: Рассчитано на основе данных обследования ИПН.

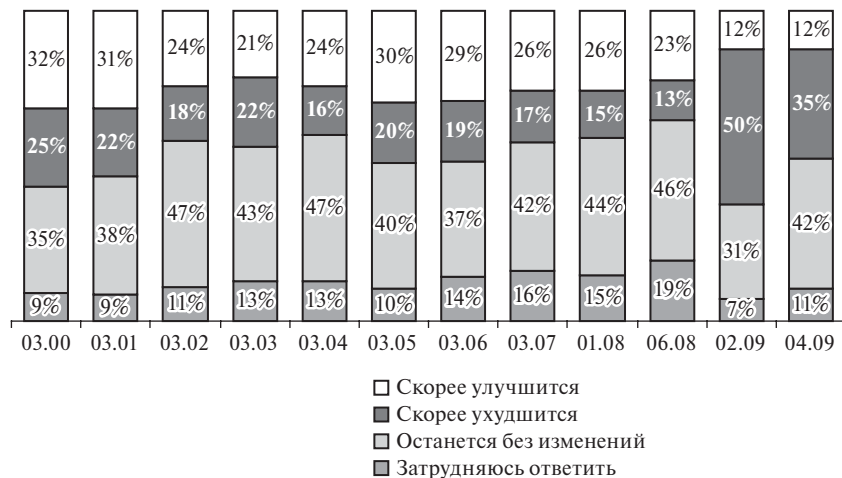
Рис. 1.8. Компонента изменения текущего материального положения семей

Нынешний кризис внес коррективы в динамику данной компоненты ИПН. Если в июне 2008 г. 20% населения считали, что их материальное положение за последний год ухудшилось, то уже в феврале 2009 г. доля таких людей возросла до 51%. Такого высокого процента населения, отмечающего падение уровня доходов, не наблюдалось ни разу на рассматриваемом промежутке времени. Но еще более интересным является результат, свидетельствующий

о том что в апреле 2009 г. ситуация выглядит более оптимистично по сравнению с февралем, и это при том, что экономисты говорили о нарастании экономического кризиса, «дно» которого тогда еще не было достигнуто.

Аналогичные тенденции характерны для компоненты ожиданий изменения материального положения домохозяйства в ближайший год. На рис. 1.9 видно, что до 2009 г. ситуация улучшалась, ожидания населения становились более оптимистичными. В феврале 2009 г. произошло резкое ухудшение ожиданий семей: половина респондентов считали, что их материальное положение ухудшится. В апреле доля пессимистов сократилась до 35%, что отражало происходящую в сознании людей адаптацию и понимание того, что худшие опасения не оправдались.

Как, по-Вашему, изменится материальное положение
Вашей семьи в ближайший год?



Источник: Рассчитано на основе данных обследования ИПН.

Рис. 1.9. Компонента ожиданий изменения материального положения домохозяйств в ближайший год

Подводя итог, отметим, что за годы постсоветского развития Россия прошла гигантский путь в адаптации доходов и потребительского поведения населения к новой экономической модели: возникли новые источники доходов и направления расходования денежных средств; население, пройдя через структурные и

финансовые кризисы, выработало модели поведения в условиях экономического спада; массовое участие в кредитовании и рынке жилья способствовало развитию навыков рыночного поведения на уровне сектора домашних хозяйств; финансовые активы и расходы на покупку недвижимости стали составлять значимую часть в доходах и расходах домохозяйств. Цена за прохождение через реформы и кризисы была заплачена немалая: двукратное падение реальных доходов в начале рыночных реформ и восстановление их предреформенного уровня только к концу 2006 г. Эти процессы развивались на фоне роста дифференциации доходов в 3,5 раза. Вместе с тем структура расходов населения России указывает на то, что она еще далека от социумов постиндустриального типа, в рамках которых население напрямую, а не через корпорации, платит основные налоги, что существенно повышает его статус как экономического агента.

1.2

НЕРАВЕНСТВО В РАСПРЕДЕЛЕНИИ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ: ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ И СТАГНАЦИИ

1.2.1. Макроэкономический мониторинг дифференциации доходов населения: возможности и ограничения

Как уже отмечалось, становление рыночных отношений в России сопровождалось стремительным ростом неравенства в распределении доходов. Большинство исследователей¹ относят рост неравенства и бедности к основным социально-экономическим рискам, порождаемым глобализацией. Значение неравенства по уровню доходной обеспеченности в объяснении динамики основных экономических и социальных процессов до сих пор остается недооцененным как исследователями, так и лицами, принимающими ответственные политические и управленческие решения. Большинство экспертов длительное время терпимо относились к росту дифференциации, придерживаясь известной

¹ Porter M.E The Competitive Advantage of Nations. L.: Basingstoke, 1990; Landes D.S. The Wealth and Poverty of Nations. N.Y.; L., 1998.

гипотезы Саймона Кузнеца, согласно которой экономический рост, с одной стороны, провоцирует всплеск неравенства, с другой стороны, создает материальную основу для перераспределения ресурсов в пользу бедных и снижения неравенства. Справедливости ради следует отметить, что речь шла не о конъюнктурном экономическом росте, а о развитии экономики за счет роста производительности труда и заработков у большинства работающего населения, а перераспределительная функция государства рассматривалась только относительно неработающих граждан.

Сравнительный анализ динамики показателей распределения доходов в разных странах позволяет сделать вывод о неодинаковости там роста доходного неравенства¹. Например, в Венгрии коэффициент Джини за 10 лет увеличился совсем незначительно (с 0,21 в 1987 г. до 0,25 в 1997 г.). В Чехии, Польше и Латвии увеличение неравенства было более существенным, но все же не таким масштабным. И только практически для всех стран СНГ рост неравенства оказался беспрецедентным и стал сопоставимым с показателями стран Латинской Америки.

Как на разных этапах экономического цикла изменения в структуре и уровне доходов населения России отразились на их дифференциации? Для понимания данного вопроса вновь обратимся к рассмотренным ранее двум макроэкономическим измерителям неравенства (рис. 1.2):

1) децильным коэффициентам дифференциации, которые, как уже отмечалось, чувствительны к изменению неравенства на краях распределения;

2) коэффициентам концентрации доходов Джини, реагирующим на неравенство в середине и на «хвостах» распределения.

В период структурного кризиса (1992—1999 гг.) на фоне двукратного падения реальных доходов и заработной платы произошел трехкратный рост дифференциации доходов. И далее на этапе экономического роста наблюдалась плавная тенденция к росту коэффициента Джини и фондового коэффициента дифференциации доходов, который отражает нарастание разрыва в объемах доходов 10% самых обеспеченных, с одной стороны, и 10% самых низкодходных людей в стране — с другой.

¹ Asad A. Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union. World Bank, 2005.

Важно подчеркнуть, что тенденции к изменению дифференциации оплаты труда, которая является основным источником доходов российского населения, не совпадают с динамикой доходного неравенства. В период с 1991 по 2001 г. коэффициент фондов по зарплате увеличился с 7,8 до 39,6 раза, а затем резко снизился в 2002 г. до 30,5 раза, положив начало процессу сокращения неравенства по оплате труда. Если обратиться к данным последнего наблюдения за заработной платой (апрель 2009 г.), то впервые дифференциация оплаты труда стала ниже неравенства по доходам и опустилась до уровня 14,7 раза.

Какова взаимосвязь между неравенством в доходах и в заработной плате? Данные, представленные на рис. 1.2, свидетельствуют о том, что этой взаимосвязи в России нет. В 2001 г. при децильном коэффициенте дифференциации доходов в 13,9 раза для заработной платы данный показатель составил 39,6 раза. Во II кв. 2009 г. этот критерий оценивал дифференциацию доходов на уровне 15,8 раза, а заработной платы — на уровне 14,7 раза. Такие колебания наблюдаются на фоне того, что около 70% доходов формируется за счет оплаты труда, и 62% домохозяйств имеют в своем составе работающих. Именно поэтому большинство экспертов считают, что в основе дифференциации доходов лежит дифференциация оплаты труда.

Поляризация доходов в значительной степени обусловлена появлением доходов от собственности и предпринимательской деятельности, составляющих около 20% общего объема доходов, но этого объема недостаточно, чтобы создать эффект разнонаправленных векторов динамики дифференциации доходов и заработной платы. Очевидно, что есть серьезные проблемы измерения, и начнем с заработной платы. Представленные показатели ее дифференциации оцениваются на основе наблюдения только за крупными и средними предприятиями, и, согласно данным официальной статистики, в начале текущего кризиса (по состоянию на ноябрь 2008 г.) штатными сотрудниками организаций, не относящихся к субъектам малого предпринимательства, были 37,1 млн чел., или 52% общей численности занятых. Еще 2 млн чел. (в эквиваленте полной занятости), или 2,6% общей численности занятых, привлекались на условиях совместительства или по договорам гражданско-правового характера. Следовательно, практически

половина работающих не попадают в поле зрения, когда оценивается дифференциация оплаты труда.

Как уже отмечалось (см. табл. 1.2), около 40% фонда оплаты труда (или четверть всех доходов) скрыто от статистического наблюдения. Если это так, то ненаблюдаемая часть заработной платы в совокупности с доходами от собственности и предпринимательскими доходами может задать разнонаправленные векторы в динамике доходов и наблюдаемой части заработной платы. Но тогда возникает вопрос о легитимности официальных оценок дифференциации заработной платы.

Необходимо отметить, что оценки дифференциации экономического благосостояния домохозяйств чувствительны к методологии расчета коэффициентов неравенства. В частности, Росстат, игнорируя межрегиональные различия в стоимости жизни, тем самым завышает фактический уровень неравенства, но, с другой стороны, не учитывая территориальные различия в уровне доходов, занижает дифференциацию. Поскольку последнее превосходит первое, в конечном счете методика Росстата занижает уровень дифференциации для России. Если пересчитать официальные коэффициенты дифференциации с учетом региональных различий в стоимости жизни и не собирать децильные группы из региональных децильных групп, то значение коэффициента фондов повышется до 25 раз. Это означает, что реальная дифференциация в России существенно выше. В целом официальная методология оценки коэффициента дифференциации доходов так все сглаживает, что если и фиксируются какие-либо изменения коэффициента дифференциации, то реальные изменения в наблюдаемых доходах значительно больше. Правда, мы не знаем, что происходит с доходами, скрытыми от наблюдения.

Максимально правдоподобная картина дифференциации оплаты труда складывается для крупных и средних предприятий. Имеющиеся данные указывают на то, что для этого сегмента экономики характерно высокое межотраслевое и внутриотраслевое неравенство. Межотраслевая дифференциация заработной платы обусловлена как различиями в экономическом положении отраслевых групп, имеющих разную экономическую значимость, так и конкурентоспособностью производимой продукции.

Таблица 1.11

Различия в средней заработной плате по видам экономической деятельности в 1995—2009 гг., % к средней по экономике

Показатель	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ноябрь	2008 ноябрь	2009 сентябрь
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	55	44	44	43	43	45	43	43	46	48	50
Рыболовство, рыбоводство	158	128	118	115	99	105	120	114	110	112	128
Добыча полезных ископаемых	226	267	281	254	253	250	231	217	210	191	184
Обрабатывающие производства	96	106	106	102	102	102	98	96	97	94	89
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	167	142	137	135	132	128	124	120	116	111	116
Строительство	124	119	119	110	112	108	106	105	105	107	96
Оптовая и розничная торговля, ремонт	76	71	71	70	72	73	77	77	79	86	86
Гостиницы и рестораны	69	74	74	70	72	70	71	68	70	68	69
Транспорт и связь	149	145	133	134	136	138	133	124	123	121	122
Финансовая деятельность	160	235	274	304	283	258	263	259	260	240	220
Операции с недвижимым имуществом, аренда	88	110	109	107	113	116	120	120	123	124	124
Отрасли с высокой долей бюджетных организаций											
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	109	122	116	119	126	117	128	123	120	121	124
Образование	65	56	57	67	62	62	63	65	65	65	71
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	73	60	60	72	67	68	69	75	75	75	80
Предоставление прочих (коммунальных, социальных и персональных) услуг	100	70	71	73	71	72	74	74	77	79	85

Источники: Рассчитано по данным сборников Росстата: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2006. Стат. сб. / Росстат. М., 2006; Россия в цифрах. 2007. Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2007.

Данные табл. 1.11 подтверждают устойчивость иерархии отраслей применительно к анализу дифференциации оплаты труда, поэтому рассмотрим ее на примере 2006 г.¹ В отраслях с самой высокой заработной платой ее уровень превосходит средний по экономике как минимум в 1,2 раза. В эту группу входят добывающие и инфраструктурные отрасли (добыча полезных ископаемых, транспорт и связь, финансово-кредитная деятельность) и госуправление. «Средняя» группа образована отраслями обрабатывающей промышленности и строительством. В этих отраслях показатели оплаты труда тяготеют к среднероссийским.

В «нижней» группе представлены отрасли, в которых средняя зарплата составляет примерно две трети среднероссийской: это 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, включающий и занятых в обязательном социальном обеспечении. Особо низким статусом обладает сельское хозяйство, в котором средняя зарплата составляет лишь 43% среднероссийского показателя.

Итак, очевидно, что бюджетный сектор и сельское хозяйство — зоны низкооплачиваемости, что, собственно, и объясняет высокое представительство среди бедных работающего населения, в том числе с высшим образованием, и высокие риски бедности в сельской местности, где низкие заработки в значительной степени обусловлены низкими профессионально-квалификационными характеристиками занятых. Для бюджетного сектора характерна другая ситуация, что подтверждается, например, работами В.Е. Гимпельсона и Р.И. Капелюшникова, в которых данные о вознаграждении приводятся к сопоставимому виду посредством выделения работников, занятых в различных секторах экономики, но с одинаковыми профессионально-квалификационными характеристиками. Согласно их результатам, «в России, в отличие от большинства стран, работникам бюджетной сферы существенно недоплачивают по сравнению с аналогичными работниками

¹ Мы выбрали данный год как наименее подверженный регулирующему воздействию на заработную плату со стороны государства.

альтернативного сектора»¹. Следовательно, более ускоренные темпы роста заработной платы в бюджетном секторе, сельском хозяйстве, торговле и общественном питании не поменяли место этих отраслей в общей иерархии. Это означает, что бюджетники, которых многие эксперты рассматривают как главный потенциал для роста среднего класса, в годы экономического подъема не изменили своего положения в межотраслевой дифференциации.

Высокий уровень неравенства в оплате труда наблюдается не только между, но и внутри отдельных отраслей, что можно проиллюстрировать данными о коэффициентах дифференциации фондов (табл. 1.12) по видам экономической деятельности. В последний предкризисный год самую высокую дифференциацию оплаты труда — с коэффициентом фондов более 25 раз — имели три вида экономической деятельности, каждый из которых связан с сектором услуг, — финансовый сектор, торговля и общественное питание, а также предоставление прочих (коммунальных, социальных и персональных) услуг.

Таблица 1.12

**Дифференциация зарплат внутри видов
экономической деятельности в 2005—2009 гг., соотношение
средней заработной платы 10% работников с наибольшей
и 10% работников с наименьшей заработной платой, разы**

Показатель	2005	2006	2007	2009
1	2	3	4	5
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	22,2	21,3	19,3	9,2
Добыча полезных ископаемых	17,7	16,6	14,6	13,1
Обрабатывающие производства	14,9	13,9	12,3	10,7
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	11,3	11,5	11,6	10,4
Строительство	18,2	16,7	15,6	13,1
Оптовая и розничная торговля, ремонт	32,2	32,7	24,7	19,0
Гостиницы и рестораны	20,0	21,1	15,1	10,6
Транспорт и связь	16,9	17,6	14,9	10,7/17,8*

¹ Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.И. Капелюшникова. М.: Изд. дом ГУ—ВШЭ, 2007. С. 241.

Окончание табл. 1.12

1	2	3	4	5
Финансовая деятельность	33,9	31,4	26,7	19,4
Операции с недвижимым имуществом, аренда	24,8	27,1	23,3	19,6
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	14,7	14,7	13,8	9,8
Образование	15,6	16,5	15,3	10,3
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	12,6	14,9	13,8	10,1
Предоставление прочих (коммунальных, социальных и персональных) услуг	23,9	28,2	26,3	17,8

* 10,7 раза — внутриотраслевая дифференциация на транспорте; 17,8 раза — внутриотраслевая дифференциация в связи.

Источники: Труд и занятость в России. 2007: Стат. сб. / Росстат. М., 2007. С. 399–400; Распределение численности работников по размерам начисленной заработной платы (по результатам выборочного обследования организаций за апрель 2009 г.); см. сайт Росстата: http://www.gks.ru/wps/portal/OSI_N/ZAN

Отметим, что за годы экономического роста уровень дифференциации оплаты труда в финансовом секторе в целом снизился, а в торговле он рос до 2006 г. включительно, достигнув 32,7 раза, но в 2007 г. зафиксировано снижение до 24,7 раза, что обусловлено широкой распространенностью административных методов борьбы с малооплачиваемостью.

В начальный период экономического роста значительной неоднородностью характеризовалось сельское хозяйство, в котором на экономическое положение производителей существенно влияет природно-климатический фактор, однако в 2005 г. ситуация изменилась, чему способствовало проводившееся в этот период повышение минимальной зарплаты, повлекшее за собой рост зарплаты в среднем по отрасли и тем самым способствующее сокращению дифференциации. Виды деятельности, преимущественно представленные бюджетным сектором, попадают в категорию не отличающихся высоким внутренним неравенством в оплате труда.

Значимый вклад в неравенство вносят региональные различия в заработной плате, достигающие десятков раз, если сравнивать самую высокооплачиваемую отрасль реального сектора «богатого»

региона и самую низкооплачиваемую отрасль «бедного»¹. Так, в 2004 г. номинальная средняя заработная плата в промышленности Ямало-Ненецкого АО была в 26—36 раз выше заработной платы занятых в сельском хозяйстве Дагестана и Агинского Бурятского АО. Однако региональные различия в оплате труда в значительной степени обусловлены отраслевой структурой региональной экономики, поэтому обратимся к региональным данным в рамках одной отрасли, например здравоохранения, работники которого в странах ЕС являются типичными представителями среднего класса. В 2006 г. среднемесячная начисленная заработная плата работников организаций здравоохранения в Москве (16 546 руб.) в 3,9 раза превышала соответствующий показатель для Республики Дагестан (4305 руб.). Ряд экспертов справедливо считают, что межрегиональные различия в оплате труда «одинаковых» работников в основном носят компенсирующий характер: работники получают в терминах заработной платы за более высокий уровень цен и относительно неблагоприятные условия проживания². Но наряду с компенсирующим эффектом в бюджетных секторах территориальная дифференциация оплаты труда в рамках сходных видов экономической деятельности обусловлена возможностями региональных бюджетов и высокими барьерами для межрегиональной мобильности трудовых ресурсов.

Наконец, нельзя не обратить внимание на гендерное неравенство (табл. 1.13).

Таблица 1.13

**Соотношение заработной платы мужчин и женщин
по отраслям экономики в 1998—2004 гг., разы**

	1998	2000	2001	2002	2003	2004
1	2	3	4	5	6	7
В среднем по экономике	1,4	1,6	1,6	1,5	1,6	1,6
Промышленность	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Сельское хозяйство	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Строительство	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2

¹ Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / под ред. Т.М. Малевой, Н.В. Зубаревич и др.; Независимый институт социальной политики. М.: НИСП, 2007.

² Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. С. 332—333.

Окончание табл. 1.13

1	2	3	4	5	6	7
Транспорт	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Связь	1,4	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Оптовая и розничная торговля, общественное питание	1,4	1,5	1,6	1,8	1,6	1,6
Информационно-вычислительное обслуживание	1,4	1,5	1,5	1,6	1,9	1,9
ЖКХ, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Финансы, кредит, страхование	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6
<i>Отрасли с высокой долей бюджетных организаций</i>						
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4
Образование	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Культура и искусство	1,2	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5
Наука и научное обслуживание	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Управление	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	1,3

Источник: Сборник Росстата «Труд и занятость в России» разных лет.

В целом разрыв в оплате труда мужчин и женщин составляет около 1,5 раза в пользу мужчин. В отраслях с высокой долей бюджетных организаций, для которых характерна более низкая цена труда, соотношение зарплаты мужчин и женщин ниже, чем во внебюджетном секторе. В годы экономического подъема гендерная дифференциация заработков росла как в бюджетном, так и в небюджетном секторе (разрыв в заработной плате мужчин и женщин увеличился примерно на 10%). Вместе с тем не следует преувеличивать значимость гендерных и отраслевых различий в оплате труда при оценке доходного неравенства. На уровне домашних хозяйств гендерные различия нивелируются. Более того, мы не можем утверждать, что, например, работники бюджетных секторов с более низкими заработками отличаются и более высокими рисками бедности или более высокой вероятностью попадания в средний класс. Возможно, врачи и преподаватели вузов в основном попадают в число представителей среднего класса,

но не они составляют основную численность занятых в образовании и здравоохранении, лидерство — за учителями школ и средним медицинским персоналом.

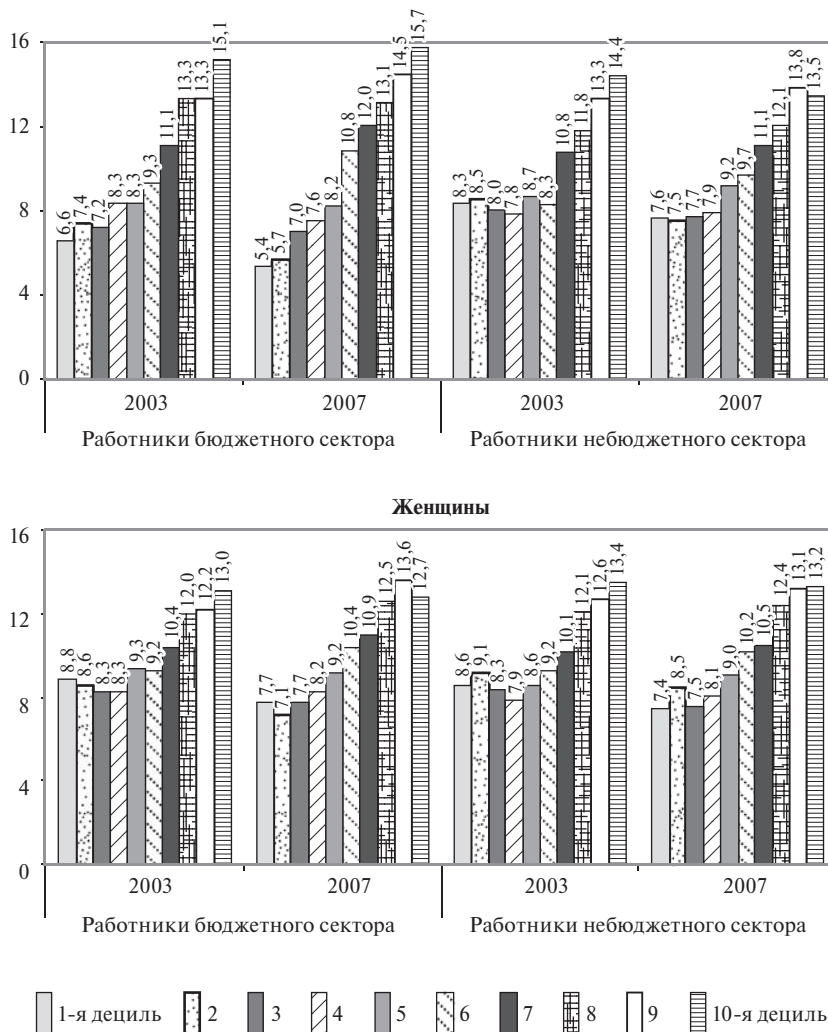


Рис. 1.10. Распределение работников различных секторов по децильным группам по доходу (100% - все работники сектора)

Занятые в бюджетных и небюджетных секторах в одинаковой степени представлены в разных доходных группах (рис. 1.10). При высокой внутриотраслевой дифференциации по заработной плате на первый план выходят неравенства, обусловленные социальной сегрегацией на уровне домашних хозяйств, проявляющейся в том, что в рамках одной семьи собираются индивиды с близкими характеристиками человеческого капитала. При этом более низкие заработки женщин в семейных моделях распределения экономических и социальных ролей компенсируются большими заработками мужчин; в свою очередь они позволяют сочетать экономическую активность и большой мандат семейных обязанностей при дефицитности рынка социальных услуг. Гендерная дифференциация в оплате труда проявляется в тех случаях, когда в семье физически нет второго работника (например, неполные семьи с детьми), но данные РИДМИЖ свидетельствуют о том, что средняя заработная плата одиноких матерей выше, чем замужних женщин.

Таким образом, структурный анализ неравенства свидетельствует о том, что в современном российском обществе мы наблюдаем неравенства, обусловленные социальной сегрегацией работников на шкале человеческого капитала, которые являются следствием модернизационных социальных изменений. Они приводят к увеличению разрывов между социальными стратами по целому набору ресурсов (доходы, образование, занятость, квалификация), и при высоком уровне «старых» неравенств (межотраслевая и внутриотраслевая дифференциация зарплаты, различия в структуре региональных рынков труда, низкая мобильность населения) мы уже имеем новые (сегрегация человеческого капитала на семейном уровне, дифференциация региональных программ социальной поддержки), для преодоления которых недостаточно удвоения ВВП и реальных доходов населения. В этой связи на передний план модернизационного развития, о котором все чаще говорят эксперты и политики как единственно верном сценарии преодоления в России кризиса, выдвигается задача снижения неравенства. Сегодня уже очевидно: несмотря на то, что кризис был спровоцирован внешними по отношению к российской экономике факторами, он в полной мере обнажил внутренние диспропорции в экономике и обществе, обусловленные высокой зависимостью экономики от ресурсодобывающих отраслей, собственно, и задающей вектор неравенства.

Влияние текущего кризиса на дифференциацию населения, по официальным данным Росстата, заметно только в поквартальном разрезе (табл. 1.14). Учет ведется накопительным итогом с начала года, поэтому данная специфика измерения действует сглаживающим образом на дифференциацию при переходе к более поздним кварталам. Но даже при таком подходе, до и в ходе кризиса, мы видим мощный дифференцирующий эффект IV кв., что связано с выплатой годовых премий и бонусов. Причем 20% беднейших исключены из данного процесса, а 20% наиболее обеспеченных, наоборот, имеют максимальный доступ к нему.

Таблица 1.14

**Распределение общего объема
денежных доходов населения в 2007—2009 гг., %**

	2007				2008				2009		
	I кв.	I полугодие	Январь—сентябрь	Год	I кв.	I полугодие	Январь—сентябрь	Год	I кв.	I полугодие	Январь—сентябрь
Денежные доходы	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
В том числе по 20%-ным группам населения											
первая (с наименьшими доходами)	5,4	5,3	5,3	5,1	5,3	5,3	5,2	5,1	5,4	5,3	5,3
вторая	10,1	10,1	10,0	9,7	10,0	9,9	9,9	9,7	10,1	9,9	10,0
третья	15,1	15,1	15,0	14,8	15,1	15	14,9	14,8	15,1	15,0	15,0
четвертая	22,7	22,6	22,6	22,5	22,6	22,6	22,6	22,5	22,7	22,6	22,5
пятая (с наивысшими доходами)	46,7	46,9	47,1	47,9	47,0	47,2	47,4	47,9	46,7	47,2	47,2
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	0,408	0,411	0,413	0,423	0,412	0,415	0,416	0,424	0,408	0,414	0,414
Коэффициент фондов, разы	15,1	15,4	15,6	16,8	15,6	15,8	16,1	16,9	15,1	15,8	15,8

Источник: Данные Росстата.

Повлиял ли кризис на дифференциацию? Если судить по макроэкономическим показателям дифференциации, то в целом нет, и только в I кв. наблюдается увеличение удельного веса доходов 20% самых бедных в общем объеме доходов, что, как и в случае 2007 г., стало следствием двукратного повышения минимальной заработной платы. По сути это инициированный государством перераспределительный процесс, который не связан с кризисом и является инструментом реализации политики, определенной еще на этапе экономического роста. Влияние кризиса на неравенство в распределении наблюдаемой части заработной платы просматривается через призму различий в средней заработной плате по видам экономической деятельности и изменений дифференциации оплаты труда внутри видов экономической деятельности. Еще раз отметим, что кризис снизил коэффициент дифференциации фондов по наблюдаемой части заработной платы до беспрецедентно низкого уровня (14,7 раза). Произошло это, во-первых, за счет эффекта роста минимальной заработной платы в низкооплачиваемых видах экономической деятельности (сельское хозяйство, торговля, гостиницы и рестораны, образование и здравоохранение), во-вторых, за счет снижения высоких заработков в отраслях с избыточным неравенством (финансовая деятельность и добыча полезных ископаемых). Снижение междеятельностной и внутридеятельностной дифференциации относится к позитивным результатам текущего кризиса.

1.2.2. Государственная политика регулирования доходов и ее влияние на дифференциацию

Конъюнктурный экономический рост, не подкрепленный адекватным ростом производительности труда, не позволяет снижать неравенство за счет перераспределения ресурсов, особенно когда мандат по перераспределению достаточно высок (масштабный бюджетный сектор, государственное пенсионное обеспечение и всеобъемлющая система социальной защиты).

Маневрируя между ростом инфляции и мерами по увеличению доходов и снижению неравенства посредством государственного перераспределения, политики стремятся последовательно реализовать: 1) ускоренный рост заработной платы в бюджетном секторе; 2) значительное повышение минимальной заработной платы;

3) повышение пенсий и 4) увеличение расходов на поддержку социально уязвимых групп населения.

Макроэкономический анализ показывает, что в России эти меры не оказали позитивного влияния на неравенство, наоборот, привели к его увеличению. Можно предложить и другую экономическую интерпретацию тенденции к изменению коэффициента дифференциации фондов за годы экономического роста: перераспределительные меры не снижали неравенство, а конъюнктурный экономический рост работал на его увеличение.

Проанализируем основные меры регулирования доходов в годы экономического роста. Начнем с измерений коэффициента дифференциации фондов на основе данных Российского мониторинга экономического благосостояния и здоровья населения (РМЭЗ) — выборочного обследования населения по репрезентативной общероссийской выборке с объемом более 7000 респондентов¹. В случае использования данных обследования населения мы получаем менее сглаженные показатели неравенства, способные улавливать эффекты политики регулирования доходов, но нужно постараться избежать влияния случайных факторов колебания доходов. Решить эту проблему позволит использование вместо доходов показателя душевых расходов, более устойчивого к случайным колебаниям и потому более надежного для оценки неравенства на основе данных выборочных обследований населения. При построении показателя благосостояния использовалась информация о расходах домохозяйства на продовольственные, непродовольственные и другие товары, услуги. Для того чтобы нивелировать различия в стоимости жизни между российскими регионами, расходы каждого домохозяйства корректировались на соотношение регионального и общероссийского уровней прожиточного минимума. Подчеркнем, что нивелирование региональных различий несколько сжимает показатели дифференциации. Результаты оценки неравенства на основе данных РМЭЗ представлены в табл. 1.15 и свидетельствуют о том, что годы экономического роста характеризовались колебаниями значений децильного коэффициента дифференциации фондов.

¹ Подробную информацию об обследовании РМЭЗ (RLMS) можно получить в Интернете <http://www.cpc.unc.edu/rlms> или в Институте социологии РАН (Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5).

Таблица 1.15

Оценка дифференциации доходов, разы

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Коэффициент дифференциации фондов, разы	24,9	19,4	19,2	20,6	21,7	17,3	22,6	17,9

Источник: РМЭЗ разных лет.

Как полученные оценки неравенства соотносятся с мерами реализуемой политики? Проанализируем годовую динамику реального денежного содержания тарифной ставки 1-го разряда, средней заработной платы и дифференциации доходов и заработной платы в экономике в целом и бюджетных отраслях.

В 2001 г. наблюдался один из самых высоких темпов годового реального роста тарифной ставки 1-го разряда, при этом средняя в образовании и здравоохранении, по отношению к предыдущему году, увеличивалась быстрее среднероссийского уровня, но несущественно: при среднегодовом росте по экономике в целом на уровне 22% темп роста зарплат в обеих рассматриваемых отраслях составил 24%. Как результат произошло сжатие неравенства.

В 2002 г. ставка 1-го разряда не меняется в течение года, а темпы роста средней в образовании и здравоохранении опять совпадают и существенно превышают среднероссийский уровень — 139% против 117%, причем основной рост приходится на II полугодие. Данный год является одним из лучших с точки зрения приближения средней оплаты труда в бюджетных отраслях к средней по стране, и в результате удастся снизить неравенство.

2003-й — год минимального государственного вмешательства в оплату труда в бюджетном секторе. В реальном выражении денежное содержание 1-го разряда тарифной сетки даже снизилось, а средняя заработная плата выросла всего на 3% в образовании и 4% в здравоохранении, и это при том что в среднем по экономике произошло увеличение реальной заработной платы на 13%. Отрасли самонастраивались за счет экономических событий на микроуровне и вне мер государственной политики. Рыночные отрасли, чтобы не терять квалифицированные кадры, демонстрировали более высокие темпы роста зарплаток и тем самым компенсировали пошатнувшийся баланс в соотношении уровней оплаты труда. Эффект проявляется в росте дифференциации доходов.

2004 г. похож на 2003-й, и потому продолжается рост неравенства. Все эти четыре года делается упор на повышение заработной платы в бюджетном секторе и рост минимальной оплаты труда в ущерб росту пенсий. Результатом также является рост неравенства.

2005-й — год смещения приоритетов в перераспределении доходов в пользу пенсионеров: монетизация льгот и ускоренный рост пенсий, что в совокупности приводит к снижению дифференциации.

В 2006 г. как следствие реализации национальных проектов, мы наблюдаем ускоренный рост оплаты труда в здравоохранении: за год реальный прирост заработков составил 26% при среднем по экономике уровне 15% и 18% — в образовании. В данном случае механизмы воздействия не были связаны с минимальной оплатой труда, поэтому наблюдаем рост неравенства.

Следующий, 2007-й, стал годом масштабного роста минимальной оплаты труда и повышения пособия по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет и пособия по беременности и родам, что привело к снижению неравенства.

Итак, чередуя меры поддержки бюджетников, низкооплачиваемых работников, пенсионеров и семей с детьми, Правительство России при большом числе участников перераспределительных процессов не смогло вывести из бедности работающее население и получателей страховых пенсий, которые в других странах не попадают в число бедных, так как зарплата и страховая пенсия гарантируют защиту от бедности. Субъективно ощущая себя бедными, пенсионеры и низкооплачиваемые работники претендуют на социальные пособия для бедных даже в тех случаях, когда таковыми не являются. Сдерживание высвобождения работников не позволяло ставить вопрос о росте производительности труда, и как результат — высокое неравенство при низкой производительности труда и плохих институциональных условиях для развития адресных программ поддержки бедных.

1.2.3. Статическая и динамическая декомпозиция неравенства на микроуровне: хорошие и плохие неравенства

Если рассматривать доходы населения как макроэкономическую характеристику, то приоритетность механизмов, регулирующих оплату труда, в общей структуре факторов неравенства не вызывает сомнения. Однако на уровне домашних хозяйств ситуация выглядит несколько иначе. Факторы неравенства здесь проявляются через характеристики самих домохозяйств — демографические и социально-экономические (иждивенческая нагрузка, уровень образования, статус занятости и пр.), а также через особенности внешней экономической среды в месте проживания (регион, тип поселения). Анализируя влияние данных характеристик на дифференциацию благосостояния, можно выявить основные микроэкономические контуры неравенства. Удобным инструментом для анализа детерминант неравенства на уровне домохозяйств являются индексы неравенства, принадлежащие к классу энтропийных мер неравенства (или меры Тейла). Они обладают свойством декомпозиции, которая заключается в следующем: если выборочную совокупность поделить на подвыборки на основе какого-либо признака (например, размера семьи), то общий показатель неравенства должен быть равен сумме показателей, отражающих неравенство внутри каждой подвыборки, плюс еще одна компонента, выражающая неравенство между выделенными подвыборками: $I_{total} = I_{within} + I_{between}$.

Межгрупповая компонента неравенства интерпретируется как доля общего неравенства, объясненная данным признаком, внутригрупповая компонента — как доля общего неравенства, которая не объясняется данным признаком. Проведение декомпозиционного анализа неравенства не включено в российские традиции официальных оценок уровня жизни. Вместе с тем именно этот инструмент позволяет идентифицировать значимые факторы неравенства и бедности на семейном уровне. Расчет данных показателей возможен только на основе первичных данных обследования домохозяйств, каковым является РМЭЗ. В данном случае, как уже отмечалось, использовались оценки расходов, а не доходов, которые являются более надежной характеристикой текущего потребления. При оценке неравенства также был использован методологический прием по приведению к сопоставимому виду душевых

доходов семей разного размера, позволяющий учесть эффекты общесемейного потребления товаров длительного пользования, стоимость которых в душевом исчислении уменьшается с ростом числа членов семьи. В данном случае мы использовали Оксфордскую шкалу приведения доходов к сопоставимому виду с коэффициентом эластичности 0,72. В российской статистической практике процедуры эквивалирования доходов не применяются, хотя их внедрение существенно снижает уровень и изменяет профиль бедности. Например, если не использовать процедуры приведения доходов к сопоставимому виду, уровень бедности, по данным РМЭЗ, в 2007 г. составит 25,9%, после применения эквивалентной шкалы — 16,1%. Применение эквивалентных шкал несколько сжимает неравенство (табл. 1.16), но эффект влияния не так велик, как в случае оценки бедности.

Таблица 1.16

Оценка дифференциации расходов, разы

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Коэффициент дифференциации фондов для расходов, приведенных к сопоставимому виду на основе Оксфордской шкалы эквивалентных доходов	23,8	19,0	19,4	19,8	20,4	17,3	22,6	17,9
Коэффициент дифференциации фондов без применения эквивалентной шкалы	24,9	19,4	19,2	20,6	21,7	17,3	22,6	17,9

Источник: Рассчитано по данным РМЭЗ.

В ходе работы с данными были созданы переменные, характеризующие демографический тип и социально-экономический потенциал семьи, распределение значений которых представлено в табл. 1.17 и позволяют сформулировать некоторые содержательные и методологические выводы. Во-первых, демографические характеристики достаточно устойчивы и указывают на сокращение числа домохозяйств с высокой детской нагрузкой, что соответствует объективным тенденциям и подтверждает репрезентативность и надежность выборки. Во-вторых, бурное развитие системы высшего образования повлекло за собой увеличение числа домохозяйств, где все взрослые имеют высшее образование. В-третьих,

экономический рост способствовал повышению экономической активности семей, что подтверждается характеристиками типа и статуса занятости обследованных семей: возросла доля семей, где все взрослые и все трудоспособные заняты, и сокращается доля семей, где нет работающих.

Таблица 1.17

Распределение расчетных социально-демографических характеристик домохозяйств, построенных для анализа декомпозиции неравенства в 2000–2007 гг., %

Значения переменной	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
<i>Размер семьи</i>								
1	17,9	18,5	18,7	19,3	18,9	19,3	19,5	19,5
2	28,3	28,6	29,0	28,1	27,7	28,4	28,2	27,7
3	25,4	25,3	25,7	26,4	26,8	26,0	26,3	26,8
4	18,1	17,7	16,7	16,3	16,5	16,4	16,2	16,0
5 и более	10,3	9,9	9,9	10,0	10,0	9,8	9,8	10,0
<i>Гендерный состав</i>								
Только мужчины	4,3	5,2	5,2	5,2	5,0	4,7	5,0	4,9
Преобладают мужчины	8,3	7,9	7,8	8,4	8,6	8,8	9,2	8,8
Равное число женщин и мужчин	51,1	49,7	49,7	49,1	48,8	48,7	47,9	47,9
Преобладают женщины	12,7	13,4	12,8	12,9	13,4	12,5	13,2	13,8
Только женщины	23,6	23,8	24,4	24,5	24,2	25,2	24,6	24,6
<i>Возрастной состав</i>								
Все в возрасте 18–64 лет	70,2	69,8	68,8	68,7	68,5	68,4	68,5	69,2
Все старше 65 лет	15,2	15,1	15,5	15,9	16,3	16,7	16,6	16,0
Смешанный тип	14,6	15,1	15,7	15,5	15,3	14,9	14,9	14,9
<i>Детская нагрузка (на работающих 18+)</i>								
0	53,4	55,3	55,7	56,4	56,6	57,3	59,4	58,9
0,1–0,5	15,8	15,2	15,7	16,1	16,0	16,1	16,7	17,6
0,6–1	21,7	21,9	20,9	20,1	20,4	20,0	18,0	17,9
1,1–2	7,4	6,0	6,2	6,0	5,5	5,2	4,7	4,6
2,1 и выше	1,7	1,6	1,6	1,4	1,6	1,5	1,2	1,1

Продолжение табл. 1.17

1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Тип образования</i>								
У всех высшее образование	10,0	10,9	11,3	12,0	12,0	12,2	13,3	13,7
Ни у кого нет высшего образования	71,5	69,2	68,6	67,1	66,1	65,4	62,9	62,8
Смешанный	18,5	19,9	20,1	20,9	21,9	22,4	23,7	23,5
<i>Тип занятости</i>								
Все работают	31,2	31,4	32,7	33,6	33,5	33,6	34,5	36,3
Нет работающих	31,7	31,4	31,2	30,4	29,4	29,3	28,0	27,3
Смешанный	37,1	37,2	36,0	36,0	37,1	37,1	37,4	36,3
<i>Тип населенного пункта</i>								
Столица	3,5	9,3	10,0	8,6	8,3	7,7	9,0	8,7
Город	69,6	65,9	65,4	66,6	67,2	67,1	66,5	66,2
Село	26,9	24,8	24,7	24,8	24,5	25,3	24,5	25,1
<i>Демографический тип семьи</i>								
Одиночки-пенсионеры	13,0	13,2	13,4	13,6	13,3	13,7	13,5	13,6
Одиночки-непенсионеры	4,8	5,3	5,3	5,7	5,6	5,6	6,0	5,9
Супружеская пара пенсионеров	9,2	8,9	8,7	7,8	7,6	7,2	7,3	7,1
Супруги-пенсионеры с другими родственниками	0,7	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5
Супружеская пара непенсионеров	7,5	7,3	7,4	7,7	7,3	7,7	7,9	7,4
Супруги-непенсионеры с другими родственниками	6,6	7,4	7,2	7,7	8,4	8,2	8,9	8,9
Супружеская пара с 1 ребенком	14,2	13,6	14,2	14,4	14,2	14,2	13,4	13,9
Супруги с 1 ребенком и другими родственниками	7,8	7,9	8,0	7,5	7,7	7,1	7,3	7,2
Супружеская пара с 2 детьми	7,8	7,4	6,6	6,4	6,7	6,8	5,9	6,1
Супруги с 2 детьми и другими родственниками	3,2	2,8	2,5	2,5	2,4	1,9	2,0	2,0
Супружеская пара с 3 и более детьми	1,5	1,1	1,3	1,3	1,1	1,2	0,9	0,7
Супруги с 3+ детьми и другими родственниками	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7	0,5	0,7
Одинокий родитель с детьми	5,0	4,8	5,3	4,8	4,8	4,8	4,1	4,1
Одинокий родитель с детьми и другими родственниками	3,8	3,7	3,4	3,7	3,6	3,7	4,0	3,9

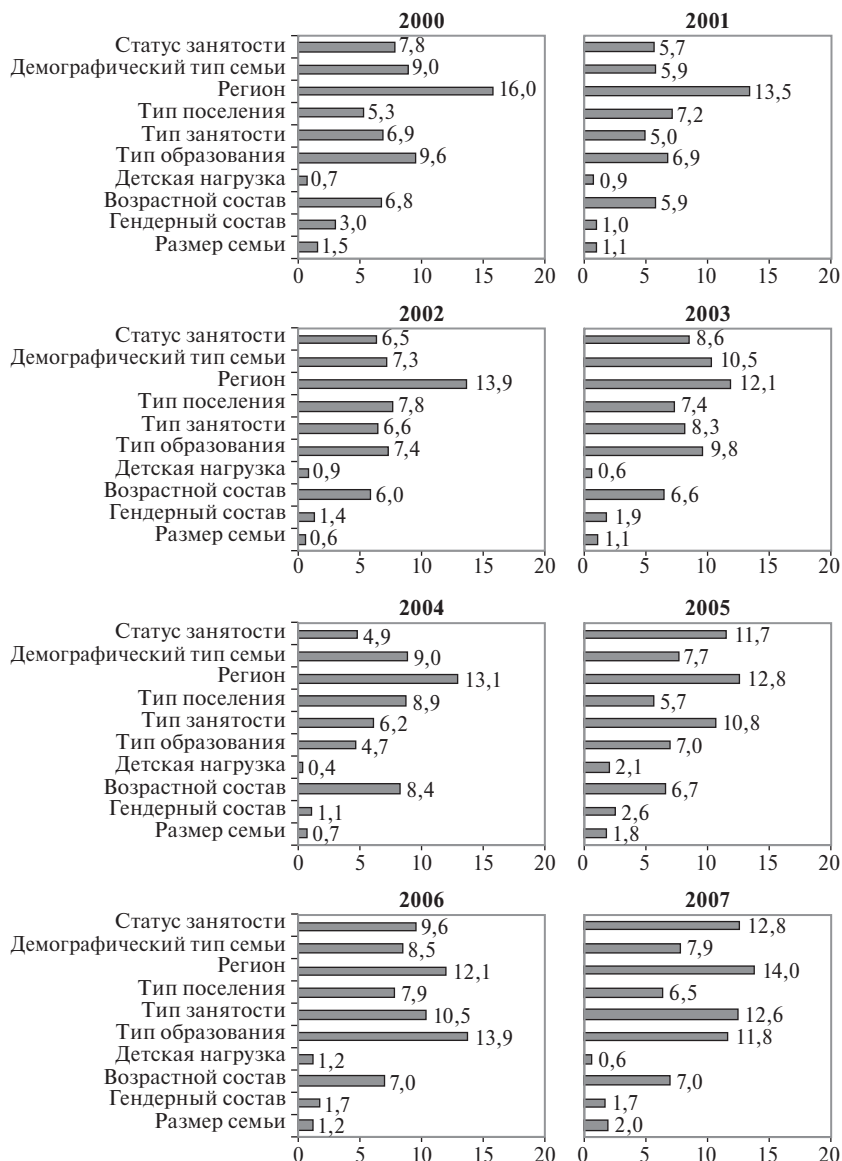
Окончание табл. 1.17

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Супружеская пара (пенсионер + непенсионер)	1,7	1,5	1,6	1,7	2,0	2,0	2,1	2,2
Супруг (хотя бы один пенсионер) со взрослыми детьми (18+)	4,7	4,9	4,4	4,7	4,5	5,0	5,3	5,4
Одинокий родитель со взрослыми детьми (18+)	4,9	5,6	6,0	6,0	6,5	6,7	7,3	7,5
Другое	2,6	3,0	3,0	3,0	2,7	2,8	3,0	2,8
<i>Статус занятости</i>								
Все пенсионеры	21,2	21,0	20,6	20,3	19,2	18,9	18,5	18,4
Все трудоспособные работают	35,4	36,0	36,0	26,2	36,8	36,4	37,5	38,5
Есть трудоспособные, которые не работают, не учатся и не на пенсии	20,4	19,4	19,7	15,7	20,0	21,1	18,6	17,6
Есть трудоспособные, которые не работают, но учатся или на пенсии	17,4	17,5	17,3	27,4	17,2	16,4	17,6	17,5
Число занятых больше числа трудоспособных	5,7	6,1	6,4	10,3	6,8	7,2	7,8	8,0

Источник: Рассчитано по данным РМЭЗ.

Оценки вклада различных социально-демографических факторов в объяснение неравенства через величину компоненты среднего логарифмического отклонения представлены на рис. 1.11.

На протяжении 8 лет доминирующим фактором неравенства являлся регион проживания. Хотя в данном случае межгрупповые различия в доходах демонстрируют тенденцию сглаживания, она не носит монотонный характер; как только повышается спрос на продукцию добывающих отраслей, с некоторым временным лагом это увеличивает межрегиональную дифференциацию доходов. Тип поселения также является важным дифференцирующим фактором, значимость которого увеличивалась на этапе экономического роста. В совокупности два этих результата свидетельствуют о том, что важной частью политики снижения неравенства должны стать меры, нацеленные на сокращение межрегиональных различий в уровне жизни, расширяющие возможности для самообеспечения населения через механизмы развития территорий.



Источник: Построено по данным РМЭЗ.

Рис. 1.11. Вклад социально-демографических факторов в объяснение неравенства в России в 2000–2007 гг. (величина межгрупповой компоненты среднего логарифмического отклонения), %

К 2007 г. лидирующими по значимости факторами стали тип и статус занятости, отражающие связь домохозяйства с рынком труда. Их значение увеличилось практически в 2 раза по сравнению с началом периода экономического роста. Этот результат указывает на увеличение разрывов в доходной обеспеченности семей, зависящих преимущественно от рынка труда и социальных трансфертов. Позитивно то, что за годы экономического роста не только возросла значимость индивидуальной экономической активности, но и увеличилось число домохозяйств, где все трудоспособные заняты. Хотя тот факт, что на пике экономического роста мы имели 17,6% домохозяйств, где есть граждане в трудоспособном возрасте, которые не работают и не учатся, указывает на наличие в стране большого потенциала для развития адресных программ поддержки бедных, основанных на принципах социального контракта, сочетающих выплату пособий со стимулированием экономической активности.

Безусловно, позитивным результатом развития стал факт увеличивающегося вклада в объяснение неравенства высокого уровня профессионального образования, который еще раз подчеркивает важность инвестиций в образование в общих стратегиях социально-экономического развития. Несмотря на серьезные претензии к качеству образования, данный результат показывает его высокий вклад в достижение высоких уровней материальной обеспеченности.

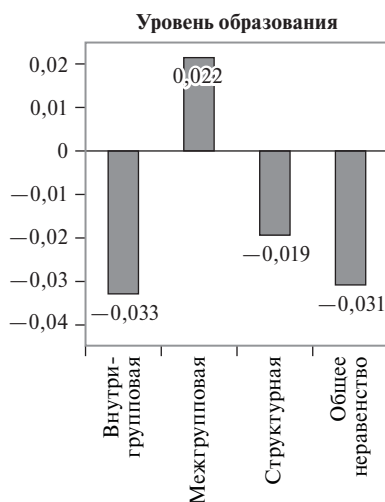
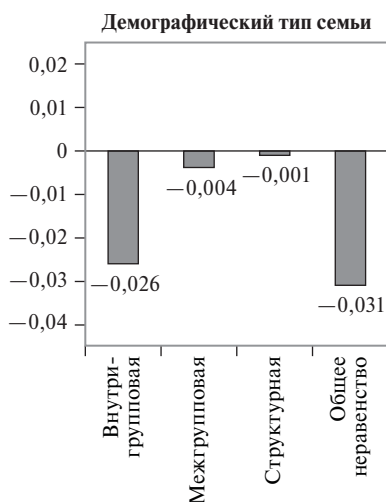
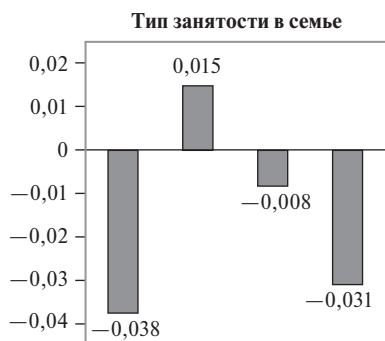
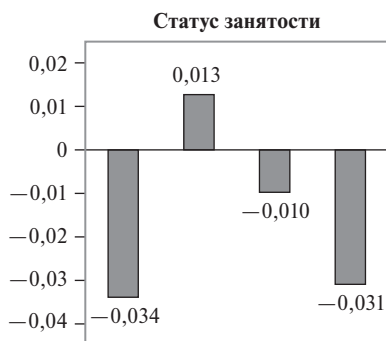
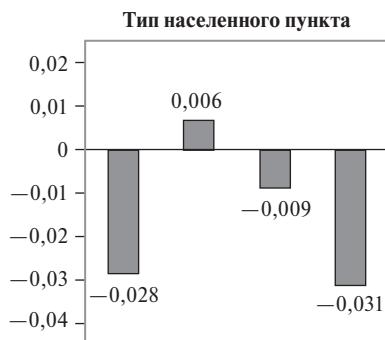
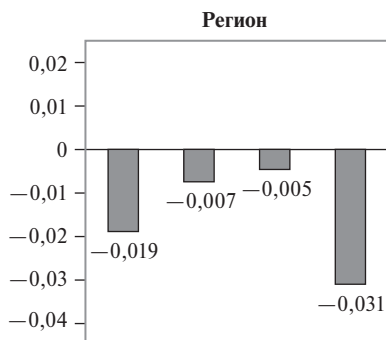
Примененная процедура эквивалирования доходов существенно сократила эффекты различия в уровне жизни семей разного размера, но несмотря на это демографический состав семьи продолжает оставаться важным дифференцирующим фактором, и не детская нагрузка здесь является основной. Дополнительно этот вывод подтверждается результатами декомпозиции неравенства по переменной «возраст», типологизация которой привязана к жизненным циклам семьи (см. табл. 1.17). Речь идет о неравномерности социальной поддержки семей на разных этапах жизненного цикла: семьи с детьми в возрасте до полутора лет получают значимую помощь от государства, а семьи с двумя детьми в возрасте 4 и 7 лет практически ее не имеют. Высокая значимость демографических факторов указывает и на провалы в пенсионном обеспечении, проявившиеся в том, что на пике экономического роста

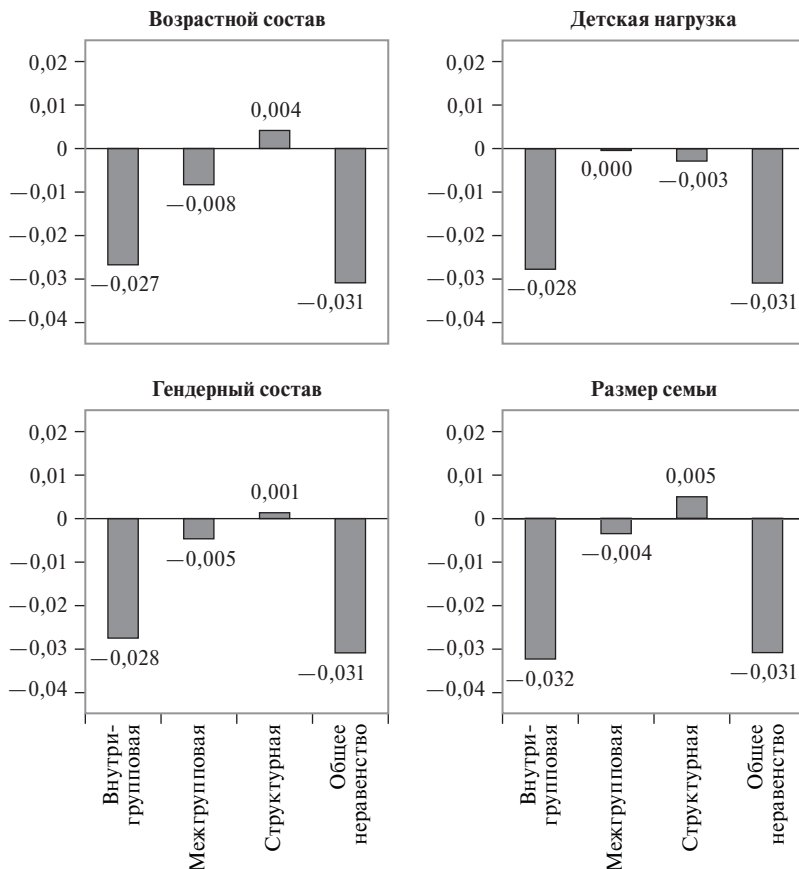
средняя зарплата существенно оторвалась от средней пенсии, и сейчас, на этапе кризиса, вынужденно осуществляется такая экзотическая мера антикризисной поддержки, как повышение пенсий. В текущей ситуации такой шаг, может быть, и оправдан, ускоренный рост пенсий позволяет удержать потребительский рынок и не приведет к росту инфляции, так как снижаются потребительские возможности других групп населения. С учетом кризисных тенденций в изменении занятости, уровня оплаты труда, пенсий и основных пособий следует ожидать снижения дифференцирующей силы социально-демографического состава.

Проведенный анализ позволил определить относительную степень значимости различных факторов на уровне домохозяйств для объяснения общего неравенства в распределении экономического благосостояния в 2000—2007 гг. Однако статическая декомпозиция не объясняет, какие факторы влияют на рост или снижение масштабов неравенства. Динамическая декомпозиция неравенства на внутри-, межгрупповую и структурную компоненты позволяет оценить, какие из этих процессов повлияли на снижение неравенства в России в период 2000—2007 гг., зафиксированное данными РМЭЗ (рис. 1.12). Структурная компонента учитывает изменения удельного веса выделенных групп в пределах одной типологии.

Общее неравенство снизилось. Как на это повлияли различные факторы? Результаты декомпозиции за указанный период с использованием демографических характеристик домохозяйств (размер семьи, гендерная, возрастная структура семьи, нагрузка детьми, демографический тип) показывают, что снижение общего неравенства происходило главным образом за счет уменьшения дифференциации в распределении расходов внутри групп домохозяйств. Для фактора «возрастной состав семьи» также значимым было снижение межгрупповой компоненты неравенства, при этом структурные изменения работали на рост неравенства.

Динамическая декомпозиция по типу поселения показала, что снижение общего неравенства происходило главным образом за счет снижения внутригрупповых различий в распределении расходов домохозяйств, а также за счет структурных изменений: за 8 лет увеличилась доля столичных жителей.





Источник: Построено по данным РМЭЗ.

Рис. 1.12. Декомпозиция динамики общего неравенства в 2000–2007 гг.

Изменения структурной компоненты также оказали значимое влияние на снижение уровня общего неравенства для таких характеристик, как образование, тип и статус занятости домохозяйств. Увеличилась доля семей, где все взрослые или хотя бы один взрослый имеет высшее образование. Сократилась доля семей, в которых ни у кого из взрослых нет высшего образования. Увеличилось число домохозяйств, где все взрослые заняты либо число занятых больше числа трудоспособных. Одновременно с этим произошло сокращение доли семей, в которых нет работающих взрослых,

либо все члены являются пенсионерами, либо есть члены, которые не работают и при этом не учатся, не находятся в оплачиваемом отпуске, не получают пенсию.

В течение периода экономического подъема произошел рост межгруппового неравенства по факторам «тип образования», «тип занятости» и «статус занятости». Тем не менее снижение внутригрупповой дифференциации по этим характеристикам было сильнее, что в значительной степени определило падение уровня общего неравенства.

Согласно исследованию динамической декомпозиции неравенства по региональному фактору, снижение общего уровня дифференциации происходило за счет всех компонент — внутригрупповой, межгрупповой, структурной.

- Анализ характеристик уровня и структуры неравенства в современной России приводит к следующим заключениям. Россия относится к странам с высоким уровнем дифференциации доходов и оплаты труда. Кризис и мероприятия по повышению минимальной заработной платы оказали позитивное влияние на снижение дифференциации оплаты труда, что проявилось в уменьшении межгруппового и внутригруппового неравенства по видам экономической деятельности. Эффект от роста минимальной заработной платы достаточно велик, поэтому в 2010 г., не предполагающем удвоение минимальной заработной платы, следует ожидать роста неравенства.
- Меры, реализуемые государством на этапе экономического роста в сфере регулирования доходов, не позволяли добиться снижения неравенства. Обусловлено это гипертрофированно большим мандатом государства по обеспечению доходов и ориентацией преимущественно на перераспределительные меры, а не на механизмы развития.
- Результаты динамической композиции показали, что снижение общего уровня неравенства по всем анализируемым характеристикам домохозяйств происходило главным образом за счет уменьшения различий в распределении доходов внутри групп домохозяйств. Значительное влияние на падение уровня общей дифференциации оказало ослабление

межрегиональной дифференциации, что является позитивной тенденцией. Изменения в структуре домохозяйств, связанные с образовательным уровнем и занятостью членов семей, также повлекли за собой сокращение общего уровня неравенства. Однако за период экономического подъема по данным характеристикам усилилась межгрупповая дифференциация доходов.

Российская практика измерения дифференциации и доходов имеет серьезные недостатки, существенно ограничивающие прогностические и мониторинговые возможности экономического анализа. Методология расчета коэффициента дифференциации фондов такова, что он не чувствителен к межрегиональной дифференциации, которая, по результатам декомпозиционного анализа, вносит существенный вклад в общее неравенство. Наблюдения за заработной платой ведутся только в разрезе крупных и средних предприятий, информация об оплате труда практически половины занятых не принимается во внимание при макроэкономических оценках дифференциации оплаты труда. Оценки душевых доходов не приведены к сопоставимому виду для семей разного размера и состава, что объясняет завышение показателей бедности и неравенства.

1.3

ВЛИЯНИЕ ТЕКУЩЕГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА ДОХОДЫ НАСЕЛЕНИЯ

1.3.1. Эффекты влияния предыдущих кризисов на динамику доходов

Начнем с оценок динамики доходов в условиях более ранних кризисов в российской экономике, в частности августовского кризиса 1998 г. Конечно, есть масса аргументов, говорящих о неправомерности такого сравнения. Самый главный из них сводится к тому, что кризис 1998 г. завершал длительный период спада российской экономики, который на финальном этапе совпал с мировым финансовым кризисом, обусловленным закономерностями подъема развивающихся стран преимущественно Азиатского

региона. Далее последовал этап быстрого восстановления и экономического роста. В 2008—2009 гг., напротив, мы имеем дело только с началом более масштабного мирового экономического, структурного и финансового кризиса, глубина которого пока окончательно не ясна. Обращение к прошлому кризису обусловлено только одним мотивом — оценить пределы падения доходов, так как в 1998 г. метод одномоментной девальвации рубля жестко привел экономику к балансу внутреннего и внешнего спроса и предложения.

Таблица 1.18

Падение (рост) реальных доходов, заработной платы, пенсий и уровня бедности в период кризиса 1998 г. и на выходе из него, Россия в целом, % уровня предыдущего года (декабрьские данные)

Год	Доходы	Заработная плата без учета скрытой	Заработная плата с учетом скрытой	Пенсии	Бедность
1998	–28,0	–34,0	–36,0	–40,0	+8,0
1999	+10,0	+12,5	+26,3	–5,4	–3,0

Примечание. «+» — рост; «–» — падение.

Источник: Расчеты на основе данных Росстата.

Августовский кризис 1998 г. больше всего снизил реальный уровень пенсий и скрытой от статистического наблюдения заработной платы, и такое падение можно характеризовать как шоковое (табл. 1.18). Пенсия продолжала снижаться и в 1999 г., в то время как в условиях текущего кризиса она растет. Динамика изменения пенсий в 2007—2009 гг. будет подробно рассмотрена ниже, но в контексте сравнения с предыдущим кризисом следует отметить, что наблюдаемое повышение пенсий в условиях масштабного дефицита пенсионного фонда существенно ограничивает развитие других социальных антикризисных программ. В 1998 г. официальная заработная плата сократилась на треть, доходы упали на 28%, и как результат бедность увеличилась до 31%. Если сравнивать эффекты влияния на доходы текущего и предыдущего кризисов, то нынешний кризис пока практически не повлиял на доходы населения. Однако если будут использованы механизмы жесткой девальвации, можем получить сопоставимое с прошлым кризисом падение доходов. В первый год после кризиса 1998 г. за счет импортозамещения быстрее всего восстанавливалась скрытая от наблюдения

заработная плата, что способствовало быстрому восстановлению малого и среднего бизнеса, и только начиная с 2000 г. пошел процесс общего ускоренного роста. В контексте текущего кризиса важно подчеркнуть, что аналогичного потенциала импортозамещения сейчас нет, как нет и каких-либо других новых «окон» для развития малого и среднего бизнеса, поэтому нет и очевидных экономических перспектив для данного сектора.

1.3.2. Доходы населения

Сфокусируем свое внимание на периоде начиная с середины 2008 г., но динамику показателей будем приводить с января 2007 г., что обусловлено мотивом сопоставления докризисных и кризисных периодов и учета сезонности. Для начала обратимся к анализу изменения доходов, заработной платы и пенсии, динамика которых обнаруживает следующие закономерности (рис. 1.13): 1) до кризиса зарплата росла быстрее доходов и пенсий; 2) в конце 2008 г. наблюдался спад всех трех показателей, но порядок лидерства по падению складывался следующий: доходы, зарплата, пенсия, причем доходы начинают сокращаться (уровень доходов ниже



Источник: Составлено на основе данных статистического сборника «Краткосрочные экономические показатели». Сентябрь 2009 г.

Рис. 1.13. Динамика денежных доходов, начисленной заработной платы и пенсий в реальном выражении, % к соответствующему месяцу предыдущего года

100% от соответствующего месяца предыдущего года); 3) начиная с февраля 2009 г. доходы выходят на отметку чуть выше 100%, а зарплата сокращается, пенсии продолжают расти, и достаточно высокими темпами. В результате реальные доходы в марте 2010 г. составили 107% уровня марта предкризисного 2007 г., реальная наблюдаемая заработная плата — соответственно 116,6%, а реальная пенсия — 150,9%. Важно подчеркнуть, что рост реальной наблюдаемой зарплаты и пенсии опережал рост доходов, следовательно, предпринимательский доход, доход от собственности и скрытая от наблюдения заработная плата демонстрировали тенденцию падения, но мы не можем увидеть реальные тренды их динамики из-за отсутствия статистических данных.

С точки зрения анализа доходов населения, особенно оплаты труда, интерес представляет декабрь, когда выплачиваются премии, бонусы и предпринимательский доход по итогам года. Декабрьские данные показывают следующую картину: в 2008 г. наблюдаем обвал реальных доходов до уровня 89,7% от декабря 2007 г., а затем рост к декабрю 2009 г. до 111,3% уровня декабря 2008 г. В результате декабрьские реальные доходы 2009 г. составили 101,4% от пика экономического роста в декабре 2007 г. Декабрьская реальная зарплата не демонстрировала стремительного падения в 2008 г., а по итогам 2009-го поднялась до 103,6% уровня 2007 г. Пенсия росла более высокими темпами (112,8% уровня декабря 2007 г.), но если ее сравнивать с мартовской пенсией 2010 г., то очевидно, что валоризация, реализованная в январе 2010 г., внесла самый значимый вклад в рост пенсий.

Красноречиво о последствиях кризиса рассказывает динамика структуры доходов населения (табл. 1.19). Первое, на что следует обратить внимание — это тот факт, что в I кв. 2010 г. социальные трансферты достигли уровня 17,1% доходов населения, а накануне кризиса они составляли только 12,4%. Ситуация, когда на фоне падения ВВП доходы населения даже несколько растут, и преимущественно за счет роста социальных трансфертов, очень нестандартна в условиях кризиса и экономической стагнации. Подчеркнем еще раз, что она откладывает риски кризиса на более поздний период и создает дополнительные бюджетные риски, преодоление которых возможно только за счет роста инфляции. Второе — это сокращение предпринимательских доходов,

что указывает на «сжатие» малого бизнеса. И третье — снижение доходов от собственности, которые больше всего сократились — с 6,6% в конце 2008 до 3,8% за I кв. 2009 г. Основой доходов населения продолжает оставаться оплата труда, доля которой в 2009 г. по сравнению с 2008-м даже выросла.

Таблица 1.19

Структура денежных доходов населения, %

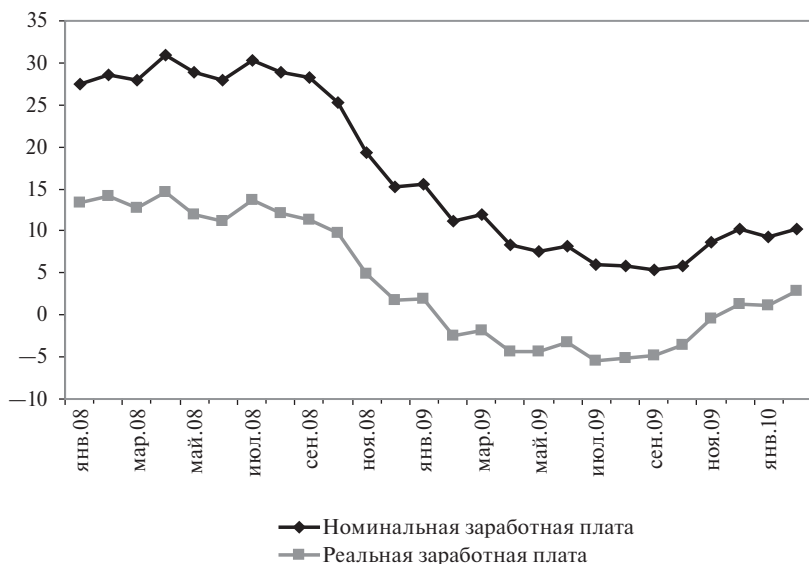
Год	Квартал	Всего денежных доходов	В том числе:				
			доходы от предпринимательской деятельности	оплата труда, включая скрытую заработную плату	социальные выплаты	доходы от собственности	другие доходы
2008	I	100,0	10,2	68,4	13,3	6,1	2,0
	II	100,0	9,6	68,4	12,7	7,4	1,9
	III	100,0	10,2	69,0	12,4	6,4	2,0
	IV	100,0	9,9	68,5	13,0	6,6	2,0
	Год	100,0	10,3	68,3	13,2	6,2	2,0
2009	I	100,0	10,2	69,4	14,7	3,8	1,9
	II	100,0	9,0	69,8	14,5	4,6	2,1
	III	100,0	9,8	68,4	15,2	4,6	2,0
	IV	100,0	9,0	70,9	14,5	4,2	2,0
	Год	100,0	9,6	69,6	14,5	4,3	2,0
2010	I	100,0	9,7	68,0	17,1	3,3	1,9

Источник: Данные Росстата.

1.3.3. Оплата труда

Для того чтобы абстрагироваться от эффектов инфляции, обратимся к показателям реальной заработной платы, которая в декабре 2009 г. составила 103,6% уровня декабря докризисного 2007 г., следовательно, на фоне падения ВВП в России удалось сохранить уровень оплаты труда, что противоречит тенденциям предыдущих кризисов, когда темпы падения заработной платы опережали темпы падения экономики. Как и доходы, заработная плата достаточно быстро отреагировала на сигналы кризиса:

под влиянием макроэкономического шока снижение темпов роста заработной платы началось с июля 2008 г. (рис. 1.14). Далее продолжилась тенденция снижения темпов роста, но, в отличие от реальных доходов населения, на протяжении всего 2008 г. данный показатель для зарплаты не опускался ниже 100%. Она упала ниже предкризисного уровня только в феврале 2009 г., составив 97,6% уровня реальной оплаты труда в феврале 2007 г. Удержать среднюю зарплату на предкризисном уровне не помог даже двукратный рост минимальной оплаты труда с января 2009 г. Далее тенденция падения заработков продолжалась до сентября 2009 г., а в октябре начался рост. Здесь следует отметить, что в терминах сравнения с соответствующим периодом предыдущего года с октября 2009 г. мы вышли на сравнение уже двух кризисных периодов, т.е. это рост относительно кризисного октября 2008 г. Однако тенденция роста продолжилась, и, как уже отмечалось, к концу 2009 г. удалось добиться роста оплаты труда в сравнении с докризисными периодами.



Источник: Данные официальной статистики.

Рис. 1.14. Динамика среднемесячной номинальной и реальной начисленной заработной платы, % к соответствующему периоду предыдущего года

Таблица 1.20

Среднемесячная начисленная заработная плата по отраслям, руб.

	Июль 2008	Февраль 2009	Июль 2009	Февраль 2010
<i>Всего</i>	17 758	17 098	18 872	19 017
Сельское и лесное хозяйство	8 902	7 832	10 115	8 835
Рыболовство	16 830	18 456	20 660	19 184
Добыча полезных ископаемых	34 219	32 821	35 665	36 685
Обрабатывающие производства	16 905	15 235	17 271	16 839
Электроэнергия, газ и вода	19 753	19 421	21 760	21 895
Строительство	19 540	16 136	18 819	18 578
Торговля	15 471	15 056	15 991	18 084
Гостиницы и рестораны	11 898	11 807	12 697	13 193
Транспорт и связь	21 429	21 540	23 145	24 229
Финансовая деятельность	41 162	36 874	41 146	44 142
Операции с недвижимостью	21 907	21 024	23 747	22 538
Государственное управление	21 807	21 763	22 866	22 748
Образование	10 823	12 287	12 774	12 967
Здравоохранение	13 137	13 442	15 012	14 339
Прочие услуги	13 460	14 989	15 363	15 150

Источник: Данные официальной статистики.

Значения среднемесячной начисленной заработной платы в различных отраслях представлены в табл. 1.20. Как и в кризисный период начала и конца 1990-х гг.¹, в кризис 2008 г. заработная плата в бюджетных² и небюджетных секторах отреагировала по-разному. Однако отличие заключается, по-видимому, в том, что в 1990-х гг. кризис сильнее ударил по зарплате бюджетников и это стало очевидно сразу, а кризис 2008 г. пока имеет более глубокие последствия в небюджетном секторе. Так, если до начала кризиса

¹ Более подробно о влиянии кризиса 1990-х гг. на заработную плату см.: Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: ГУ—ВШЭ, 2007.

² В данном случае к бюджетному сектору преимущественно относятся отрасли государственного управления, образования и здравоохранения. Учреждения в этих отраслях бывают, как правило, государственными и работают за счет средств федерального и региональных бюджетов.

начисленная заработная плата в отраслях здравоохранения и образования составляла 78 и 64% заработной платы в отрасли промышленности (как правило, именно эти отрасли сравниваются), то в разгар кризиса такой разрыв сократился приблизительно на 10%, в основном за счет снижения последней.

Таблица 1.21

**Реальная заработная плата по отраслям,
% к соответствующему периоду предыдущего года**

	Июль 2008	Февраль 2009	Июль 2009	Февраль 2010
Всего	113,6	97,5	94,6	102,5
Сельское и лесное хозяйство	120,9	102,5	98,8	103,2
Рыболовство	112,1	115,7	109,8	99,5
Добыча полезных ископаемых	101,0	93,7	92,4	103,3
Обрабатывающие производства	111,5	91,2	89,5	104,3
Электроэнергия, газ и вода	109,9	99,2	97,9	105,3
Строительство	114,0	88,8	84,6	101,0
Торговля	114,8	99,6	95,1	101,8
Гостиницы и рестораны	112,0	100,4	94,9	101,6
Транспорт и связь	112,0	96,9	96,9	105,1
Финансовая деятельность	107,5	77,6	88,8	111,1
Операции с недвижимостью	114,1	99,7	96,4	103,2
Государственное управление	118,2	104,3	93,8	97,9
Образование	116,0	106,8	105,7	97,9
Здравоохранение	115,4	104,9	102,3	99,8
Прочие услуги	113,3	106,1	99,2	98,3

Источник: Рассчитано авторами на основе данных официальной статистики.

Это подтверждается и динамикой реальной заработной платы: когда во всей экономике и в небюджетных отраслях она падала, в бюджетном секторе продолжала расти (табл. 1.21). В результате строительство, промышленность и финансовую сферу можно сейчас отнести к отраслям, наиболее пострадавшим от кризиса¹. Однако стоит принимать во внимание то, что в начале 2010 г., ког-

¹ См. также: Мониторинг состояния рынка труда за разные месяцы 2009 г., подготовленный Всемирным банком и Федеральной службой по труду и занятости.

да в небюджетном секторе реальная заработная плата стала восстанавливаться, в бюджетном мы отмечаем спад. Дело в том, что, учитывая экономическую ситуацию и ситуацию с бюджетной обеспеченностью, Министерство финансов РФ объявляло о том, что в 2010 г. заработная плата бюджетников индексироваться не будет, в связи с чем действительно стоит ожидать ее сокращения в реальном выражении. Таким образом, механизм реагирования заработной платы на кризис в бюджетных отраслях медленнее и происходит с некоторым лагом, в отличие от небюджетного сектора, где наблюдавшийся в 2009 г. спад, по-видимому, начинает преодолеваться.



Источник: Данные официальной статистики.

Рис. 1.15. Динамика просроченной задолженности по заработной плате

Наряду с изменением заработной платы увеличение задолженности по ней является еще одним механизмом адаптации рынка труда к кризисным условиям по компоненте стоимости труда. Всплеск задолженности по заработной плате пришелся на начало 2009 г. (рис. 1.15). С середины 2009 г. она начала снижаться, но по-прежнему находилась на уровне выше 2008 г. Ситуация стабилизировалась и вернулась к предкризисным показателям начиная

с 2010 г. Динамика численности работников, перед которыми имелась задолженность по заработной плате, изменялась аналогичным образом. Несмотря на наблюдавшийся всплеск, задолженность по заработной плате не получила такого широкого распространения, как в кризис 1990-х гг.¹

Таблица 1.22

**Просроченная задолженность по заработной плате
по отраслям, млн руб.**

	Всего			Из-за отсутствия собственных средств		
	фев. 08	фев. 09	фев. 10	фев. 08	фев. 09	фев. 10
Всего	2942	8087	4118	2716	7551	3835
Сельское и лесное хозяйство	466	642	372	457	635	370
Рыболовство	44	6	11	35	5	11
Добыча полезных ископаемых	222	358	116	222	358	116
Обрабатывающие производства	874	3776	2088	859	3674	2041
Электроэнергия, газ и вода	459	364	136	452	343	134
Строительство	172	1038	586	150	907	428
Транспорт	381	1268	473	372	1190	440
Операции с недвижимым имуществом	99	89	64	76	70	63
Научные исследования и разработки	91	357	170	42	316	161
Образование	38	67	25	0,2	6	7
Здравоохранение	69	76	26	31	23	17
Удаление сточных вод, отходов	21	25	40	19	22	37
Культура	6	21	11	1	2	10

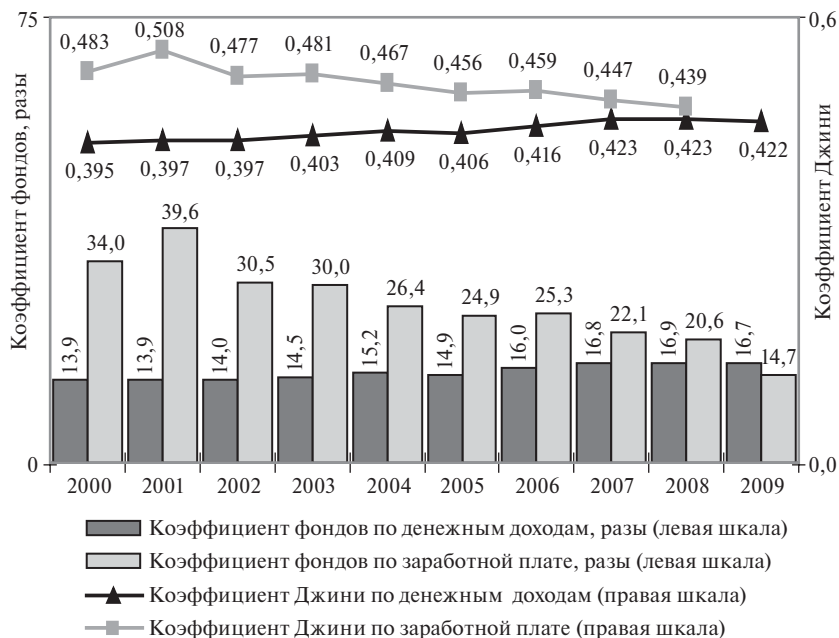
Источник: Данные официальной статистики.

¹ См., напр.: Мониторинг по проекту «Анализ ситуации рынка ипотечного кредитования в нынешних экономических условиях применительно к государственной программе реструктуризации ипотечных жилищных кредитов», 3-й этап, НИСП.

В отраслевом разрезе наибольшим ростом просроченной задолженности по заработной плате характеризуются отрасли строительства, транспорта, обрабатывающих производств, научных исследований и разработок, деятельности в области культуры. В данных отраслях объем задолженности по заработной плате к началу 2009 г. вырос более чем в 3 раза по сравнению с началом предыдущего года и в начале 2010 г. продолжал оставаться на уровне, значительно выше предкризисного; основную проблему при этом, как правило, составляло отсутствие собственных средств (табл. 1.22).

Российский рынок труда в докризисный период характеризовался высокой дифференциацией заработной платы по отраслям экономики. Что происходило с отраслевой структурой зарплаты в последнее время? Самая высокооплачиваемая отрасль — финансовая деятельность — удерживала лидирующие позиции, но превосходство над среднероссийскими показателями сократилось с 2,4 до 2,2 раза с пиком в январе 2009 г. в 2,6 раза. Наиболее низкой являлась заработная плата в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве; за весь 2008 г. она составила 48% среднероссийской. В декабре 2008 г. заработная плата в сельском хозяйстве упала до 45,3% средней по экономике, но этот уровень не был критически низким; примерно такой же наблюдался в докризисном июне 2008 г. С течением кризиса сельское хозяйство продолжает оставаться самой низкооплачиваемой отраслью, с февраля по апрель 2009 г. зарплата в сельском хозяйстве снизилась на 1 п.п., отдаляясь от средней по экономике и увеличивая дифференциацию, а в мае поднялась до показателя 2008 г. (48% среднероссийской). Наиболее заметно «просели» заработные платы в строительстве: до октября 2008 г. средняя заработная плата по отрасли была выше среднероссийской (109—114%), а в ноябре—январе 2009 г. снизилась до 90%, впоследствии постепенно поднявшись до 95%. В обрабатывающих производствах, где в условиях кризиса наблюдается наибольшая распространенность частичной занятости, средняя зарплата с 92—95% общероссийской сократилась до уровня 88% в ноябре 2008 г., в декабре того же года обвалилась до 79%, а начиная с января 2009 г. снова составляет 87—89%. В то время как реальная заработная плата в целом по экономике снижается, следует отметить отрасли, в которых снижение происходит более медленно и соотношение отраслевой и среднероссийской зарплат

даже улучшилось. Это государственное управление, образование, здравоохранение, предоставление социальных услуг. Вследствие ухудшения ситуации в остальных отраслях данные отрасли демонстрируют более высокую заработную плату начиная с ноября 2008 г., что в целом снижает межотраслевую дифференциацию оплаты труда.



Источник: Данные Росстата.

Рис. 1.16. Показатели дифференциации доходов и заработной платы

Завершая обзор влияния кризиса на оплату труда, следует отметить, что впервые за всю историю наблюдения за неравенством официальная статистика сообщила о том, что дифференциация заработной платы в 2009 г. ниже дифференциации доходов (рис. 1.16). В принципе, мировой экономической теории и практике не известны такие ситуации, и это говорит о том, что методологические различия в анализе неравенства заработной платы и доходов достигли своего апогея и противоречат здравому смыслу. Важно подчеркнуть, что официальные данные о заработной плате

базируются только на наблюдении за заработной платой на крупных и средних предприятиях, где в феврале 2010 г. работали только 54% всех занятых. В дополнение к этому ограничению отметим, что выводы о дифференциации заработной платы делаются на основе данных за апрель, когда не выплачивается переменная часть заработной платы. Следовательно, реально при оценке дифференциации статистика не наблюдает как минимум 60% среднемесячного фонда оплаты труда, и в конечном счете мы получаем данные, противоречащие здравому смыслу. Другими словами, мы пока не можем делать выводы о влиянии кризиса на дифференциацию оплаты труда, поскольку публикуемые данные обнаружили полную непригодность действующего статистического инструментария для анализа неравенства.

1.3.4. Пенсии

Рассмотрим динамику второго по важности, с точки зрения адресной социальной поддержки населения, вида доходов — пенсии, изменения в уровне и динамике которого значимо отличает текущую ситуацию от 1998 г. Отставание среднего размера пенсии от других доходов населения, прежде всего заработной платы, как и практически стабильное соотношение между средним размером пенсии и прожиточным минимумом пенсионера (ПМП), было обусловлено порядком индексации пенсий, установленным в законодательстве. В соответствии с этим порядком базовая часть трудовой пенсии может индексироваться только на величину инфляции, тогда как страховая ее часть — на величину инфляции, а также роста заработной платы, но в пределах роста доходов ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии в расчете на одного пенсионера. Величина индексации пенсий (не чаще четырех раз в год) утверждается постановлениями правительства. Любое другое повышение пенсий нарушает принцип сбалансированности доходов и расходов пенсионной системы.

Тем не менее при наличии источников финансирования правительство имеет возможность пересматривать размеры базовой части трудовой пенсии на величину, превышающую темпы инфляции. В этом случае изменяется размер базовой части пенсии по старости, установленный законом о трудовых пенсиях, а также связанные с ним размеры базовых частей пенсии по инвалидности,

по потере кормильца и социальных пенсий. Впервые к такому опережающему повышению пенсий прибегли после социальных протестов в связи с монетизацией льгот в начале 2005 г. Затем к испытанному инструменту вернулись перед выборами 2007 г., проведя в дополнение к плановой индексации базовой части пенсии в апреле два более значительных повышения — в октябре и декабре 2007 г. В результате за 2007 г. базовая часть пенсии выросла более чем в 1,5 раза, тогда как страховая часть — на 9,2%. В 2008 г. правительство пересмотрело размер базовой части трудовой пенсии один раз, в августе, установив его равным 1794 руб., а страховая часть трудовой пенсии индексировалась трижды — в феврале, апреле и августе, в общей сложности на 30%. Наконец, на 2009 г. было запланировано четыре индексации — две для базовой части пенсии (в марте и декабре) и две — для страховой (в апреле и августе), в результате которых базовая часть трудовой пенсии должна вырасти на 42,8%, а страховая — на 26,3%. В результате размер базовой части трудовой пенсии по старости — своего рода минимальная социальная гарантия для основной части пенсионеров — достиг к концу 2009 г. 2562 руб., увеличившись с января 2007 г. почти в 2,5 раза.

Поскольку дифференциация пенсий остается невысокой, отношение базовой части трудовой пенсии по старости к среднему размеру назначенных пенсий варьируется в пределах 36—42%. Соотношение же базовой части трудовой пенсии по старости с ПМП в марте 2009 г. — последнем месяце, для которого известна величина ПМП, — составляло 48% (рис. 1.17).

Такая регулярная индексация пенсий темпами, опережающими инфляцию, а с 2008 г. и рост доходов ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии в расчете на одного пенсионера не могли не сказаться на динамике реального размера назначенных пенсий и отношении пенсии к величине ПМП и средней заработной платы. По данным Росстата, реальный размер назначенных пенсий в 2008 г. составил 118,1%. В результате, если в период экономического роста начала 2000-х гг. рост пенсий отставал от роста заработной платы, о чем свидетельствовало сокращение коэффициента замещения, фиксирующего отношение средней пенсии к средней заработной плате, то с началом кризиса ситуация полностью изменилась.



* Предварительные оценки.

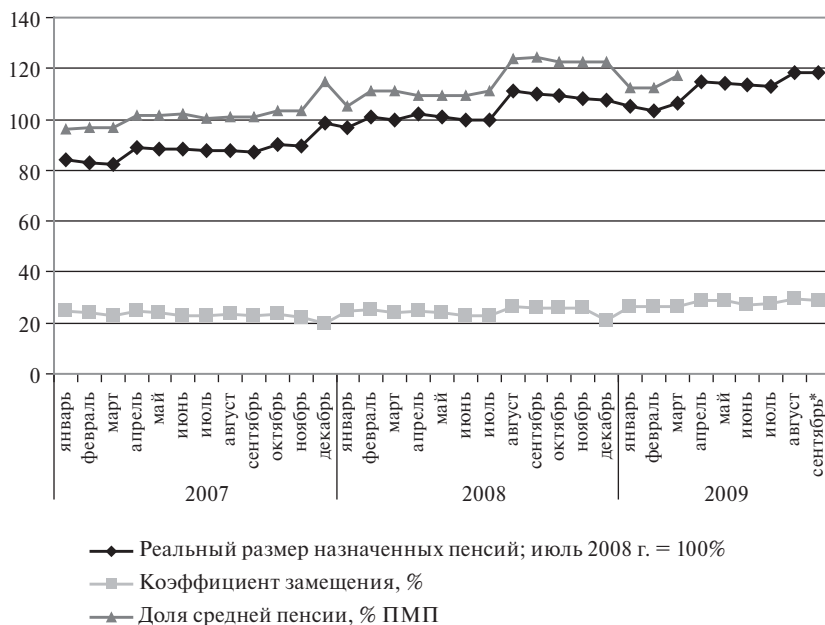
Источник: Расчеты на основе данных Росстата «Краткосрочные экономические показатели». Сентябрь 2009 г.

Рис. 1.17. Динамика базовой части трудовой пенсии по старости в номинальном выражении и по отношению к среднему размеру назначенных пенсий и прожиточному минимуму пенсионера

Если принять за последний предкризисный месяц июль 2008 г., то за время кризиса до сентября 2009 г. пенсии в реальном выражении выросли на 18,6% (рис. 1.18). Коэффициент замещения поднялся до 29% — уровня 2003—2004 гг. К тому же с апреля 2007 г. средний размер пенсии устойчиво превышает величину ПМП — на 17%, по данным за март 2009 г. Ожидалось, что к концу 2009 г. среднегодовой размер трудовой пенсии по старости будет превышать ПМП на 33%¹.

Поскольку в 2010 г. планировалось продолжить индексацию базовой части трудовой пенсии и провести так называемую валоризацию — переоценку пенсионных прав, сформированных

¹ Данные Пенсионного фонда России: <http://www.pfrf.ru/pensionres/>



* Предварительные оценки.

Источник: Расчеты на основе данных Росстата «Краткосрочные экономические показатели. Сентябрь 2009 г.»

Рис. 1.18. Динамика среднего размера назначенных пенсий в номинальном и реальном выражении и по отношению к средней заработной плате (коэффициент замещения) и прожиточному минимуму пенсионера

до 2002 г. и особенно до 1991 г., то очевидно, что размер пенсий и в следующем году будет расти темпами, превышающими как инфляцию, так и рост заработной платы. К тому же начиная с 2010 г. пенсионеры будут получать социальные доплаты к пенсии, если ее уровень не достигает ПМП в регионе. Все это означает, что пенсионеры — единственная социальная группа, уровень жизни которой растет во времена кризиса.

Единственная причина, по которой часть пенсионеров могла все-таки испытать на себе негативное влияние кризиса, — это сокращение занятости. В середине 2008 г. 27,6% всех пенсионеров и 31,6% получателей трудовых пенсий по старости дополняли пенсию доходами от занятости. Увольнения в период кризиса могли

затронуть и их, особенно учитывая то обстоятельство, что потерявшие работу пенсионеры скорее всего не пополняют ряды безработных. К сожалению, оперативная статистика занятости не позволяет проводить мониторинг этой ситуации во время кризиса. Информация об уровнях занятости различных возрастных групп на основе данных ОНПЗ доступна лишь до ноября 2008 г., сведения о доле занятых в общем числе пенсионеров — по состоянию на конец I кв. 2009 г. По данным статистики ПФР, на 31 марта 2009 г. работали 28,8% всех пенсионеров, а также 33,2% пенсионеров по старости. Однако последний показатель не учитывает изменений в возрастном составе пенсионеров, которые влияют на возможности их занятости. Кроме того, ни один из имеющихся источников не позволяет оценить масштаб неполной занятости и распространённости административных отпусков по инициативе работодателя или отпусков без сохранения заработной платы, к которым прибегают некоторые работодатели в период кризиса. Поскольку заработная плата пенсионеров — это основной фактор, снижающий риск бедности семей пенсионеров, то очевидно, что потеря доходов от занятости не может компенсировать повышение пенсий. Именно увеличение риска потери работы в период кризиса может объяснить небывалую активность правительства в сфере повышения доходов пожилых.

Таким образом, динамика уровня жизни пенсионеров в условиях кризиса зависела от их доступа на рынок труда. Семьи работающих пенсионеров, сохранивших занятость, скорее всего не проиграли и уж точно понесли меньшие потери, чем семьи работающих непенсионеров, поскольку даже если их реальная заработная плата сократилась, пенсия выросла. Семьи пенсионеров, не работавших до кризиса, для которых пенсия — основной источник дохода, очевидно, улучшили материальное положение благодаря политике ускоренной индексации пенсий. Наконец, семьи работавших пенсионеров, потерявших работу в ходе кризиса, столкнулись с ухудшением материального положения несмотря на рост реального размера пенсий. Поскольку даже перед кризисом работали менее трети всех пенсионеров, общий итог для группы будет скорее положительным: средние риски и глубина бедности пенсионеров сократятся под влиянием предпринимаемых правительством усилий.

1.3.5. Потребительские расходы и дифференциация доходов

Обратимся к изменениям в структуре использования денежных доходов населения (табл. 1.23), понимая, что сбережения в данном случае включают прирост (уменьшение) вкладов, приобретение ценных бумаг, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей, изменение задолженности по кредитам, приобретение недвижимости.

- Сентябрь 2008 г. отличился масштабным ростом расходов на покупку товаров и услуг: 78,1% доходов против 72,6% в августе. Обычно после отпускного августа и расходов на подготовку к школе в сентябре, наоборот, наблюдается некоторое снижение данного вида расходов. В части финансовых активов пока только легкое волнение: идет прирост сбережений, отток денег со счетов (–4,3%) и наращивание сбережений в валюте. Сначала население боится роста цен и потому концентрируется на покупках.
- Октябрь 2008 г. стал месяцем масштабного бегства из банков: отток сбережений составил 8,8% полученных в данном месяце доходов. При этом отток денег со счетов граждан составил 19,7% доходов данного месяца, а расходы на покупку валюты, наоборот, выросли до 13,4%. Такое поведение было определено девальвацией национальной валюты и ростом недоверия к банковской системе. Однако население еще не может понять, что делать — тратить деньги, снимать сбережения со счетов, покупать валюту? И пока еще доходы превышают расходы на 57,4 млрд руб.
- В ноябре 2008 г. стало очевидно, что нужно избавиться от наличных рублей и купить валюту; этим занимаются те, кто не решил данной задачи в сентябре и октябре. В данном месяце расходы превышают доходы на 169,1 млрд руб., хотя в ноябре предкризисного 2007 г. доходы, наоборот, превышали расходы на 90 млрд руб. Население массово избавляется от наличных рублей на руках и старается перевести их в валюту. Расходы на товары и услуги затормозились из-за роста цен, но их удельный вес выше, чем в 2007 г.

Таблица 1.23

Структура использования денежных доходов населения, %

Год	Месяц	Всего	Из них использовано на:				Прирост (+), уменьшение (–) денег на руках
			покупку товаров и оплату услуг	оплату обязательных платежей и взносов	сбережения	покупку валюты	
1	2	3	4	5	6	7	8
2007	Январь	100,0	84,6	11,3	8,4	5,8	–10,1
	Февраль	100,0	68,8	11,4	14,0	4,8	1,0
	Март	100,0	69,9	12,9	8,1	5,2	3,9
	Апрель	100,0	68,7	11,7	10,4	5,2	4,0
	Май	100,0	70,4	12,4	7,7	5,1	4,4
	Июнь	100,0	68,8	11,4	9,0	5,5	5,3
	Июль	100,0	70,3	11,5	8,4	5,4	4,4
	Август	100,0	72,0	11,5	7,2	5,1	4,2
	Сентябрь	100,0	71,3	11,8	8,7	5,0	3,2
	Октябрь	100,0	73,4	12,1	7,1	5,6	1,8
	Ноябрь	100,0	68,9	11,5	9,9	5,2	4,5
	Декабрь	100,0	58,9	11,2	14,4	4,8	10,7
2008	Январь	100,0	86,4	13,3	8,4	7,5	–15,6
	Февраль	100,0	71,6	10,8	9,0	7,7	+0,9
	Март	100,0	74,9	12,5	7,5	5,7	–0,6
	Апрель	100,0	69,6	11,6	7,9	4,9	+6,0
	Май	100,0	73,9	12,9	5,9	4,6	+2,7
	Июнь	100,0	72,1	12,5	7,6	4,6	+3,2
	Июль	100,0	72,8	12,6	5,9	5,0	+3,7
	Август	100,0	72,6	12,0	6,9	5,0	+3,5
	Сентябрь	100,0	78,1	13,1	1,0	7,0	+0,8
	Октябрь	100,0	79,2	13,5	–8,8	13,4	+2,7
	Ноябрь	100,0	76,3	11,9	7,4	12,2	–7,8
	Декабрь	100,0	67,4	10,9	6,6	15,0	+0,1

Окончание табл. 1.23

1	2	3	4	5	6	7	8
2009	Январь	100,0	94,4	12,6	-7,4	22,4	-22,0
	Февраль	100,0	69,1	10,3	14,0	7,4	-0,8
	Март	100,0	70,2	11,3	15,2	4,4	-1,1
	Апрель	100,0	65,7	10,2	16,7	3,5	+3,9
	Май	100,0	68,1	10,0	17,2	3,1	+1,6
	Июнь	100,0	66,2	10,9	17,4	3,8	+1,7
	Июль	100,0	68,0	12,4	12,6	5,9	+1,1
	Август	100,0	72,3	11,0	11,6	6,3	-1,2
	Сентябрь	100,0	70,5	10,8	14,5	5,6	-1,4
	Октябрь	100,0	68,1	10,2	16,3	3,7	1,7
	Ноябрь	100,0	69,8	10,4	15,7	3,4	0,7
	Декабрь	100,0	58,7	10,2	20,4	3,4	7,3
2010	Январь	100,0	83,9	9,5	12,2	3,6	-9,2
	Февраль	100,0	66,8	9,8	18,4	2,9	2,1
	Март	100,0	69,8	10,3	16,1	3,3	0,5

Примечание. Сбережения включают прирост (уменьшение) вкладов, приобретение ценных бумаг, изменение средств на счетах индивидуальных предпринимателей, задолженности по кредитам, приобретение недвижимости.

Источник: Составлено по данным Росстата.

- В декабре 2008 г., несмотря на традиционно более высокие доходы населения (129,4% уровня предыдущего месяца), нет традиционного превышения доходов над расходами (продолжается бум расходов). Отток средств со счетов продолжается, но затихает. Расходы на валюту нарастают.
- В январе 2009 г. расходы превышают доходы на 346,4 млрд руб. Всплеск оттока сбережений, особенно со счетов. Продолжение бума покупок, подогретого прогнозами о предстоящем росте цен и выигрышами от обмена рублей на доллары и снижения цен в долларах. Расходы на покупку валюты и извлечение от наличных рублей достигли максимума.
- Дальше ситуация успокаивается: нарастают сбережения и вклады на счетах; снижаются расходы на валюту; практически нет масштабного прироста (или снижения) наличных денег на руках.

- Только в июле—сентябре 2009 г. опять волнения в ожидании обесценения рубля, что стимулирует рост расходов на покупку валюты, но девальвации национальной валюты не происходит. Опять структура расходования средств восстанавливается: растут сбережения, особенно на счетах в банках.

Дифференциация доходов населения наблюдается Росстатом в поквартальном разрезе, и учет ведется накопительным итогом с начала года, следовательно, данная специфика измерения сглаживает эффекты III и IV кв. Принимая во внимание особенности измерения доходного неравенства и тот факт, что в первые два квартала 2008 г. наблюдалось снижение дифференциации доходов, можно утверждать, что в IV кв. 2008 г. произошел сдвиг распределения объема денежных доходов населения к пятой, наивысшей квинтильной группе. В годовом измерении распределение доходов по квинтилям за 2008 г. аналогично предыдущему году. В I кв. 2009 г. за счет роста минимальной заработной платы и пенсий данное распределение сдвинулось в сторону более низких доходных групп населения, и эта тенденция наблюдалась в целом за I полугодие. Во II полугодии 2009 г. наиболее быстрыми темпами восстанавливались доходы обеспеченных слоев населения и наметилась тенденция очередного роста дифференциации доходов, но эффект роста высоких доходов в IV кв. 2009 был слабее, чем в предыдущем году.

Коэффициент Джини, измеряющий концентрацию доходов, показывает снижение дифференциации доходов населения в I кв. 2009 г. до уровня 2007 г. В I полугодии и по итогам января—сентября 2009 г. дифференциация немного возросла, но остается ниже, чем в предыдущем 2008 г.

При переходе от квинтильного распределения населения к интервальному рассмотрению уровня среднедушевых денежных доходов в рублях (табл. 1.24) самой многочисленной в 2008—2009 гг. является группа с доходами от 10 до 15 тыс. руб. — около 20—21%. За первые три квартала выросла численность следующей по уровню доходов группы с доходами от 15 до 25 тыс. руб. на душу в месяц, по итогам I полугодия 2009 г. к данной категории относится 20,8%. Численность самой бедной группы населения в IV кв. 2008 г. и I кв. 2009 г. не менялась (1,5%) и по итогам I полугодия

2009 г. снизилась до 1,2%, а за 9 мес. составила всего 1%. Подчеркнем, что распределение населения, согласно интервалам доходов, является наглядным, но ограниченно информативным, так как не учитывает инфляцию. Рассмотрение доходов населения корректнее сопоставлять в привязке, например, к стоимости жизни, измеренной уровнем прожиточного минимума.

Таблица 1.24

Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов, % общей численности населения

	2007				2008				2009		
	I кв.	I полугодие	Январь—сентябрь	Год	I кв.	I полугодие	Январь—сентябрь	Год	I кв.	I полугодие	Январь—сентябрь
Все население	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе со среднедушевыми денежными доходами в месяц, руб.											
до 2000	4,3	3,4	3,0	2,6	2,2	1,7	1,5	1,5	1,5	1,2	1,0
2000,1—4000	16,9	14,6	13,5	11,7	11,2	9,6	8,6	8,3	9,0	7,4	6,9
4000,1—6000	18,4	17,1	16,3	14,8	14,8	13,4	12,6	12,0	13,1	11,4	11,0
6000,1—8000	15,1	14,7	14,4	13,6	13,9	13,1	12,6	12,2	13,1	12,0	11,7
8000,1—10 000	11,3	11,5	11,6	11,3	11,6	11,4	11,2	10,9	11,5	10,9	10,8
10 000,1—15 000	16,9	18,1	18,6	19,1	19,7	20,2	20,4	20,1	20,6	20,7	20,8
15 000,1—25 000	11,9	13,8	14,8	16,6	16,8	18,5	19,5	19,9	19,0	20,8	21,3
свыше 25 000	5,2	6,8	7,8	10,3	9,8	12,1	13,6	15,1	12,2	15,6	16,5

Примечание. За январь—сентябрь 2009 г. — предварительные данные.

Источник: Составлено по данным Росстата.

1.3.6. Рынок труда

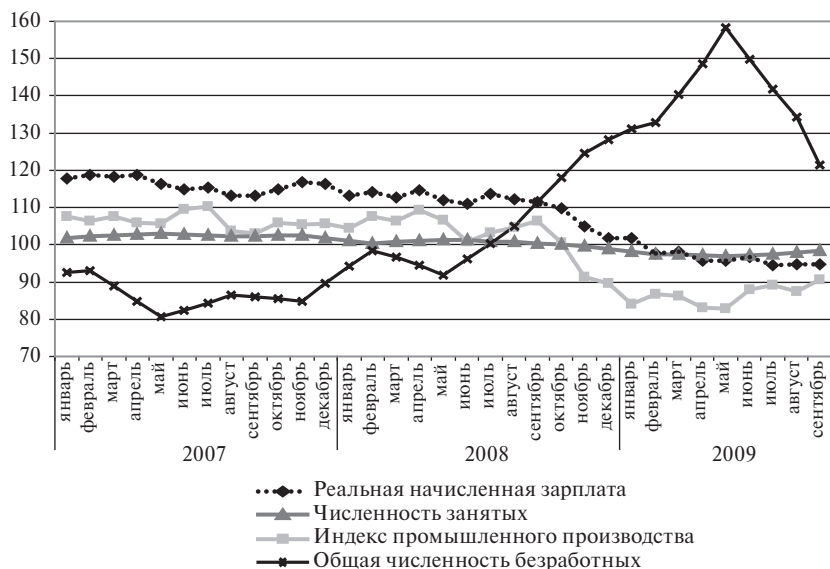
В 1990-е гг. на российском рынке труда происходили изменения, нехарактерные для классических рыночных экономик. Подстройка рынка происходила за счет не столько количественных показателей (уровня занятости), сколько ценовых и временных (уровень

реальной заработной платы и режим использования рабочего времени). В период экономического спада при значительном падении ВВП численность занятых сократилась всего на 14% (1998 г.), тогда как реальный уровень заработной платы упал в 3 раза, достигнув минимума в 1999 г. на уровне 34% уровня 1991 г. Среднее количество отработанных дней в расчете на одного рабочего в промышленности сократилось за первую половину 1990-х гг. более чем на целый месяц. Уровень безработицы хоть и резко подскочил, но не был слишком высоким ни по мировым меркам, ни в сравнении с другими постсоциалистическими странами. Такой необычный механизм подстройки дал повод некоторым исследователям ввести понятие особой российской модели рынка труда¹. Между работниками и работодателями существовал неформальный «социальный пакт о неувольнении», заинтересованность в котором сохранялась с обеих сторон.

Снижение издержек на рабочую силу с помощью сокращения рабочего времени осуществлялось в форме перевода занятых на режим неполного рабочего времени и в неоплачиваемые отпуска. Сокращение реальной заработной платы происходило за счет инфляционного обесценения, снижения официальной переменной части (премии и бонусы) и теневых выплат, задержек заработной платы. Последний инструмент адаптации является наиболее опасным и нежелательным, поскольку оставляет работников без средств к существованию и фактически обеспечивает работодателя беспроцентными кредитами за счет персонала.

Макроэкономический шок осенью 2008 г. оказался настолько сильным, что адаптация рынка труда начала происходить по всем направлениям: сокращение рабочего времени, сокращение занятости, снижение реальной заработной платы, рост просроченной задолженности и численности безработных (рис. 1.19). Наиболее сильно реакция на кризис проявилась в расширении использования режимов сокращенного рабочего времени и административных отпусков и в снижении реальной заработной платы. Занятость реагирует слабее и с запаздыванием.

¹ Капелюшников Р.И. Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации. М.: ГУ—ВШЭ, 2001; Заработная плата в России: эволюция и дифференциация.

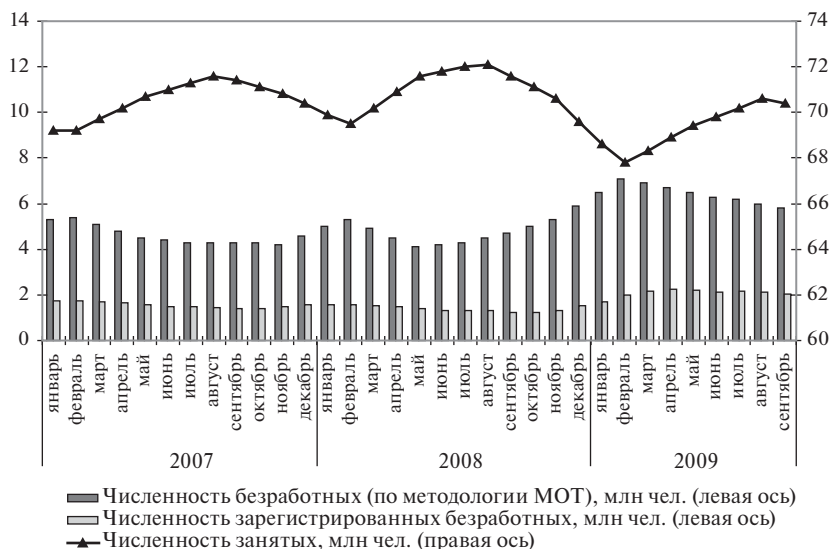


Источник: Построено на основе данных статистического сборника «Краткосрочные экономические показатели Росстата». Сентябрь 2009 г.

Рис. 1.19. Динамика базовых параметров рынка труда, к соответствующему месяцу предыдущего года

Наибольшими темпами росло общее число безработных, измеренное по методологии МОТ. Абсолютная численность безработных на пике своего роста более чем в полтора раза превысила докризисные уровни за аналогичные месяцы 2008 г. Однако летом, благодаря традиционным сезонным факторам и оживлению экономики, безработица начала снижаться.

Вопреки традиции и ожиданиям возобновление снижения уровня занятости оказалось отложенным на 2 мес. Падение численности занятых вновь началось с ноября 2008 г. (с учетом сезонности — относительно соответствующего месяца предыдущего года). Причиной тому стал реальный старт региональных программ занятости. Хотя финансирование программ по снижению напряженности на рынке труда федеральными органами было выделено еще весной 2009 г., российские регионы смогли развернуть реальные действия лишь к концу лета — началу осени, что обусловило отложенный эффект в сокращении занятости.



Источник: Построено на основе данных статистического сборника «Краткосрочные экономические показатели». Сентябрь 2009 г.

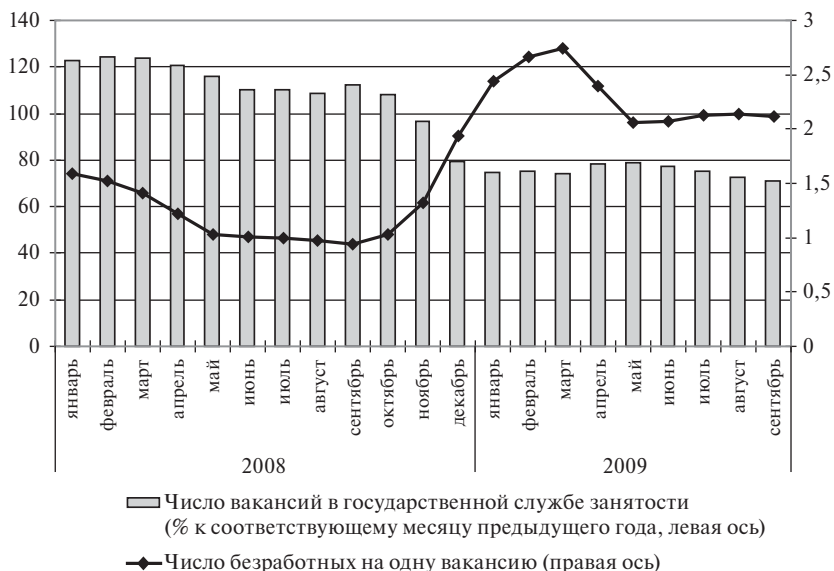
Рис. 1.20. Численность занятых и безработных в экономике

Тем не менее за год с августа 2008 г. экономика потеряла 1,6 млн рабочих мест. При этом колебания численности занятых превышают изменения численности безработных. За год по сравнению с августом 2008 г. общее число безработных выросло на 1,5 млн чел., а число зарегистрированных безработных — на 814 тыс. чел. (рис. 1.20). Общая безработица начала расти на 6 мес. раньше, чем регистрируемая. В органах службы занятости регистрируется примерно каждый 4-й безработный.

Рост численности безработных лишь отчасти связан с ухудшением ситуации на рынке труда. Другим существенным фактором могло стать усиление стимулов к регистрации в связи с увеличением максимального размера пособия по безработице и размера пособий для уволенных по собственному желанию.

Реагируя на кризис, предприятия чаще прибегали к ограничениям и замораживанию найма новых работников, чем к прямому сокращению численности уже имеющегося персонала. В этом отношении вновь проявилась склонность российского рынка труда к «невывсобуждениям».

Ограничения найма ведут к сокращению числа имеющихся вакансий, в том числе заявленных в службы занятости. По сравнению с августом 2008 г. в августе 2009 г. число вакансий в службах занятости сократилось почти на четверть (рис. 1.21).



Источник: Построено на основе данных статистических сборников «Социально-экономическое положение России». Декабрь 2007 г. Сентябрь 2009 г.

Рис. 1.21. Вакансии и нагрузка зарегистрированными безработными

Сокращение числа вакансий, заявленных в органы службы занятости, сопровождалось ростом числа зарегистрированных безработных, поэтому произошло резкое (более чем в 2,5 раза) увеличение числа безработных граждан, приходящихся на одну вакансию. Этот факт иллюстрирует происходившее нарастание напряженности на рынке труда и снижение вероятности нахождения работы для безработных. В итоге показатель нагрузки значительно (в 2 раза) превышает докризисный уровень.

Сокращение средней продолжительности регистрируемой безработицы в первые месяцы кризиса было связано с усилением притока в безработицу. Так, в августе по сравнению с маем на 6,8% увеличилась доля безработных, ищущих работу 6 мес. и

более, в то время как доля тех, кто пытался трудоустроиться менее одного месяца и от 3 до 6 мес., упала (табл. 1.25). В августе почти половину безработных составляли работники, уволенные в феврале и ранее — на этапе зимних сокращений; это можно считать уже длительной безработицей. На волне весенне-летнего роста занятости приток в безработицу снизился и перестал оказывать сильное понижающее влияние на среднюю продолжительность поиска работы.

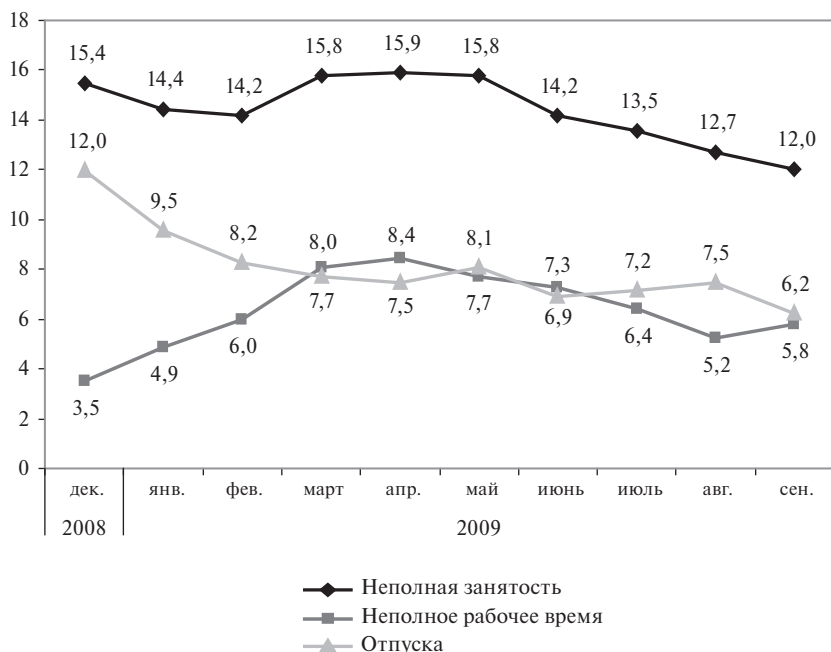
Таблица 1.25

**Состав безработных по продолжительности поиска работы,
% общей численности безработных**

Ищут работу	Май 2009 г.	Август 2009 г.
Всего	100	100
1 мес. и более	84	87,7
3 мес. и более	61,7	64,8
6 мес. и более	39,7	46,5
12 мес. и более	26,4	28,3

Источник: Данные Росстата «Занятость и безработица в Российской Федерации в августе 2009 г.» (по итогам обследований населения по проблемам занятости).

В целом тенденции говорят о том, что сокращение занятости является неединственным путем адаптации российского работодателя к условиям кризиса. Российский рынок труда использует два альтернативных метода — сокращение рабочего времени и оплаты труда. В связи с этим интересными представляются результаты федерального статистического наблюдения о неполной занятости и движении работников. Оно ведется с декабря 2008 г., охватывает 16,6 млн чел., или 46,5% численности работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) и показывает, что на российских предприятиях активно практикуется использование режима неполного рабочего времени. В самом начале кризиса в IV кв. 2008 г. по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. приток в вынужденную неполную занятость, связанную с переводом работников на неполное рабочее время и их отправкой в вынужденные отпуска, вырос более чем в 10 раз, тогда как приток в отпуска по заявлению самих работников — примерно вдвое. Динамика показателей неполной занятости с декабря 2008 г. показана на рис. 1.22.



Источник: Построено по данным сборников «Социально-экономическое положение России». Март — сентябрь 2009 г.

Рис. 1.22. Доля работников с неполной занятостью, % списочной численности работников обследованных организаций

Далее неполная занятость постепенно сокращалась, особенно начиная с летних месяцев 2009 г.

Другой механизм адаптации рынка труда к кризисным условиям, который был наиболее распространен в 1990-е гг., — увеличение задолженности по заработной плате. Этот проверенный временем инструмент регулирования рынка труда в кризисные 1990-е гг. представлял собой главную угрозу. Однако в отличие от предыдущих кризисов, в 2009 г. задолженность по заработной плате была поставлена под жесткий административный контроль со стороны всей системы государственных органов, благодаря которому задолженность не получила опасного и массового распространения, хотя некоторый рост по сравнению с докризисным годом наблюдался. Просроченная задолженность по заработной плате, несмотря на резкий рост в начале кризиса, уже с июня пошла на убыль.

Даже несмотря на рост, масштабы неплатежей оставались незначительными. На 1 октября 2009 г. невыплаты зарплаты составляли менее 2% месячного фонда оплаты труда и затрагивали 0,3 млн чел., или 1% занятых на официально обследуемых предприятиях (для сравнения: в середине 1998 г. на пике неплатежей ими было охвачено примерно три четверти всех работников). В отраслевом разрезе наибольшим ростом просроченной задолженности по заработной плате характеризовались отрасли строительства, транспорта, обрабатывающих производств и научных исследований и разработок. В данных отраслях объем задолженности за последний год вырос соответственно более чем в 7, 5, 3 и 2 раза.

Наблюдение за основными процессами в сфере занятости и безработицы позволяет сделать вывод, что в ходе нынешнего кризиса сохраняются многие черты российской модели рынка труда — относительно низкие показатели «сброса» рабочей силы и манипулирование фондом рабочего времени и размером оплаты труда¹.

Разумеется, у такого хода событий есть «плюсы»: он позволяет избежать социального взрыва и предотвращает лавинообразный рост бедности.

Однако у него есть и немалая экономическая и политическая цена. В настоящее время большая часть инструментов и, соответственно, действий на рынке труда сводится к регулированию открытой (зарегистрированной) безработицы (2,6% экономически активного населения) с целью поддержания формально высокого уровня занятости, но не преследует цели реструктуризации занятости (92% экономически активного населения). Превалирует политика поддержания старых (неэффективных) рабочих мест над политикой создания новых (эффективных). Сегодняшняя политика занятости в основном противодействует безработице, поэтому последствия ее таковы:

- консервация архаичной и неэффективной структуры рынка труда и экономики в целом;
- сохранение риска нарастания проблем незанятости и безработицы в отдельных отраслях, регионах и городах;

¹ См.: *Капелюшников Р.И.* Конец российской модели рынка труда? М., 2009.

- низкая производительность труда;
- низкая оплата труда и расширение вместо традиционных групп бедности группы «работающих бедных»;
- высокие (сверхвысокие) социальные расходы государства.

Эти факторы создают труднопреодолимые барьеры на пути социально-экономической модернизации.

1.3.7. Обзор программ поддержки занятости в России

2009-й стал годом бурного развития программ поддержки занятости, которые, согласно международной практике, можно подразделить на две категории: пассивные — это выплата пособий по безработице, и активные — профессиональное обучение потенциальных безработных, организация временного трудоустройства, общественных работ, содействие самозанятости и организации собственного бизнеса, адресная поддержка трудовой миграции безработных. В России оба вида поддержки существовали и до кризиса, но в конце 2008 г. для снижения напряженности на рынке труда активные программы содействия занятости (региональные программы обучения и переподготовки кадров, создание временных рабочих мест и пр.) получили мощную финансовую подпитку как часть антикризисных мероприятий. Следует отметить, что размер пособия по безработице был увеличен в 1,5 раза, что свидетельствует об активизации и пассивной поддержке занятости в ответ на сложную экономическую ситуацию.

Рассмотрим, как поддерживалась занятость в стране в 2009 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 1089 было предусмотрено направить в 2009 г. 43,7 млрд руб. на предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на реализацию дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда с учетом того, чтобы уровень софинансирования за счет субсидии не превышал 95% расходов регионального бюджета на данные цели. Также из бюджета было профинансировано информирование о реализации региональных программ (0,2 млрд руб.) Министерством здравоохранения и социального развития; автоматизация мониторинга увольнения, сокращения, неполной занятости работников и ведение

информационного портала Федеральной службы по труду и занятости (35 млн руб.). Мониторинг региональных программ ведет Федеральная служба по труду и занятости (Рострудом), отчетность составляется по основным четырем группам мероприятий:

1) опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения;

2) организация общественных и временных работ и стажировок;

3) оказание адресной поддержки в виде организации переезда в другую местность;

4) содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости.

Именно реализация в субъектах РФ региональных программ, принятых в соответствии с положениями указанного постановления правительства, заняла центральное место в системе антикризисных мер. Региональные программы по снижению напряженности на рынке труда были разработаны во всех субъектах РФ, с февраля 2009 г., началось их финансирование.

В зависимости от сложности ситуации в каждом регионе определялись конкретные меры по снижению напряженности на рынке труда. Отметим регионы, в которых были предусмотрены наиболее массовые мероприятия как по числу участников, так и по объемам финансирования, — Челябинская, Свердловская, Вологодская, Кемеровская, Ярославская, Брянская, Кировская, Нижегородская области, Пермский, Красноярский и Приморский края, Республика Татарстан. Общая сумма средств на мероприятия по снижению напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации после согласований составила 38 089 млн руб. Согласно Мониторингу реализации региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда Федеральной службы по труду и занятости за январь—декабрь 2009 г., на реализацию программ в субъектах РФ из федерального бюджета было направлено 35 567,3 млн руб. (93,4% суммы, предусмотренной утвержденными региональными программами). Всего в дополнительных мероприятиях в 2009 г. приняли участие свыше 2,8 млн чел., в том числе:

- 1,8 млн граждан, находящихся под угрозой увольнения;
- 499,9 тыс. безработных;
- 478,5 тыс. граждан из числа ищущих работу;
- 63,7 тыс. выпускников образовательных учреждений всех уровней.

Распределение участников и объем потраченных на отдельные подпрограммы средств позволяют сделать вывод, что самой массовой (87% участников) и затратной (72% средств) антикризисной мерой на рынке труда в 2009 г. является организация общественных работ, временного трудоустройства и стажировки выпускников. Общественные работы — это, как правило, неквалифицированный труд в муниципальных организациях за вознаграждение в размере минимальной заработной платы, размер которой с 1 января 2009 г. был увеличен до 4330 руб. Следует отметить, что работодатель мог платить и большую заработную плату, но именно один размер минимальной оплаты труда ему выплачивался из бюджета в качестве компенсации за организацию временных или общественных работ и стажировок. Расчетный срок участия в общественных работах в целях начисления субсидии принимался равным 3 мес. Следовательно, затраты на одного участника составили бы около 13 тыс. руб. при условии максимальной длительности работ, а с учетом районных повышающих коэффициентов сумма была бы еще больше. В каких именно отраслях и по каким специальностям предоставлялась возможность участия в общественных работах, мы рассмотрим чуть позже, а сейчас обратим внимание на эффективность расходования бюджетных средств. Если рассмотреть стоимость мероприятия одного вида в расчете на одного участника, то программа общественных работ, временного трудоустройства и стажировки — одна из самых дешевых (10 503 руб.), менее затратной является только программа опережающего обучения (6269 руб. на одного участника); она занимает 2-е место по популярности — 7,7% участников¹. Самые высокие удельные издержки у программы содействия развитию малого предпринимательства

¹ Расчетная стоимость опережающего обучения равна средней стоимости курса профессионального обучения в регионе за 2008 г., скорректированной на инфляцию; средняя расчетная продолжительность курса — 3 мес.

и самозанятости безработных граждан; в ней на каждого участника затрачено 58,9 тыс. руб. Постановлением № 1089 предусмотрена поддержка в сумме 12-кратного максимального размера пособия по безработице, который составляет 4900 руб. Следовательно, ожидаемая сумма была потрачена ($12 \times 4,9 = 58,8$, плюс региональные коэффициенты) на эту программу. При рассмотрении региональных показателей участия в подпрограммах обнаруживается, что число участников в некоторых регионах не просто непомерно высоко, а зашкаливает (Республика Татарстан). Видимо, учет в некоторых регионах велся по количеству не людей, а случаев участия в общественных работах или временной

Таблица 1.26

**Основные показатели реализации региональных программ
по снижению напряженности на рынке труда, 2009 г.**

Подпрограмма	Участники, человек	Объем средств, млн руб.	Участники, % по столбцу	Объем средств, % по столбцу	Расходы в рас- чете на одного участника, руб.
Опережающее профессиональное обучение работников в случае массового увольнения	216 017	1 354,2	7,7	3,8	6269
Организация общественных работ, временного трудоустройства и стажировки выпускников	2 434 559	25 569,9	86,8	71,9	10 503
Оказание адресной поддержки граждан, включая их переезд в другую местность для замещения рабочих мест	10 976	386,6	0,4	1,1	35 222
Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан	127 605	7 523,3	4,6	21,1	58 958
Иные дополнительные мероприятия (ОАО «АвтоВАЗ»)	14 651	750,1	0,5	2,1	51 198
Итого по России:	2 803 808	35 584,1	100,0	100,0	12 691

Источник: Рассчитано на основе данных Роструда.

занятости, т.е. один человек за год мог быть учтен много раз (столько, сколько принимал участие в общественных работах, максимум 4 раза, исходя из трехмесячной длительности контракта). Таким образом, охват населения программами, согласно отчетности, представляется нам завышенным (табл. 1.26).

Отметим, что материалы исследований, проведенных Всемирным банком в странах Восточной Европы и Центральной Азии, показывают, что каждая страна имеет свои приоритеты в реализации мер активной занятости. Наибольшие ассигнования бюджета в Эстонии идут на обучение (71%), в Хорватии — на стимулирование занятости (75%), в Болгарии — на создание рабочих мест (71%), в Македонии — на самозанятость (72%). По количеству участников наиболее популярны в этих странах консультации по вопросам профподготовки, содействие при поиске работы, обучение и общественные работы. Следовательно, приоритеты российской политики поддержки активной занятости напоминают ситуацию с ними в постсоциалистических странах. Международные эксперты утверждают, что в условиях существования достаточного количества вакансий на рынке труда самыми экономичными и результативными являются программы содействия занятости, проводимые в форме профессиональной ориентации и обучения навыкам поиска работы, ярмарки вакансий и пр.

Рассмотрим подробнее антикризисные подпрограммы и обратим особое внимание на градообразующие организации.

Опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников). В целях повышения конкурентоспособности работников предприятий велась работа по реализации подпрограммы опережающего профессионального обучения работников, находящихся под угрозой массового увольнения. Организация опережающего профессионального обучения проводилась по следующим направлениям: профессиональная подготовка; переподготовка; повышение квалификации (совершенствование знаний, умений и навыков по имеющимся у граждан профессиям, специальностям,

повышение роста профессионализма и компетентности). Так, в 2009 г. было заключено 37,7 тыс. договоров с учебными организациями. В мероприятии по опережающему обучению приняли участие 216 тыс. чел., что составило 97,7% общей численности, заявленной в региональных программах. Более 72% участников обучались без отрыва от производства. Свыше 97% участников после обучения возвратились на свои предприятия. Средний период обучения составил 3 мес.

Опережающее обучение граждан, находящихся под угрозой увольнения, осуществлялось по профессиям (специальностям), перечень которых регулировался рынком труда. Более 80% — это рабочие профессии, например стропальщик, водитель, оператор котельной, электрогазосварщик, машинист крана, токарь, оператор станков с программным управлением, слесарь механосборочных работ. Остальные 20% — профессии и специальности для инженерно-технического персонала предприятий, например бухгалтер, оператор ЭВМ, конструктор.

Пятая часть прошедших опережающее обучение — работники градообразующих организаций (23 тыс. чел.). Из них 67% обучались без отрыва от производства и 33% — с отрывом.

Среди всех прошедших обучение (участников подпрограммы) 73,8% совмещали учебу с работой в режиме неполного рабочего дня, 7,8% обучались, находясь в режиме приостановки работ, 3,2% — находясь в отпуске без сохранения заработной платы, 15,2% обучались, находясь под риском высвобождения.

Общие расходы по подпрограмме составили 1,35 млрд руб., или 74,2% объема средств, заявленных в региональных программах по указанному направлению.

Организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения. Как уже было отмечено, реализация подпрограммы по организации общественных и временных работ, включая стажировку выпускников образовательных учреждений, шла наиболее активно. Для ее проведения в 2009 г. заключено 167,9 тыс. договоров с 114,8 тыс. организаций. Фактически в подпрограмме

участвовали 2434,5 тыс. чел., или 142,7% численности участников, заявленных в региональных программах. Особой популярностью пользовались общественные работы, где доля участников составила 74,4% (1813,7 тыс. чел.), на втором месте — временные работы (доля — 23%; 560,5 тыс. чел.), на третьем — стажировка (доля — 3%; 60,4 тыс. чел.) (рис. 1.23). Фактический период участия в программе составил 3 мес.

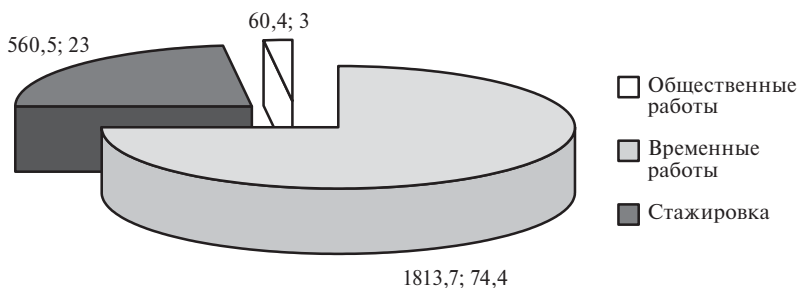


Рис. 1.23. Распределение участников по видам общественных работ, тыс. человек и %

Общественные и временные работы имеют в основном социально полезную направленность и организуются в качестве дополнительной поддержки граждан. Эта работа не требует специальной подготовки. Государство частично возмещает работодателю заработную плату охваченных мероприятием в размере минимальной оплаты труда (4330 руб.) с учетом районного коэффициента и начислений в фонд оплаты труда.

Рассмотрим отраслевое распределение занятости по данной антикризисной программе. В организациях обрабатывающего производства работали 35,4% участников подпрограммы, в организациях по предоставлению коммунальных, социальных и персональных услуг — 12,2, сельского хозяйства — 11,5, строительства — 7,6, здравоохранения и образования — 7,5, оптовой торговли — 3,4, транспорта и связи — 2,6, в остальных сферах — 19,8%.

В подпрограмме принимали участие 212,8 тыс. работников градообразующих предприятий (8,7% всех участников подпрограммы). Из них 153 тыс. принимали участие в общественных работах,

59,7 тыс. — во временных работах, 0,3 тыс. участвовали в стажировке (соответственно 8,4, 10,7 и 0,5% количества участников каждого из видов). Следовательно, общественные работы в моногородах были наиболее популярны, как и в целом по всем населенным пунктам, на 2-м месте — временные работы. Если сравнивать временные и общественные работы между собой, то по всему населению соотношение количества участников составляет соответственно 74,5 и 23%, а по работникам градообразующих предприятий различие менее существенно — 71,8 и 28%. Стажировка охватила 2,5% всех участников подпрограммы и только 0,5% участников из моногородов, что обусловлено ее целевой направленностью на выпускников учебных заведений. В основном это были работы, не требующие квалификации:

- по промышленным предприятиям: слесарные работы, ремонт и изготовление тары, профилактический ремонт оборудования, оснастки, инструмента, работы по инвентаризации архивов, ремонт административных зданий, благоустройство населенных пунктов и территории предприятий, а также работа на других объектах;
- по сельскохозяйственному производству: ремонтно-слесарные работы, полевые работы, работы по расчистке лесополосы;
- в строительстве: благоустройство сдаваемых объектов, земляные работы, малярные и штукатурные работы;
- в дорожном хозяйстве: подсобные работы, ремонт и установка бордюров, очистка от пыли и грязи, а также ремонт элементов мостового полотна, тротуаров, уборка и мойка остановок общественного транспорта;
- в жилищно-коммунальном хозяйстве: ремонт жилого фонда, благоустройство и т.д.

В стажировке участвовали различные категории граждан, однако приоритет отдавался выпускникам профессиональных учреждений с целью приобретения ими практического опыта работы по полученной профессии (специальности). Период участия в стажировке составлял, как правило, 3 мес. По решению уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской

Федерации срок прохождения стажировки мог быть продлен, но во всех случаях не должен превышать 6 мес. С июля при корректировке программ большинство субъектов Российской Федерации предусмотрели увеличение численности участников в этом мероприятии. По итогам 2009 г. в стажировке приняли участие 60,4 тыс. граждан. Среди них 49,4 тыс., или 82% выпускников.

Следует сказать, что стажировки выпускников, задуманные как регулярные связи предприятий с учебными заведениями, играют важную роль в их трудоустройстве и дальнейшей карьере. Такая система давно и успешно функционирует в Германии: большинство молодых специалистов после прохождения стажировки трудоустраиваются там же на постоянной основе, что избавляет их от поиска работы и обеспечивает предприятия молодыми кадрами¹. В советские времена у нас функционировала система распределения выпускников — почти принудительное трудоустройство на несколько лет после получения диплома. Похожую на немецкую систему пытались внедрить в постсоциалистической Словении в 1990-х гг.², но она не показала себя настолько эффективной, как в Германии; предприятия охотно брали выпускников на стажировку на то время, пока за это им доплачивали из бюджета. Далее контракт прерывался и в 90% случаев молодой специалист оказывался перед проблемой трудоустройства, теперь уже не в статусе выпускника. Молодежная безработица в европейских странах в среднем в 2 раза выше, чем общая безработица; она является объектом государственной политики. Успешное трудоустройство выпускников — один из путей решения проблемы. Исследование трудоустройства российских выпускников показывает, что студенты, работавшие во время учебы, быстрее находят работу после получения диплома об образовании³. О том,

¹ См.: *Ryan Paul*. The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective // *Journal of Economic Literature*. Vol. 39. N 1. 2001. III.

² См.: *Trbanc Martina*. Employment Opportunities for University Graduates in Slovenia // *European Journal of Education*. Vol. 30. N 1, Higher Education and Employment. 1995. III.

³ См.: *Бурдяк А.Я., Поливин О.С.* Длительность поиска первой работы выпускниками учебных заведений России в переходный период // *Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе*. Выпуск 2 / под науч. ред. С.В. Захарова, Т.М. Малевой, О.В. Синявской; М.: НИСП, 2009. С. 265—290.

насколько длительными оказались трудовые отношения выпускника с работодателем по окончании стажировки в 2009 г., которая составляла от 3 до 6 мес., по статистическим данным судить сложно, но данная программа могла бы принести пользу российскому рынку труда не только в кризисное время.

Возвращаясь к подпрограмме «Организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки...», отметим, что общие расходы по ней составили за 2009 г. 25,6 млрд руб., или 93,1% объема средств, заявленных в региональных программах по данному направлению. Во всех субъектах Российской Федерации эта подпрограмма проходила активно и оказалась самой востребованной работодателями. Фактически в ней приняли участие на 43% больше, чем было запланировано в программах субъектов Российской Федерации по данному направлению, но данная цифра частично завышена за счет многократного учета повторных участников.

Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан. По этой подпрограмме за 2009 г. заключено 127,7 тыс. договоров. Единовременную субсидию на организацию предпринимательской деятельности получили 127,6 тыс. чел., из них 115,6 тыс. зарегистрированы в качестве индивидуального предпринимателя (90,5%) и 8,8 тыс. — в качестве юридического лица (6,9%). Почти каждый 5-й индивидуальный предприниматель создал крестьянское (фермерское) хозяйство.

Основные виды деятельности бывших безработных: пчеловодство, пошив одежды, ремонт бытовой техники, ремонт компьютеров, выращивание грибов (вешенка), овощей, ягод, ремонт квартир, заготовка и переработка мясных и молочных продуктов, парикмахерские услуги, столярные услуги, изготовление тротуарной плитки.

Фактически выплачено безработным гражданам (предварительные данные) 7,5 млрд руб., или 100% суммы, предусмотренной в программах субъектов РФ по указанному направлению.

Участие безработных граждан в подпрограмме «Содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости» организовано органами службы занятости в тесном взаимодействии с Федеральной налоговой службой, органами исполнительной власти, союзом предпринимателей и т.д.

Данная программа поддерживает сектор услуг, который очень сильно пострадал от кризиса. Она охватила почти все регионы: из 82 субъектов РФ все, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, включили ее в свои региональные программы.

По итогам 2009 г. в среднем по России зафиксировано по подпрограмме содействия предпринимательству перевыполнение программных показателей по численности участников на 2%.

Оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов. Недостаточное развитие получила подпрограмма оказания адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность. Из 82 субъектов РФ только 36 включили это мероприятие в региональную программу. За 2009 г. заключено 11 тыс. договоров на переезд с целью трудоустройства в другую местность. Фактически переехали на работу за этот период 10,97 тыс. человек, или 81,9% общего числа граждан, запланированного в программах субъектов РФ. В рамках данной подпрограммы создано (замещено) 5370 рабочих мест, из них 2792, или 52%, — внутри субъекта и 2578, или 48%, — за пределами субъекта. Большая часть граждан находила работу в пределах своего субъекта РФ — 6152 человека (56% всей численности фактических участников), а меньшая — за пределами субъекта — 4824 человека, или 44%.

В рамках подпрограммы государство гарантировало выплаты по транспортным расходам на переезд, наем жилого помещения (550 руб. в сутки при средней продолжительности 3 мес.) и суточные во время проезда (100 руб. в сутки). Пользовались спросом при переезде следующие профессии: маляр, разнорабочий, столяр, токарь, водитель, обработчик рыбы, менеджер, продавец.

Общие затраты по подпрограмме составили 386,6 млн руб., или 70,2% суммы, заявленной в региональных программах по указанному направлению.

В целом, согласно данным Роструда, за 2009 г. реализация мероприятий, предусмотренных региональными программами, позволила сохранить свыше 2,3 млн рабочих мест и организовать почти 128 тыс. человек через самозанятость. Фактически во всех

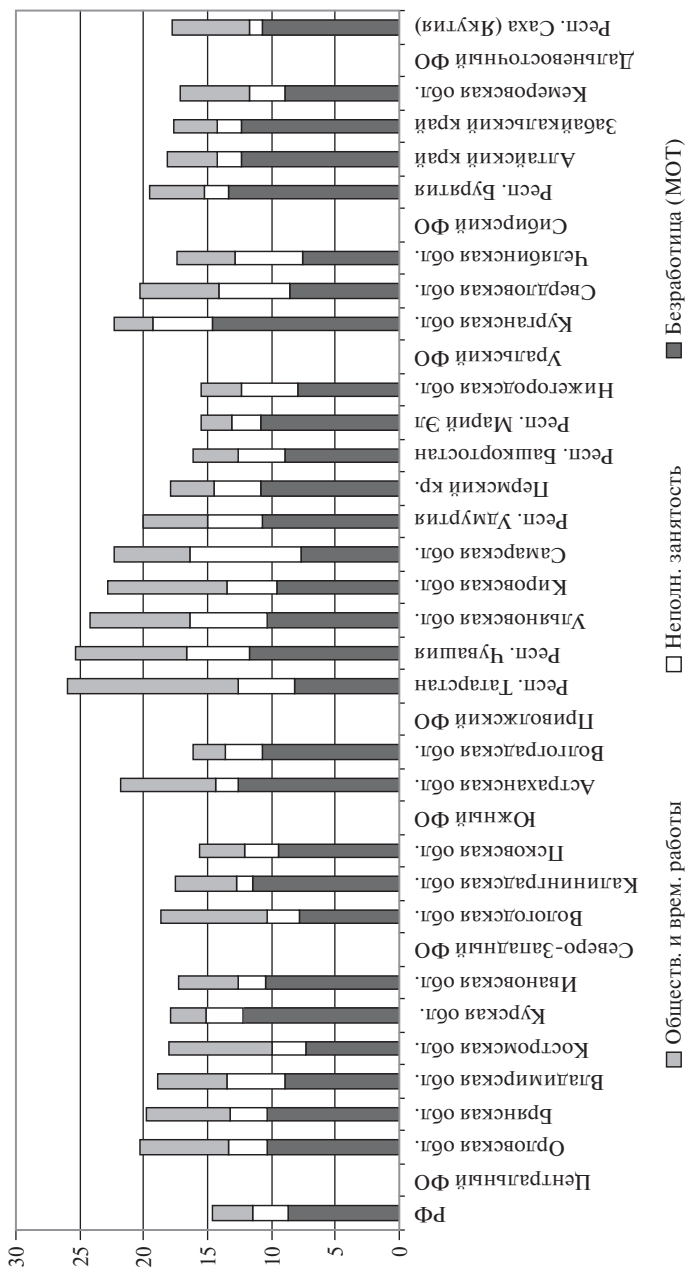


Рис. 1.24. Регионы с самой высокой суммарной долей безработных по методологии МОТ и скрытой безработицей (неполной занятостью и занятостью на общественных работах) на конец 2009 г., %

субъектах РФ в период активной реализации дополнительных мероприятий (летом-осенью 2009 г.) произошло снижение численности зарегистрированных безработных граждан и коэффициента напряженности на рынке труда¹. На целом ряде предприятий (в том числе системообразующих), благодаря реализации региональных программ, удалось сдержать массовые увольнения персонала, сократить неполную занятость, не допустить социального напряжения. Следует заметить, что были ужесточены условия увольнения работников или задержек заработной платы и был усилен контроль за предприятиями за счет мощного административного ресурса и роста числа проверок.

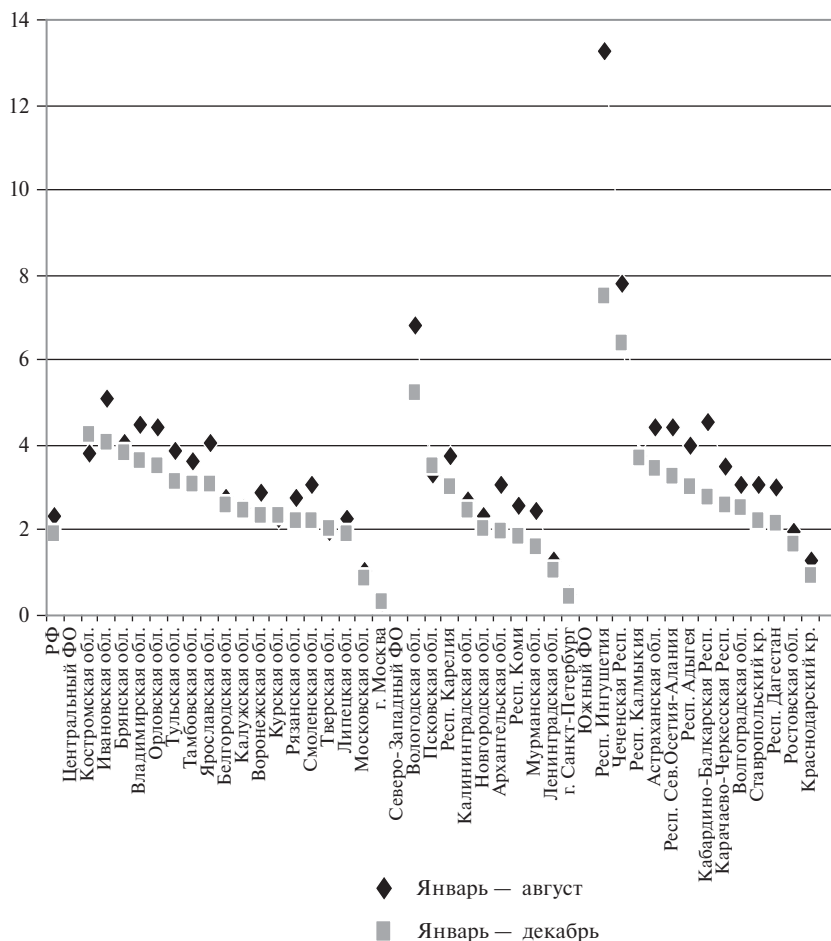
Ранее отмечалось, что реальные масштабы проблемы занятости можно оценить при суммировании открытых и скрытых форм безработицы. Таким путем можно выявить регионы с максимальными проблемами (рис. 1.24). Для занятости на общественных работах не существует помесечных измерений (учет ведется нарастающим итогом в течение года), поэтому ее уровень может быть завышенным. Кроме того, некоторые регионы увеличивают занятость на общественных работах для получения большего объема федеральных трансфертов. Например, в Татарстане доля занятых на общественных работах достигала в 2009 г. 13% всех занятых и превышала суммарную долю безработных (по методологии МОТ) и занятых неполное время. При весьма умеренных темпах промышленного спада в республике трудно поверить в необходимость столь массовых общественных работ. Но если есть возможность легко получить федеральные деньги, регионы этим пользуются, и здесь нет равных Татарстану. Однако такая политика имеет свою оборотную сторону — модернизация рынка труда республики еще больше замедляется.

Для других регионов суммарный индикатор более четко выявляет кризисные проблемы занятости. Они концентрируются в регионах Поволжья с машиностроительной специализацией, затем идут регионы Урала и в меньшей степени Центра, где относительная близость к столичной агломерации помогает смягчать проблемы безработицы с помощью трудовых миграций.

¹ См.: Мониторинг кризиса в регионах России (март 2010), сайт Независимого института социальной политики (<http://www.socpol.ru/>).

Поддержка занятости в регионах. В кризисном 2009 г. поддержка регионов из федерального бюджета резко возросла, но бюджетные индикаторы показывают, что менялись динамика помощи и ее приоритетные механизмы. Анализ масштабов федеральной помощи, доходов и расходов бюджетов субъектов РФ в острой фазе кризиса (январь — август) показал, что объем безвозмездных поступлений (трансфертов) из федерального бюджета вырос в 1,5 раза (январь — август 2009 г. к январю — августу 2008 г.). Благодаря этому доходы бюджетов субъектов РФ сократились только на 5%, несмотря на спад собственных (налоговых и неналоговых) доходов на 18%. Во II полугодии ситуация стабилизировалась: прекратился промышленный спад, немного выросли поступления налога на прибыль благодаря росту мировых цен на сырье. У федеральных властей появилось ощущение, что самое трудное позади, и объем трансфертов из федерального бюджета уменьшился. В целом за год трансферты выросли не так сильно (на 34%), как это было в январе — августе 2009 г. (на 52%).

В кризисный период изменилось соотношение финансовых инструментов, используемых для поддержки регионов. В целом анализ соотношения разных видов поступлений в бюджеты субъектов РФ показывает, что оно носит индивидуальный характер для каждого региона. Даже в группе высокодотационных регионов, где основной выравнивающий инструмент — дотации из ФФПР, Чеченская Республика дополнительно получала помощь в виде дотаций на сбалансированность и субсидий на реализацию федеральных целевых программ, значительно превосходящую по объему формульные дотации на выравнивание. В средних и более развитых регионах структура перечислений из федерального бюджета также существенно различается. Можно выделить регионы с особыми межбюджетными отношениями, которые обусловлены либо политическими приоритетами федеральных властей, либо продолжающимися выплатами за объединение с автономными округами (Красноярский и Камчатский края), либо компенсациями выпадающих доходов бюджетов некоторых регионов после ухода зарегистрированных в них крупных компаний, применявших схемы налоговой оптимизации (Чукотский АО).



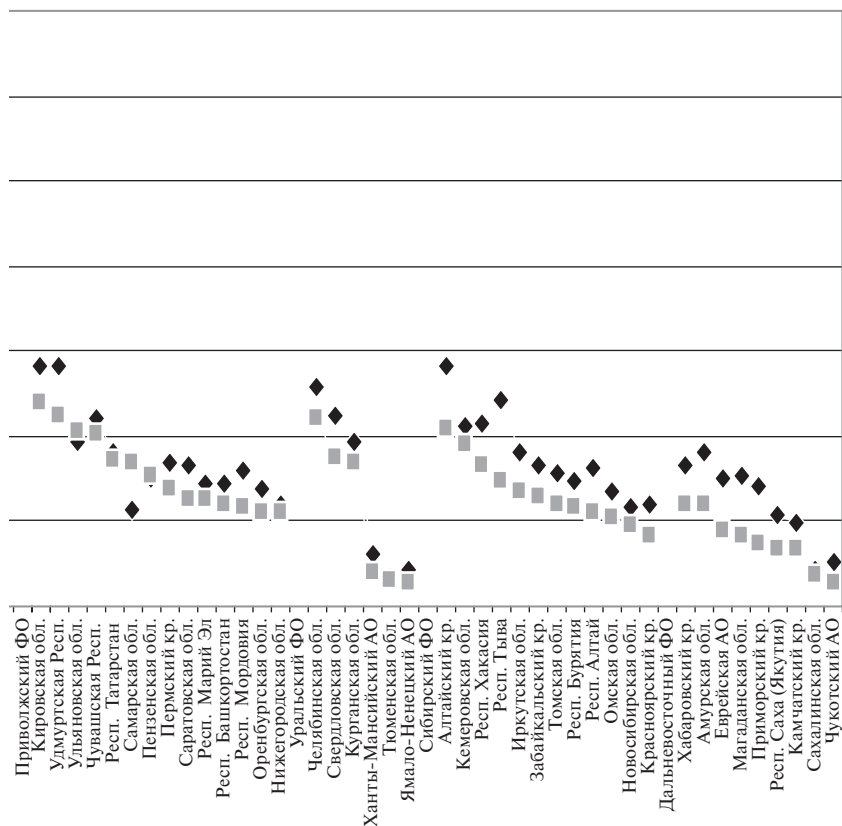


Рис. 1.25. Суммарная доля субсидий и субвенций на поддержку занятости, % от доходов бюджета региона в 2009 г.

Поддержка занятости — один из приоритетов антикризисной политики. Перечисления на эти цели составили в среднем 2% всех доходов бюджетов регионов в 2009 г. (113 млрд руб.) и выросли втрое по сравнению с 2008 г. Используются два инструмента — субвенции на осуществление полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения (перечисляются с 2007 г.) и субсидии бюджетам регионов на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда (новая антикризисная мера). Сумма субвенций и субсидий на поддержку занятости включает почти все расходы на эти цели, так как из бюджетов регионов добавляется только 10% средств к антикризисным субсидиям, которые по объему в 2 раза меньше субвенций.

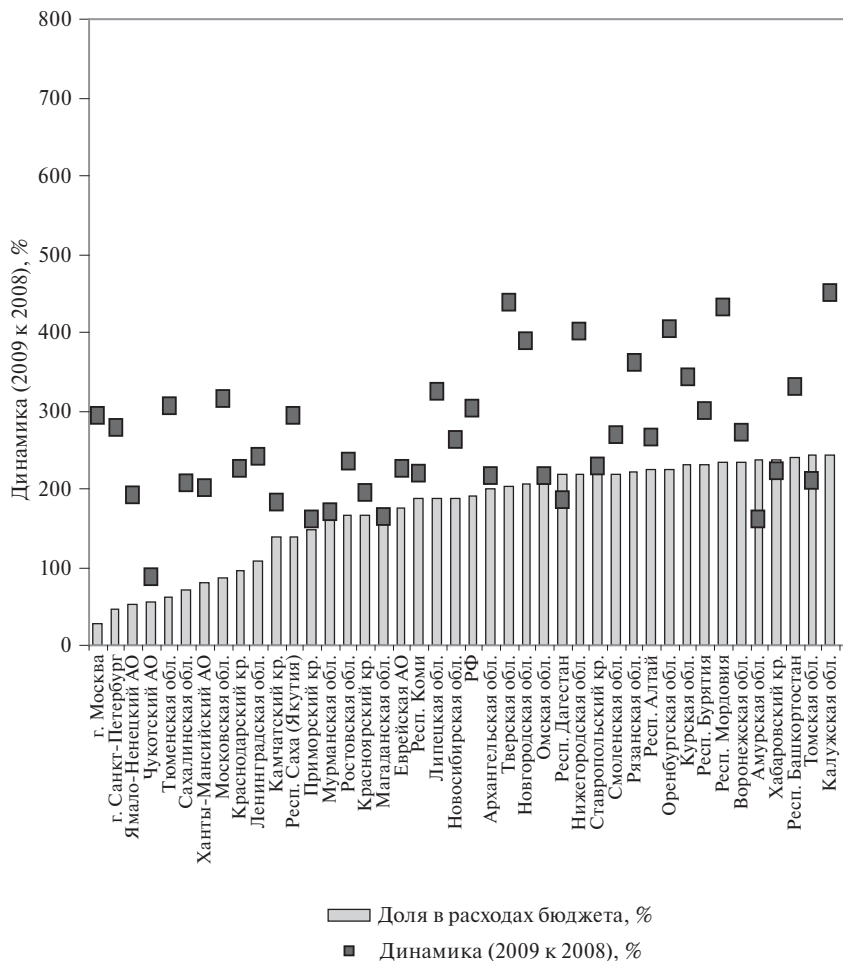
Летом ситуация на рынке труда стала немного улучшаться и федеральные власти начали уменьшать финансирование поддержки занятости. По сравнению с данными за 8 мес. в целом за год доля этих трансфертов в доходах бюджетов регионов сократилась почти во всех регионах страны, за исключением Самарской области, где сохраняется кризисное положение на рынке труда (рис. 1.25).

До осени 2009 г. масштабы антикризисной поддержки занятости из федерального бюджета были очень значительными, они достигали 4—7% доходов бюджета Вологодской области (Северо-Запад), Ивановской, Владимирской, Орловской, Ярославской областей (Центр), Кировской, Ульяновской областей, Республик Удмуртия и Чувашия (Приволжский ФО), Челябинской, Свердловской и Курганской областей (Урал), Алтайского края и Кемеровской области (Сибирь). Для слаборазвитых республик масштабы федеральной поддержки еще выше, но это следствие не кризиса, а долгосрочных проблем занятости, обусловленных дефицитом новых рабочих мест при растущей численности трудоспособного населения. Сокращение объемов перечислений на поддержку занятости было обусловлено не только снижением остроты проблемы, но в первую очередь низкой эффективностью существующих форм поддержки. С ноября 2009 г. безработица вновь стала расти, но в новом бюджетном году не запланировано роста федеральных перечислений на поддержку занятости. Затратная для федерального бюджета политика перевода безработицы в скрытую форму себя не оправдала. Вполне вероятно, что повышенная безработица

в регионах с сильным спадом промышленного производства, особенно в машиностроительной отрасли, может приобрести долгосрочный характер.

Федеральные трансферты обеспечивают более 95% всех расходов на поддержку занятости. Наиболее значительно (в 6—8 раз) выросли трансферты в регионах, где кризис резко усилил проблемы на рынке труда. Однако доля расходов по поддержке занятости в бюджете регионов не так явно связана с кризисными проблемами; лидерами остаются слаборазвитые республики с долгосрочными проблемами занятости — Ингушетия и Чечня (6—7% расходов бюджета). Из регионов с кризисным ростом безработицы значительными бюджетными расходами на поддержку занятости (4—5% всех расходов бюджета) выделяются Вологодская, Кировская, Челябинская, Костромская, Ульяновская области и республики Удмуртия и Чувашия (рис. 1. 26). В целом бюджетная политика в сфере поддержки занятости выглядит вполне логичной в региональном разрезе, если не принимать во внимание такой критерий, как эффективность.

Стал очевидным тупик политики искусственного сдерживания безработицы. Из-за политических ограничений на высвобождение работников, занятых на немодернизированных и неконкурентоспособных предприятиях, оказавшихся убыточными в кризис, в России образовался «навес» скрытой безработицы. Минздравсоцразвития России заявило о предполагаемом росте уровня открытой безработицы в течение 2010 г. Судя по всему, федеральные власти из-за больших финансовых расходов приняли решение о невозможности поддерживать скрытую безработицу на уровне 2009 г. Если решение о «легализации» будет сопровождаться четким функционированием служб занятости по регистрации безработных и выплатам пособий, а также более активными мерами по созданию эффективной системы переобучения, институциональной и финансовой поддержке переселений и развития самозанятости, то это создаст позитивный модернизирующий импульс для российского рынка труда. Однако велики риски, что в 2010 г., как и в 2009 г., возобладают приоритеты сохранения политической стабильности и замораживания ситуации в разных формах скрытой безработицы, которые никак не способствуют модернизации.



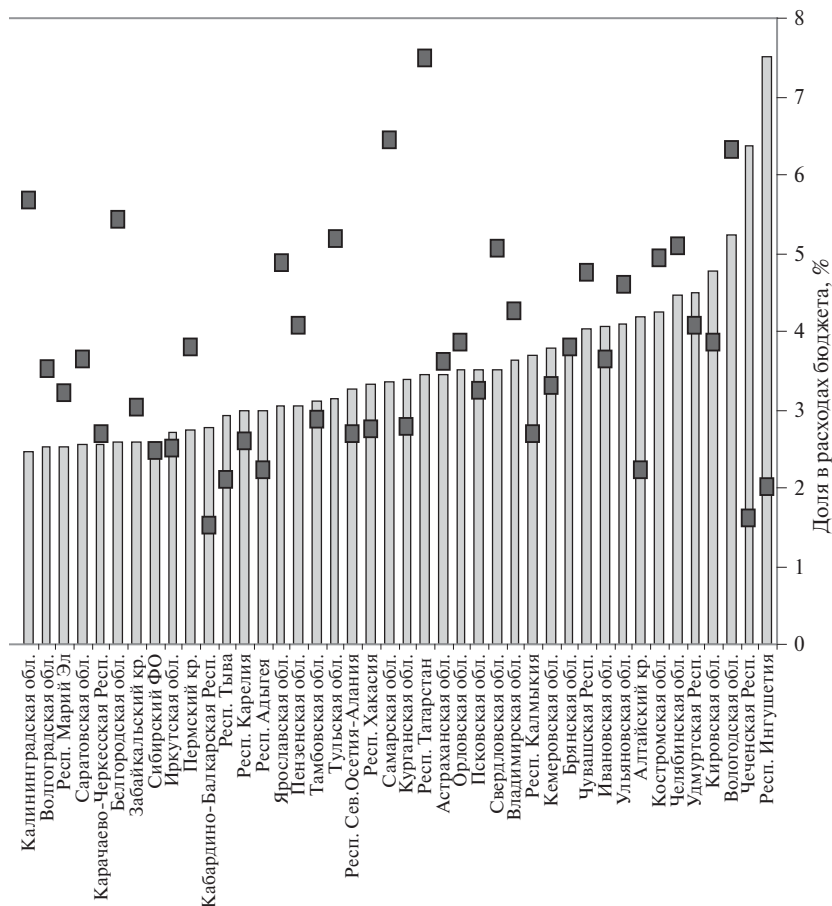
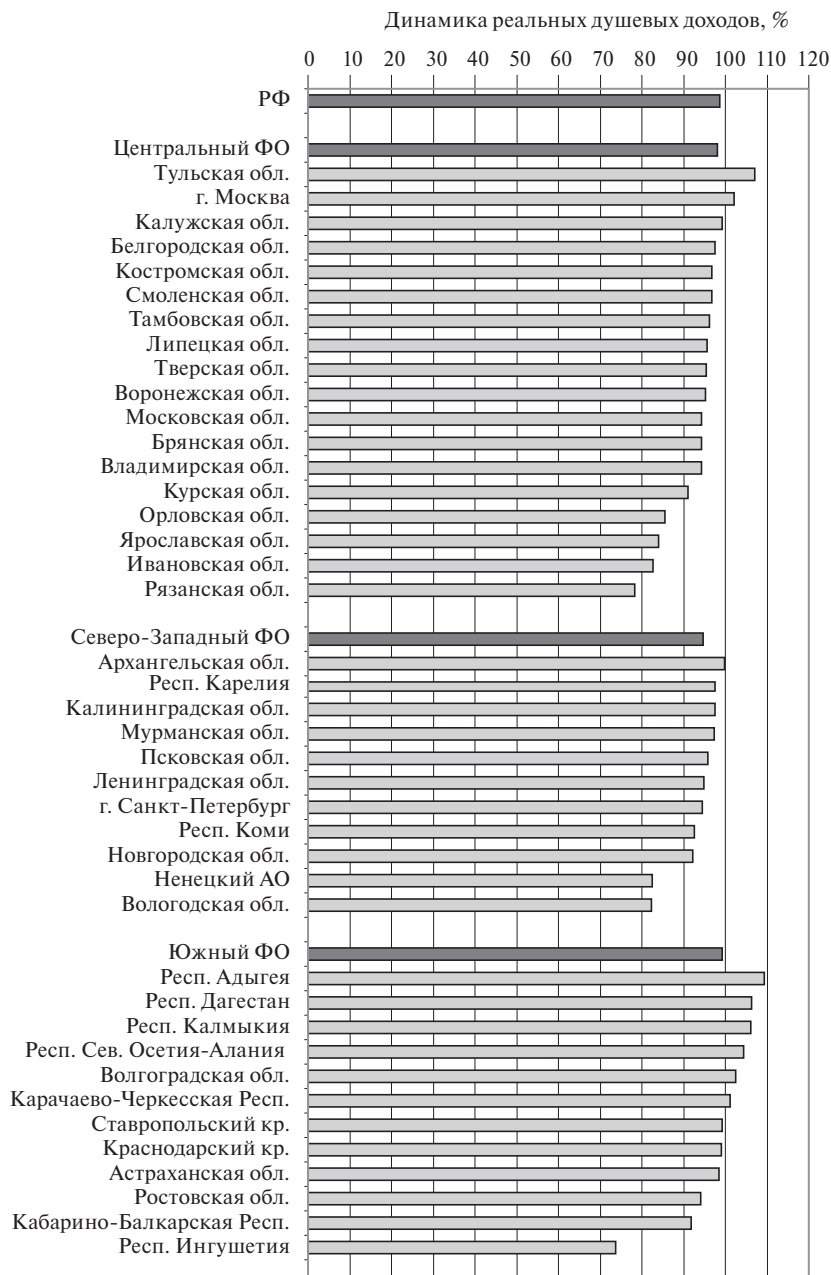


Рис. 1.26. Динамика трансфертов на поддержку занятости (% к 2008 г.) и их доля в доходах консолидированного бюджета региона в 2009 г., %





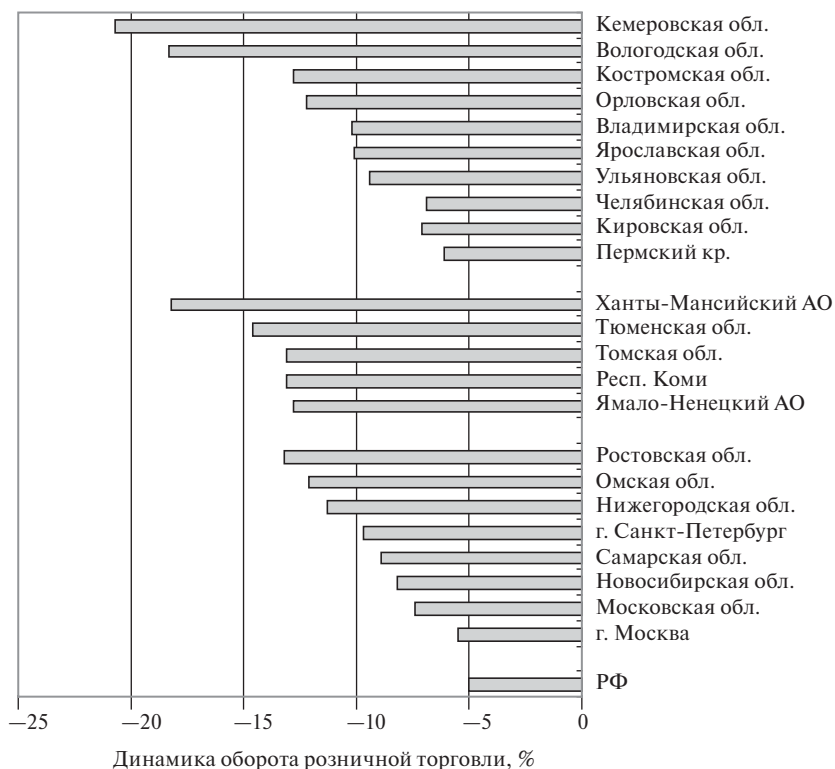
Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

Рис. 1.27. Динамика реальных среднедушевых денежных доходов населения регионов Российской Федерации за январь — август 2009 г., % к январю — августу 2008 г.

1.3.8. Региональный аспект

Несмотря на то что кризисное сжатие доходов населения относительно невелико, региональная картина очень дифференцирована. Доходы населения регионов, рассчитанные в реальном измерении (с учетом инфляции), свидетельствуют о том, что в 70% субъектах РФ они действительно снизились. Динамика не всегда объяснима, особенно в небольших по численности населения регионах (рис. 1.27).

Причин этой неясности несколько. Во-первых, на показатель влияют региональные различия в доле населения, получающего социальные выплаты (пенсии и др.), а также в доле занятых в бюджетном секторе и сельском хозяйстве, где заработки не сокращались. Во-вторых, отсутствие спада реальных денежных доходов в целом по стране может быть обусловлено влиянием показателя Москвы, на жителей которой приходится 20% всех денежных доходов россиян. Несмотря на кризис, реальные денежные доходы москвичей продолжали расти (на 8% к I полугодию 2008 г.). Скорее всего этот рост имеет во многом статистический характер. Росстат измеряет доходы населения с помощью бюджетных обследований домохозяйств и затем корректирует по балансовому методу. В корректировке учитывается обмен валюты, который наиболее распространен в столице. Именно весной и в начале лета усилился возвратный обмен валюты на дорожающие рубли, а по методике это считалось как денежный доход населения (по этой же причине в сентябре — октябре 2008 г. денежные доходы москвичей статистически рухнули более чем на четверть в связи с массовой скупкой валюты). Помимо трудностей измерения доходов населения в огромном мегаполисе и как следствие их неточности есть и другое возможное объяснение — столица, как и ранее, концентрирует финансовые ресурсы всей страны, благодаря чему доходы москвичей продолжают расти несмотря на кризис. Более объяснимо, почему регионы Южного ФО и Дальнего Востока выглядят лучше на фоне остальных. Это следствие более высокой дотационности данных регионов. В кризисный период федеральные трансферты обеспечивают стабильные выплаты заработной платы бюджетникам, доля которых в этих регионах выше, а также пособий и других форм помощи.



Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

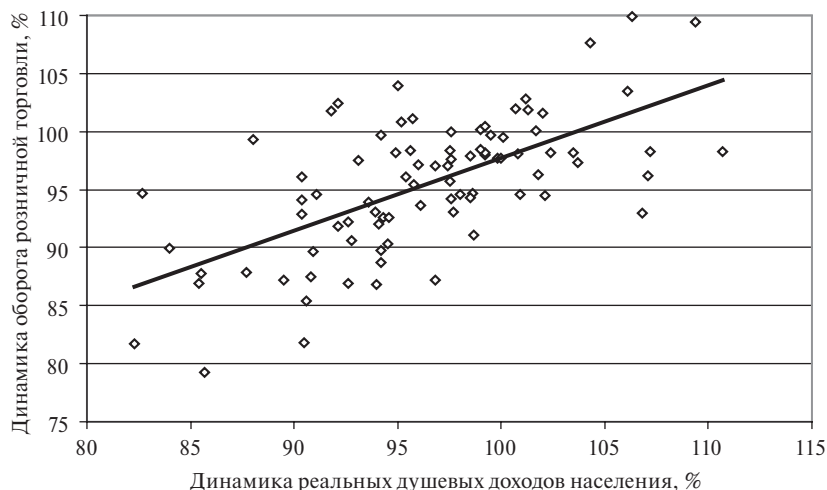
Рис. 1.28. Группы регионов РФ с наиболее сильным сокращением оборота розничной торговли за январь — август 2009 г., % к январю — августу 2008 г.

В отличие от денежных доходов населения, динамика потребления становится более объяснимой даже при неточности статистического учета. С февраля россияне ограничили свое потребление, за январь — август 2009 г. оборот розничной торговли сократился на 5%, в том числе за август на 10% (к соответствующим периодам 2008 г.). Динамика оборота розничной торговли показывает, что в России формируется три типа регионов с более сильным сокращением потребления (рис. 1.28):

- регионы с сильным промышленным спадом и высокой скрытой безработицей;

- нефтегазодобывающие регионы, где промышленный спад невелик, но значительно сократились доходы населения за счет сокращения переменной части заработной платы в добывающих отраслях (эта часть достигает 70%);
- агломерации федеральных городов и регионы с другими крупнейшими городами, где просел сектор рыночных услуг и как следствие — заработки и занятость в нем.

В предложенной группировке есть допущения, поскольку не все регионы с сильным промышленным спадом демонстрируют резкое сокращение потребления, как и не все регионы нефтегазодобычи. Но общая схема все же проясняется: потребление сильнее сжимается там, где больше чувствуется кризис (не только в промышленности, но и в секторе рыночных услуг), население больше о нем знает и поэтому готовится к худшему, меняя модель потребления в пользу сбережения.



Примечание. Исключены четыре региона с наименее достоверными данными.

Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

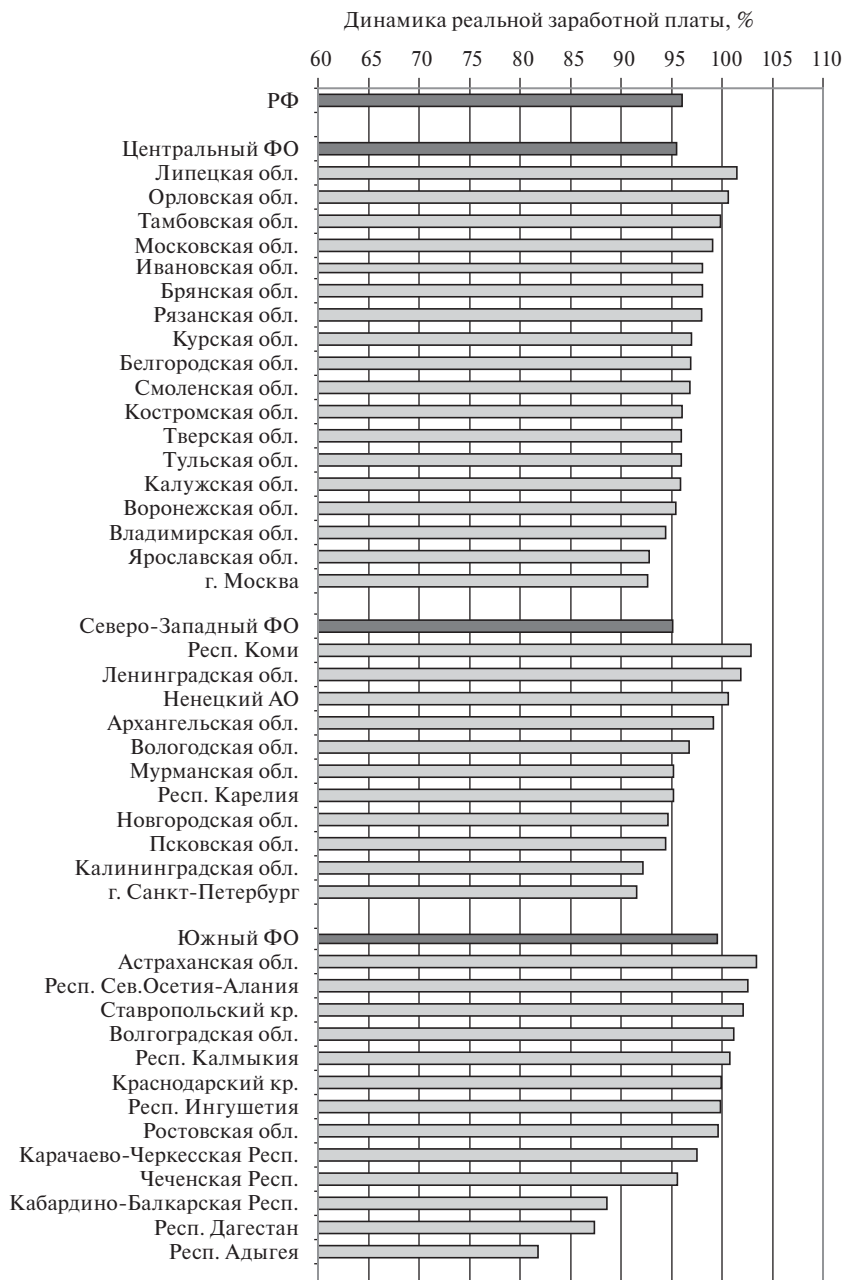
Рис. 1.29. Взаимосвязь динамики реальных доходов населения (январь — август 2009 к январю — августу 2008 г.) и динамики оборота розничной торговли (январь — сентябрь 2009 г. к январю — сентябрю 2008 г. в сопоставимых ценах) по регионам Российской Федерации

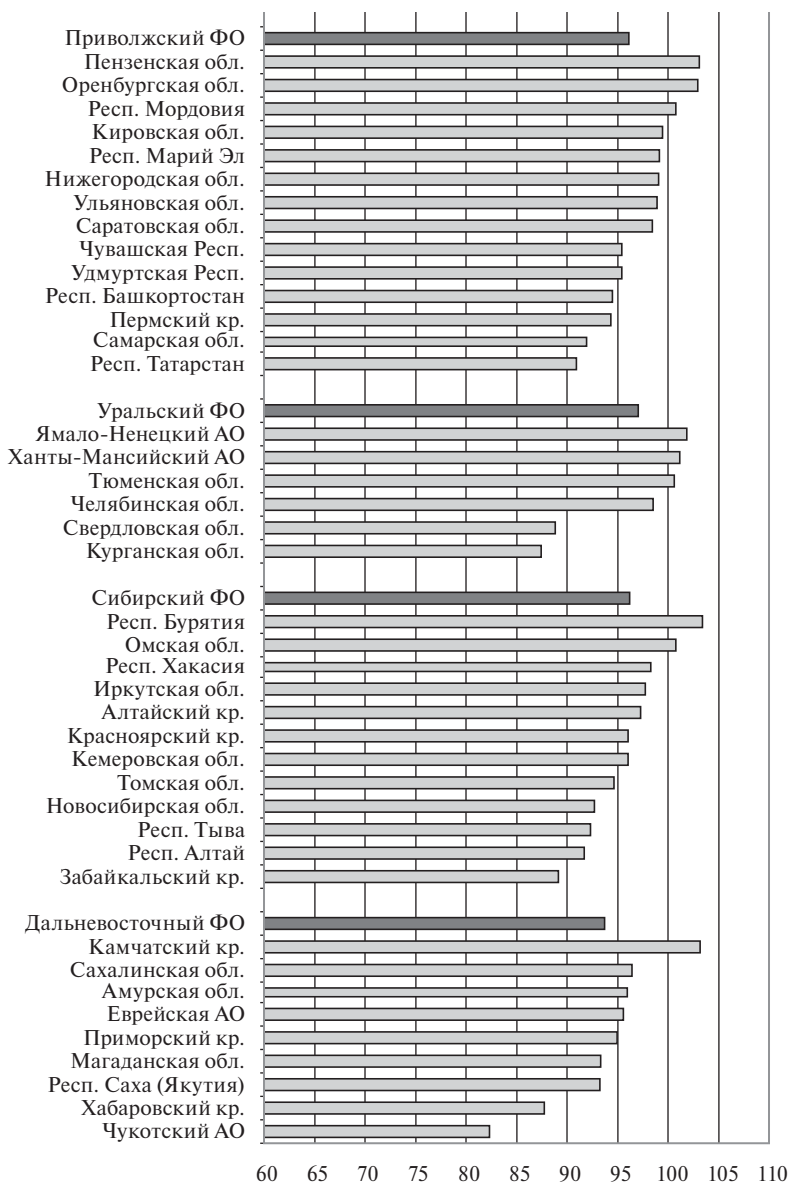
Динамика реальных доходов населения была соотнесена с динамикой оборота розничной торговли, т.е. потреблением. Рисунок 1.29 показывает, что связь между двумя показателями очевидна. Потребление сокращается даже быстрее, чем доходы. Это подтверждает переход значительной части населения к сберегающему поведению.

Режим экономии стимулируется снижением заработной платы. Статистика заработной платы по регионам публикуется только в номинальном выражении, поэтому она все еще показывает рост (104% в среднем по РФ с ноября 2008 г. по август 2009 г.). Чтобы получить показатель реальной заработной платы, рассчитанный капитализированный индекс номинальной заработной платы корректировался на индекс потребительских цен за рассматриваемый период. За точку отсчета был взят ноябрь 2008 г., так как декабрьские данные нельзя использовать из-за резкого повышения зарплат в конце года (премии, бонусы), а январские — наоборот, из-за резкого ежегодного снижения зарплаты.

Расчеты показывают, что снижение реальной заработной платы за 10 мес. (ноябрь 2008 г. — август 2009 г.) составило 4% в среднем по РФ, по регионам оно различалось в диапазоне от +3 до -18%. При этом объяснить различия динамики по многим регионам не представляется возможным (рис. 1.30).

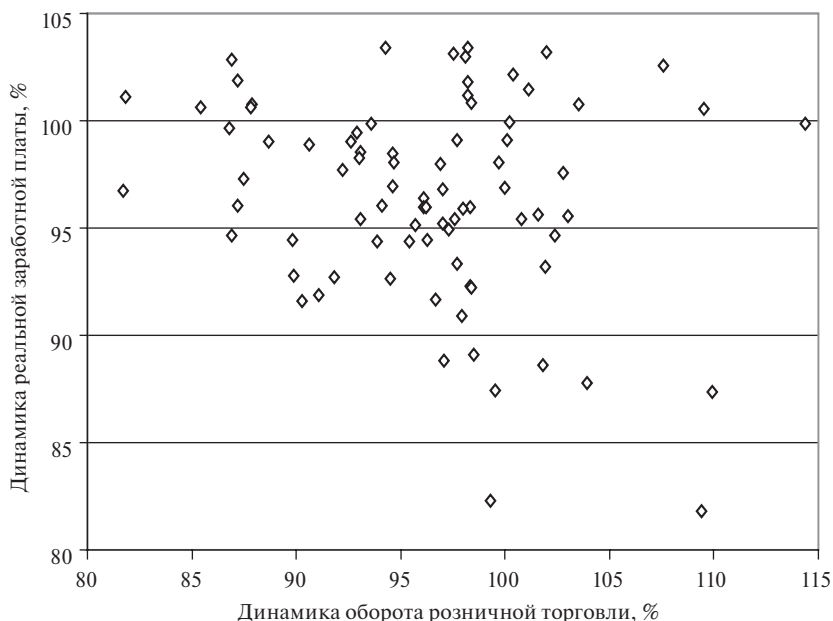
К сожалению, точность статистического учета заработной платы недостаточна, еще в большей степени это относится к ее помещенным индексам. К тому же наблюдаемая (легальная) заработная плата составляет только две трети всех заработков, остальное досчитывается Росстатом только в годовом измерении. Кроме того, на динамику повлияло повышение заработной платы бюджетникам в конце 2008 г. (оно было разным в регионах), а также выплаты премий и бонусов в нефтегазовых регионах в конце 2008 г. — начале 2009 г. В результате динамика реальной заработной платы за ноябрь 2008 г. — август 2009 г. не коррелирует ни с темпами промышленного спада, ни с динамикой розничной торговли за близкий период (январь — сентябрь 2009 г.) (рис. 1.31). Это значит, что в кризисный период органы государственного управления, аналитики и эксперты не имеют достоверной оперативной информации о динамике заработной платы в регионах.





Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

Рис. 1.30. Динамика реальной заработной платы за ноябрь 2008 г. — август 2009 г. по регионам Российской Федерации, %



Источник: Рассчитано на основе данных Росстата.

Рис. 1.31. Взаимосвязь динамики реальной заработной платы (август 2009 г. к ноябрю 2008 г.) и динамики оборота розничной торговли (январь — сентябрь 2009 к январю — сентябрю 2008 г. в сопоставимых ценах) по регионам РФ

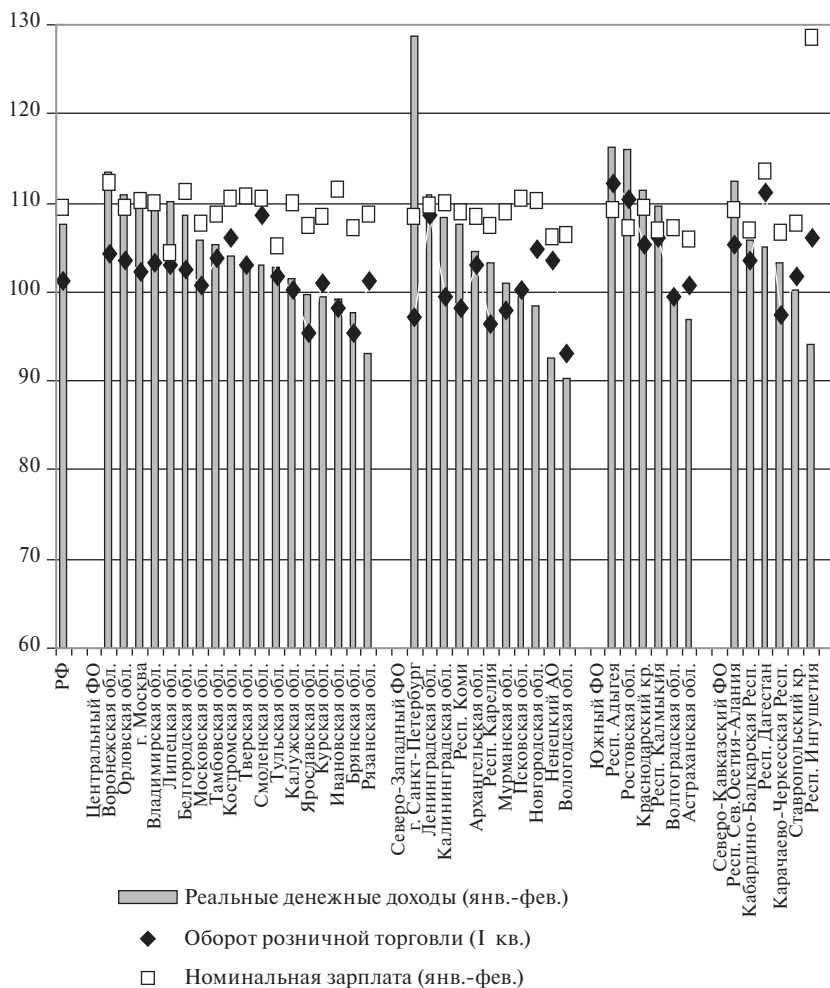
В 2010 г. (рис. 1.32) проявились тенденции к опережающему росту доходов москвичей, более сильному спаду доходов жителей регионов металлургической и нефтегазовой специализации (хотя и не всех), а также наиболее проблемных машиностроительных регионов, подтверждаемому сильным спадом потребления (оборота розничной торговли). По федеральным округам медленнее росли доходы и потребление жителей Сибири, Урала и Поволжья, хотя это не подтверждается динамикой заработной платы. Лидеры также остаются прежними; помимо столицы это регионы юга (особенно высокодотационные республики) и Дальнего Востока.

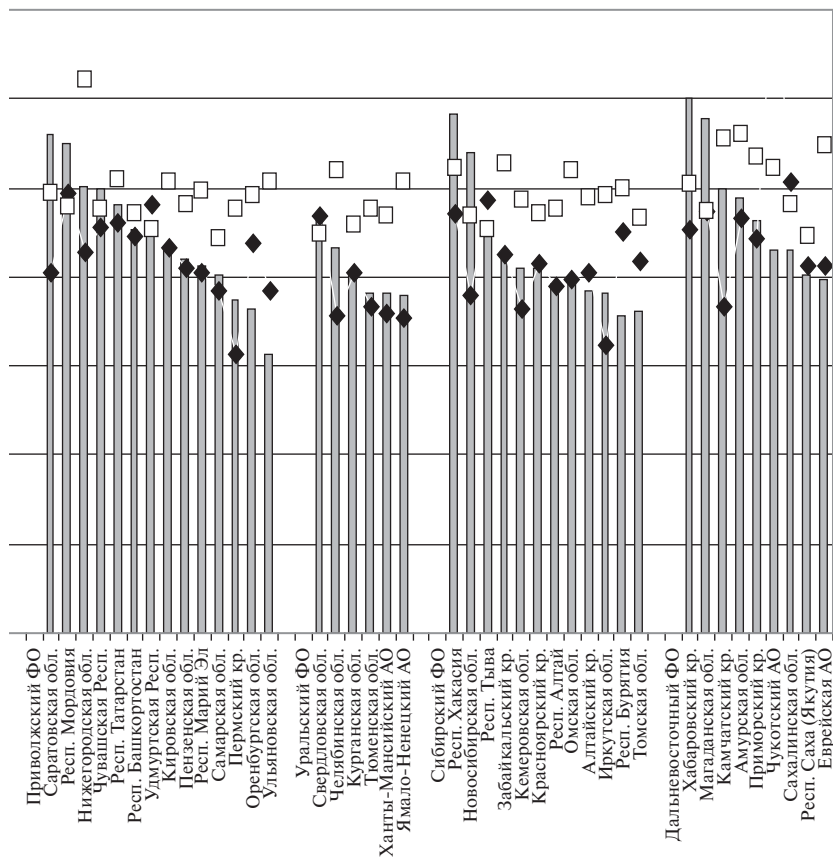
В целом I кв. 2010 г. не показал особых изменений в сложившихся региональных и отраслевых тенденциях и стал вялотекущим продолжением 2009 г. Судя по всему, кризис не уходит, он медленно «отползает», подолгу «залеживаясь» в наиболее проблемных «низинах и болотах» российского пространства.

Одним из факторов снижения заработной платы является скрытая безработица в виде неполной занятости и административных отпусков. Статистика неполной занятости собирается только по крупным и средним предприятиям и организациям, где работают около половины всех занятых в России — 36 млн из 69 млн чел. Про вторую половину — занятых в малом предпринимательстве и в неформальной экономике — мы ничего не знаем из-за отсутствия информации. Уровень скрытой безработицы за январь — сентябрь 2009 г. сократился с 4,3 до 2,8% общей численности занятых. Однако по-прежнему выделяются регионы Поволжья, Урала и Центра с самым сильным промышленным спадом: Самарская область — 9% занятых (или 17% занятых на крупных и средних предприятиях), Ульяновская, Свердловская, Челябинская, Ярославская области — 5—7% занятых. В этих регионах масштаб скрытой безработицы приближается к уровню безработицы по методологии МОТ, что неизбежно сказывается на уровне заработной платы.

Рынок труда подавляющего большинства регионов зимой 2009—2010 гг. пережил новый виток роста безработицы, связанный с сезонным фактором (рис. 1.33, 1.34). В 34 регионах (40% общего числа) показатели февраля — апреля 2010 г. были хуже, чем в пик кризиса — I кв. 2009 г.; на Дальнем Востоке таких регионов половина. Это значит, что новых рабочих мест в экономике создается мало. Меры по поддержке занятости в этом направлении неэффективны, они нацелены на консервацию существующей занятости.

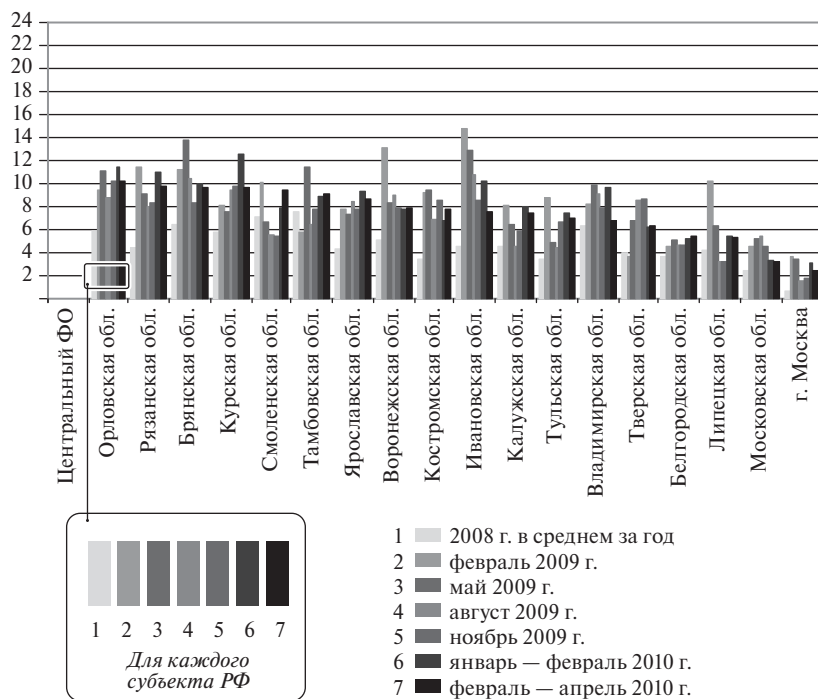
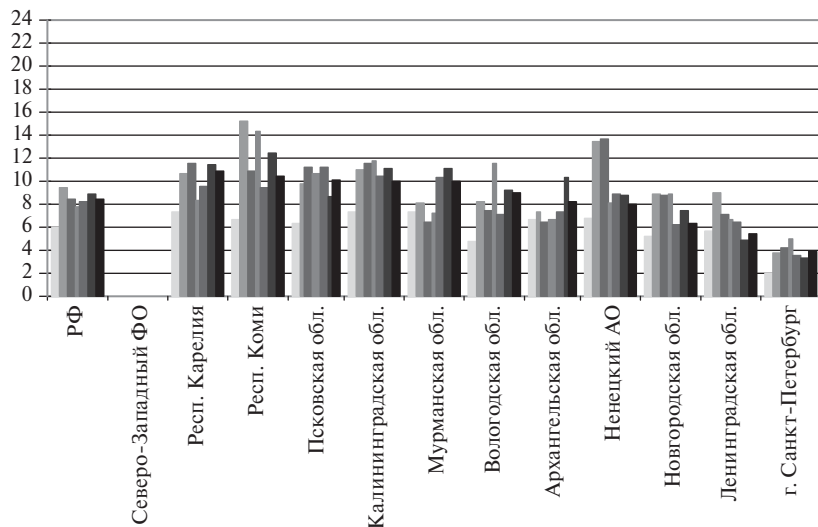
Еще одна причина восстановления кризисного уровня безработицы (по МОТ) — сокращение неполной занятости в большинстве регионов за I кв. 2010 г. (по сравнению с ноябрем-декабром 2009 г.). Не все работники находили новые рабочие места или восстанавливали полную занятость, часть скрытой безработицы переходила в открытую форму. Сокращение неполной занятости шло более активно в Поволжье, Центре и на Урале, т. е. там, где эта форма была наиболее распространенной. Несмотря на сокращение, в наиболее проблемных регионах до 4% занятых трудятся в режиме неполной рабочей недели или находятся в административных отпусках (с учетом выборочной методологии измерения неполной занятости, применяемой Росстатом, эту цифру можно удвоить).

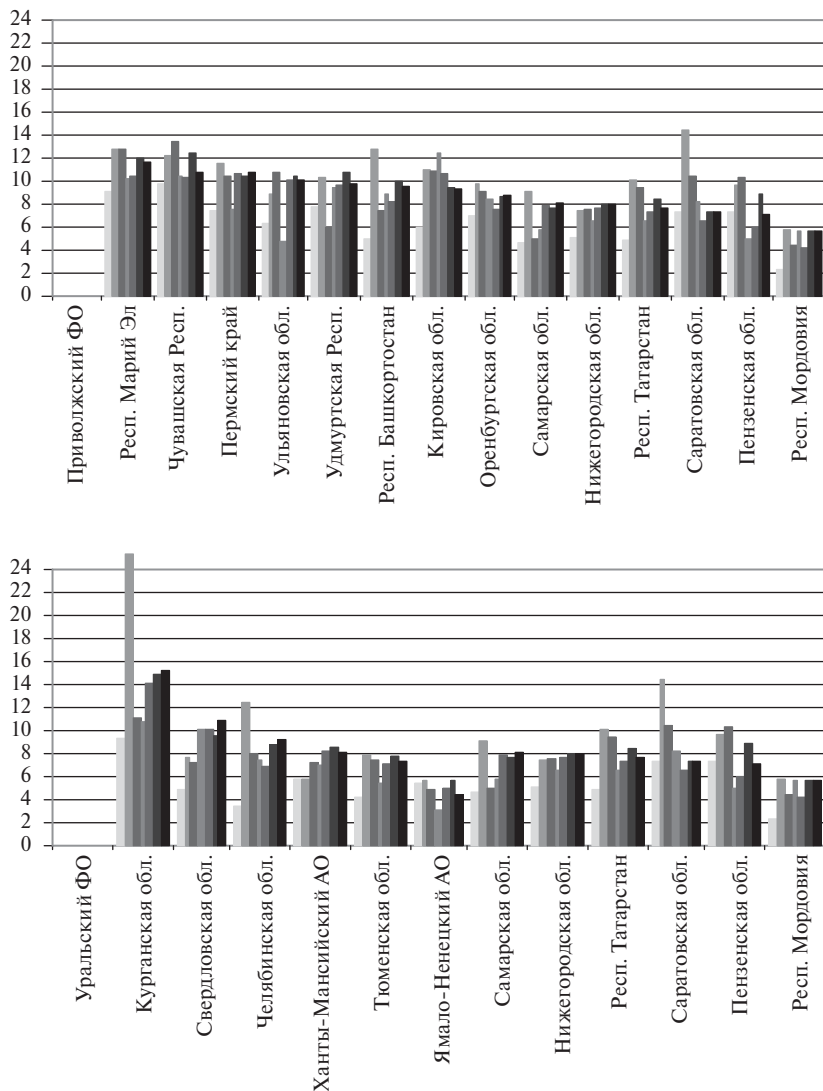




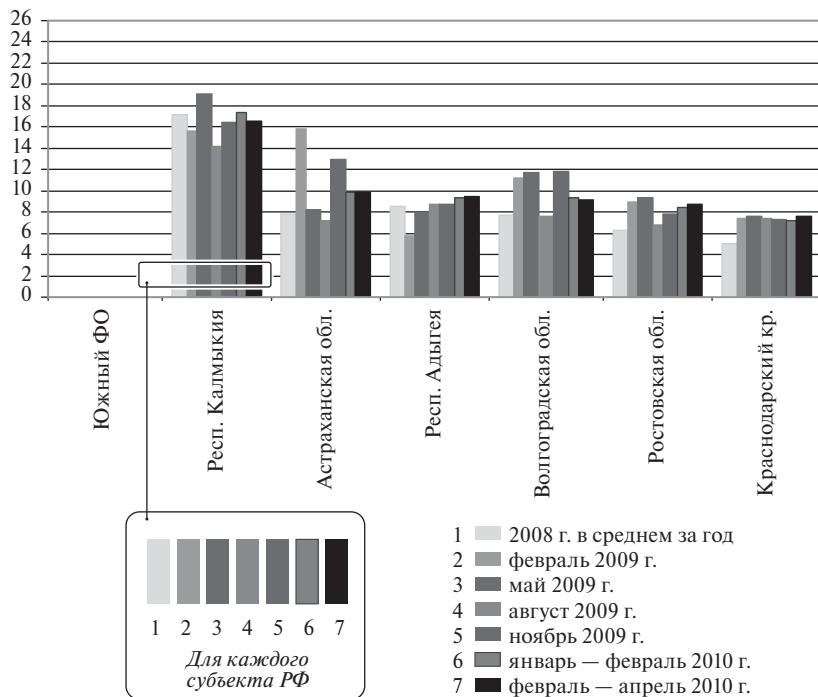
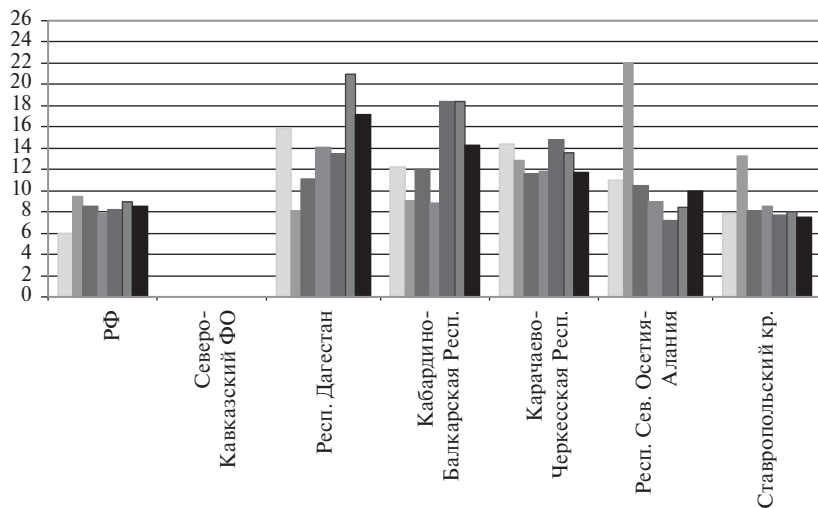
* С 2010 г. статистика публикуется в новом разрезе в связи с созданием Северо-Кавказского федерального округа.

Рис. 1.32. Динамика реальных денежных доходов, оборота розничной торговли и номинальной заработной платы в 2010 г., % к соответствующему периоду предыдущего года (рейтинг регионов по ФО сделан по динамике доходов)*





**Рис. 1.33. Уровень безработицы (по методологии МОТ)
в регионах Центра, Северо-Запада, Поволжья и Урала, %**



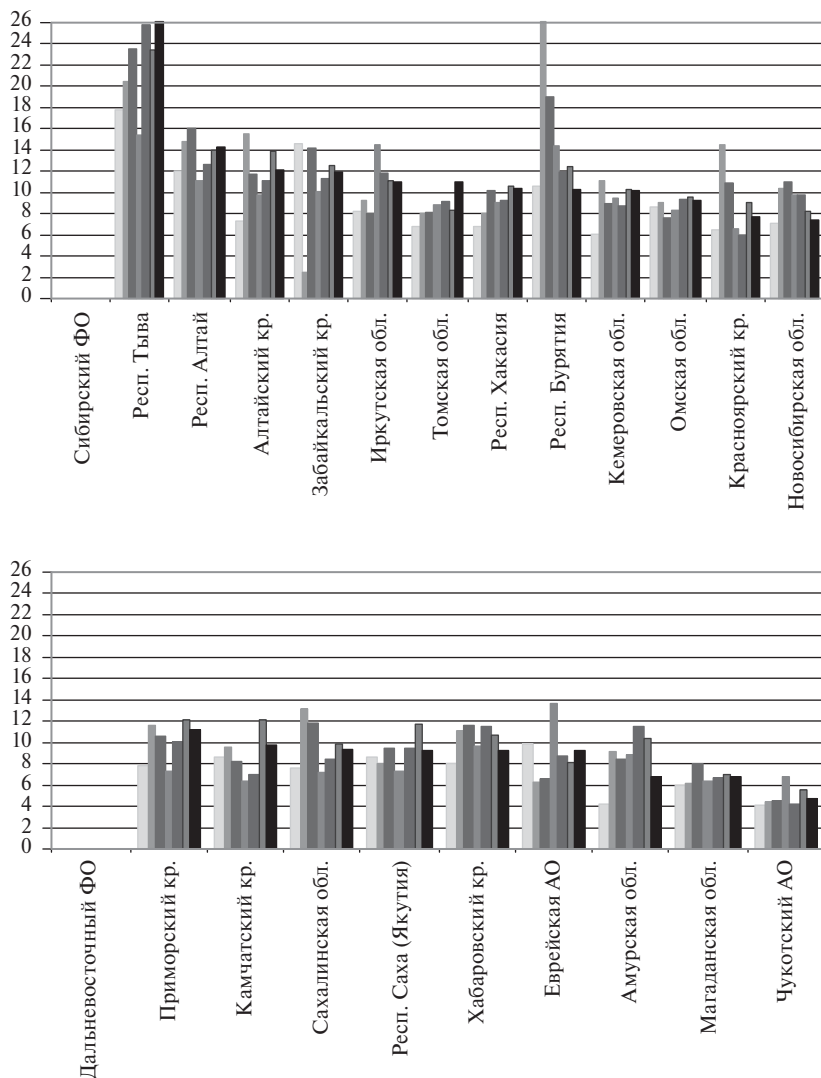
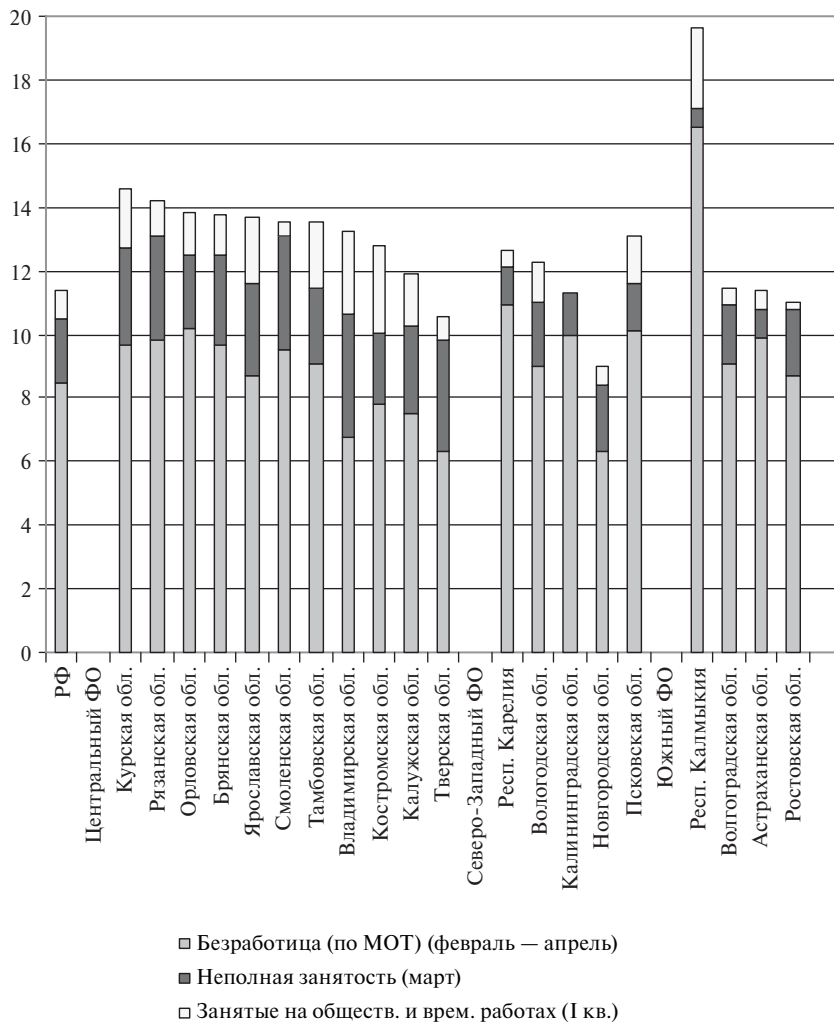


Рис. 1.34. Уровень безработицы (по методологии МОТ) в регионах Юга, Сибири и Дальнего Востока, % (без Чечни — 42% и Ингушетии — 53%)



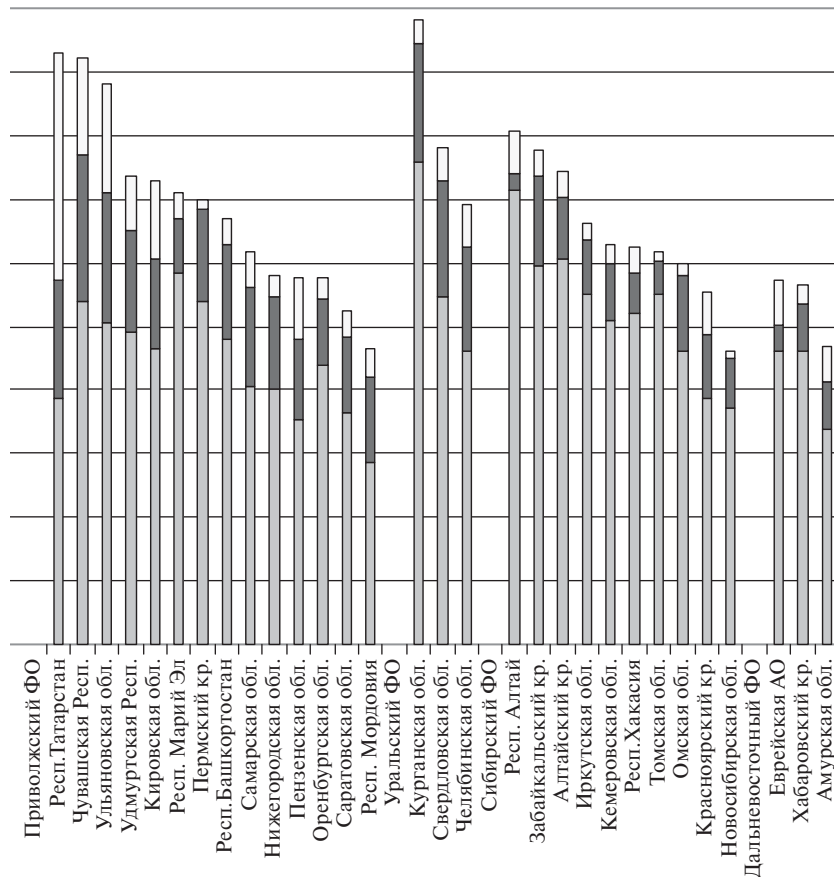
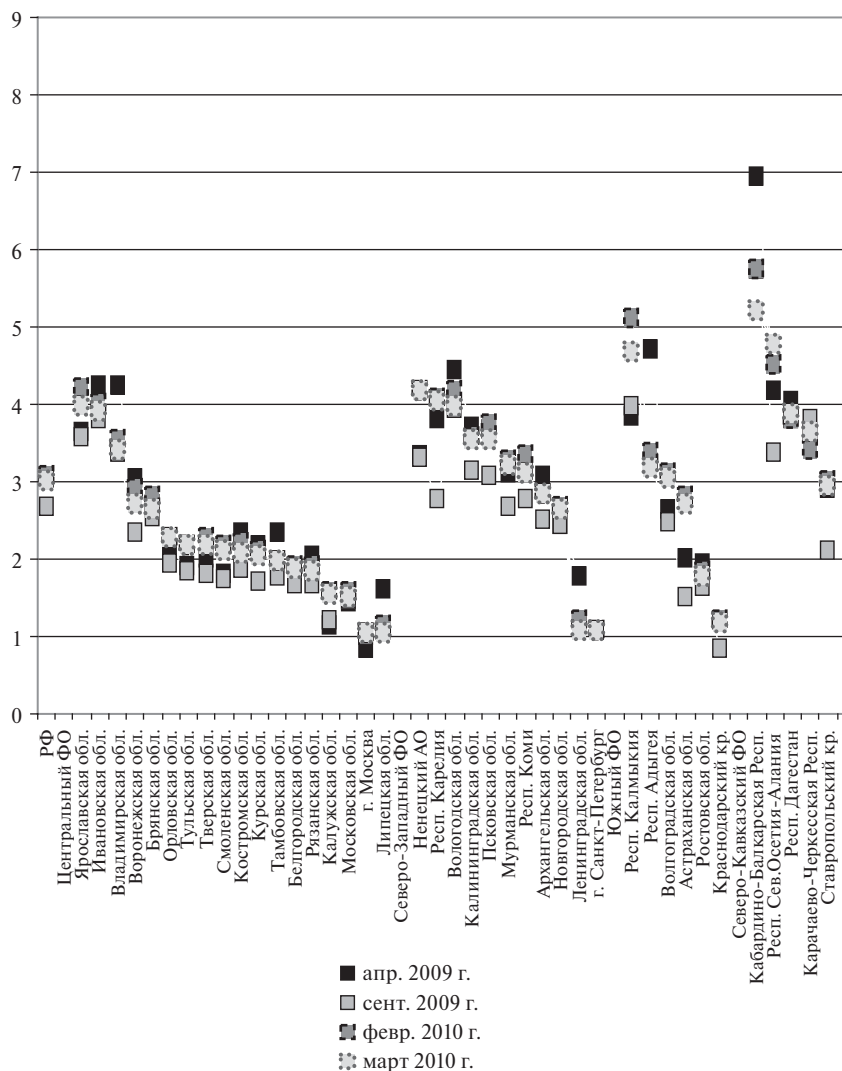


Рис. 1.35. Регионы с максимальной долей скрытых форм безработицы (неполная занятость и занятость на общественных и временных работах) в 2010 г., %



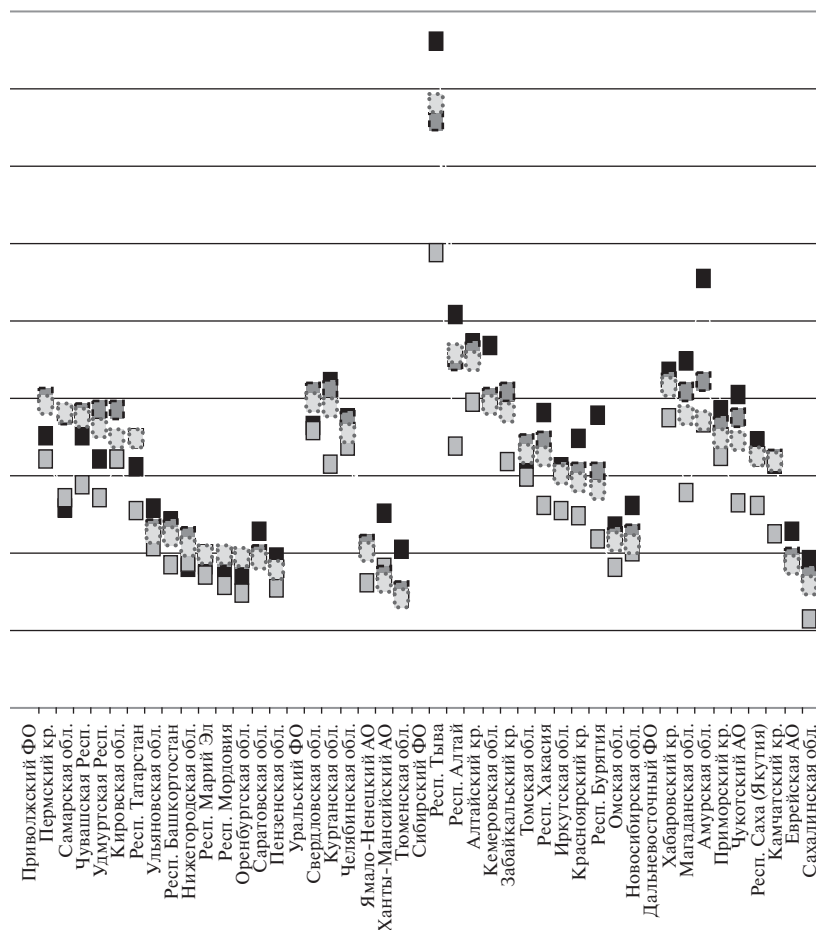


Рис. 1.36. Уровень зарегистрированной безработицы, % (рейтинг регионов по ФО, без Чечни — 59% и Ингушетии — 23%)

Сравнение разных форм открытой и скрытой безработицы, проведенное в мониторинге по итогам 2009 г., было не вполне корректным, так как данные по занятости на общественных работах рассчитываются Рострудом нарастающим итогом. В целом за год привлеченные на эти работы могли учитываться 2—3 раза, поскольку они оформлялись не на год, а на несколько месяцев. Для 2010 г. есть возможность более точно оценить роль общественных и временных работ в занятости, так как в данных за I кв. вероятность двойного счета мала.

На рис. 1.35 выделены регионы с наиболее высокой долей неполной занятости (неполная рабочая неделя и административные отпуска) и занятости на общественных и временных работах в 2010 г., а для сравнения эти данные дополнены показателем безработицы (по МОТ) в регионе.

Как и в 2009 г., наиболее распространены скрытые формы безработицы в Приволжском, Уральском (без Тюменской области) и Центральном ФО. При более точных расчетах почти всюду доминирующей формой смягчения проблем на рынке труда оказывается неполная занятость. Только Татарстан, Чувашия и Калмыкия, Владимирская, Костромская и Ульяновская области демонстрируют сверхактивность в освоении федеральных трансфертов на поддержку занятости при расширенном охвате населения общественными и временными работами. Татарстан и в 2009 г. выделялся особым усердием в освоении федеральных средств, а в I кв. 2010 г. на него приходилась четверть всех занятых на общественных и временных работах в России.

Стагнация проблем рынка труда видна и по показателям уровня зарегистрированной безработицы (рис. 1.36). После небольшого сезонного снижения (с мая по октябрь 2009 г.) показатели вернулись к пиковым значениям апреля 2009 г. Пик этот очень небольшой (3%), так как уровень зарегистрированной безработицы в России почти в 3 раза ниже, чем уровень безработицы по МОТ. В половине регионов машиностроительного Поволжья с наиболее проблемной ситуацией на рынке труда уровень зарегистрированной безработицы в начале 2010 г. был даже выше, чем в 2009 г. Это также следствие медленного, но неизбежного перетока большой по численности скрытой безработицы в открытую форму.

Анализ кризисных процессов в занятости и доходах населения регионов показывает, что средние показатели по России скрывают

очень разнородные тенденции на региональном уровне. Кризис начался в регионах экспортной экономики и скорее всего раньше в них и закончится, в регионах импортозамещения, особенно машиностроительных, позитивная динамика почти не просматривается. Инвестиции и доходы региональных бюджетов также пока не показывают положительной динамики. Снижение уровня безработицы достигнуто с помощью поддержки неэффективной занятости, что затрудняет модернизацию рынка труда. Доходы населения и заработная плата продолжают снижаться, и вряд ли этот тренд в ближайшее время сменится ростом. Уместно напомнить, что в период предыдущего финансового кризиса 1998 г. «дно» падения доходов населения было достигнуто только через год — в августе 1999 г.

Завершая анализ влияния кризиса на доходы и рынок труда, отметим, что острая фаза кризиса закончилась в декабре 2009 г. Реальные доходы населения составили 101,4% от пика экономического роста в декабре 2007 г. Реальная заработная плата в декабре 2009 г. составила 103,6% от уровня декабря 2007 г., реальная пенсия — 112,8% от уровня декабря 2007 г. Уровень бедности снизился до 13,1%, что является минимумом за весь период постсоветского развития (в 2007 и 2008 гг. — 13,4%). Вместе с тем ВВП в 2009 г. составил 97,3% от уровня 2007 г.; при безработице с учетом скрытой — 13% от уровня экономической активности; предпринимательский доход, доходы от собственности и скрытая заработная плата сократились. В целом экономика в период кризиса стала более сырьевой, не произошло санации неэффективных рабочих мест, почти не создаются новые рабочие места. Кризис развивается по сценарию, отличному от предыдущих: доходы падают медленнее, чем экономика. Отрицательная динамика средних показателей проецируется на каждое отдельное домохозяйство по-разному. Для обнаружения наиболее уязвимых в ходе кризиса групп домашних хозяйств — точек приложения адресной социальной поддержки — требуется подробное исследование на уровне микроданных, представленное в следующей главе.

ГЛАВА 2

МАСШТАБ БЕДНОСТИ И ФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ УЯЗВИМОСТИ

2.1

УРОВЕНЬ, СТРУКТУРА И РИСКИ БЕДНОСТИ РАЗНЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

2.1.1. Масштаб и динамика бедности

Каков бы ни был характер процессов в области благосостояния и доходов населения, в любой стране масштаб и динамика бедности всегда были и остаются главными социальными и политическими параметрами. Они являются значимыми критериями как общего уровня социально-экономического развития страны, так и эффективности проводимой внутренней экономической политики.

Проследить изменение доли бедного населения в России начиная с 1992 г. по настоящее время позволяют данные официальной статистики. Однако необходимо заметить, что на протяжении рассматриваемого периода подход к выделению малоимущего населения неоднократно менялся и сопоставимых данных по всем интересующим нас годам немного. Показатель доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума публиковался ежегодно. Но и его нельзя назвать абсолютно сопоставимым по годам, поскольку в 2000 и 2005 гг. имел место пересмотр состава минимальной потребительской корзины — показателя, лежащего в основе определения прожиточного минимума.

В гл. 1 мы рассматривали тенденции изменения доли бедного населения на разных этапах экономического цикла и отмечали,

что ее динамика оказалась чувствительна к эффектам экономического роста и менее чувствительна к мерам социальной политики, если они не нацелены на приоритетную поддержку бедных слоев населения. Что происходило с бедностью в результате падения экономики и антикризисной политики? Данные табл. 2.1 свидетельствуют о том, что в период кризиса бедность, обозначив сначала тенденцию к росту, в результате оказалась самой низкой за всю историю постсоветского развития: 2009 год отличается не только восстановлением предреформенного уровня доходов, но и снижением уровня бедности даже по сравнению с докризисным 2007-м.

Таблица 2.1

Динамика доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2007—2009 гг., % всего населения

	2007			2008			2009		
	I кв.	I полу- годие	год	I кв.	I полу- годие	год	I кв.	I полу- годие	год
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	18,3	15,8	13,3	16,3	14,7	13,4	17,4	15,0	13,1

Источник: Данные Росстата.

Теперь рассмотрим еще один немаловажный ракурс проблемы: как представлены категории населения в составе бедных? Данные табл. 2.2 и 2.3 указывают на следующие особенности российской бедности.

- Семьи с детьми и, соответственно, дети в возрасте до 16 лет отличаются максимальным риском бедности, который в 2008 г. в 1,4 раза превышал среднероссийский уровень. При этом риск бедности увеличивается с ростом числа детей в домохозяйстве, и неполные семьи с детьми чаще попадают в число бедных, чем полные. Несмотря на то что в 2007 г. были реализованы меры поддержки семей с детьми, разрыв между уровнем общей и детской бедности продолжал увеличиваться. Это значит, что меры стимулирования рождаемости

Таблица 2.2

**Удельный вес отдельных категорий населения
в общей численности бедных, %, все бедные = 100%**

	2000	2005	2008
Все население	100	100	100
<i>По возрастным группам</i>			
Дети в возрасте до 16 лет	23,6	21,1	22,3
В том числе:			
до 7 лет	6,0	6,5	8,4
от 7 до 16 лет	17,6	14,6	13,9
Молодежь в возрасте 16–30 лет	22,3	25,2	24,9
Мужчины в возрасте 31–59 лет	18,1	18,8	18,7
Женщины в возрасте 31–55 лет	21,1	21,1	20,6
Мужчины в возрасте 60 лет и более	4,3	3,8	3,7
Женщины в возрасте 50 лет и более	10,6	10,0	9,8
<i>По месту проживания</i>			
В городах	—	61,4	58
В сельской местности	—	38,6	42
<i>По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и старше)</i>			
Экономически активные			
В том числе:	—	60,2	61,4
занятые в экономике	—	58,4	59,7
работающие пенсионеры	—	3,5	4,2
безработные	—	1,9	1,7
Экономически неактивное население			
В том числе:	—	39,8	38,6
неработающие пенсионеры	—	15,0	14,3

Таблица 2.3

Риски бедности отдельных социально-демографических групп населения, доля населения с располагаемыми ресурсами ниже величины прожиточного минимума, %

	2000	2005	2008
Все население	29,0	17,7	13,1
<i>По возрастным группам</i>			
Дети в возрасте до 16 лет	33,7	22,1	18,3
до 7 лет	26,9	17,4	15,3
от 7 до 16 лет	36,8	25,0	20,8
Молодежь в возрасте 16–30 лет	28,9	18,0	13,2
мужчины 16–30 лет	26,5	17,3	12,5
женщины 16–30 лет	31,2	18,7	13,9
Лица трудоспособного возраста старше 30 лет	30,5	18,3	13,2
мужчины 31–59 лет	27,7	16,9	12,2
женщины 31–55 лет	33,4	19,8	14,3
Население старше трудоспособного возраста	20,9	11,9	8,4
мужчины 60 лет и более	19,6	11,5	8,3
женщины 50 лет и более	21,5	12,1	8,4
<i>По месту проживания</i>			
В городах	26,8	16,0	11,0
В сельской местности	34,9	22,4	18,9
<i>По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и старше)</i>			
Экономически активные	—	16,4	11,2
занятые в экономике	—	16,0	11,0
работающие пенсионеры	13,2	6,6	4,6
безработные	—	42,5	27,7
Экономически неактивное население	—	20,1	17,8
неработающие пенсионеры	—	18,5	15,2
Соотношение доли бедных среди детей в возрасте до 16 лет с долей бедных среди всего населения, раз	1,16	1,25	1,40
Соотношение доли бедных среди населения старше трудоспособного возраста с долей бедных среди всего населения, раз	0,72	0,67	0,64

не повлекли сокращения бедности, способного изменить соотношение между общей и детской бедностью. Важно подчеркнуть, что ситуация, когда уровень детской бедности существенно превышает масштаб бедности для населения в целом, не характерна для всех стран. В частности, в Скандинавских странах уровень бедности среди детей ниже, чем среди населения в целом, а в ряде европейских стран, например во Франции, Германии, Греции и Словении, он сопоставим со среднестрановым.

- Пенсионеры, наоборот, характеризуются более низкими рисками бедности. И эта тенденция усиливалась в годы экономического подъема, несмотря на то что в этот период темп роста реальной пенсии отставал от темпов роста доходов и заработной платы. В основе данного противоречия лежат два фактора: 1) треть пенсионеров являются работающими пенсионерами, 2) система социальной защиты сориентирована на приоритетную поддержку пожилых.
- В общей численности бедного населения широко представлены работающие, их удельный вес среди бедных не сокращается несмотря на политику ускоренного роста минимальной заработной платы. Данная группа перестанет лидировать среди бедных только тогда, когда минимальная заработная плата достигнет хотя бы 150% величины прожиточного минимума (ПМ). В этом случае из числа бедных будут выведены супружеские пары работников с минимальной оплатой труда, воспитывающие одного ребенка. При повышении минимальной заработной платы до величины прожиточного минимума — именно эта политика реализуется в настоящий момент — задача преодоления бедности не решается даже при минимальной иждивенческой нагрузке (один ребенок в семье с двумя родителями, получающими минимальную заработную плату). Сокращается дефицит дохода, но принадлежность к бедным сохраняется. По самым оптимистичным оценкам, в апреле 2009 г. у 25% работающих заработная плата была ниже данного уровня, 70% среди них имели детей. Зарплата ниже 200% ПМ, когда один работник может обеспечить минимальное потребление одному ребенку, была

у 37,4% работников, следовательно, в случае даже когда оба родителя работают, с такой заработной платой они не могут гарантировать потребление на уровне прожиточного минимума для двух детей. Размер минимальной заработной платы на уровне прожиточного минимума при занятости обоих родителей защищает однодетные и двухдетные семьи только от экстремальной бедности.

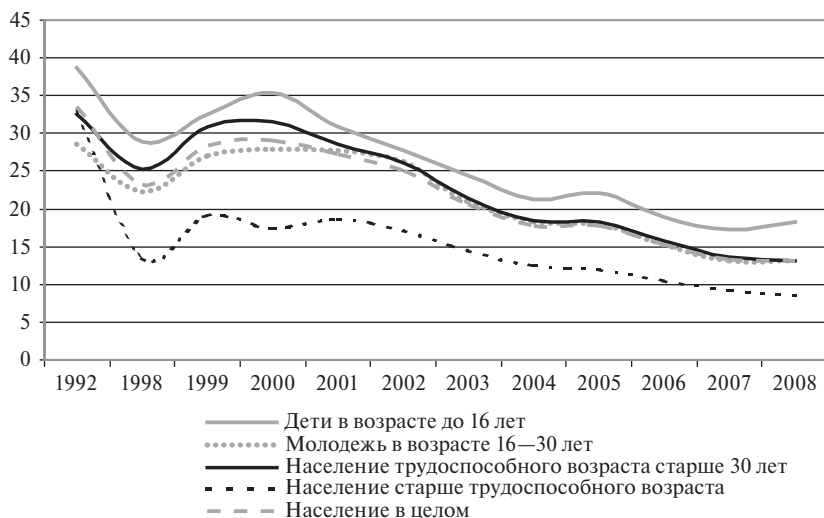
- В остальном профиль российской бедности соответствует традиционным характеристикам. Сельские жители в 2 раза чаще оказываются в числе бедных. Безработные, экономически неактивные, получатели социальных пенсий и пенсий по инвалидности отличаются максимальными рисками бедности.

В целом на фоне двукратного сокращения уровня бедности соотношение представительства основных социально-демографических групп в структуре бедного населения не изменилось. По-прежнему самая массовая категория бедных — это население в трудоспособном возрасте, среди которого по рискам бедности лидирует молодежь. Представительство молодых в кругу бедных выше, чем в общей численности населения. Дети отличаются максимальными рисками бедности, а пожилые, наоборот, имеют риск бедности ниже, чем в среднем по стране.

Положение перечисленных категорий населения требует более детального описания. Для того чтобы целостно представить проблему бедности в России, необходимо не только выявить риски бедности этих категорий, но и описать основные ее причины. Кроме того, следует коснуться не только индивидуального, но и домохозяйственного уровня проблемы.

2.1.2. Уровень, структура и риски бедности семей с детьми

В период рецессии 1990-х гг. дети оказались в зоне максимальных рисков бедности, и экономический рост не смог прервать данной тенденции, а в относительном измерении, как уже отмечалось, она усилилась: в 1992 г. риск бедности детей был на 16% выше общенационального, в 2000 г. — на 20% выше общенационального, а в 2008 г. разрыв увеличился до 30% (рис. 2.1).

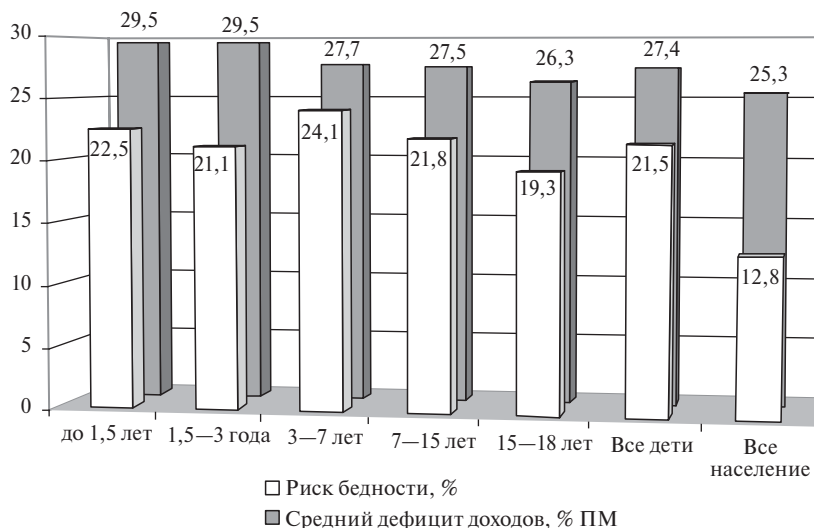


Источники: Социально-экономические индикаторы бедности. М.: ФСГС. 2009. С. 11; Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: ФСГС. Сборники 2001–2005 гг.

Рис. 2.1. Риски бедности разных групп населения

Данные независимых социологических обследований свидетельствуют о том, что на самом деле этот разрыв еще выше: в 2007 г. риск бедности детей до 18 лет был в 2 раза выше общенационального¹. По глубине бедности в самом уязвимом положении оказываются дети в возрасте до 3 лет, по распространенности бедности — дети 3–7 лет. Семья, столкнувшись с резким падением доходов после рождения ребенка, стремится как можно быстрее их восстановить. Когда ребенок достигает возраста полутора лет, большинство женщин возвращаются на рынок труда, но это не позволяет поднять душевые доходы до прежнего уровня. Глубина бедности сокращается, но семья продолжает испытывать серьезные материальные трудности, поэтому остается проблема низкого уровня благосостояния детского населения, которая должна решаться за счет роста трудовых доходов родителей и развития программ государственной социальной поддержки (рис. 2.2).

¹ UNICEF (2007). New Measures Supporting Families with Children: Improving Living Standards and Raising Birthrates? Prepared by L. Ovcharova, A. Pishniak and D. Popova. Moscow: UNICEF.



Источник: Рассчитано по данным обследования НОБУС, актуализированного на конец 2006 г.

Рис. 2.2. Риски и глубина бедности детей в возрасте до 18 лет

Семьи с детьми являются самой массовой группой бедных (табл. 2.4). Несмотря на то что в общей численности домохозяйств семьи с детьми до 16 лет составляют чуть более трети, среди бедных вес этой группы достигает 50%, а среди крайне бедных — более 60%. На них также приходится более 60% совокупного дефицита располагаемых ресурсов, что свидетельствует о глубокой бедности данного типа семей.

Таблица 2.4

Показатели бедности и дефицита располагаемых ресурсов в социально-демографических группах в период 2003—2007 гг., %
(по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств)

	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6
Все малоимущие домохозяйства	100	100	100	100	100
В том числе:					
без детей	47,4	49,3	50	51,2	50,7
имеющие детей в возрасте до 16 лет	52,6	50,7	50	48,8	49,3

Окончание табл. 2.4

1	2	3	4	5	6
В том числе:					
1 ребенка	33,5	32,4	31,2	29,9	29,6
2 детей	15,8	15	15,2	15,2	15,7
3 детей и более	3,2	3,2	3,6	3,7	4
Все крайне бедные домохозяйства	100	100	100	100	100
В том числе:					
без детей	33,6	36,6	38	38,8	37,9
имеющие детей в возрасте до 16 лет	66,4	63,4	62	61,2	62,1
В том числе:					
1 ребенка	35,8	34,4	32,9	31,1	31,6
2 детей	23,6	22	20,9	21,4	20,8
3 детей и более	7	7	8,2	8,7	9,7
Совокупный дефицит располагаемых ресурсов малоимущих домохозяйств	100	100	100	100	100
В том числе:					
без детей	33,4	35,7	36,5	37,5	36,7
имеющие детей в возрасте до 16 лет	66,6	64,3	63,5	62,5	63,3
В том числе:					
1 ребенка	36,7	35,7	34,4	33	33,2
2 детей	23	21,7	21,4	21,5	21,6
3 детей и более	7	6,9	7,7	8	8,6
Все обследованные домохозяйства	100	100	100	100	100
в том числе:					
без детей	63,6	65,7	65,7	66,6	66,1
имеющие детей в возрасте до 16 лет	36,4	34,3	34,3	33,4	33,9
в том числе:					
1 ребенка	25,9	24,7	24,1	23,2	22,8
2 детей	9,1	8,4	8,7	8,8	9,5
3 детей и более	1,4	1,3	1,5	1,4	1,5

Источники: Социально-экономические индикаторы бедности. М.: ФСГС, 2009. С. 11. Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: ФСГС. Сборники 2001–2008 гг.

Примечание. В ОБДХ бедные/малоимущие домохозяйства — это домохозяйства со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже величины прожиточного минимума. Крайне бедные домохозяйства — это домашние хозяйства с уровнем располагаемых ресурсов в 2 раза и более ниже величины прожиточного минимума. Дефицит располагаемых ресурсов бедных определяется как сумма денежных средств, необходимая для доведения располагаемых ресурсов малоимущих домохозяйств до величины прожиточного минимума.

Таблица 2.5

**Показатели риска и глубины бедности
социально-демографических групп, % (по располагаемым ресурсам)**

	Доля группы среди всех домохозяйств	Профиль бедности		Риск бедности	
		Доля группы в общей численности бедных	Доля группы в общем дефиците располагаемых ресурсов	Доля бедных в группе	Средний дефицит располагаемых ресурсов, % ПМ
Семьи с детьми:	36,6	61,3	78	52,3	18,7
супружеская пара с 1 ребенком	10,1	11,8	10,5	30,3	8,2
супружеская пара с 1 ребенком и другими родственниками	6,6	9,9	12,4	39	10,8
супружеская пара с 2 детьми	6,4	12,1	16,6	49,1	16,2
супружеская пара с 2 детьми и другими родственниками	1,5	3,3	5,8	56,6	18,5
супружеская пара с 3 детьми и более	1,1	3,2	7,7	71,6	32,3
супружеская пара с 3 детьми и более и другими родственниками	0,3	0,8	2,3	72,1	29
матери (отцы) с детьми	4,9	9,2	8,1	48,9	17,6
матери (отцы) с детьми и другими родственниками	5,7	11	14,5	50,5	16,9
Семьи без детей	63,4	38,7	22	15,2	3,7
пенсионеров	28,7	9	1,7	8,1	1,4
трудоспособных	34,7	29,8	20,4	22,3	6
В среднем по всем семьям	100	100	100	26	10

Данные официальной статистики, представленные в табл. 2.4, показывают, что несмотря на экономический рост и рост доходов населения, в последние 5 лет соотношения в уровне жизни и бедности отдельных демографических групп домохозяйств стабильны. С целью детального анализа показателей бедности правомерно обращение к данным обследования НОБУС, проведенного в 2003 г. (табл. 2.5). Согласно этим данным, экстремальные уровни риска и глубины бедности характерны для многодетных семей. Неполные

семьи также составляют уязвимую группу с точки зрения бедности. Вместе с тем даже появление второго ребенка в полной семье повышает риск бедности до 50%. Таким образом, на основе официальной статистики и данных независимого обследования можно сделать вывод о преимущественно «детском лице» бедности в современной России за счет как глубокой бедности традиционных групп риска, так и попадания в число бедных семей, вполне благополучных с точки зрения демографических характеристик. Объективная реальность такова, что рождение второго ребенка в семье — это в сложившихся экономических условиях ориентация на потребительское поведение бедных.



Источник: Рассчитано по данным обследования НОБУС, 2003.

Рис. 2.3. Распространенность и концентрация основных факторов бедности семей с детьми, % общей численности семей с детьми

Определяя факторы бедности домохозяйств с детьми, можно выделить три основных: а) высокая иждивенческая нагрузка детьми; б) отсутствие работы у трудоспособных и в) низкие индивидуальные доходы граждан в трудоспособном возрасте (рис. 2.3). Среди бедных семей с детьми высокая, по российским меркам, иждивенческая нагрузка (более одного ребенка на двух

трудоспособных) характерна для большей половины, но этот фактор не является лидером среди факторов бедности. В 72% семей с детьми есть взрослые, индивидуальные доходы которых ниже величины прожиточного минимума. Другими словами, помимо детской иждивенческой нагрузки для них характерна иждивенческая нагрузка взрослыми. Отсутствие доходного занятия у трудоспособных — распространенное явление у бедных семей с детьми (33%). Следует отметить, что обозначенные факторы бедности широко представлены и в кругу небедных семей, однако они компенсируются доходами других членов семьи.

Хотя бы один из трех выделенных нами факторов бедности присутствует у 95% бедных домохозяйств с детьми. Однако глубина и продолжительность бедности усугубляются в случае, когда этому способствует несколько факторов одновременно. Присутствие двух факторов бедности наблюдается у 56% бедных семей с детьми, а максимальной концентрацией исследуемых причин бедности отличается практически каждая 10-я бедная семья с детьми. Это значит, что есть такие зоны детской бедности, где она является следствием сложных причинно-следственных связей. Поэтому важным представляется посмотреть на сочетание факторов разного типа в отдельных домохозяйствах. Ситуация, когда бедность обусловлена только факторами, связанными с рынком труда, превалирует: у 40% бедных семей с детьми наблюдаются только факторы данного типа. Ситуация, когда бедность обусловлена только высокой демографической нагрузкой, характерна всего для 11% бедных семей с детьми. Подчеркнем, что меры государственной политики, направленные на повышение уровня жизни семей с детьми, в первую очередь должны быть связаны с преодолением проблем, сложившихся на рынке труда, — сокращением широкой распространенности низкой заработной платы и содействием в трудоустройстве тем, кто ищет работу. Если говорить о политике, благоприятной для женщин с детьми, то здесь, очевидно, успешными будут стратегии, направленные на развитие гибких форм занятости, позволяющих сочетать уход за детьми и экономическую активность.

До сих пор мы говорили о бедности семей с детьми в терминах доходов, однако доход — далеко не единственный и не всегда надежный индикатор благосостояния. Для того чтобы получить полное представление о благосостоянии детей, обратимся к данным

независимого социологического обследования СПРИЛО¹, в ходе которого была предпринята одна из первых в российской практике попыток оценить бедность тремя разными способами: на основе официального российского подхода, базирующегося на абсолютной концепции бедности, на основе метода относительных деприваций и субъективных оценок респондентов.

Таблица 2.6

Риски относительных деприваций для детей, %

Возраст детей	Кто-то в семье не учится, так как вынужден работать	Кто-то в семье не обращался за медпомощью, так как ее нет, либо она платная, либо не смог купить лекарства	Ограничивали питание из-за нехватки денег, ели мясо, птицу, рыбу раз в неделю и реже	Жилье ветхое, требует ремонта, холодное, сырое, тесное, без удобств	Кому-то в семье давно не обновляли одежду и обувь или дети пользуются поношенной из-за нехватки средств
до 1 года	2,8	25	16,7	30,6	36,1
от 1 до 3 лет	7,7	20,8	16,9	20,8	24,6
от 3 до 7 лет	4,4	29,7	15,4	20,9	22
от 7 до 15 лет	2,4	23,5	15,8	19,1	22,6
от 15 до 18 лет	6	22,6	16,3	13,3	22,6
Все дети	4,4	23,9	16	18,2	23,2
Все респонденты	3,6	26,6	18,1	14,6	28,4

Источник: Рассчитано по данным СПРИЛО.

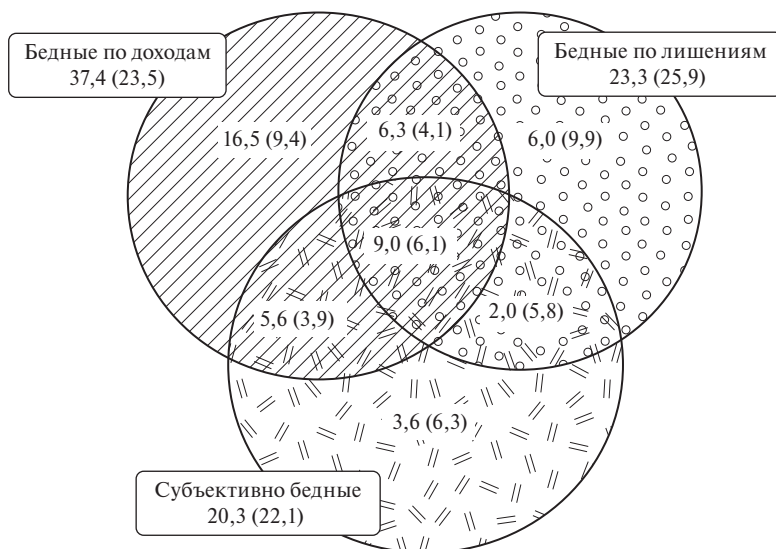
Анализ табл. 2.6 показывает, что дети реже испытывают лишения, связанные с недостаточным питанием, нехваткой одежды и обуви, а также с недоступностью медицинских услуг, чем респонденты в среднем по выборке. Тем не менее практически четверть всех детей проживают в семьях, испытывающих трудности

¹ Опрос проведен под руководством НИСП и Birks Sinclair Ltd. (UK) в рамках проекта «Стратегия содействия сокращению бедности в Ленинградской области» во II кв. 2005 г. на случайной выборке 2690 домохозяйств, или 6790 респондентов, проживающих в Ленинградской области. Информацию о проекте СПРИЛО можно получить на сайте: <http://www.sprilo.ru>.

с обновлением одежды и обуви (23%) и доступом к медицинской помощи и лекарствам (24%), а 16% детей проживают в семьях, вынужденных ограничивать питание. Говоря о последнем лишении, отметим, что ему в одинаковой степени подвержены дети всех возрастов. Что касается доступности медицинских услуг, то, в-первых, семьи с детьми — это, как правило, более молодые семьи, а молодые люди реже имеют проблемы со здоровьем или меньше обращают на них внимание. Во-вторых, услуги детских поликлинических учреждений в связке с работой медсестер в детских садах и школах (там, где они налажены) являются бесплатными. Самый высокий уровень депривации по показателю доступности медицинской помощи имеют дети в возрасте 3—7 лет и дети до 1 года. Проблема нехватки одежды и обуви также становится очень серьезной для самых маленьких. Дети гораздо чаще, чем другие респонденты, имеют плохие жилищные условия: в некачественном жилье живет практически каждый 5-й ребенок, в том числе каждый 3-й в возрасте до 1 года. Уровень депривации, связанной с невозможностью продолжения образования, у детей также выше, чем в среднем для всех респондентов. Самыми уязвимыми в этом отношении являются дети в возрасте 1—3 лет и 15—18 лет. Первые — потому что от продолжения образования вынуждены отказываться их молодые родители, вторые — потому что сами дети в этом возрасте вынуждены прекращать образование и начинать работать.

На основе совмещения абсолютной (официальной) оценки бедности, оценки, полученной методом относительных лишений, и субъективной оценки респондентов была построена комбинированная линия бедности (рис. 2.4)¹. Обращает на себя внимание тот факт, что, имея более высокие риски абсолютной бедности, чем население в целом, дети не являются лидерами с точки зрения субъективной бедности и бедности, выявленной методом относительных лишений (деприваций). В данном случае в лидерство по бедности перемещаются пожилые, что соответствует стереотипу

¹ Подробный анализ детской бедности на основе различных подходов проведен в статье: Бурдяк А.Я., Попова Д.О. Причины бедности семей с детьми (по результатам выборочного обследования домохозяйств Ленинградской области). SPERO, 2007. С. 31—56.



Примечание. В скобках приведены оценки бедности в целом по населению.

Источник: Рассчитано на основе данных СПРИЛО, 2005.

Рис. 2.4. Детская бедность согласно разным критериям бедности, %

Таблица 2.7

Риски бедности детей при разных подходах к ее определению, %

Возраст детей	Все дети	Бедность по доходам	Бедность по лишениям	Бедность по субъективной оценке	Бедность по трем критериям (комбинированная оценка)
до 1 года	100,0	41,7	33,3	8,3	8,3
от 1 до 3 лет	100,0	44,2	22,5	18,6	10,9
от 3 до 7 лет	100,0	35,7	26,9	23,1	12,1
от 7 до 15 лет	100,0	33,8	22,8	22,6	8,6
от 15 до 18 лет	100,0	40,4	21,7	17,2	7,5
Все дети	100,0	37,4	23,4	20,2	9,1
Все респонденты	100,0	23,5	25,9	22,1	6,1

Источник: Рассчитано по данным СПРИЛО, 2005.

российских представлений о бедности. Следовательно, есть подходы к определению бедности, корреспондирующие с преобладающим в сознании населения «портретом» бедности. Комбинированная линия бедности устраняет погрешности идентификации бедных, неизбежные при использовании каждого метода в отдельности. Во-первых, доля бедных по комбинированной линии бедности значительно меньше; именно выделенная таким образом группа бедного населения должна стать приоритетной для адресных социальных программ. Во-вторых, становится очевидным, что адресатами этих программ должны стать преимущественно семьи с детьми, так как в случае использования комбинированной линии бедности дети имеют гораздо более высокий риск оказаться бедными (9%), чем население в среднем (6,1%).

Сопоставление рисков бедности по разным критериям в возрастных группах детей (табл. 2.7) демонстрирует, что в наиболее рискованном положении, с точки зрения абсолютной бедности, оказываются самые маленькие дети (до 3 лет) и взрослые дети (от 15 до 18 лет). Дети в возрасте до 1 года являются самыми уязвимыми с точки зрения относительной бедности. Максимальное число детей, бедных по субъективной оценке, концентрируется в средней возрастной группе (от 3 до 15 лет). Самые маленькие дети (до 1 года) имеют низкую вероятность оказаться в числе субъективно бедных. Как уже было сказано выше, дети в 1,5 раза чаще, чем другие респонденты, попадают в число бедных сразу по трем критериям бедности. Наибольшее число бедных, согласно комбинированной оценке, наблюдается среди детей в возрасте от 3 до 7 лет и от 1 года до 3 лет.

Анализируя аспекты проявления бедности семей с детьми и распространенность форм депривации домохозяйств, нужно помнить, что благосостояние в широком смысле этого слова определяется не только материальными факторами. Период 1990 — начала 2000-х гг. характеризовался расширением спектра неблагополучия детей даже в семьях с высоким уровнем материального достатка, увеличением числа проблемных семей с детьми и как следствие неспособностью семьи в целом как института обеспечить воспитание и содержание детей, что в итоге привело к росту социального сиротства. В табл. 2.8 представлены виды депривации, способствующие неблагополучию детей. Выделяя разные

виды депривации, мы стремились к тому, чтобы проявление проблем было весьма острым. Например, если говорить о депривации по доходу, то это бедность, глубина которой соответствует уровню 25% регионального прожиточного минимума, а если о ненадлежащих условиях проживания — это означает отсутствие всех коммунальных услуг, кроме водоснабжения. Анализ показывает, что самыми болезненными проблемами для семей с детьми являются экстремально плохие жилищные условия и острый дефицит дохода, за ними следует высокий уровень конфликтности в семье и только после него — все остальные виды депривации.

Таблица 2.8

Рейтинг видов глубокой внутрисемейной депривации

Виды глубокой депривации	Факторные нагрузки*
<i>По доходу</i> Душевые совокупные доходы ниже 0,4 регионального ПМ, и семья с большим трудом сводит концы с концами	0,609
<i>По жилью</i> Из коммунальных услуг есть только вода, площадь жилья ниже социальной нормы, плохие условия по субъективной оценке и нет второго жилья	0,610
<i>По уровню комфортности семейной среды для детей</i> Родители не принимают решения, как растить детей, или очень часто имеют разногласия по вопросу их воспитания, или совсем не удовлетворены распределением обязанностей по воспитанию детей	0,278
<i>По социальным услугам</i> Родители не пользуются ни одним видом услуг по уходу за детьми и их воспитанию	0,217
<i>По индексу конфликтности</i> Семьи с самым высоким уровнем конфликтности (верхний квинтиль распределения индекса конфликтности)	0,465
<i>По уровню семейных ценностей</i> Крайне низкий уровень традиционных семейных ценностей	0,323

* Факторы выделены на основе однофакторного анализа методом главных компонент, вращение варимакс.

Источник: Рассчитано по данным обследования РИДМИЖ. Выборка 1709 супружеских пар с детьми до 14 лет, которые участвовали в первой и во второй волне обследования (2004 и 2007 гг.).

Как подсказывает здравый смысл и опыт проведенной работы, в большинстве случаев критическое положение сопряжено с комбинацией проявлений неблагополучия. Разумным решением становится фокусировка внимания на группах семей, которые можно назвать кризисными сразу по нескольким признакам. Однако данные, представленные в табл. 2.9, указывают на то, что имеет место деконцентрация семейных проблем разного рода. Примерно 28% полных семей с детьми до 14 лет относятся к категории депривированных по одному из 6 критериев. Однако из этих 28% домохозяйств для большинства характерно наличие единственного вида неблагополучия. Только 4,6% домохозяйств страдают от 2 форм депривации, и менее 1% являются депривированными по 3 и 4 основаниям. Данная оценка является доводом, и очень веским, в пользу разработки и внедрения точечных мер работы с проблемой семейного неблагополучия и социального сиротства в России. В условиях широкой распространенности деприваций как таковых, но низкой концентрации их форм внутри домохозяйств охват социальными программами всех проблемных семей с детьми становится не только сложнореализуемой мерой (как организационно, так и ресурсно), но и неэффективной. Работа должна проводиться с этими примерно 5% домохозяйств, поскольку есть все основания предполагать, что дети, проживающие в таких семьях, являются самой уязвимой группой. Именно этот сегмент семей является источником социального сиротства.

Таблица 2.9

Концентрация различных форм глубокой семейной депривации

Число деприваций	Число супружеских пар с детьми до 14 лет	Доля супружеских пар с детьми до 14 лет, %
0	1230	72,0
1	387	22,6
2	79	4,6
3	12	0,7
4	1	0,1
Всего	1709	100,0

Источник: Рассчитано по данным обследования РИДМИЖ. Выборка 1709 супружеских пар с детьми до 14 лет, которые участвовали в первой и во второй волне обследования (2004 и 2007 гг.).

2.1.3. Анализ уровня, структуры и рисков бедности пенсионеров

Масштабы бедности пенсионеров по данным статистики

Представления о том, что пенсионеры — одна из наиболее бедных категорий российского населения, обычно формируются под влиянием данных об уровне пенсий, в том числе по отношению к показателям, характеризующим официальную черту бедности (к прожиточному минимуму) и доходы трудоспособного населения (к заработной плате). Действительно, после кризиса 1998 г. и вплоть до 2008 г. средний размер назначенных пенсий так и не мог заметно превысить психологически важный уровень прожиточного минимума пенсионера. А величина базовой части трудовой пенсии по старости — своего рода минимальная социальная гарантия в области пенсионного обеспечения¹ — приблизилась к половине прожиточного минимума лишь в 2007 г. после серии значительных индексаций, намного превосходивших темпы инфляции. Одновременно с этим соотношение между средней пенсией и средней начисленной заработной платой, известное как коэффициент замещения, неуклонно снижалось начиная с первого года пенсионной реформы (2002 г.), достигнув абсолютного минимума к 2007 г., когда средняя пенсия составляла менее 23% средней заработной платы. Несмотря на то что весь период экономического роста реальные пенсии увеличивались, их рост отставал от роста других доходов в реальном выражении, что свидетельствовало об ухудшении материального положения пенсионеров относительно других социальных групп.

Тем не менее очевидно, что пенсия хотя и основной, но не единственный источник доходов населения пенсионных возрастов (мужчин 60 лет и старше, женщин 55 лет и старше). По российскому законодательству пенсионеры имеют право работать, сохраняя возможность получать и заработную плату, и пенсию в полном объеме. Кроме того, многие пенсионеры имеют право

¹ По отношению к этому показателю рассчитываются величины базовых частей других трудовых пенсий (по инвалидности, потере кормильца), а также социальных пенсий. Вместе с тем следует отметить, что ни один пенсионер по старости не получает только базовую часть трудовой пенсии, поэтому реальная величина минимальной пенсии по старости всегда выше, чем ее базовая часть.

на получение натуральных льгот или ежемесячных денежных выплат (ЕДВ). Соответственно, для оценки уровня жизни пенсионеров и их семей следует перейти от анализа динамики размера пенсий к анализу уровня среднедушевых доходов или располагаемых ресурсов.

Официальный уровень бедности населения, показывающий долю населения с душевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, определяется Росстатом на основе данных о распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов (табл. 2.10)¹. Приведенные данные говорят о том, что на протяжении всех лет, за исключением 1992 г., риски бедности населения пенсионных возрастов были ниже, чем у других социальных групп. При этом уровни бедности женщин пенсионных возрастов были выше, чем уровни бедности мужчин, однако указанные различия со временем стали меньше и к 2007—2008 гг. практически сошли на нет.

Этот вывод подтверждается и в случае перехода от показателей бедности населения различных возрастов к социально-демографическому составу малоимущих и крайне бедных² домохозяйств. К сожалению, публикуемая Росстатом информация не содержит показателей уровней бедности домохозяйств пенсионеров. Поэтому в качестве косвенного индикатора можно опираться лишь на доли домохозяйств одиночек пенсионного возраста в составе всех малоимущих и крайне бедных домохозяйств и сравнивать эти показатели с долями одиночек пенсионного возраста в составе всех домохозяйств (табл. 2.11). В соответствии с табл. 2.11 доля одиночек пенсионного возраста в составе малоимущих домохозяйств почти втрое ниже, чем их доля в составе всех домохозяйств, что свидетельствует о более низких рисках бедности. Тем не менее, несмотря на стабильность доли одиночек старше трудоспособного возраста в составе всех домохозяйств в 2004—2007 гг., в этот период наблюдалось некоторое повышение доли этой категории в составе малоимущих и крайне бедных домохозяйств. Соответственно,

¹ Ряды распределения строятся с применением метода имитационного моделирования на основе данных выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств.

² Малоимущие располагают ресурсами ниже величины прожиточного минимума, крайне бедные — ниже половины прожиточного минимума.

Таблица 2.10

Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума по основным возрастным группам, % от общей численности населения соответствующей возрастной группы

	1992	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Все население	33,5	22,4	20,8	23,3	28,4	28,9	27,3	25,0	20,3	17,6	17,7	15,2	13,3	13,1
Население старше трудоспособного возраста, всего	*	*	*	*	*	*	*	*	14,5	12,5	11,9	10,4	9,1	8,4
Мужчины в возрасте 60 лет и более	29,0	8,5	7,1	11,9	17,1	19,4	17,7	16,3	*	*	11,5	10,2	9,1	8,3
Женщины в возрасте 55 лет и более	36,8	13,8	10,9	15,1	21,1	21,3	19,5	17,8	*	*	12,1	10,5	9,1	8,4

Таблица 2.11

Доля домохозяйств соответствующей категории, %

Состав домохозяйств	Доля	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1 человек	от числа всех малоимущих домохозяйств	8,8	7,6	6,9	6,5	6,2	6,4	6,8	6,9
	от числа всех крайне бедных домохозяйств	3,8	3,4	3,1	2,7	2,8	2,7	3,2	2,9
	от общего числа домохозяйств	*	*	*	18,9	18,9	18,8	18,8	18,7
В том числе:									
1 человек старше трудоспособного возраста	от числа всех малоимущих домохозяйств	6,1	5,0	4,7	4,3	4,1	4,5	4,8	5,1
	от числа всех крайне бедных домохозяйств	2,2	1,8	1,7	1,2	1,2	1,4	1,6	1,7
	от общего числа домохозяйств	*	*	*	11,9	11,7	11,5	11,7	11,6

Таблица 2.12

Доля населения соответствующей категории, %

По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и старше)	Доля	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Занятые в экономике	от числа всего малоимущего населения	*	*	*	*	58,7	58,2	58,1	58,4	58,7	59,4
	от числа всего крайне бедного населения	*	*	*	*	55,6	54,5	53,4	54,8	55,1	54,5
	от общей численности населения	*	*	*	*	*	62,5	63,9	64,9	66,1	67,6
из них работающие пенсионеры	от числа всего малоимущего населения	1,2	1,1	1,4	1,3	2,9	3,0	3,3	3,5	3,8	4,1
	от числа всего крайне бедного населения	*	*	*	*	1,9	2,1	2,1	2,5	2,6	2,7
	от общей численности населения	*	*	*	*	*	6,4	7,2	7,8	8,7	9,0
Экономически неактивное население	от числа всего малоимущего населения	*	*	*	*	38,8	39,5	39,8	39,8	39,5	38,9
	от числа всего крайне бедного населения	*	*	*	*	40,2	41,4	42,8	42,1	41,7	42,5
	от общей численности населения	*	*	*	*	*	36,1	34,9	34,1	32,9	31,4
из него неработающие пенсионеры	от числа всего малоимущего населения	9,8	12,2	14,2	13,5	16,1	16,2	15,7	15,0	15,1	15,1
	от числа всего крайне бедного населения	*	*	*	*	12,8	12,9	12,6	11,2	11,4	11,7
	от общей численности населения	*	*	*	*	*	17,7	16,6	15,4	14,7	13,9

Источники: Социально-экономические индикаторы бедности, 2009; Социальное положение и уровень жизни, 1998, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005.

несмотря на то что риски бедности одиночек пенсионного возраста остаются ниже средних по выборке, в последние перед кризисом 2008 г. они несколько увеличились.

За счет чего могли расти риски бедности пенсионеров? Отчасти на этот вопрос отвечает табл. 2.12, в которой представлена динамика долей работающих и неработающих пенсионеров в составе всего населения, а также малоимущего и крайне бедного населения. В соответствии с табл. 2.12 доли работающих пенсионеров в общей численности населения в период с 2003 по 2007 г. росли, а доли неработающих пенсионеров, напротив, сокращались, что соответствует наблюдаемой по данным статистики Пенсионного фонда России (ПФР) тенденции роста занятости пенсионеров. Аналогичным образом менялись и доли указанных категорий в составе малоимущего и крайне бедного населения.

Тем не менее, если доля работающих пенсионеров в составе малоимущего населения была в 2003 г. в 2,1 раза, а в 2007 — в 2,2 раза ниже, чем в составе всего населения, то доля неработающих пенсионеров в составе малоимущего населения в 2003 г. была на 8,5% ниже, чем в составе всего населения, а в 2007 г. — уже на 8,6% выше. Более того, несмотря на продолжавшееся снижение доли неработающих пенсионеров в общей численности населения, с 2005 г. начала расти их доля в составе крайне бедного населения. Следовательно, на этапе экономического роста только занятость позволяла пенсионерам снижать риски бедности, тогда как доходы из пенсионной системы с этой задачей не справлялись.

На основании имеющихся данных статистики говорить о динамике уровней и глубины бедности домохозяйств пенсионеров невозможно. Еще хуже обстоит дело с оценкой возможных последствий кризиса и антикризисной политики. Надо подчеркнуть, что последние доступные данные о бедности населения в возрастных группах датируются 2008 г., а в социально-демографических типах домохозяйств — 2007 г. Поэтому нельзя оценить ни то, насколько пострадали семьи пенсионеров в период кризиса, ни то, насколько эффективной оказалась политика масштабного повышения пенсий, начатая правительством в 2009 г.

Более детально исследовать уровень жизни домохозяйств с пенсионерами позволяют микроданные выборочных обследований.

Представляемые далее эмпирические оценки основаны, прежде всего, на данных второй волны обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (РиДМиЖ), проведенного Независимым институтом социальной политики в предкризисном 2007 г. В дополнение к этому обследованию использованы данные Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС).

Типология домохозяйств пенсионеров

Несмотря на то что размер пенсии устанавливается индивидуально и зависит от трудовых заслуг, состояния здоровья и других индивидуальных характеристик отдельных людей, ограничиваться только индивидуальным срезом в оценке того, насколько успешно пенсионная система решает проблему бедности пенсионеров, было бы ошибкой. В большинстве случаев пенсионер живет не один, аккумуляция ресурсов и их потребление происходят на уровне домохозяйства. Поэтому объектом изучения в рамках данного проекта выступают домохозяйства, различающиеся в зависимости от наличия в них пенсионеров. При этом категория «пенсионер» рассматривается максимально широко и включает получателей пенсий любых видов — не только трудовых, но и пенсий по государственному пенсионному обеспечению. Следовательно, в состав пенсионеров в нашей классификации включаются не только лица пенсионного возраста, но и получатели пенсий трудоспособного и моложе трудоспособного возраста.

Согласно обследованию РиДМиЖ только из получателей пенсий состоит 23,1% всех домохозяйств, причем 17,4% из них — это домохозяйства пенсионеров без занятых, чей доход формируется преимущественно за счет поступлений из ПФР. Почти треть (31,5%) домохозяйств состоит из пенсионеров и непенсионеров, тогда как в остальных 45,3% домохозяйств нет получателей пенсий. Обследование НОБУС дает иные результаты, что связано с различиями в учете пенсионеров в двух указанных обследованиях. В НОБУС этот учет полнее. По данным НОБУС, исключительно из пенсионеров состоят 31,1% домохозяйств, в том числе 24,5% приходится на домохозяйства неработающих пенсионеров. В состав еще 26,1% домохозяйств входят как пенсионеры, так и непенсионеры, а в 42,8% домохозяйств пенсионеров нет.

Результаты предыдущих исследований¹ и данные статистики показывают, что уровни бедности домохозяйств с пенсионерами зависят прежде всего от доступа членов этих домохозяйств к оплачиваемой занятости. Поэтому для объяснений различий в уровнях бедности, по данным РидМиЖ, мы вводим дополнительный критерий в классификацию — наличие в домохозяйстве хотя бы одного занятого (табл. 2.13). В состав занятых входили члены домохозяйства, выполнявшие какую-либо работу или получившие заработную плату в течение года.

Таблица 2.13

Удельный вес домохозяйств различного типа, % по строке

Состав домохозяйства	Наличие занятых			Вид пенсии			
	нет	есть	всево	низкая	средняя	высокая	всево
Только пенсионеры	75,2	24,8	100,0	22,8	71,2	6,1	100,0
Пенсионеры и др.	7,2	92,8	100,0	30,0	62,1	8,0	100,0
Без пенсионеров	3,1	96,9	100,0	—	—	—	—
Всего	21,1	78,9	100,0	26,9	65,9	7,2	100,0

Источник: Данные РидМиЖ, 2007.

Результаты более ранних исследований на базе данных обследования НОБУС² показали, что риски и глубина бедности домохозяйств с пенсионерами различаются для получателей пенсий разных видов. Так, потеря кормильца или наступление инвалидности в раннем возрасте сопряжены с возникновением целого ряда ограничений в доступе не только к доходам в пенсионной системе, но и к доходам от занятости и других источников. Поэтому наибольшим уровнем бедности отличаются домохозяйства, в состав которых входят социальные пенсионеры — дети-сироты, дети-инвалиды и инвалиды с детства. Напротив, минимальный риск и глубина бедности — у домохозяйств, имеющих в своем составе пенсионеров за выслугу лет, а также пенсионеров по старости. Учитывая, что семьи с пенсионерами за выслугу лет и пен-

¹ См.: Бедность: альтернативные подходы к определению и измерению: Коллективная монография. М., 1998; *Синявская О.В.* Российские пенсионеры: в чем их бедность и уязвимость? // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. № 4. Весна—лето. <http://spero.socpol.ru/arkhiv.shtml#N4>

² *Синявская О.В.* Указ. соч.

сионерами по старости, а также семьи пенсионеров пенсионного возраста (в том числе одиноких) имеют более низкие риски бедности, чем все семьи в среднем, можно утверждать, что получение пенсии по возрасту снижает бедность. Распределение семей по различным категориям представлено в табл. 2.13.

***Профиль бедности домохозяйств с пенсионерами:
абсолютный критерий бедности***

Подчеркнем, что уровни бедности, рассчитанные по данным выборочных обследований, обычно выше, чем по данным макро-статистики. Во-первых, выборка часто смещена в сторону менее обеспеченных домохозяйств, которые легче доступны для опроса. Во-вторых, при ответах на вопросы респонденты склонны занижать уровень своих доходов. Однако это ограничение не является существенным, поскольку в фокусе нашего внимания не абсолютное число бедных или небедных домохозяйств и не выявление общих уровней бедности, а сопоставление уровней бедности в домохозяйствах различных типов, с разным составом членов и источниками доходов. Оценки уровней бедности различных категорий домохозяйств представлены в табл. 2.14.

Таблица 2.14

**Уровень и средняя глубина бедности в домохозяйствах
с пенсионерами в зависимости от наличия занятых и вида
получаемой пенсии, % домохозяйств соответствующего типа**

Тип домо- хозяйства	Только по наличию пенсионеров	В том числе по наличию занятых		В том числе по наличию получателей пенсии		
		нет	есть	низкая	средняя	высокая
Только пенсионеры	14,7 (19,9)	17,9 (19,6)	4,9 (23,9)	20,0 (21,4)	14,1 (19,1)	2,0 (30,2)
Пенсионеры и другие	39,9 (36,9)	84,7 (44,4)	36,4 (35,6)	47,7 (37,1)	38,2 (37,3)	23,6 (30,3)
Без пенсионеров	37,4 (38,7)	66,9 (51,0)	36,7 (38,1)	—	—	—
Всего	32,8 (36,0)	27,6 (31,7)	34,2 (36,9)	37,7 (34,1)	27,0 (32,9)	15,9 (30,3)

Примечание. В скобках — глубина бедности (дефицит доходов бедных домохозяйств в % от прожиточного минимума).

Источник: Расчеты на данных обследования РидМиЖ, 2007.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что риски бедности домохозяйств пенсионеров ниже, чем аналогичные риски домохозяйств без пенсионеров. Из «чистых» домохозяйств пенсионеров бедными оказались только 14,7%, в то время как средний уровень бедности по выборке составил 32,8%. При этом в наиболее сложном положении оказываются смешанные домохозяйства пенсионеров и непенсионеров. Доля занятых в этой группе домохозяйств ниже, чем среди домохозяйств без пенсионеров, а доля получателей пенсий из нижней группы (по инвалидности, потере кормильца, социальных) напротив, выше, чем в «чистых» домохозяйствах пенсионеров.

Более низкие уровни и глубина бедности домохозяйств «чистых» пенсионеров по сравнению с другими — результат действия нескольких факторов. Во-первых, в основном это домохозяйства лиц пенсионных возрастов, для которых черта бедности ниже (прожиточный минимум пенсионера составляет только 80% от значения этого показателя в среднем для всего населения). Во-вторых, имеет значение вид получаемой пенсии и доступ к доходам от занятости. Самые низкие риски бедности — у домохозяйств, состоящих только из пенсионеров, среди которых есть либо работающие (риск бедности 4,9%), либо получающие высокую пенсию (2,0%).

Источники доходов бедных и небедных домохозяйств

Чтобы лучше понять причины попадания в состав бедных домохозяйств в зависимости от наличия в них пенсионеров, сравним источники доходов бедных и небедных домохозяйств. В табл. 2.15 показана доля домохозяйств, в которых за год, предшествовавший обследованию, хотя бы однажды были получены доходы из каждого источника.

В небедных домохозяйствах с пенсионерами чаще в источниках доходов встречается заработная плата, тогда как в домохозяйствах без пенсионеров само по себе получение заработной платы не является дифференцирующим критерием. Особенно заметна разница в домохозяйствах, состоящих только из пенсионеров; доля получающих этот вид дохода среди бедных в 3,5 раза ниже. В небедных домохозяйствах с пенсионерами чаще встречается пенсия по старости, а в бедных — по инвалидности. Заметная разница наблюдается также в отношении получения ежемесячных денежных выплат и различных льгот. Среди бедных домохозяйств доля получателей этих доходов ниже, чем среди небедных.

Таблица 2.15

**Наличие доходов из разных источников в бедных
и небедных домохозяйствах, в % от всех домохозяйств подгруппы**

Источник доходов	Тип домохозяйства					
	Только пенсионеры		Пенсионеры и другие		Без пенсионеров	
	небедные	бедные	небедные	бедные	небедные	бедные
Зарплата	27,3	7,8	97,7	81,8	98,5	94,7
Пенсия по возрасту, по старости, за выслугу лет	92,0	85,3	75,6	67,9	0	0
Пенсия по потере кормильца	1,0	1,1	7,2	10,9	0	0
Пенсия по инвалидности	22,5	31,0	22,6	28,2	0	0
Пенсия социальная	0,6	0,8	1,7	3,1	0	0
Пенсия военная	5,1	0,5	7,7	4,6	0	0
Негосударственная пенсия	2,1	0,3	1,4	1,2	0	0
ЕДВ	50,0	28,3	26,1	24,9	2,6	3,3
Пособия в связи с рождением и содержанием детей	0	0,3	12,0	26,3	15,2	38,8
Прочие пособия	4,2	3,2	11,1	16,0	10,9	19,4
Межсемейные трансферты	10,4	5,9	6,4	4,5	8,9	8,1
Алименты	0,0	0,0	3,8	4,2	5,2	6,3
Доходы от продажи продукции личного подсобного хозяйства	6,7	8,8	7,1	17,0	6,5	22,9
Доходы от собственности	7,1	2,4	7,4	4,1	6,8	2,8
Жилищные субсидии и/или льготы, льготы на оплату транспорта	45,8	38,0	35,0	27,0	5,0	9,7
Льготы на оплату лекарств, протезов и других медицинских препаратов и услуг	22,7	20,1	17,9	17,1	2,1	1,5
Льготы на оплату детского сада, яслей и т.д.	0,1	0,3	1,7	1,8	3,0	3,0
Прочие виды льгот на оплату услуг	20,7	11,0	15,1	9,9	2,1	1,5
Вернули долг	1,0	1,1	3,0	1,8	4,8	3,6

Примечание. Сумма процентов по столбцу может быть больше 100, поскольку домохозяйства получают доходы из разных источников.

Источник: Расчеты данных обследования РидМиЖ, 2007.

Таблица 2.16

Источники и структура денежных доходов домохозяйств, состоящих из одного или двух человек, средняя доля каждого источника в совокупных доходах и его наличие в доходах всех домохозяйств подгруппы, % по столбцу

Источник доходов	Тип домохозяйства					
	Только пенсионеры		Пенсионеры и другие		Без пенсионеров	
	небедные	бедные	небедные	бедные	небедные	бедные
Зарплата	22,1 (26,3)	1,3 (4,1)	77,6 (96,7)	37,8 (63,1)	98,0 (95,9)	94,3 (84,0)
Пенсия за выслугу лет	2,2 (4,8)	2,6 (2,8)	3,8 (20,7)	1,4 (4,8)	0 (0)	0 (0)
Пенсия по возрасту (по старости)	57,8 (90,1)	77,4 (83,6)	9,8 (52,1)	32,4 (53,6)	0 (0)	0 (0)
Пенсия по потере кормильца	0,4 (0,9)	0,6 (1,3)	0,2 (1,7)	1,8 (3,6)	0 (0)	0 (0)
Пенсия по инвалидности	7,9 (20,5)	14,2 (21,8)	4,1 (18,2)	18,4 (32,1)	0 (0)	0 (0)
Пенсия социальная	0,1 (0,5)	0,4 (0,6)	0,0 (0,4)	0,0 (0,0)	0 (0)	0 (0)
Пенсия военная	4,1 (4,9)	0 (0,6)	2,7 (8,3)	2,6 (2,4)	0 (0)	0 (0)
Негосударственная пенсия	0,3 (2,2)	0 (0)	0,1 (0,8)	0,7 (1,2)	0 (0)	0 (0)
ЕДВ	3,7 (50,1)	2,6 (24,3)	0,9 (26,9)	2,6 (17,9)	0,1 (2,7)	0,3 (3,0)
Пособия в связи с рождением и содержанием детей	0 (0)	0 (0,3)	0 (0)	0 (0)	0 (0,1)	0 (0,9)
Прочие пособия	0,3 (4,3)	0,3 (3,5)	0,2 (5,4)	1,9 (9,5)	0,4 (7,3)	4,5 (18,6)
Межсемейные трансферты	1,1 (10,7)	0,6 (6,6)	0,6 (5,4)	0,3 (6,0)	1,3 (7,2)	1,0 (7,4)
Алименты	0 (0)	0 (0)	0 (0,4)	0 (0)	0,1 (0,7)	0 (0)

Примечания:

1. В скобках приведены доли домохозяйств, в которых встречается данный вид источника (вероятность его получения).

2. Для показателя, характеризующего наличие источника дохода, указанного в скобках, сумма процентов по столбцу может быть больше 100, поскольку домохозяйства получают доходы из разных источников. Средние доли каждого источника в совокупных доходах в сумме по столбцу дают 100%.

Источник: Расчеты на данных обследования РидМиЖ, 2007.

Основной источник доходов бедных домохозяйств, состоящих только из пенсионеров, — государственные пенсии по возрасту или инвалидности (табл. 2.16). Напротив, почти четверть доходов небедных «чистых» домохозяйств пенсионеров составляют доходы от занятости. Это еще раз подтверждает тезис о том, что именно право работать выступало основным фактором снижения рисков бедности для пенсионеров на этапе экономического роста. Если в «чистых» домохозяйствах пенсионеров имеются работающие, но это не позволяет выйти этим домохозяйствам из бедности, то, очевидно, речь идет об очень низкооплачиваемой работе, доля которой в совокупных доходах крайне низка.

В семьях из двух человек, в которых только один является пенсионером, доходы от занятости почти в 4 раза превышают пенсионные поступления, если домохозяйство не относится к бедным. В бедных же домохозяйствах на долю пенсии приходится почти 60%, а на зарплату — меньше 40%. Примечательно, что во всех домохозяйствах доля, приходящаяся на остальные доходы, почти нигде не превышает 5%¹.

Профиль бедности домохозяйств с пенсионерами: альтернативные критерии бедности

Рассматривая бедность разных типов домохозяйств по абсолютному критерию, мы подтвердили известный ранее факт: пенсионеры не являются группой повышенного риска бедности, хотя ограничения в доступе на рынок труда и получение пенсии более низкого размера (по инвалидности, потере кормильца, социальной) повышают и уровень, и глубину бедности домохозяйств с пенсионерами. Тем не менее известно также, что представление о бедности пенсионеров основано не только на данных об уровне пенсий, но и на субъективных оценках уровня жизни самими пенсионерами. По данным опросов 1990 — начала 2000-х гг., пенсионеры в целом значительно хуже оценивали свое материальное положение, чем непенсионеры. Анализ факторов низких субъективных оценок бедности пенсионерами показал, что на них влияют плохая имущественная и жилищная обеспеченность и

¹ Здесь не учитываются доходы от собственности, от продажи продукции личного подсобного хозяйства, возврат долга домохозяйству, льготы и субсидии.

ограничения в доступе к услугам здравоохранения и иным социальным программам и услугам.

В обследовании РидМиЖ уровень бедности по субъективному критерию можно оценить, используя вопрос: «Если говорить о совокупном доходе Вашего домохозяйства, насколько легко у Вас получается сводить концы с концами?» Наиболее низкая оценка («с большим трудом») может расцениваться как показатель крайней бедности, а следующая за ней («с трудом») вместе с низшей — как показатель бедности. Такой подход позволяет получить следующие уровни бедности и крайней бедности (табл. 2.17).

Таблица 2.17

**Субъективная бедность: удельный вес бедных
и крайне бедных домохозяйств, % всех домохозяйств подгруппы**

Тип домохозяйства	По наличию пенсионеров	Наличие занятых		Вид пенсии		
		нет	есть	низкая	средняя	высокая
Только пенсионеры	54,1 (23,7)	60,1 (27,3)	36,1 (13,0)	55,3 (23,9)	55,9 (25,1)	28,2 (7,1)
Пенсионеры и другие	46,2 (19,6)	76,1 (48,6)	43,9 (17,3)	54,7 (25,3)	44,1 (17,9)	31,5 (10,8)
Без пенсионеров	39,9 (16,9)	57,0 (36,7)	39,3 (16,3)	—	—	—
Всего	45,2 (19,3)	61,6 (30,2)	40,8 (16,4)	54,9 (24,8)	49,5 (21,2)	30,3 (9,4)

Примечание. В скобках — удельный вес крайне бедных.

Источник: Расчеты на данных обследования РидМиЖ, 2007.

Анализ субъективных оценок бедности свидетельствует о том, что практически во всех группах домохозяйств они оказываются выше уровней бедности в соответствии с абсолютной монетарной концепцией. При этом как и в предыдущих исследованиях, семьи пенсионеров характеризуются более высокими оценками субъективной бедности, а внутри домохозяйств с пенсионерами занятость и более высокий вид пенсии всегда означают лучшее восприятие своего благосостояния. Тем не менее масштабы субъективной бедности в 2007 г. ниже, чем в предыдущих исследованиях, что, очевидно, отражает общее улучшение благосостояния населения за период экономического роста.

Таблица 2.18

**Бедность по абсолютному и субъективному критериям,
% всех домохозяйств соответствующего типа**

Тип домохозяйства	Бедные по двум критериям	Бедные только по субъективному критерию	Бедные только по доходам	Не бедные ни по одному из критериев
Только пенсионеры	11,5	42,6	3,2	42,6
Пенсионеры и другие	25,7	20,6	14,2	39,5
Без пенсионеров	22,6	18,1	14,8	44,5
Всего	20,9	24,7	11,9	42,5

Источник: Расчеты на данных обследования РидМиЖ. 2007.

Пересечение двух критериев бедности — по доходам и по субъективной оценке — еще раз подтверждает известный факт: в домохозяйствах пенсионеров наблюдается наибольшее несовпадение субъективного восприятия достаточности доходов и официальных оценок бедности (табл. 2.18).

В принципе, такое расхождение в оценках может свидетельствовать о том, что: 1) черта бедности, установленная на уровне прожиточного минимума пенсионера, занижена; стандарты потребления многих пенсионеров — особенно находящихся в наиболее молодых пенсионных возрастах (до 60 лет) — выше, чем это предусмотрено для лиц пенсионных возрастов; 2) доходы домохозяйств пенсионеров лишь немного превышают официальную черту бедности; 3) сам по себе резкий переход от работы к пенсии и сопровождающее его сокращение доходов являются психологически тяжелыми и провоцируют ухудшение субъективных оценок благосостояния.

Дополнительную информацию о характеристиках бедности домохозяйств с пенсионерами и причинах разрыва между официальными и субъективными оценками бедности может дать привлечение еще одной концепции измерения бедности — относительной, на основе лишений, с которыми сталкивается домохозяйство. В обследовании РидМиЖ уровень относительной бедности по лишениям может быть оценен на основании вопроса: «Многие люди не могут себе позволить какие-то вещи. А Ваше домохозяйство, если Вы захотите, может позволить себе...» В табл. 2.19 приведены доли домохозяйств, которые не могут позволить себе каждое из благ.

Таблица 2.19

Лишения домохозяйств разного типа, % всех домохозяйств соответствующего типа

Тип домохозяйства	Не могут себе позволить...							
	1) платить за то, чтобы дома было тепло	2) ежедневно оплачивать неделю-ный отпуск вне дома	3) заменить по мере надобности износившуюся мебель, бытовые приборы	4) покупать новую, а не поддержанную одежду	5) не реже чем через день, есть мясо, курицу или рыбу	6) не реже чем раз в месяц приглашать к себе друзей или родных на угощение, обед, ужин	7) оплачивать образование членов семьи, если это необходимо	8) оплачивать медицинские услуги, включая чтение дорожных указаний, если это необходимо
Только пенсионеры	17,6	86,5	79,9	40,1	37,9	71,8	93,1	60,2
Пенсионеры и другие	12,1	70,7	54,8	16,0	23,0	51,7	62,5	42,0
Без пенсионеров	10,0	64,0	44,7	9,1	18,8	40,9	51,9	34,4
Всего	12,4	71,3	56,0	18,4	24,5	51,5	64,8	42,8

Источник: Данные РИДМиж, 2007.

Таблица 2.20

Бедность по абсолютному и относительному (лишения) критериям, % всех домохозяйств соответствующего типа

Тип домохозяйства	Бедные по двум критериям	Бедные только по лишениям	Бедные только по доходам	Небедные
Только пенсионеры	12,1	49,3	2,6	36,0
Пенсионеры и другие	20,7	13,5	19,1	46,6
Без пенсионеров	15,5	8,8	21,9	53,8
Всего	16,4	19,9	16,4	47,3

Источник: Данные РИДМиж, 2007.

Очевидно, что домохозяйства пенсионеров не могут оплачивать образование членов семьи не столько из-за низкого уровня доходов, сколько из-за отсутствия в их составе молодежи, которой требовалось бы такое образование. Интерпретация вопроса о возможности оплачивать еженедельный отпуск вне дома скорее всего была неоднозначной. Кроме того, также не вполне понятно, что имели в виду пенсионеры под отпуском, если они не работали. Наконец, анализ согласованности шкалы (на основе статистики «альфа» Кронбаха) показал, что ответы на вопрос о возможности «платить за то, чтобы у Вас дома было тепло» снижают эту согласованность.

Исходя из данных аргументов, бедность по лишениям оценивалась на основании 5 оставшихся пунктов¹. К бедным были отнесены домохозяйства, которые не могут позволить себе 3 или более благ (табл. 2.20).

Как и при использовании субъективной концепции, привлечение относительной концепции бедности дает более высокие уровни бедности среди домохозяйств пенсионеров, чем среди других типов домохозяйств. Половина домохозяйств, состоящих только из пенсионеров, не могут позволить себе многого, в то время как их душевые доходы превышают прожиточный минимум. Использование более жесткого порога отсеечения — например, 4 и более лишений — снижает уровни относительной бедности в целом, но не меняет профиль бедности.

Таблица 2.21

**Бедность по всем рассмотренным критериям,
% всех домохозяйств соответствующего типа**

Тип домохозяйства	Бедные по трем критериям	Бедные по двум критериям	Бедные по одному критерию	Небедные
Только пенсионеры	26,5	27,1	36,0	10,4
Пенсионеры и другие	35,3	26,4	20,9	17,4
Без пенсионеров	41,6	27,5	18,0	13,0
Всего	36,0	27,0	23,2	13,8

Источник: Данные РИДМЖ, 2007.

¹ Статистика «альфа» Кронбаха составила 0,761.

Совместное использование трех рассмотренных концепций — абсолютной, относительной и субъективной — показывает, что «чистые» домохозяйства пенсионеров реже всего оказываются бедными одновременно по всем трем критериям (табл. 2.21). Напротив, намного чаще, чем смешанные домохозяйства или домохозяйства без пенсионеров, эти домохозяйства попадают в состав бедности только по одному из критериев — как правило, субъективной оценке достаточности доходов или наличию лишений. В результате в этой группе меньше всего домохозяйств, не являющихся бедными ни по одному из критериев. Как и в случае с профилем бедности по доходам, бедность по нескольким критериям оказывается ниже в домохозяйствах с получателями более высоких пенсий и работающими пенсионерами.

Таким образом, накануне финансово-экономического кризиса 2008 г. пенсионеры и их семьи не относились к группам повышенного риска бедности по официальному подходу к определению этой бедности — на основании сравнения доходов с величиной прожиточного минимума. Тем не менее любая черта бедности всегда условна. Семья, в которой доходы лишь немного превышают установленную границу бедности, не попадет в состав бедных, но и не сможет обеспечить себе достойный уровень потребления. Низкая дифференциация пенсий приводит к тому, что материальное положение пенсионеров, чьи доходы превышают прожиточный минимум, недостаточны для того, чтобы оплачивать медицинские услуги или услуги по их социальному обслуживанию, приобретать новые предметы длительного пользования или улучшать жилищные условия. Также низкая дифференциация пенсий означает, что доходы высокооплачиваемых работников сокращаются сильнее при выходе с рынка труда на пенсию, не позволяя им поддерживать привычный уровень потребления и образ жизни. Все вместе это усиливает недовольство пенсионеров своим материальным положением, особенно заметное у пенсионеров по старости, едва перешагнувших рубеж пенсионного возраста, и ведет к более высоким, чем у других групп, оценкам субъективной бедности.

Можно предположить, что интенсивное повышение пенсий в 2008—2010 гг. приведет к росту денежных доходов пенсионеров, особенно домохозяйств, состоящих только из пенсионеров.

Их риски бедности на основе официальной черты бедности еще больше сократятся по отношению к другим социальным группам. Тем не менее принципиально важным будет вопрос: удастся ли пенсионерам сохранить занятость?

2.1.4. Бедность трудоспособных: незанятые и низкооплачиваемые

На протяжении 2004—2007 гг. увеличивалась доля экономически активного населения в числе малоимущих: если в 2004 г. 60,2% бедных относились к этой категории, то в 2006 — 60,5%, а в 2007 г. — 61,1%. Тем не менее, согласно данным официальной статистики, экономически неактивное население продолжало оставаться значительной группой в составе бедных и представляло в 2007 г. порядка 40% этой категории населения. При этом около 24% малоимущих были незанятыми и не являлись пенсионерами (табл. 2.22).

Таблица 2.22

**Динамика распределения малоимущего населения
по группам в 2002—2007 гг., % от малоимущего населения**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Все малоимущее население	100	100	100	100	100	100
Экономически активное население	61,2	60,5	60,2	60,2	60,5	61,1
Занятые в экономике	58,7	58,2	58,1	58,4	58,7	59,4
В том числе:						
работающие пенсионеры	2,9	3,0	3,3	3,5	3,8	4,1
безработные	2,4	2,3	2,1	1,9	1,8	1,7
Экономически неактивное население	38,8	39,5	39,8	39,8	39,5	38,9
В том числе:						
неработающие пенсионеры	16,1	16,2	15,7	15,0	15,1	15,1

Источник: Данные Росстата.

Реальность такова, что оплачиваемая работа не является страховкой от бедности. Примером тому могут служить домохозяйства одиночек трудоспособного возраста, 68,7% которых попадают в категорию занятых малоимущих. Более того, в 22,9% бедных домохозяйств, состоящих из двух человек, оба члена семьи заняты (табл. 2.23).

Таблица 2.23

**Распределение малоимущих домохозяйств
разного размера по численности работающих в 2007 г., %**

	Все мало- имущие домашние хозяйства	В том числе с работающими			
		нет рабо- тающих	1 чело- век	2 чело- века	3 человека и более
Всего	100	16,3	26,1	41,3	16,4
Домашние хозяйства, состоящие из:					
1 человека	100	80,6	19,4	—	—
трудоспособного возраста	100	31,3	68,7	—	—
старше трудоспособного возраста	100	97,6	2,4	—	—
2 человек	100	38,4	38,7	22,9	—
3 человек	100	7,1	31,1	50,1	11,8
4 человек	100	3,0	20,7	52,9	23,4
5 человек и более	100	4,1	19,3	44,7	31,9

Источник: Данные Росстата РФ.

К сожалению, официальная статистика бедности фактически исчерпывается приведенными данными. Чтобы восполнить недостаток информации, обратимся к микроданным. Поскольку проблема занятости / незанятости должна рассматриваться не только как фактор бедности индивида, но и как причина недостатка дохода семей, рассмотрим результаты обследования благосостояния домохозяйств.

Используем данные, полученные в ходе исследования, реализованного в 2005 г. в Ленинградской области по программе «Поддержка содействия сокращению бедности» (СПРИЛО). База данных содержит информацию о 2690 домохозяйствах и представляет собой репрезентативный массив данных о демографических и социально-экономических характеристиках населения в масштабах региона. Разумеется, обращаясь к СПРИЛО, мы не получим оценки в масштабах всей страны, однако результаты помогут определить некоторые закономерности надрегионального характера.

Рассмотрим домохозяйства, в которых проживают:

- 1) незанятые трудоспособного возраста;
- 2) занятые, получающие низкую заработную плату.

Чтобы максимально полно представить картину, будем идентифицировать бедность согласно нескольким альтернативным подходам, после чего сопоставим полученные результаты.

Итак, выявим домохозяйства, относящиеся к малоимущим по следующим критериям:

- доходы ниже величины прожиточного минимума;
- расходы ниже величины прожиточного минимума;
- фиксируются как минимум 2 лишения (нет возможности своевременно обновлять одежду, есть необходимость ограничивать себя в покупке продуктов питания, неприемлемые жилищные условия, есть ограничение доступа к медицинской помощи и лекарствам, есть ограничения в доступе к образованию);
- самоопределение (субъективно бедные по уровню дохода или группе, к которой себя относят).

Начнем с исследования тех, кто имеет *доходы* ниже прожиточного минимума. Среди них семьи с незанятыми, ищущими работу, составляют 17,7%, в то время как в кругу небедных — 4,5% (табл. 2.24). Процент домохозяйств, в состав которых входят трудоспособные, неработающие из-за необходимости ухаживать за детьми или другими родственниками, оценивается для бедных по доходу на уровне 6,7%, а для небедных — на уровне 2,7%. Трудоспособные неработающие по другим причинам также наиболее широко представлены среди бедных. Результаты исследования указывают на то, что одной из ключевых социально-экономических причин бедности является низкий уровень оплаты труда занятых: в 43,8% бедных по денежным доходам семей есть работники трудоспособного возраста, которые вообще не получали заработную плату или чей заработок был ниже прожиточного минимума. Среди небедных домохозяйств таковых только 9,8%. Разрыв в долях домохозяйств с детьми и работниками, получающими зарплату менее 1,5 величины прожиточного минимума, среди бедных и небедных домохозяйств по показателю денежных доходов также

Таблица 2.24

Бедность домохозяйств с незанятыми трудоспособными и занятыми, получающими низкую заработную плату, %

	Всего	Домохозяйства							
		по до- ходам		по рас- ходам		по лише- ниям		субъек- тивно	
		небедные	бедные	небедные	бедные	небедные	бедные	небедные	бедные
Домохозяйства, в которых есть респонденты:									
незанятые, но ищущие работу (в возрасте 15 лет и старше)	7,9	4,5	17,7	5,4	14,6	7,4	9,1	6,9	9,3
неработающие, неищу- щие работу, не являю- щиеся пенсионерами и неучащиеся, так как уха- живают за детьми или родственниками	3,8	2,7	6,7	3,0	6,1	4,2	2,8	4,2	3,3
неработающие, неищу- щие работу, не являю- щиеся пенсионерами и неучащиеся по другим причинам, кроме ухода за детьми и родствен- никами	4,3	2,4	9,7	2,9	8,2	3,9	5,2	3,7	5,2
работающие трудоспо- собных возрастов, по- лучающие заработную плату ниже величины прожиточного минимума	19,4	9,8	43,8	15,5	29,6	20,4	16,7	21,6	16,3
работающие, получаю- щие заработную плату ниже 1,5 прожиточно- го минимума, и дети до 18 лет	7,3	3,7	18,1	4,9	13,9	7,0	8,2	6,9	7,9
работающие, имеющие задолженности по зара- ботной плате	8,6	6,1	16,0	7,3	12,3	8,8	8,0	9,3	7,6
занятые трудоспособного возраста	62,6	58,7	72,7	61,3	66,1	71,5	40,0	78,1	41,3

Источник: Данные СПРИЛО.

значителен: соответственно 18,1 и 3,7% . Наконец, семьи с работниками, имеющими задолженность по заработной плате, составляют среди бедных по доходу 16,0%, а среди небедных — 6,1%.

Следовательно, отсутствие работы у трудоспособных и широкая распространенность низкооплачиваемой занятости попадают в число основных причин бедности. Важно подчеркнуть, что большая часть неработающих трудоспособных не ищут работу. Это указывает на процесс их маргинализации.

Обозначенные пропорции в распространенности факторов бедности среди бедных и небедных сохраняются и в том случае, когда мы рассматриваем *расходы*. Семьи с незанятыми трудоспособного возраста составляют среди небедных по расходам 5,4%, среди бедных — 14,6%. Неработающие в связи с необходимостью ухаживать за родственниками, встречаются в 3% небедных и 6,1% бедных домохозяйств, а незанятые по другим причинам — соответственно в 2,9 и 8,2% . С содержательной точки зрения это объясняется как тем, что часть доходов скрыта от наблюдения, так и нерегулярностью выплаты доходов. Расходы нечувствительны к таким колебаниям и отображают сложившийся потребительский стандарт домохозяйств.

Обратимся к характеристике положения на рынке труда группы бедных и небедных домохозяйств по показателю *лишений*. Здесь обнаруживается весьма интересный факт: нет доказательств тому, что положение на рынке труда определяет риск попадания в число бедных по лишениям. Доля домохозяйств с незанятыми трудоспособными среди бедных по лишениям составляет всего 9,1% (что в 1,9 раза ниже показателя, полученного по расходам), а среди небедных — 7,4% (что в 1,6 раза превосходит оценку по денежным доходам). Вынужденные помогать родным и поэтому не работающие респонденты входят в состав 2,8% бедных и 4,2% небедных по лишениям семей, а неработающие по другим причинам трудоспособные обнаруживаются соответственно в 5,2 и 3,9%. Еще более заметна разница в оценках долей домохозяйств с занятыми, получающими заработную плату ниже величины прожиточного минимума, по абсолютным критериям бедности (доходам и расходам) и по показателю лишениям: 20,4% небедных и 16,7% бедных домохозяйств по лишениям против 9,8% небедных и 43,8% бедных по доходам или 15,5% небедных и 29,6% бедных по расходам. В

8,2% семей с детьми, бедных по лишениям, и 7,0% небедных проживают работники с уровнем зарплаты менее 1,5 прожиточного минимума. Занятые, имеющие задолженность по зарплате, представлены в 8% бедных и 8,8% небедных по показателю лишений домохозяйств. В значительной степени это обусловлено положением неработающих пенсионеров, которые не попадают в экономически активное население, но представлены в половине домашних хозяйств.

Результаты, полученные при использовании *субъективной черты бедности*, близки к тем, что мы получили на основе метода лишений. Доли незанятых трудоспособных возрастов составляют среди субъективно небедных и бедных семей соответственно 6,9 и 9,3%. Домохозяйств с незанятыми трудоспособного возраста, ухаживающими за детьми или родственниками, среди субъективно бедных 3,3%, среди небедных — 4,2%. Респонденты, незанятые по другим причинам, встречаются в 5,2% бедных и 3,7% небедных семей по субъективной оценке. 16,3% бедных домохозяйств и 21,6% небедных включают в свой состав работников трудоспособного возраста с заработной платой ниже прожиточного минимума. Занятые с зарплатой ниже 1,5 величины прожиточного минимума, проживающие вместе с детьми в возрасте до 18 лет, входят в состав 7,9% бедных и 6,9% небедных домохозяйств. Наконец, в 7,6% бедных и 9,3% небедных семей есть работники, которым заработная плата выплачена не в полном объеме.

В завершение рассмотрим еще один показатель — долю домохозяйств, в которых есть занятые трудоспособного возраста. Например, среди бедных по доходам таковых оказывается 72,7%, тогда как среди небедных — 58,7%. На первый взгляд, этот результат противоречит здравому смыслу, так как занятость всегда ассоциируется с более высокими доходами. Но напомним, что домохозяйства пенсионеров не имеют высокого риска бедности, именно поэтому семьи, где нет занятых, чаще встречаются среди небедных. Заметим, что противоположная картина наблюдается в отношении бедности по субъективной оценке: в унисон сложившемуся в сознании населения стереотипу пенсионеры склонны считать себя самыми бедными.

2.2

ДЕТЕРМИНАЦИЯ ОСНОВНЫХ ФАКТОРОВ БЕДНОСТИ

Какие социально-экономические особенности населения и семей способствуют попаданию в число бедных? Это ключевой вопрос, на который предстоит ответить в настоящем параграфе.

Обратимся к данным репрезентативного опроса российских домохозяйств и проведем процедуру регрессионного анализа, чтобы выявить детерминанты бедности — индивидуальной и домохозяйственной. Для этой цели подходит массив Национального обследования благосостояния и участия домохозяйств в социальных программах (НОБУС), проведенного по общероссийской репрезентативной выборке, достигающей 44,5 тыс. семей¹. Доля бедных домохозяйств, согласно актуализированному по состоянию на 2007 г. НОБУС, составляет 12%.

2.2.1. Индивидуальный уровень

В данном случае в качестве зависимой выберем переменную, фиксирующую, относится домохозяйство респондента к категории бедных или нет: значение «1» будет характеризовать проживание в семье, доходы которой ниже величины прожиточного минимума, «0» — принадлежность к небедному домохозяйству. Протестируем влияние социально-экономических и демографических особенностей индивидов на вероятность оказаться в составе бедной семьи.

Согласно результатам регрессионного анализа, представленным в табл. 2.25, мужчины отличаются повышенным риском бедности: коэффициент относительного риска² указывает на то, что соотношение шансов попасть в число малоимущих и не быть таковыми для них выше, чем для женщин.

¹ Опрос проведен во II кв. 2003 г., однако посредством процедуры актуализации данных получаем возможность работать с приведенным к состоянию 2007 г. массивом данных.

² Коэффициент демонстрирует: 1) если независимая переменная количественная — во сколько раз изменится соотношение шансов наступления события к шансам ненаступления при увеличении значения переменной на единицу; 2) если переменная дихотомическая — во сколько раз увеличивается соотношение шансов наступления события к шансам ненаступления принадлежность респондента к той или иной группе по сравнению с принадлежностью к группе, выбранной в качестве контрольной.

Респонденты, находящиеся в браке (зарегистрированном или гражданском), напротив, менее других рискуют проживать в домохозяйстве, доходы которого ниже величины прожиточного минимума.

Таблица 2.25

**Детерминанты бедности индивидов
(параметры уравнения регрессии)**

	В	Значи- мость	Коэффициент относительного риска
Пол: контрольная группа – мужчины женщины	–0,295	0	0,744
Состоящие в браке	–0,429	0	0,651
Образование: контрольная группа – высшее не выше начального неполное среднее среднее начальное профессиональное среднее профессиональное	1,362 1,095 0,853 0,562 0,429	0 0 0 0 0	3,904 2,990 2,346 1,755 1,535
Должностной статус: контрольная группа – руководители специалисты высшей квалификации специалисты средней квалификации служащие работники сферы обслуживания квалифицированные рабочие неквалифицированные рабочие вооруженные силы	0,007 0,269 0,308 0,596 0,570 1,049 0,113	0,971 0,150 0,137 0,001 0,002 0 0,712	1,007 1,309 1,360 1,814 1,768 2,854 1,119
Занятость на неполную ставку	0,223	0,084	1,249
Занятость в бюджетном секторе	0,080	0,139	1,083
Безработные	0,763	0,006	2,145
Занятые с заработной платой ниже величины ПМ	1,512	0	4,534
Трудоспособного возраста и пенсионеры: контрольная группа – пенсионеры трудоспособные	0,935	0	2,547
Число детей	0,845	0	2,327
Constant	–5,157	0	0,006

Примечание. В анализ включены 23 731 респондент, предикативная способность – 88,9, –2 Log likelihood 13236,8.

Определенной гарантией от попадания в число бедных становится высшее образование; на это указывает коэффициент относительного риска при категориальной переменной, характеризующей уровень образования респондентов. При сопоставлении положения индивидов, обучавшихся в вузах, и респондентов всех других групп обнаруживаем следующее: ни среднее, ни начальное профессиональное образование не снижает соотношение шансов наступления бедности к шансам отсутствия таковой в той же мере, что и получение высшего. В целом четко просматривается зависимость: чем выше образование, тем ниже риск бедности.

Вполне ожидаемой представляется связь вероятности оказаться в числе малоимущих с должностным статусом респондента. Минимальными рисками отличаются руководители, а самое высокое соотношение шансов попасть в число бедных и не стать таковыми фиксируется для неквалифицированных рабочих.

Обнаруживается влияние и других характеристик занятости индивидов на вероятность проживания в домохозяйстве, доход которого не достигает величины прожиточного минимума.

Так, занятость на полную ставку гарантирует снижение рисков бедности по сравнению с неполной рабочей неделей. Работа в бюджетном секторе, напротив, является фактором, повышающим соотношение шансов оказаться малоимущим и не быть таковым¹. При прочих равных условиях безработные более других рискуют пополнить число бедных.

В 4,5 раза обсуждаемое соотношение шансов выше для занятых респондентов, получающих заработную плату ниже величины прожиточного минимума. Мы еще раз находим подтверждение выводу, сделанному в предыдущей главе, — низкая оплата труда является существенным фактором бедности в России.

Еще раз подкрепим и другое заключение, представленное в главе, характеризующей основные черты российской бедности, — пенсионеры менее трудоспособных возрастов рискуют оказаться в числе малоимущих. Соотношение шансов попасть в число бедных с шансами не стать таковыми для населения старше трудоспособного возраста в 2,5 раза ниже, чем для женщин, не достигших 55 лет, и мужчин младше 60 лет.

¹ Необходимо напомнить, что с 2007 г. оплата труда в бюджетном секторе существенно изменилась. Есть основания предполагать, что сегодня занятость в бюджетном секторе не является детерминантой бедности, однако по данным 2007 г. мы получаем именно такие результаты.

К сожалению, приходится констатировать еще одну драматическую зависимость: наличие детей является значимой детерминантой бедности. Чем больше детей у респондента, тем выше для него риск проживания в домохозяйстве, доход которого ниже величины прожиточного минимума.

2.2.2. Домохозяйственный уровень

Как уже неоднократно отмечалось выше, проблему бедности корректнее рассматривать на уровне домохозяйств, поскольку недостаток доходов одних членов семьи может быть компенсирован доходами других или, напротив, усугублен их отсутствием.

Какие особенности домохозяйств приводят к увеличению риска попасть в число бедных? Обратимся к еще одной логистической регрессионной модели, в качестве зависимой переменной в которой выбрана принадлежность домохозяйства к категории бедных. Иными словами, зависимая переменная принимает значение «1», если семья попадает в категорию малоимущих, и «0», если доход семьи не уступает величине прожиточного минимума.

Как демонстрирует табл. 2.26, чем выше доля заработной платы и пенсии в бюджете семьи, тем выше вероятность бедности для домохозяйства. Семьи, имеющие другие источники дохода, характеризуются меньшими рисками бедности. Причем это гарантируют не только предпринимательская прибыль или проценты по вкладам, но и трансферты, пополняющие бюджет семьи.

Повышенным риском бедности характеризуются домохозяйства большого размера. С увеличением числа детей соотношение шансов оказаться в числе малоимущих и не стать таковым для домохозяйства увеличивается. А число пенсионеров в семье, напротив, имеет обратную связь с риском бедности домохозяйства.

Наличие в домохозяйстве незанятого трудоспособного, который и не учится, и не ищет работу, является фактором, повышающим вероятность для семьи пополнить ряды малоимущих. Такой же эффект фиксируется, если один из членов домохозяйства является безработным.

Если в семье есть работник, получающий низкую заработную плату, при прочих равных условиях, это говорит о том, что соотношение шансов оказаться бедным с шансами остаться вне категории малоимущих для этого домохозяйства выше в 12,2 раза, чем

Таблица 2.26

**Детерминанты бедности домохозяйств
(параметры уравнения регрессии)**

	В	Значи- мость	Коэффициент относительного риска
Доля заработной платы в доходах	0,085	0	1,090
Доля пенсии в доходах	0,099	0	1,104
Размер домохозяйства	0,253	0	1,289
Число детей в возрасте до 16 лет в домохозяйстве	0,192	0	1,212
Число пенсионеров в домохозяйстве	−0,930	0	0,395
Есть незанятые трудоспособные (не учатся и не ищут работу)	1,231	0	3,423
Есть занятые с заработной платой ниже величины ПМ	2,502	0	12,209
Есть безработные	0,472	0	1,603
Тип поселения: контрольная группа – города-«миллионники»			
крупные города	0,125	0	1,133
средние города	0,570	0	1,769
малые города и поселки городского типа	0,824	0	2,280
село	1,422	0	4,146
Социально-демографический тип: контрольная группа – супруги с 1 ребенком			
супруги с 1 ребенком и другими родственниками	0,068	0	1,070
супруги с 2 детьми	0,787	0	2,197
супруги с 2 детьми и другими родственниками	−0,235	0	0,791
супруги с 3 детьми и более	1,027	0	2,794
супруги с 2 детьми и более и другими родственниками	0,203	0	1,225
мать (отец) с детьми	1,461	0	4,310
мать (отец) с детьми и другими родственниками	0,966	0	2,626
домохозяйства пенсионеров	−16,930	0,863	0
домохозяйства трудоспособных	−0,991	0	0,371
домохозяйства пенсионеров и трудоспособных	−0,629	0	0,533
Constant	−13,787	0	0

Примечание. В анализ включены 5667 домохозяйств, предикативная способность – 90,8, −2 Log likelihood 3034042,5.

для всех остальных. Таким образом, теперь и на домохозяйственном уровне мы еще раз подтверждаем значимость этой детерминанты бедности.

Что касается места проживания семьи, надо отметить, что города-«миллионники» и крупные города отличаются меньшими рисками бедности, чем все остальные типы поселения. Важно подчеркнуть, что на данный момент семьи из малых городов и поселков городского типа оказываются в более выигрышном положении, чем домохозяйства в селе. Анализируемое соотношение шансов для последних в 4,1 раза выше, чем для городов-«миллионников».

Завершая обзор рисков бедности у различных групп домохозяйств, обратимся к социально-демографическим типам (табл. 2.26), и в качестве контрольной группы выберем семьи супругов с одним ребенком. Подчеркнем, что принадлежность к той или иной группе домохозяйств является значимой детерминантой в рамках обсуждаемой темы. Исключением стали только домохозяйства пенсионеров: низкий уровень значимости коэффициента в регрессионной модели не дает возможности содержательно интерпретировать положение данной категории домохозяйств.

Сопоставляя риски бедности различных социально-демографических типов семей, обнаруживаем, что домохозяйства только трех типов (супруги с двумя детьми и другими родственниками; домохозяйства, состоящие только из трудоспособных; домохозяйства, состоящие из трудоспособных и пенсионеров) характеризуются меньшей вероятностью пополнить число бедных, чем пары с одним ребенком, а остальные семь — напротив, более высокой. Самое тяжелое положение отмечается у одиночек с детьми, риски бедности для которых существенно превосходят аналогичные показатели для других семей. Еще раз подчеркнем, что о семьях, состоящих только из пенсионеров, в силу малочисленности данной группы, в рамках используемого аналитического инструментария мы не можем сделать значимые выводы относительно рисков бедности, но ранее уже отмечалось, что пенсионеры отличаются минимальными рисками бедности.

Таким образом, вырисовывается круг социально-экономических детерминант бедности на индивидуальном и домохозяйственном уровнях.

Максимальными рисками попадания в категорию малоимущих характеризуются респонденты — мужчины трудоспособного возраста, не состоящие в браке, имеющие низкий уровень образования, выполняющие неквалифицированную работу или являющиеся безработными.

Основными факторами бедности домохозяйств следует считать проживание в селе, многочисленный состав при наличии детей, безработных или безработных трудоспособных, а также занятых с низкой заработной платой. Другим характерным представителем малоимущих домохозяйств можно назвать одиночек с детьми.

————— 2.3 ————— **ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС И ГРУППЫ РИСКА**

Несмотря на то что «бедность» и «уязвимость» многими экспертами рассматриваются как близкие понятия, в практике управленческих решений под «бедностью» и «уязвимостью» часто понимаются диаметрально противоположные экономические категории, особенно когда речь идет о кризисе. Например, в ходе кризиса уязвимыми оказались менеджеры крупных компаний, но это не значит, что они бедные. Или ипотечные заемщики, для поддержки которых организовано Агентство по реструктуризации ипотечных кредитов, — большинство из них, согласно официальным критериям идентификации бедных, не попадают в число бедных. Даже среди получателей жилищных субсидий (а эта программа рассматривается как инструмент поддержки бедных) 30% имеют доходы выше прожиточного минимума.

Почему мы обращаемся к этому вопросу? Во-первых, потому, что антикризисные меры правительства в первую очередь адресованы уязвимым, а не бедным категориям населения, и речь идет об ускоренном росте пенсий и поддержке ипотечных заемщиков. Во-вторых, за кадром монетарной бедности скрыты ограничения в доступе к неденежным материальным активам и социальным услугам, которые в ряде случаев являются большими лишениями, чем дефицит минимального дохода. В-третьих, есть домохозяйства, права которых на социальную поддержку массово нарушаются, в условиях кризиса они максимально подвергаются рискам

потери доходов (например — получатели алиментов). Следуя этой логике, мы выделили следующие категории уязвимых: 1) ипотечные заемщики; 2) пенсионеры как получатели пенсий и социальных услуг по уходу; 3) дети как получатели социальных услуг по уходу; 4) получатели алиментов.

2.3.1. Риски ипотечных заемщиков в условиях текущего экономического кризиса

Падение доходов и рост безработицы в России в ходе экономического кризиса усилили необходимость социальной поддержки самых уязвимых групп населения, в том числе такой группы, как ипотечные заемщики. Выплаты по кредитам на жилье составляют значимую часть расходов данных семей, а в связи с сокращением доходов или потерей занятости одного из членов семьи становятся неподъемными для семейного бюджета. Проблема невыплат по кредитам выходит за рамки банковского сектора и приобретает социальный характер. В условиях развивающегося экономического кризиса и общего ухудшения рынка труда важной задачей является оценка потребности заемщиков в поддержке, а также рисков попадания в трудную финансовую ситуацию домохозяйств различных социально-демографических типов, проживающих в разных поселениях и представляющих различные группы регионов.

Каков масштаб проблемы? Экономический кризис привел к резкому обострению вопроса проблемных и невозвратных ипотечных кредитов. Если считать долю просроченных задолженностей по международным стандартам (как отношение суммы кредитов с просроченным платежом к общему объему портфеля) — а именно этот вариант является корректным, по мнению экспертов АИЖК, — то результат в портфеле агентства составит 12,1%¹, и по итогам III кв. 2009 г. просрочки впервые пошли на спад. Оценочно доля просроченных задолженностей по кредитам на балансах банков на треть выше. Агентство сопровождает 92,4 млрд руб. кредитов (на 1 октября 2009 г.), объем задолженности россиян по ипотечным жилищным кредитам на ту же дату, по данным ЦБ, составлял 974,5 млрд руб.

Анализ особенностей российского рынка труда позволяет выдвинуть гипотезу о том, что основные риски неплатежеспособности

¹ Сайт АИЖК, «Ипотека выздоравливает». <http://www.ahml.ru/mcm.shtml?path=mcm091023—3.html>

связаны не с последствиями кризиса, а с дефицитом потенциально «хороших» заемщиков даже на этапе экономического роста, что обусловлено в первую очередь структурой рабочих мест. Штатные сотрудники предприятий и организаций, не относящихся к субъектам малого предпринимательства, накануне кризиса составляли 52,3% общей численности занятых, а среди них только 20% имели зарплату на уровне 4 прожиточных минимумов и выше. Если принимать во внимание возрастные ограничения и степень концентрации высокооплачиваемых работников в одном домохозяйстве¹, то накануне кризиса только 1,5—1,6 млн домохозяйств потенциально могли претендовать на получение ипотечного кредита по стандартным правилам. Дефицит «хороших» потенциальных заемщиков привел к высокому риску попадания в число реальных участников ипотечных программ «плохих» заемщиков, которые реально уязвимы в условиях кризиса из-за слабой позиции на рынке труда.

Для «хороших» заемщиков, каковыми являются представители среднего класса, кризис не создает серьезных проблем. Результаты исследований Независимого института социальной политики² показывают, что для представителей среднего класса риск безработицы в 3—4 раза ниже среднероссийского уровня. Среди них широко распространена дополнительная занятость, однако она ниже уровня, достигнутого в период предшествующего кризиса, следовательно, у ипотечных заемщиков возможности повышения доходов за счет дополнительной занятости еще не исчерпаны. У 70% среднего класса в семьях два и более работающих, что страхует их домохозяйства от потери связи с рынком труда. Безработные представители среднего класса практически не регистрируются в службе занятости и предпочитают альтернативные методы поиска работы. Время поиска работы в период экономического роста, как показали качественные исследования, занимало у среднего класса от недели до полугода. В условиях кризиса оно несколько увеличивается, но не более чем в 2 раза. Потерявшие работу представители среднего класса вытесняют с более низкооплачиваемых рабочих мест других работников, особенно если они обременены

¹ Согласно расчетам на основе репрезентативного обследования населения НОБУС, актуализированного по состоянию на конец 2007 г., среди тех, кто являются потенциальным участником ипотечных программ, четверть проживают в одном домохозяйстве.

² См.: Российские средние классы накануне и на пике экономического роста. М.: Экон-Информ, 2008.

какими-либо материальными обязательствами, в частности ипотечными кредитами. Таким образом, рост безработицы не создает существенных угроз для снижения платежеспособности ипотечных заемщиков, если при их вступлении в ипотечную программу соблюдались стандартные правила входа.

Согласно макроэкономическим данным по состоянию на сентябрь 2009 г., кризис не должен был оказывать существенного влияния на платежеспособность ипотечных заемщиков. Для объяснения роста невыплат по жилищным и ипотечным кредитам и определения точек приложения программ помощи ипотечным заемщикам, оказавшимся в сложной финансовой ситуации, важен социальный портрет ипотечного заемщика. Для этой цели вновь воспользуемся данными лонгитюдного обследования РидМиЖ. На его основе мы можем оценить социальный и экономический потенциал ипотечных заемщиков накануне кризиса, а затем смоделировать их потери в кризисных условиях.

Уровень устойчивой платежеспособности ипотечных заемщиков накануне кризиса

По состоянию на начало анализируемого периода — III кв. 2008 г.¹ — среди всех заемщиков ипотечных кредитов доля устойчиво² платежеспособных составляла около 57%. В числе оставшихся 43% домохозяйств фиксировалась группа располагающих немаловажным ресурсом — значительной включенностью в социальные связи, посредством которых может осуществляться передача ресурсов. По данным опроса, таких семей в числе неплатежеспособных насчитывалось около 20% (или 8,5% всех домохозяйств, участвующих в ипотеке). С учетом этого итоговый размер сегмента заемщиков, не имевших возможности выполнять обязательства по кредиту, составил в III кв. 2008 г. 34,3%. И именно приведенный показатель фактически очерчивает круг потенциальных адресатов программы реструктуризации.

Необходимо, однако, сделать немаловажное замечание. Выше речь шла о результатах выборочного обследования, которое традиционно смещено в сторону бедных слоев; 5% наиболее обеспечен-

¹ Данный период выбран как начало кризиса.

² Мы имеем в виду заемщиков, платежеспособность которых удовлетворяет самым жестким формальным требованиям (постоянная занятость, официальный высокий доход), — получателей «низкорисковых» кредитов.

ного населения с диверсифицированным набором материальных активов здесь не представлены. В ходе качественных исследований высокообеспеченных групп, проводившихся НИСР в рамках изучения проблемы среднего класса, было установлено, что каждый восьмой из состава этих групп связан с программой ипотечного кредитования, а в целом на высокообеспеченный слой приходится 28% всех ипотечных кредитов. Данная категория заемщиков может погасить ипотечный кредит за счет имеющихся активов, и она будет реагировать исключительно на соотношение своих издержек по кредиту и цен на рынке жилья. Только в случае существенного снижения цен на рынке жилья заемщики из этой категории прибегнут к механизмам дефолта, что не актуально в нынешней ситуации. Таким образом, при переносе данных выборочных обследований на генеральную совокупность доля неплатежеспособных заемщиков снижается до 24,7%. Этот результат является максимальной оценкой численности проблемных заемщиков, поскольку методология определения их численности базировалась на стандартах АРИЖК. На практике заемщики могут своевременно погашать кредит даже при душевых доходах на уровне регионального прожиточного минимума. В этом случае численность неплатежеспособных заемщиков снижается до уровня 10%. Эта категория наиболее проблемная. Если заемщики из ее состава окажутся в состоянии безработицы и снижения заработной платы, то скорее всего не смогут восстановить свою платежеспособность.

Поскольку мы рассматриваем социальные сети как один из главных ресурсов, помогающих продолжать выплаты по кредитам заемщикам, утратившим свою платежеспособность в условиях экономического кризиса, уделим этому предмету особое внимание.

В первую очередь отметим, что заемщики более активно, чем домохозяйства в целом, включены в процесс получения материальных ресурсов посредством социальных связей (табл. 2.27). Максимальная разница фиксируется между группой платежеспособных заемщиков ипотеки и всем населением в целом — 30,4% против 24,2% активно вовлеченных в процесс получения материальных ресурсов (в денежной, имущественной или вещественной форме). Аналогичная тенденция, но менее выраженная,

наблюдается в отношении исходящих потоков: платежеспособные заемщики являются наиболее активными донорами. Иная ситуация с трудовыми ресурсами — здесь нет явно выраженной зависимости: при незначительных различиях в получении трудовых ресурсов более активны неплатежеспособные заемщики, а в передаче — платежеспособные.

Таблица 2.27

**Включенность домохозяйств в передачу ресурсов
посредством социальных связей¹, %, данные РидМиж**

	Все	Платежеспособные заемщики ипотеки в 2008 г.	Неплатежеспособные заемщики ипотеки в 2008 г.
1. Передача материальных ресурсов посредством социальных связей			
<i>1.1. Входящие (полученные)</i>			
Активно участвуют	24,2	30,4	25,1
Не участвуют или участвуют, но слабо	75,8	69,6	74,9
<i>Всего</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>1.2. Исходящие (переданные)</i>			
Активно участвуют	10,4	12,7	8,1
Не участвуют или участвуют, но слабо	89,6	87,3	91,9
<i>Всего</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
2. Передача трудовых ресурсов посредством социальных связей			
<i>2.1. Входящие (полученные)</i>			
Активно участвуют	15,6	13,6	16,1
Не участвуют или участвуют, но слабо	84,4	86,4	83,9
<i>Всего</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>2.2. Исходящие (переданные)</i>			
Активно участвуют	19,8	20,6	19
Не участвуют или участвуют, но слабо	80,2	79,4	81
<i>Всего</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

¹ Здесь и далее расчеты выполнены на данных РидМиж.

Причина описанной ситуации заключается в том, что материальные ресурсы имеют к ипотечному кредитованию непосредственное отношение, в то время как трудовые — лишь опосредованное. Это не значит, что данный показатель должен быть исключен; причина тому кроется в самих свойствах социальных сетей: трудовые ресурсы, переданные сегодня, могут завтра конвертироваться во входящие материальные, и наоборот. Вот почему для работы был избран метод построения интегрального показателя включенности в социальные связи с учетом всех типов ресурсов и направлений их передачи, согласно которому определены домохозяйства:

1) со слабым уровнем включенности в социальные связи — 50,2%;

2) со средним уровнем включенности в социальные связи — 30,8%;

3) с высоким уровнем включенности в социальные связи — 19,0%, в том числе: с крайне высоким уровнем включенности в социальные связи — 6,5%.

Среди ипотечных заемщиков доля домохозяйств с крайне высоким уровнем включенности в социальные связи выше, чем среди всех остальных (табл. 2.28). Наиболее сильно по этому показателю

Таблица 2.28

**Включенность домохозяйств в передачу ресурсов
посредством социальных связей, % по столбцу, данные РИДМИЖ**

Домохозяйства	Все д/х	Платежеспособные заемщики ипотеки в 2008 г.	Неплатежеспособные заемщики ипотеки в 2008 г.
1. Со слабым уровнем включенности в социальные связи	50,2	46,0	51,7
2. Со средним уровнем включенности в социальные связи	30,8	33,8	28,2
3. С высоким уровнем включенности в социальные связи	19,0	20,2	20,1
В том числе: с крайне высоким уровнем включенности в социальные связи	6,5	9,4	7,4
<i>Всего</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

выделяется группа платежеспособных заемщиков — 9,4% по сравнению с 7,4% среди неплатежеспособных заемщиков и 6,5% среди всех семей. Именно эта группа домохозяйств в полной мере может рассчитывать на поддержку со стороны своих социальных сетей при возникновении финансовых проблем с выплатой ипотечного кредита. Значим данный ресурс и для оставшихся 11—13% домохозяйств с высоким (но не крайне высоким) уровнем включенности в социальные связи. Что касается среднего и тем более слабого уровня, то эти домохозяйства вероятнее всего будут обращаться за институциональной поддержкой, в частности за реструктуризацией кредита в АРИЖК.

Таким образом, основные проблемы неплатежеспособности ипотечных заемщиков связаны не с кризисом, а с высокой распространенностью выдачи рискованных кредитов еще на этапе экономического роста.

Основные социально-демографические характеристики заемщиков ипотечных кредитов

Платежеспособность участников программы ипотечного кредитования дифференцирована по социально-демографическим группам. Рассмотрение отдельных групп заемщиков позволяет определить наиболее уязвимые сегменты, а динамический анализ — оценить вероятность положительных сдвигов в ближайшем будущем. Напомним, что в данной главе приводятся характеристики только тех заемщиков, которые представлены в массиве микроданных, а это, как было сказано выше, 72% участников ипотечной программы.

Поселенческие различия. Согласно месту проживания мы разделили заемщиков на две группы — жители региональных центров и других населенных пунктов. Около 42% домохозяйств проживают в центральных городах (табл. 2.29). Среди этих семей неплатежеспособность составляет 28%, т.е. риск обращения за реструктуризацией в полтора раза ниже, чем представительство данной группы в выборке. Жители других (нестоличных) населенных пунктов, напротив, являются более неустойчивыми с точки зрения своевременного погашения ипотечной задолженности; 53,9% из них не удовлетворяют требованиям платежеспособности и имеют высокие шансы обращения за реструктуризацией ипотечного кредита.

Таблица 2.29

**Распределение неплатежеспособности заемщиков
по типам поселения, %, данные РидМиЖ**

Тип поселения	Уровень неплатежеспособности заемщиков, проживающих в данном типе поселения*	Неплатежеспособные заемщики	Все заемщики
Областные центры	27,8	27,3	42,2
Другие населенные пункты	53,9	72,7	57,8
<i>Все населенные пункты</i>	<i>42,9</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

* Уровень неплатежеспособности заемщиков показывает, какую долю неплатежеспособные заемщики составляют в общей численности заемщиков. Неплатежеспособные заемщики — это заемщики, получившие кредит при высоком уровне риска формирования задолженности по кредиту в случае ухудшения экономической ситуации в стране.

Регион проживания. Для анализа рисков невозврата ипотечных кредитов в разрезе субъектов Федерации Независимый институт социальной политики, используя метод «плавающих»¹ признаков, построил типологию регионов, представленную в табл. 2.30. В разработанной типологии для оценки рисков ипотечного кредитования таких «плавающих» признаков несколько:

- крупногородское расселение (жители крупных городов чаще получали ипотечные кредиты),
- уровень экономического развития и доходы населения,
- темпы спада производства в ходе нового кризиса или давняя депрессивность,
- специализация экономики региона,
- географическое положение, которое во многом определяет специализацию экономики региона,
- динамика задолженности по ипотечным кредитам.

До кризиса столичные агломерации и крупногородские регионы отличались лучшими условиями для развития ипотечного кредитования, поэтому на них, согласно данным РидМиЖ,

¹ Подробный анализ метода представлен в докторской диссертации Л.В. Смирнягина «Районирование общества: теория, методология, практика : На материалах США : диссертация ... доктора географических наук: 25.00.24. Москва, 2005. 296 с.: ил. РГБ ОД, 71 06-11/3.

Таблица 2.30

**Распределение неплатежеспособности заемщиков
по группам регионов, %, данные РИДМИЖ**

№	Типы регионов по уровню риска невыплат по ипотеке, обусловленного кризисом	Уровень неплатежеспособности заемщиков, проживающих в данном типе субъектов РФ	Неплатежеспособные заемщики	Все заемщики
1	Максимальные риски. Крупнейшие агломерации и крупногородские регионы	37,0	30,7	35,5
2	Максимальные риски. Индустриальные регионы с сильным спадом и депрессивные регионы	47,2	14,7	13,4
3	Средние риски. Относительно развитые и среднеразвитые регионы с небольшим спадом	48,7	12,8	11,3
4	Средние риски. Средне- и слаборазвитые регионы с неразвитой промышленностью	49,6	22,0	19,0
5	Слабые риски. Монопрофильные нефтегазовые регионы и средне- и менее развитые регионы Дальнего Востока	40,6	19,8	20,8
<i>Все регионы</i>		<i>42,8</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

приходилось более трети общей численности всех заемщиков, в том числе 30,7% — неплатежеспособных заемщиков (см. табл. 2.30). Этот тип регионов, наряду с индустриальными регионами с сильным спадом в условиях кризиса и депрессивными регионами, относится к числу тех субъектов РФ, в которых потенциальные риски неплатежеспособности имеют максимальную вероятность для реального проявления в условиях кризиса. В данных типах регионов проживает 45,4% неплатежеспособных заемщиков. Подчеркнем, что для всех регионов характерно высокое представительство неплатежеспособных заемщиков. В группу со слабыми рисками обусловленного кризисом роста невыплат по ипотечным кредитам отнесены монопрофильные нефтегазовые регионы и среднеразвитые регионы Дальнего Востока, в которых проживает только пятая часть всех неплатежеспособных заемщиков. Динамика доходов и занятости в 2009 г. свидетельствует

о том, что удалось избежать реализации рисков неплатежеспособности в крупнейших агломерациях и крупногородских регионах, а в индустриальных и депрессивных регионах — неплатежеспособные заемщики стали реальной проблемой, решение которой пока не найдено и банки срочно разрабатывают программы реструктуризации ипотечных кредитов.

В 2008 г. все категории регионов демонстрировали высокие риски возникновения неплатежеспособности ипотечных заемщиков. Но в связи с тем что столичные агломерации до кризиса были в более выгодных условиях по сравнению с другими регионами, резкое снижение платежеспособности ипотечных заемщиков не помешало им оставаться в лидерах (табл. 2.30). Монопрофильные нефтегазовые регионы и среднеразвитые регионы Дальнего Востока действительно описываются слабыми рисками возникновения неплатежеспособности, что соответствует названию группы. Регионы 2—4-й групп характеризовались близкими уровнями неплатежеспособности — от 47 до 50%.

Социально-демографические типы семей. На разных стадиях своего жизненного цикла семьи не только в большей или меньшей мере испытывают потребность в жилье, но и демонстрируют разную кредитную активность¹. В России, по сравнению со странами с развитой рыночной экономикой, взрослые дети чаще проживают вместе с родителями² и, даже покидая родительский дом и создавая семью, зачастую остаются активно включенными в бюджетные трансферты со своими родителями.

Обратимся, следовательно, к вопросу о составе семей заемщиков. Прежде всего определим семейный статус ипотечного заемщика (один он или у него есть супруг), а далее — наличие в них детей. Названия групп условны и отражают взаимосвязь заемщика с его родителями и детьми, характерную для большинства представителей группы. Например, к «супружеским парам с родителями» также отнесены супружеские пары с другими старшими родственниками. Среди «супружеских пар с детьми» рассматриваются и

¹ См.: Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / отв. ред. Л.Н. Овчарова. М.: Независимый институт социальной политики. 2008. С. 135.

² См.: Прокофьева Л.М. Домохозяйство и семья: особенности структуры населения России // Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе. М.: НИСП, 2007.

одинокие родители с детьми, доля этой подгруппы невелика; в числе «супружеских пар с детьми и родителями-пенсионерами» мы рассматриваем и одиноких родителей с детьми, проживающих вместе с родителями.

В результате выделяются следующие социально-демографические группы:

- трудоспособный с родителями (в том числе пенсионерами);
- супружеская пара с родителями;
- супружеская пара;
- супружеская пара или одинокий родитель с детьми;
- супружеская пара с детьми и родителями (пенсионерами).

Таблица 2.31

**Неплатежеспособность ипотечных заемщиков
по социально-демографическим типам семьи, %, данные РидМиЖ**

Социально-демографический тип домохозяйства	Уровень неплатежеспособности заемщиков данного социально-демографического типа домохозяйств	Неплатежеспособные заемщики	Все заемщики
Трудоспособный с родителями	19,8	3,5	7,5
Супружеская пара с родителями	29,9	7,9	11,4
Супружеская пара	29,2	12,6	18,5
Супружеская пара с детьми	52,1	63,2	52
Супружеская пара с детьми и родителями	52,1	12,8	10,6
<i>Все домохозяйства</i>	<i>42,9</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Большинство ипотечных заемщиков составляют супружеские пары с детьми — 52% (табл. 2.31). Самыми надежными, с точки зрения выплат по кредиту, являются случаи, когда родители помогают приобрести жилье своему взрослому ребенку, который еще не обзавелся собственной семьей; риск неплатежеспособности данной группы домохозяйств ниже 20%. Устойчивость доходов обеспечивает отсутствие иждивенцев, а также диверсификация источников доходов — появление пенсии вдобавок к заработной плате работающих пенсионеров. Следует отметить, что данная группа составляет не более 8%, так как участие в ипотечной программе предъявляет жесткие формальные требования к

возрасту заемщика и созаемщика при определении срока предоставления кредита.

На другом конце шкалы платежеспособности находятся семьи с детьми. В большинстве своем ипотечные заемщики представляют именно этот тип домохозяйств (52% всех заемщиков). Каждая вторая семья с детьми имеет риск оказаться неплатежеспособной, вследствие чего будет вынуждена обратиться за реструктуризационным займом. Таким же высоким риском неплатежеспособности отличаются многопоколенные семьи, в которых трудоспособные члены семьи несут иждивенческую нагрузку не только от детей, но и от более пожилых и уже не работающих родителей.

Относительно наличия и количества детей в семье можно сделать вывод, что в среднем рождение в семье одного ребенка повышает риск неплатежеспособности более чем в 1,5 раза. Если среди семей без детей риск обращения за реструктуризационным займом составляет 27%, то в семьях с одним ребенком он достигает 45%, а в семьях с двумя детьми и более каждые 2 домохозяйства из 3 являются высокорисковыми (табл. 2.32). Таких семей около 22% среди ипотечных заемщиков.

Таблица 2.32

**Неплатежеспособность ипотечных заемщиков
с разным количеством детей в семье, %, данные РидМиЖ**

Тип домохозяйства по числу детей	Уровень неплатеже- способности заемщиков данного типа домохозяйств	Неплатеже- способные заемщики	Все заем- щики
Нет детей	27,3	23,9	37,5
Один ребенок	44,6	42,4	40,7
Два ребенка и более	66,3	33,7	21,8
<i>Все домохозяйства</i>	<i>42,9</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Основным источником доходов заемщиков и ресурсом для погашения задолженности по ипотеке являются трудовые доходы или заработная плата. Но около 23% домохозяйств-заемщиков имеют в своем составе пенсионеров-родителей либо существенную долю бюджета молодой семьи составляют трансферты от родителей, проживающих отдельно. Платежеспособность домохозяйств, бюджеты которых частично зависят от регулярных выплат из Пенсионного фонда, действительно выше (табл. 2.33), но следует отметить, что отклонение от среднего значения по всем

Таблица 2.33

**Риски неплатежеспособности ипотечных заемщиков
по степени зависимости бюджета домашнего хозяйства
от выплат Пенсионного фонда, %, данные РидМиж**

Тип домохозяйства по степени зависимости от Пенсионного фонда РФ	Уровень неплатежеспособности заемщиков данного типа домохозяйств	Неплатежеспособные заемщики	Все заемщики
Домохозяйства, частично зависящие от Пенсионного фонда	39,3	21,3	23,2
Домохозяйства, независимые от Пенсионного фонда	44	78,7	76,8
<i>Все домохозяйства</i>	42,9	100	100

ипотечным заемщикам невелико — около 3 п.п., что позволяет сделать заключение о незначительном влиянии пенсионных выплат на платежеспособность заемщиков.

В ходе кризиса размер заработной платы, а также уровень занятости изменялись очень неравномерно, что отразилось на способности заемщиков своевременно погашать кредит. Мы выделили домохозяйства, где хотя бы один из работающих занят в преимущественно бюджетной отрасли (органах управления, образовании, здравоохранении, науке, культуре, армии, МВД, органах безопасности), а также отдельно рассмотрели платежеспособность домашних хозяйств, в которых есть занятые в чувствительной к кризису отрасли: машиностроении, металлургии, строительстве. Рассмотрение отраслей целиком не дает оснований утверждать, что занятые в них респонденты подвержены исключительно высокому риску неплатежеспособности (табл. 2.34).

При сравнении высшей ступени должностной иерархии (руководящие должности) с работниками физического труда и занятыми на негосударственных предприятиях в сфере услуг наблюдаются значимые различия в платежеспособности. Немногочисленные руководители имеют риск стать неплатежеспособными в 2 раза ниже, а занимающие рабочие специальности — в 1,5 раза выше, чем в среднем по всем заемщикам.

Занятость на государственном или муниципальном предприятии также не повышает устойчивость платежеспособности.

Ресурсом стабильной занятости и трудовой мобильности ипотечного заемщика и членов его семьи безусловно является обра-

зование¹. Рассмотрим максимальный образовательный уровень домохозяйства-заемщика с точки зрения платежеспособности (табл. 2.34). Очень немногочисленная группа семей, у которых наивысший уровень образования (основное общее), имеет крайне высокий риск неплатежеспособности. Напротив, наличие высшего образования хотя бы у одного члена семьи снижает риск неплатежеспособности в 2 раза.

Таблица 2.34

Риски неплатежеспособности по типам связи домохозяйства с рынком труда и уровнем образования работников, %, данные РидМиЖ

Тип домохозяйства	Уровень неплатежеспособности заемщиков данного типа домохозяйств	Доля группы среди неплатежеспособных заемщиков	Доля группы среди всех заемщиков
Есть занятые в бюджетных отраслях	41,2	32,4	33,7
Есть занятые в чувствительных к кризису отраслях	39,7	18	19,4
Есть работники, занятые на рабочих должностях и работники сферы услуг	51,3	56,1	46,8
Есть работники, занимающие руководящие должности	20	1,7	3,7
<i>Тип собственности предприятия</i>			
Есть работники, занятые на государственных или муниципальных предприятиях	42,2	33,7	34,3
<i>Образование</i>			
Работники имеют образование не выше основного общего	72	3,1	1,9
Работники имеют образование не выше среднего специального	53,3	75,6	60,8
Есть высшее образование у одного из членов семьи	24,5	21,3	37,3
<i>Все домохозяйства</i>	<i>42,9</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

¹ См., напр.: Заработная плата в России: эволюция и дифференциация. М.: Изд. дом ГУ–ВШЭ, 2007.

В заключение сформулируем основные выводы относительно социально-экономического положения ипотечных заемщиков.

1. Анализ особенностей российского рынка труда и социально-экономических характеристик ипотечных заемщиков свидетельствует о том, что форсированное развитие ипотечных программ в условиях дефицита «хороших» заемщиков привело к попаданию в программу высокорисковых заемщиков на этапе экономического роста. В III кв. 2008 г. доля неплатежеспособных заемщиков, если следовать стандартам АРИЖК, составляла 24,7%; в условиях кризиса риски неплатежеспособности реализовались, образуя волну невыплат по кредитам.

2. Если использовать более жесткий порог выделения проблемных заемщиков, согласно которому неплатежеспособными являются те, у которых текущие доходы на момент начала кризиса были ниже величины прожиточного минимума, то к данной категории относится 10,5% всех заемщиков. Эта группа наиболее проблемная, поскольку отличается высокими рисками безработицы и иждивенческой нагрузкой на работающих. Если ее представители окажутся в состоянии безработицы и снижения заработной платы, то скорее всего не смогут восстановить свою платежеспособность. Однако для большинства домохозяйств из этой группы одним из источников доходов является пенсия, которая пока демонстрирует тенденцию роста. Социально-демографические и экономические характеристики данной группы свидетельствуют о том, что в случае потери работы процедуры реструктуризации скорее всего не помогут этой группе заемщиков, для нее риски дефолтов довольно высоки.

3. Большинство ипотечных заемщиков составляют супружеские пары с детьми (52%), которые в свою очередь отличаются максимальными рисками неплатежеспособности. На них приходится 62,3% всех случаев неплатежеспособности. Видимо, эта группа заемщиков должна претендовать на более мягкие условия для реструктуризации (особенно когда речь идет об одиноких матерях с детьми или о семьях с 2 детьми и более).

4. Среди неплатежеспособных заемщиков 32,4% заняты преимущественно в бюджетных отраслях, для них риск ухудшения ситуации в условиях кризиса невысок. В целом только 18% неплатежеспособных заемщиков представляют отрасли, наиболее чувствительные к условиям кризиса. Это еще раз подтверждает

тот факт, что проблемы неплатежей сформировались еще в условиях экономического роста. В группу неплатежеспособных входит значительное число заемщиков со средним специальным образованием и вообще без образования (78,7%), которые имеют более высокие риски безработицы.

2.3.2. Доходы пенсионеров выросли, но в чем их уязвимость?

Как уже отмечалось, и данные статистики, и данные выборочных обследований свидетельствуют о том, что население пенсионных возрастов, пенсионеры по старости, домохозяйства пенсионеров отличаются более низкими рисками абсолютной бедности, чем население или домохозяйства в целом. Пенсионеры по инвалидности, социальные пенсионеры, получатели пенсий по потере кормильца, а также неработающие пенсионеры характеризуются в среднем более высокими уровнями бедности, но и они не могут конкурировать с масштабами бедности детского населения и семей с детьми. Тем не менее общество и политики обеспокоены низким уровнем пенсионного обеспечения, а пенсионеры традиционно считаются бедной категорией населения. Отчасти это подтверждают альтернативные подходы к измерению бедности, основанные на субъективных оценках достаточности доходов или измерении распространенности лишений: здесь домохозяйства пенсионеров опережают другие социальные группы по распространенности бедности¹. В чем причина такого несовпадения оценок и усилится ли уязвимость пенсионеров в условиях кризиса?

Устойчивость представлений о том, что пенсионеры — бедная и уязвимая категория населения, объясняется несколькими факторами. Во-первых, из-за сохраняющейся традиции проживания нескольких поколений в одном домохозяйстве доля домохозяйств, имеющих в своем составе пенсионеров, выше, чем доля пенсионеров в общей численности населения. Как уже упоминалось ранее, статистические данные по составу домохозяйств в разрезе получателей пенсий отсутствует, но выборочные обследования оценивают долю всех домохозяйств с пенсионерами на уровне 48—57% общей численности домохозяйств. В составе домохозяйств с доходами или располагаемыми ресурсами ниже прожиточного

¹ Бедность и благосостояние домохозяйств Ленинградской области. По результатам выборочного опроса домохозяйств в апреле 2005 г. СПб.: Селеста, 2007.

минимума доля домохозяйств с пенсионерами составляет, соответственно, по данным обследований, порядка 45—48% в 2003—2007 гг., а по данным ОБДХ Росстата — 56—59% в 2005—2007 гг. Следовательно, проблема низкого уровня пенсионного обеспечения затрагивает интересы представителей каждого второго российского домохозяйства.

Во-вторых, с начала пенсионной реформы в 2002 г. и вплоть до 2007 г. включительно коэффициент замещения (отношение средней пенсии к средней заработной плате) устойчиво снижался до беспрецедентно низких значений — 23% в 2007 г. Несмотря на условность расчета этого показателя, его отрицательная динамика отражала все более усиливающийся разрыв в величинах основных источников доходов трудоспособного населения (зарботная плата) и пенсионеров (пенсия).

Кроме того, пенсии в целом очень слабо дифференцированы. По данным ПФР, в общем размере пенсии доля базовой ее части, размер которой не связан с трудовыми заслугами и слабо дифференцирован лишь по возрасту и степени утраты трудоспособности, составляла 45,7% в 2007 г. и 42,7% в 2008 г. При этом средний размер пенсии женщин в 2007 г. был равен 90% пенсии мужчин, а в 2005 г. — 93%, тогда как сельская пенсия в том же 2005 г. составляла 102% городской¹. В целом, по данным НОБУС, коэффициент фондов для государственных пенсий составил 4,1 раза, а коэффициент Джини — 0,211. Коэффициент Джини, рассчитанный для трудовых пенсий, которые получают 94,7% пенсионеров, составил 0,176. В наименьшей степени размеры пенсии учитывают доходы людей, попадающих в 10-ю дециль по размеру начисленной заработной платы.

Таким образом, пенсионная система значительно минимизирует различия, существовавшие и существующие на рынке труда. Это обстоятельство может усиливать неудовлетворенность положением на пенсии у прежде высокооплачиваемых групп работников, поскольку основными источниками доходов пенсионеров остаются государственные пенсии и зарплата.

Единственным реальным фактором дифференциации размера пенсии выступает основание, по которому она назначена. Наименьшие размеры имеют пенсии, предоставление которых

¹ 2005-й — последний год, за который доступны детализированные данные по размеру пенсий по различным основаниям, полу и типу поселения.

не обусловлено предыдущей занятостью ее реципиента, а связано с исключительными событиями в жизни человека — инвалидностью с детства или потерей кормильца. Но разрыв между размерами этих видов пенсий и трудовых пенсий по старости составляет не более 2 раз, что не может не вызывать недовольство основного контингента пенсионеров — пенсионеров по старости, как правило, имеющих трудовой стаж 20—25 лет.

В-третьих, из-за низкой дифференциации пенсий быть пенсионером на селе или в экономически слабо развитом регионе и быть пенсионером в мегаполисе или в регионе с высокой стоимостью жизни (районы Крайнего Севера) — две совершенно различные ситуации. Максимальная межрегиональная дифференциация пенсий в конце 2008 г. составляла 2,4 раза (3570,38 руб. в Республике Ингушетия и 8594,00 руб. в Чукотском АО), при том что пенсия, например, в Москве (без региональных надбавок) составляла всего 106% общероссийской.

Наконец, не в последнюю очередь низкие уровни бедности среди пенсионеров — следствие низкой черты бедности (прожиточного минимума пенсионеров). Предположение о том, что потребление с возрастом снижается, в целом справедливо, но вряд ли относится к лицам, едва достигшим пенсионного возраста, который в России к тому же остается весьма низким — 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. Их представления о минимальном и нормальном уровнях потребления скорее всего намного превосходят минимальные официальные стандарты. Отсюда разрыв в субъективных и абсолютных оценках бедности, фиксируемый обследованиями.

Семья, чьи доходы лишь немного превышают установленную границу бедности, не попадет в состав бедных, но и не сможет обеспечить себе достойный уровень потребления. Низкая дифференциация пенсий приводит к тому, что материальное положение пенсионеров, чьи доходы превышают прожиточный минимум, не позволяет им оплачивать медицинские услуги или услуги по уходу, приобретать новые предметы длительного пользования или улучшать жилищные условия. Все вместе это усиливает недовольство пенсионеров своим материальным положением, особенно заметное у пенсионеров по старости, едва перешагнувших пенсионный рубеж.

Как показал наш анализ, основным фактором, снижавшим риски бедности домохозяйств с пенсионерами, особенно в последние годы, выступал доступ на рынки труда, в том числе занятость самих пенсионеров. При этом значение имеет не только число занятых в домохозяйстве, но и уровень оплаты их труда. Кроме того, льготы, услуги социальной помощи и дополнительное пенсионное обеспечение также концентрируются в домохозяйствах лиц пенсионного возраста, характеризующихся наименьшими рисками бедности. Основными получателями дополнительного пенсионного обеспечения и льгот являются небедные домохозяйства с пенсионерами. В результате коэффициент фондов для совокупных денежных доходов пенсионеров, по данным НОБУС, составляет 8,62 раза, а коэффициент Джини — 0,351. В 9-й и 10-й децилях по размеру индивидуального денежного дохода сконцентрировано более 80% всех работающих пенсионеров, причем их средняя заработная плата также выше, чем зарплата работающих пенсионеров в других децилях.

Что можно сказать об изменении рисков уязвимости пенсионеров в условиях кризиса? Последствия кризиса для населения могли проявиться, во-первых, через влияние возросшей инфляции, не компенсированной аналогичным повышением доходов; во-вторых, через сокращение возможностей занятости.

Основной источник доходов большинства пенсионеров, особенно неработающих, — пенсия. Начиная с апреля 2007 г. она регулярно индексируется на величину, превышающую рост цен, а с 2008 г. — и рост заработной платы. В результате реальный размер средней назначенной пенсии с июля 2008 г. по сентябрь 2009 г. вырос на 18,6%, а соотношение между средней пенсией и прожиточным минимумом пенсионера не опускалось ниже 111%. 1 декабря состоялась последняя из четырех индексаций пенсий за 2009 г., в результате которой средний размер пенсий, по данным ПФР, составил 6280 руб. В 2010 г. продолжилась политика повышения пенсий — за счет как индексации базовой части трудовой пенсии, так и пересмотра размера страховой части путем валоризации пенсионных прав, сформированных до 2002 г. и особенно — до 1991 г. Таким образом, за период кризиса пенсионеры не только не потеряли, но даже повысили уровень жизни в той его части, которая зависит от пенсии.

Падение реальной заработной платы под воздействием кризиса затронуло в основном только работающих пенсионеров. Таких, по данным ПФР, на 30 июня 2008 г. насчитывалось 10,6 млн чел., или 27,6% общей численности пенсионеров. К концу I кв. 2009 г., вопреки ожиданиям, масштабы занятости пенсионеров не только не снизились, но даже несколько подросли — до 11,2 млн чел., или 28,8% всех пенсионеров. Изменение положения их семей, очевидно, зависит от состава домохозяйств, и в частности наличия в них детей и других (работающих или неработающих) взрослых. Но для домохозяйств, состоящих только из пенсионеров, можно предположить, что при условии сохранения работы благосостояние семей работающих пенсионеров вряд ли ухудшилось, поскольку возможное незначительное снижение реальной заработной платы было компенсировано ростом реальных пенсий.

Наконец, еще одно возможное влияние кризиса — утрата заработка работающими пенсионерами. Оценки показывают, что даже если пенсионер получал заработную плату на уровне минимальной, потери в благосостоянии семьи пенсионеров от ее утраты не могут быть перекрыты проведенной индексацией пенсий. Еще больше потери в благосостоянии домохозяйств пенсионеров, если пенсионер перестает получать заработную плату на уровне средней. Долю семей, которые могли столкнуться с такими рисками, оценить сложно. Официальные данные ПФР, как было показано, демонстрируют рост занятости пенсионеров. Альтернативная информация об уровнях занятости лиц предпенсионных и пенсионных возрастов по данным ноября 2008 г. содержится в ОНПЗ. Конечно, невозможно оценить масштаб фиктивной занятости пенсионеров (когда на работе лишь «числится» трудовая книжка) и масштаб вынужденной незанятости — например, на условиях отпусков без сохранения заработной платы. Скорее всего, с учетом этих явлений фактическая занятость пенсионеров, приносящая им регулярный доход в виде заработной платы, под воздействием кризиса сократилась. Однако эти изменения не касаются большей части получателей пенсий.

Завершая обзор перспектив изменения доходов пенсионеров в условиях кризиса, нельзя оставить без внимания новую программу адресной их поддержки, которая предполагает доплаты неработающим пенсионерам в случае, если их индивидуальные доходы ниже прожиточного минимума. Оставляя в стороне содержательный анализ этой меры адресной поддержки, отметим

немаловажный методологический аспект. Ориентация на индивидуальные, а не душевые домохозяйственные доходы пенсионеров, порождает ошибки включения и исключения. В результате этих ошибок среди потенциальных получателей данного пособия 30% составляют те, кто имеют душевые доходы выше прожиточного минимума, и наоборот, 30% реально бедных пенсионеров имеют индивидуальные доходы выше прожиточного минимума и потому не могут стать получателями пособия.

Таким образом, можно сказать, что положение пенсионеров в условиях нынешнего кризиса не ухудшилось. Другое дело, что принимаемые в настоящее время меры по повышению уровня пенсий не позволят принципиальным образом изменить положение пенсионеров и сократить масштабы субъективной бедности. Решение этих проблем вряд ли под силу одной лишь государственной пенсионной системе. Несмотря на то что уровень государственных пенсий в развитых странах безусловно выше, чем в России, принципиальное значение в старости приобретают доходы, сформированные самим человеком (сбережения, личные и корпоративные пенсии), и широкий спектр услуг по уходу и организации досуга.

Дефицит услуг для пожилых — основная форма проявления немонетарной бедности. Старение населения часто ассоциируется с ростом расходов его на здравоохранение и социальное обслуживание. Увеличение продолжительности жизни, которое выступает одним из факторов старения населения в развитых странах, сопровождается ростом численности инвалидов в старших возрастах и, соответственно, возрастающим спросом на услуги по уходу и обслуживанию со стороны этих лиц. К тому же нуклеаризация семей и увеличение доли стариков, живущих отдельно от молодых родственников, ограничивают возможности внутрисемейного неформального ухода за ними.

Социальное обслуживание населения регулируется Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и финансируется из бюджета. Одна из форм социального обслуживания пожилого населения и инвалидов — обслуживание на дому. Однако, как много людей, нуждающихся в социальном обслуживании на дому, его получают в настоящее время? Для ответа на этот вопрос обратимся к обследованию «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (РидМиЖ).

Людей, нуждающихся в получении регулярной помощи, в выборке РидМиЖ оказалось относительно немного — 1,7% в 2004 и 1,5% в 2007 г. Получали такую помощь в течение последних 12 мес. соответственно 1,4% и 1,3% всех опрошенных в 2004 и 2007 гг. Между тем доля респондентов, которые, не будучи профессиональными социальными работниками, оказывают такую (неформальную) помощь другим, уже значительно выше — 9,0% в 2004 и 7,7% в 2007 г. (табл. 2.35). Поэтому можно утверждать, что в российских семьях сформировался настоящий неудовлетворенный спрос на услуги по уходу за пожилыми, престарелыми и больными людьми, который удовлетворяется значительным числом людей, что требует от них затрат времени, физических, моральных и других усилий.

Таблица 2.35

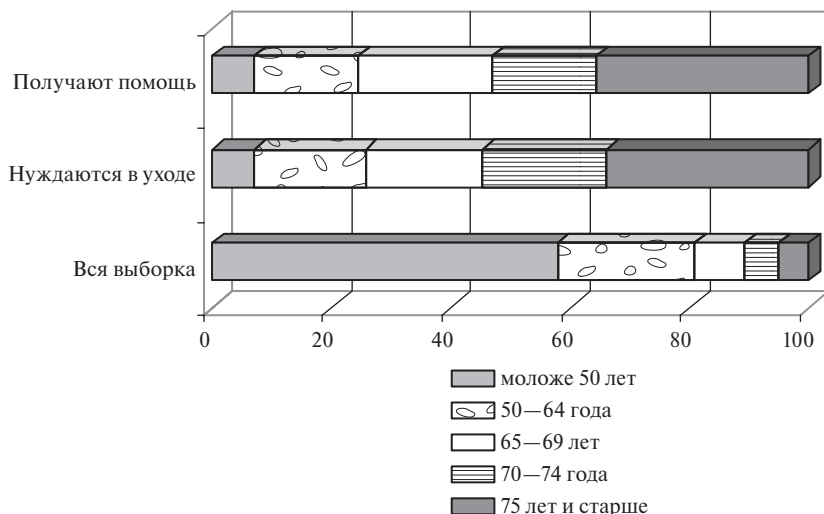
**Получение и оказание помощи
в уходе за пожилыми или инвалидами, %**

	2004		2007	
	% всей выборки	% нуждающихся	% всей выборки	% нуждающихся
Респонденты, нуждающиеся в регулярной помощи, уходе	1,7	100,0	1,5	100,0
В том числе получали такую помощь в течение последних 12 мес.	1,4	79,5	1,3	81,8
Из них от:				
организаций или профессиональных работников;	0,4	25,1	0,4	25,3
других людей, для кого уход — не профессия	1,2	68,2	1,1	72,9
Респонденты, оказывавшие помощь кому-либо в течение последних 12 мес.	9,0	—	7,7	—

Источник: Данные РидМиЖ, 2004, 2007.

Большинство нуждающихся в помощи со стороны других лиц составляют женщины; их доля вдвое выше, чем мужчин. Этому есть объяснение: из-за разницы в продолжительности жизни женщины этой группы в выборке старше мужчин. Средний возраст женщин, нуждающихся в уходе, — 69 лет, мужчин — 65 лет. Следовательно, в силу возраста они в большей мере ограничены

в физических возможностях и подвержены заболеваниям. Действительно, практически у всех лиц, которые нуждаются в уходе, есть заболевания, ограничивающие их активность, а у двух третей — инвалидность. Итак, большинство нуждающихся в уходе — лица пенсионных возрастов: средний возраст этой группы составляет 65 лет у мужчин и 69 — у женщин. Три четверти нуждающихся в помощи концентрируются в возрастных группах старше 65 лет (рис. 2.5). Однако не все, кому необходима помощь, получают ее. Доля лиц, оставшихся без такого рода поддержки, в рассматриваемой группе нуждающихся довольно весома (18—21%), что означает существование серьезной социальной проблемы.

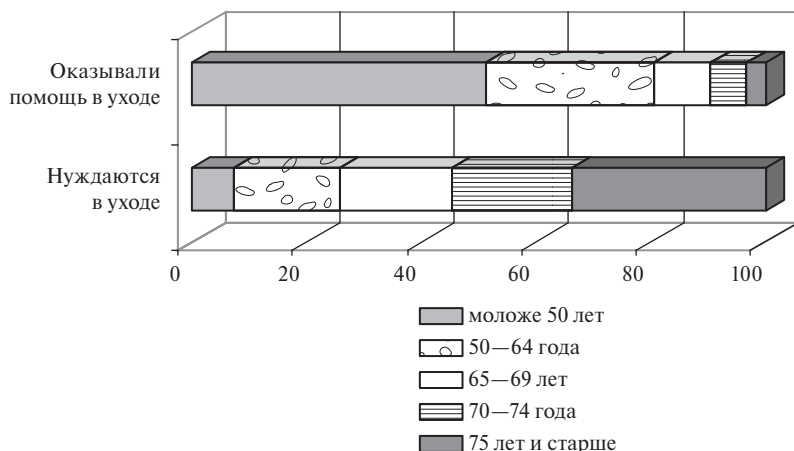


Источник: Данные РИДМиЖ, 2004.

Рис. 2.5. Распределение по возрасту респондентов, получающих помощь и нуждающихся в уходе, %

От кого получают помощь остальные? Институциональные услуги (услуги от организаций и учреждений) получают лишь 25% респондентов. Большинство (68—73%) пользуются услугами частных лиц — родственников, близких, знакомых, других лиц, иногда не связанных с респондентом родством; в любом случае — лиц, для которых уход за больными и пожилыми не является профессией.

Среди тех, кто оказывают помощь и осуществляют уход за пожилыми, преобладают лица трудоспособных возрастов (рис. 2.6). В тяжелой ситуации оказываются лица старших трудоспособных возрастов. Именно в этот период, как правило, с одной стороны, вырастают дети и появляются маленькие внуки, а с другой — стареют родители. В результате на возрастные группы 40—59 лет приходится рост нагрузки по уходу за младшими поколениями родственников (т.е. за внуками) и наиболее активное оказание материальной помощи детям и пожилым родителям.



Источник: Данные РиДМиЖ, 2004.

Рис. 2.6. Обмен социальными услугами по уходу между возрастными группами, %

Очевидно, что имеет место значительный по объему обмен социальными услугами между поколениями. В данном случае речь идет о передаче нагрузки от трудоспособного к пожилому населению, главным образом поздних пенсионных возрастов. Учитывая, что в России наблюдается процесс интенсивного старения населения, можно с высокой долей вероятности предположить, что в перспективе объемы этих услуг будут возрастать.

Для лиц трудоспособных возрастов в большинстве случаев оказание помощи и уход означают дополнительные нагрузки по отношению к своей профессиональной активности и домохозяйственным нагрузкам. При этом, как и следовало ожидать, уход

за пожилыми и больными — удел женщин (жены, дочери, внучки) (табл. 2.36). Однако женщины же и являются основными реципиентами таких услуг.

Таблица 2.36

**Уход за взрослыми внутри и вне домохозяйства
по типам родственных связей, % в группе**

Родственные связи	Кто оказывал помощь респонденту			Кому оказывал помощь респондент		
	в домо- зяйстве	вне домо- хозяйства	всего	в домо- зяйстве	вне домо- хозяйства	всего
Муж	7,3	—	7,3	8,9	—	8,9
Жена	20,4	—	20,4	4,6	0,1	4,7
Отец, отчим, дедушка	1,5	—	1,5	6,2	7,1	13,3
Мать, мачеха, бабушка	5,1	2,2	7,3	24,9	20,9	45,8
Сын, внук	7,3	19,7	27,0	2,4	0,5	2,9
Дочь, внучка	12,4	27,7	40,1	3,8	0,7	4,5
Другой родственник респондента	5,1	16,1	21,2	3,8	8	11,8
Не родственник, другой человек	—	29,9	29,9	1,4	13,8	15,2
<i>Итого:</i>	<i>59,1</i>	<i>95,6</i>	<i>154,7*</i>	<i>56,0</i>	<i>51,1</i>	<i>107,1*</i>

* Сумма может превышать 100%, поскольку респондент мог получать помощь как от членов домохозяйства, так и от других лиц, не входящих в его состав. Аналогично он мог оказывать помощь как членам своего домохозяйства, так и лицам, живущим отдельно.

Источник: Данные первой волны РидМиЖ, 2004.

Более сложно найти ответ на вопрос: обмен социальными услугами по уходу за пожилыми и больными осуществляется внутри домохозяйства или же вне его пределов? Помощь часто оказывается несколькими людьми, поэтому один и тот же человек может получать ее как от членов домохозяйства, так и извне. В 2004 г. почти все получавшие такую помощь (96%) указали, что за ними ухаживали родственники и другие лица, живущие отдельно. Еще в 60% случаев помощь поступала от членов домохозяйства. Оказание помощи респондентом другому лицу также может происходить как

внутри домохозяйства (56% общего числа наблюдений), так и вне его пределов (51%).

Случаи межсемейного обмена (оказание социальных услуг не членам / не членами домохозяйства) — это помощь в адрес пожилых одиноких (оставшихся без партнера) женщин, чаще всего со стороны детей / внуков, которые проживают отдельно, но выполняют некоторые функции по уходу за пожилой родственницей (матерью, бабушкой). Между тем все же значительная часть социального обмена осуществляется внутри домохозяйства, что приводит к отвлечению определенных (иногда значительных) ресурсов внутри домохозяйств. Это влияет как на параметры занятости и заработной платы, так и на общий доход домохозяйств, в состав которых включены пожилые люди и люди с тяжелыми заболеваниями.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что почти 30% респондентов, нуждающихся в помощи, сообщали, что такой уход осуществляют лица, не являющиеся им родственниками и даже членами домохозяйства. В свою очередь 15% из тех, кто оказывали такую помощь, также сообщили, что они ухаживают за людьми, с которыми не связаны родством и которые не являются членами их семьи. В четверти из этих случаев респондент оплачивал труд лиц, осуществляющих уход. Скорее всего это свидетельствует о практике найма сиделок, социальных работников, не опосредованного социальными или медицинскими институтами, т.е. на неформальной основе, что означает существование неформального рынка социальных услуг и связанного с ним неформального рынка труда. Принципиально важно, что все случаи оплаты услуг по уходу наблюдаются в отношении одиноких пенсионеров, т.е. в тех случаях, когда пожилому человеку не к кому обратиться за помощью.

В результате просматривается следующая тактика поведения домохозяйства в отношении ухода за пожилыми и больными: в первую очередь функции по уходу берут на себя родственники (преимущественно женщины), причем вне зависимости от того, проживает нуждающийся в уходе в их домохозяйстве или живет отдельно. Если родственники не могут взять на себя эти обязанности или родственников нет, люди пожилые или с тяжелыми заболеваниями обращаются за помощью к лицам, не связанным

с ними родством. Одинокое проживающие пенсионеры часто вынуждены платить за оказание услуг по уходу. Те, кто не могут платить, остаются без помощи. Напомним, что численность этой группы составляет пятую часть всех, кому в силу возраста или болезни необходима помощь для реализации даже простых жизненных функций.

Эти деформации означают существование серьезной социальной проблемы, которая будет усугубляться по мере старения населения, и должны рассматриваться в свете формирования рынка социальных услуг и расширения предложения труда со стороны социальных работников и специализированных социальных (медицинских) институтов.

Подводя итог рассмотрению проблем уровня и качества жизни пожилых, отметим, что антикризисные меры поддержали индивидуальные доходы пенсионеров, в авангард социальной политики выдвигаются программы по развитию социальных услуг для пожилых, которые могут дать синергетический эффект: создать рабочие места, способствовать росту производительности труда граждан старших трудоспособных возрастов, улучшить условия жизни пожилых и снизить смертность.

2.3.3. Социальные услуги детям

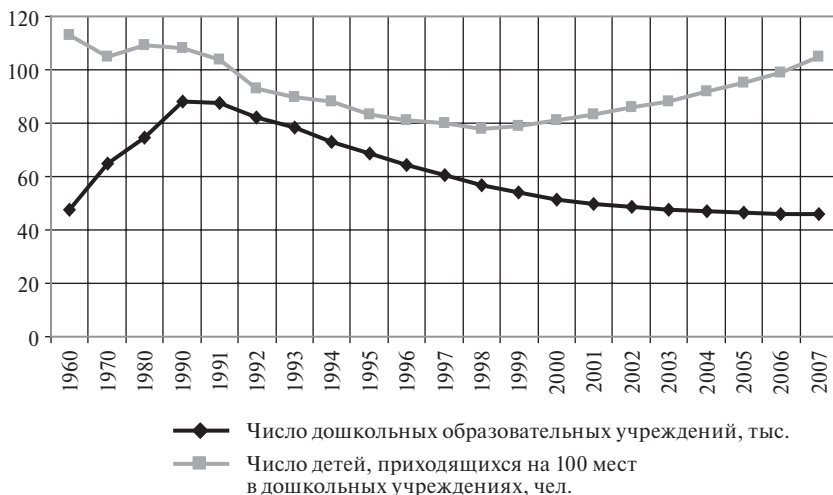
Сфера дошкольного и внешкольного воспитания детей оказывает влияние на репродуктивное поведение населения, на то, как решаются вопросы занятости взрослых членов семьи, на будущие векторы социально-экономического неравенства. Помимо этого доступность социальных услуг по уходу за ребенком имеет непосредственное отношение к созданию равных возможностей для развития и инвестиций в детей. Неравенство в потреблении социальных услуг по уходу за детьми в зависимости от социально-экономического статуса семьи приводит к воспроизводству этого неравенства в будущих поколениях. Нельзя недооценивать роль социальных инвестиций в детей для повышения общего благосостояния как будущей семьи каждого ребенка, так и общества в целом¹. Безусловно, важно не только ухаживать за ребенком, но и как можно раньше начинать развивать

¹ *Andersen Es. A Child-Centred Social Investment Strategy / Why We Need A New Welfare State. N.Y.: Oxford University Press. 2002. P. 26—67.*

его. Исследования свидетельствуют о том, что наибольшую готовность к обучению, которая впоследствии трансформируется в успешное усвоение знаний на следующих ступенях образования, ребенок проявляет до 6 лет¹.

Доступность детских дошкольных учреждений

Детские дошкольные учреждения (ДДУ) до сих пор являются основой институциональной системы по уходу за детьми и их развитию в России. Начиная с 1990 г. число таких учреждений стало резко сокращаться (рис. 2.7). Причины этого снижения кроются не только в падении рождаемости, но и в отказе предприятий от социальной инфраструктуры, в состав которой входили дошкольные учреждения, и передаче ее на баланс муниципалитетов. Недостаток средств у муниципалитетов в свою очередь привел к закрытию ряда дошкольных учреждений. С начала 2000-х гг. рождаемость начала расти, но тенденция к дальнейшему сокращению числа



Источники: Российский статистический ежегодник. 2008. Стат. сб. / Росстат. М., 2008.

Рис. 2.7. Динамика основных показателей системы ДДУ в 1960–2007-х гг.

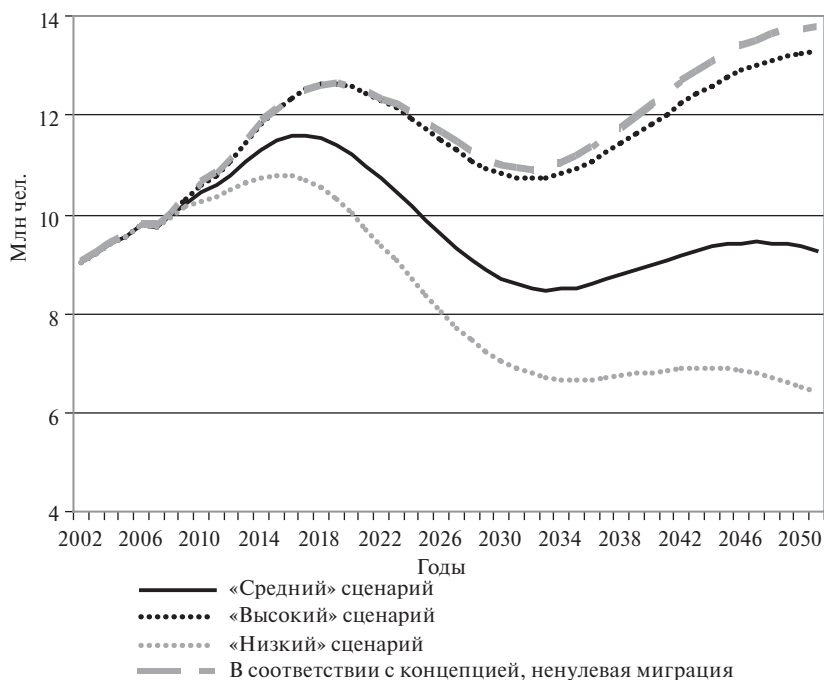
¹ См.: Савицкая Е.В. Некоторые итоги исследования системы детского дошкольного образования // Вопросы образования. 2004. № 4. С. 262.

дошкольных учреждений и мест в них не изменилась. Если в 1999 г. в стране действовало 53,9 тыс. дошкольных учреждений, то в 2007 г. только 45,7 тыс. Число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных учреждениях с 2000 г. по 2007 г., напротив, увеличилось на 30% (в 2007 г. на 100 мест в дошкольных учреждениях приходилось 105 детей)¹. В городе ситуация усугубляется еще больше: там на 100 мест приходилось 112 детей (для сравнения: в сельской местности только 84). В сочетании с неравномерным распределением учреждений по регионам и муниципалитетам это привело к резкому (более чем в 11 раз) увеличению численности детей, стоящих на учете для определения в дошкольные учреждения — с 193 тыс. в 1999 г. до 2233 тыс. чел. в 2007 г., причем двукратный рост произошел с конца 2006 г. по конец 2007 г.² В период экономического кризиса такого рода динамика свидетельствует об обострении положения семей с детьми дошкольного возраста. Очевидно, что при сохранении негативной динамики числа дошкольных учреждений и по мере увеличения числа детей ситуация с обеспеченностью их местами в дошкольных учреждениях будет усугубляться.

Значение проблемы доступности услуг по уходу за детьми не стоит недооценивать, поскольку в ближайшее десятилетие число детей дошкольного возраста возрастет (рис. 2.8). Этот рост будет намного выше, чем тот, который наблюдался в последние годы. Между тем, как показало сопоставление данных о приросте числа детей, стоящих в очереди в дошкольные учреждения, с данными об изменении числа детей в возрасте младше 7 лет, оба показателя изменяются не просто в одном направлении, а почти в равной степени. Если предположить, что количество детских учреждений и мест в них продолжит тенденцию к сокращению, то при значительном увеличении численности детей дошкольных возрастов («высокий» сценарий, предполагающий рост рождаемости) большинство из них окажется вне системы дошкольного воспитания.

¹ Российский статистический ежегодник. 2008: Стат. сб. / Росстат. М., 2008.

² Социальное положение и уровень жизни населения России. 2005: Стат. сб. / Росстат. М., 2005; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2008. Стат. сб. / Росстат. М., 2008.



Примечание.

«Высокий» сценарий предполагает максимально благоприятную динамику рождаемости, смертности и высокий миграционный прирост; «низкий» — неблагоприятную динамику рождаемости, смертности и низкий миграционный прирост; «средний» сценарий является равноотстоящим от высокого и низкого сценариев.

Источник: Институт демографии ГУ—ВШЭ.

Рис. 2.8. Число детей в возрасте до 6 лет, по данным демографической статистики и различным прогнозным сценариям

Нельзя забывать о том, что спрос на услуги дошкольных учреждений, измеряемый численностью детей дошкольных возрастов, — величина очень переменчивая. И начиная с середины 2020-х гг. он опять начнет резко сокращаться. В условиях таких сильных колебаний, возможно, имеет смысл развивать не только дошкольные учреждения, но шире — профессиональные (институциональные) услуги по уходу за детьми, включая как различные группы, так и услуги нянь, гувернеров и пр.

Согласно данным РидМиЖ — 2007, 65% семей с детьми до 14 лет являются потребителями институциональных услуг в связи с уходом, воспитанием и развитием детей, в том числе 42% пользуются хотя бы одной институциональной услугой только по уходу.

Уход в большей степени требуется совсем маленьким детям и дошкольникам, школьники чаще нуждаются в услугах по воспитанию и развитию. Если рассматривать семьи с одним ребенком дошкольного возраста¹, то среди них 83% потребляют по меньшей мере одну услугу по уходу и развитию детей, в том числе 80% — только по уходу за детьми. Таким образом, вне системы институциональных услуг остается немногим менее пятой части семей с одним ребенком-дошкольником и почти четверть (24%) семей с двумя детьми и более в возрасте от 4 до 6 лет. При отсутствии у семей возможности определить ребенка в ДДУ велика вероятность ухода с рынка труда одного из членов домохозяйства (скорее всего матери ребенка) для осуществления ухода и воспитания ребенка. Тем самым семья теряет доход, равный заработной плате одного из членов домохозяйства, что создает для последнего риски потери дохода.

Вне институционального ухода оказываются 42% детей до 14 лет². При этом 63% детей трех лет и младше не пользуются институциональными услугами по уходу, а среди дошкольников старше 3 лет около четверти (24%) не ходят в детский сад и не посещают кружки, группы по уходу за детьми и т.п. За рамками институтов внешкольного воспитания оказывается 40% детей младшего школьного возраста (от 7 до 13 лет).

Опираясь на результаты анализа статистических данных и данных РидМиЖ, можно утверждать, что доступность ДДУ во многом определяется типом поселения и регионом проживания. В свою очередь потребность в социальных услугах по уходу за детьми и их развитию зависит от числа детей в домохозяйстве и их возраста. Значимую роль играет состав домохозяйства: в неполных семьях институциональные услуги потребляются более активно.

¹ В данной главе понятие «дошкольный возраст» сужено и охватывает детей в возрасте от 4 до 6 лет включительно.

² Для расчетов использовалась база данных по детям из обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (РидМиЖ). Она основана на домохозяйствах панельной составляющей обследования (7786 респондентов / домохозяйств) и насчитывает 2277 детей в возрасте до 14 лет.

Для того чтобы оценить роль институциональной помощи в уходе за детьми и их воспитании, обратимся к портрету домохозяйств, наиболее часто пользующихся такого рода услугами. Среди семей с одним ребенком до 14 лет меньшая доля прибегает к институциональной помощи по уходу за ребенком, нежели среди семей с двумя детьми и более (соответственно 39 и 25% не пользующихся институциональной помощью). Вопреки существующему мнению стоит отметить, что в многодетных семьях маленькие дети реже предоставлены самим себе, в них происходит диверсификация потребляемых услуг — за кем-то ухаживают члены семьи, кого-то отдают в систему дошкольного и внешкольного воспитания.

Таблица 2.37

Потребление институциональных услуг по уходу за детьми и их развитию с учетом числа детей в домохозяйстве и их возраста, % по строке

	Пользуются институциональными услугами	Не пользуются институциональными услугами	Всего
Возраст ребенка	<i>Домохозяйства с одним ребенком</i>		
1,5 года и младше	1,9	98,1	100,0
1,5–3 года	53,2	46,8	100,0
4–6 лет	83,1	16,9	100,0
7–10 лет	67,8	32,2	100,0
11–13 лет	58,9	41,1	100,0
<i>Всего</i>	<i>62,5</i>	<i>37,5</i>	<i>100,0</i>
Возраст детей	<i>Домохозяйства с двумя детьми и более</i>		
Ребенок до 1,5 года и дошкольник	62,5	37,5	100,0
Ребенок до 1,5 года и хотя бы 1 школьник	71,4	28,6	100,0
Все дошкольники	81,2	18,8	100,0
Дошкольники и школьники	78,8	21,2	100,0
Все школьники	69,4	30,6	100,0
<i>Всего</i>	<i>75,2</i>	<i>24,8</i>	<i>100,0</i>

Источник: Данные РидМиЖ.

Больше всего институты дошкольного воспитания востребованы семьями с детьми от 4 до 6 лет, меньше всего — с детьми младше полутора лет. Сильное влияние на потребление услуг дошкольного воспитания оказывает наличие у матери возможности находиться в отпуске по уходу за ребенком. В период отпуска (или получения пособия по уходу за ребенком до полутора лет) менее 2% семей с одним ребенком прибегают к институциональной помощи. А когда ребенок достигает возраста 1,5—3 лет, доля пользующихся услугами дошкольного воспитания лавинообразно возрастает до 53,2% (табл. 2.37). Наиболее часто к институциональным услугам прибегают семьи с дошкольниками старшего возраста (4—6 лет), в которых большинство матерей уже вернулись на рынок труда.

Самое большое количество потребляемых дошкольных и внешкольных институциональных услуг по уходу за детьми и их развитию приходится на домохозяйства с детьми младшего школьного (7—10 лет), а также дошкольного (4—6 лет) возрастов. Соответственно семьи с детьми такого возраста больше всего зависят от устройства этой системы институтов — физической доступности учреждений, удобства часов работы, качества услуг, их стоимости. Следовательно, в период экономического кризиса при отсутствии финансовых возможностей платить за социальные услуги по уходу за детьми и их развитию именно эта категория семей больше подвергается рискам снижения уровня и качества жизни. Особенно в уязвимом положении оказываются одинокие матери с детьми.

Образование и занятость матери являются значимыми факторами, влияющими на потребление детьми институциональных внешкольных и дошкольных услуг. Чем выше уровень образования матери, тем больше вероятность того, что домохозяйство будет привлекать институциональные услуги для ухода за детьми и их развития. Более образованные родители лучше понимают ценность внесемейного воспитания ребенка для его более успешной социализации, адаптации в обществе и раннего развития. Вместе с тем дети из семей с менее образованными родителями оказываются ограниченными вдвойне: они реже посещают дошкольные или внешкольные учреждения, пользуются иными формами институциональных услуг и одновременно имеют меньше возможностей для развития в семье. Связь между занятостью матери и потреблением институциональных услуг не вызывает удивления:

три четверти домохозяйств с детьми до 14 лет и работающими матерями являются реципиентами хотя бы одной институциональной услуги для детей (среди семей с неработающими матерями доля потребляющих институциональные услуги по уходу за детьми составляет 42%). В остальных случаях к уходу за детьми привлекаются другие родственники либо, если дети большие, они ухаживают за собой сами.

Низкий уровень материальной и имущественной обеспеченности домохозяйств ограничивает возможности получения социальных услуг по уходу за детьми. Институциональными услугами для детей не пользуется почти каждое второе (42%) бедное домохозяйство¹ с детьми до 14 лет, в то время как среди небедных таких около трети. Бедные семьи вынуждены компенсировать отсутствие институциональных услуг неформальными практиками ухода за детьми.

Это подтверждается и данными выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ)². По состоянию на конец 2007 г. численность детей в возрасте до 9 лет, посещавших дошкольные образовательные учреждения (в процентах от общей численности обследованных детей в возрасте до 9 лет), увеличилась от первой (самой бедной) к пятой (самой богатой) 20%-й доходной группе населения на 21 п.п. (табл. 2.38). Более обеспеченные семьи предпочитают платные услуги, а посещение дошкольных учреждений на бесплатной основе более распространено среди домохозяйств с меньшими доходами.

Данные РидМиЖ—2007 свидетельствуют о том, что постоянную няню и индивидуальные занятия с преподавателями могут позволить себе лишь наиболее обеспеченные домохозяйства, тогда как группы кратковременного присмотра за детьми, продленного дня в школе, какие-либо другие группы и организации по уходу за детьми доступны в равной степени и менее богатым семьям.

¹ К бедным по материальной обеспеченности домохозяйствам относятся те, совокупные доходы которых ниже регионального прожиточного минимума, бедным по имущественной обеспеченности — те, которые имеют не полностью благоустроенное жилье или жилье площадью ниже социальной нормы при отсутствии второго жилья.

² Выборочное обследование бюджетов домашних хозяйств проводится Росстатом во всех субъектах РФ и охватывает 48,7 тыс. домашних хозяйств. Подробнее см.: www.micro-data.ru

Таблица 2.38

**Посещение детьми дошкольных образовательных учреждений
по квинтильным группам населения в 2007 г., % общей
численности обследованных детей в возрасте до 9 лет
(по данным выборочного ОБДХ на конец года)**

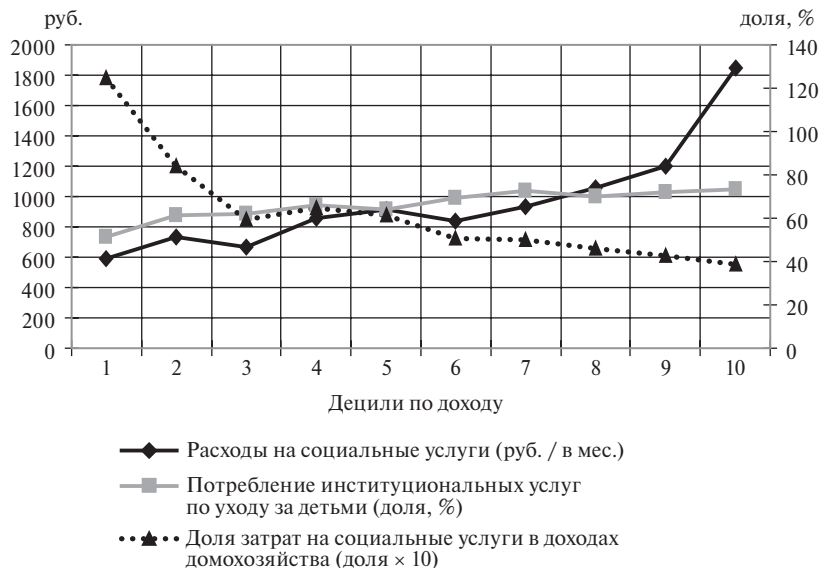
	Все домохозяйства	По квинтильным группам обследуемого населения				
		первая (с наимень- шими распо- лагаемыми ресурсами)	вторая	третья	четвертая	пятая (с наи- большими располагае- мыми ресур- сами)
Численность детей в воз- расте до 9 лет, посещавших дошкольные образователь- ные учреждения	56,2	44,9	55,6	59,8	60,3	66,0
В том числе:						
на платной основе	51,9	40,7	50,4	55,8	55,3	63,1
на бесплатной основе	4,3	4,2	5,2	4,0	5,0	2,9

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2008: Стат. сб. / Росстат. М., 2008.

***Финансовая доступность ухода за детьми
и их развития для российских семей***

Не только сам факт потребления услуг по уходу за детьми, но и затраты на них тесно связаны с материально-имущественной обеспеченностью домохозяйства. Бедные семьи реже обращаются к институциональным услугам и — в абсолютном выражении — меньше на них тратят (рис. 2.9). Домохозяйства из 10-го дециля (с самыми высокими душевыми доходами) тратят ежемесячно на услуги для детей втрое больше, чем домохозяйства из 1-го, наименее обеспеченного дециля. Но доля затрат на эти услуги в доходах домохозяйств снижается от бедных семей к богатым. Таким образом, потребление институциональных услуг для детей дороже всего обходится именно бедным семьям.

И это та самая ситуация, когда определение «ограничения в доступе» вполне уместно. Так, среднемесячный душевой доход средн домохозяйств с дошкольниками, которые водят детей в детский



Источник: Данные РидМиЖ, 2007.

Рис. 2.9. Затраты на институциональные социальные услуги и их доля в доходах домохозяйств с различным уровнем доходов

сад, составляет 5036 руб., а для не пользующихся услугами детских садов — 3985 руб.¹ Таким образом, бедные семьи потребляют столько услуг и того качества, которое позволяют им их доходы.

Экономический кризис ставит под угрозу потребление институциональных услуг наименее материально обеспеченными домохозяйствами и теми, кто не имеет возможности воспользоваться неформальными услугами по уходу за детьми от членов домохозяйства и друзей, знакомых, родственников. При отсутствии возможности платить за ДДУ один из членов семьи вынужден полностью или частично покинуть рынок труда с целью ухода за ребенком, а такая ситуация ведет к потере части семейного дохода и, следовательно, рискам бедности.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2006 г. в числе основных выдвинута задача скорейшего обеспечения семей детскими садами и яслями, а также ценовой доступности услуг дошкольных учреждений. Несмотря на это, затраты на уход

¹ Различия статистически значимы на уровне 0,05.

за детьми в России с каждым годом возрастают. Однако с 2007 г. были предприняты шаги по снижению материальной нагрузки на родителей в части платы за детские сады.

В соответствии с действующим законодательством с 1 января 2007 г. часть платы за содержание детей в государственных или муниципальных ДДУ начало брать на себя государство¹. С 17 июля 2009 г. в Федеральном законе «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об образовании”» данное правило стало распространяться не только на государственные и муниципальные дошкольные учреждения, но и на негосударственные детские сады. Эта мера в значительной степени была введена в качестве антикризисной, дающей возможность семьям, попавшим в тяжелую жизненную ситуацию, дать детям дошкольное образование и обеспечить уходом.

Размер компенсации родителям зависит от очередности детей и их количества в возрасте до 18 лет. Компенсация на первого ребенка составляет 20% размера внесенной родителями платы за его содержание в соответствующем образовательном учреждении, на второго ребенка — 50%, на третьего ребенка и последующих детей — 70% размера указанной платы. Право на получение компенсации имеет один из родителей (законных представителей), внесших плату за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении².

Данные РидМиЖ—2007 позволяют рассчитать долю семей, которые могли бы претендовать на получение компенсации платы за детский сад; она оценивается на уровне 14% всех семей с детьми до 18 лет. Если эти семьи принять за 100%, то 74% из них претендуют на получение компенсации за содержание в дошкольном учреждении первого (среди несовершеннолетних детей) ребенка, 23% — второго и 7% — третьего ребенка³.

¹ Об образовании: Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266—1 (ред. от 17.07.2008 № 148-ФЗ), ст. 52.2 // КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / АО «КонсультантПлюс». М., 2009.

² См.: там же.

³ Сумма домохозяйств, которые могут претендовать на получение компенсации по оплате ДДУ на первого, второго, третьего и последующих детей, не равна 100%, так как в семье несколько дошкольников могут ходить в детские сады.

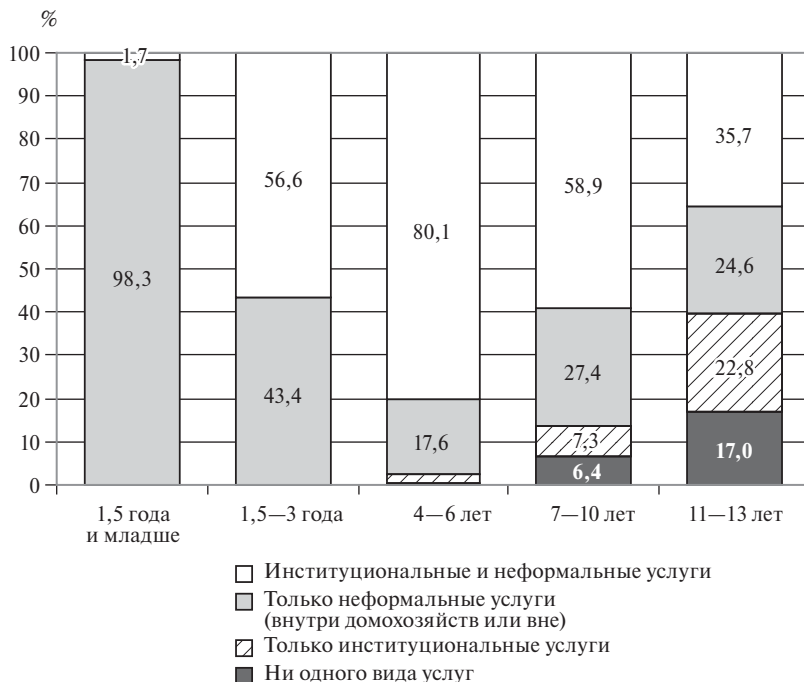
Использование только инструмента компенсации части платы за посещение детьми дошкольных учреждений не может решить всех проблем доступности услуг по уходу за детьми. Конечно, оно смягчает остроту проблемы финансовой недоступности этих услуг. Но остаются нерешенными вопросы физического отсутствия мест в дошкольных учреждениях, удаленности дошкольного учреждения от дома, неудобных часов работы и неудовлетворительного качества предоставляемых услуг.

***Компенсация недостатка институциональных услуг
в российских семьях***

Помимо институциональных услуг по уходу за детьми и их воспитанию домохозяйства могут прибегать к частным услугам от других родственников, не членов домохозяйства, для которых уход за детьми не является работой, или от членов домохозяйства. Именно эти источники помощи можно считать главной опорой в уходе за детьми при снижении финансовых возможностей семей в период экономического кризиса. В силу недостатка средств для оплаты институциональных услуг низшие страты намного чаще опираются исключительно на помощь родственников и друзей, тогда как высшие по большей части совмещают институциональный и неформальный уход за детьми.

Вид потребляемых социальных услуг зависит от возраста детей. Маленькие дети требуют намного больше ухода, нежели школьники. В возрасте старше 7 лет дети уже могут самостоятельно одеваться, принимать пищу, однако они в большей степени нуждаются в развитии, т.е. посещении кружков, секций, занятиях с преподавателями и пр. К тому же уход за маленькими детьми проще организовать в семье. Поэтому неудивительно, что в самых младших возрастах отсутствие институционального ухода за ребенком полностью компенсируется за счет неформальных практик (рис. 2.10). Более того, постоянный контакт с родителями, близкими родственниками, который ребенок получает в процессе этого ухода, положительно влияет на его дальнейшее развитие. У дошкольников наиболее распространена ситуация совмещения неформальных и институциональных услуг (80%). Как правило, это подразумевает посещение детского сада и, возможно, каких-то кружков или секций и помощь в уходе со стороны родственников,

среди которых преобладают родители и бабушки. В определенной мере эта помощь компенсирует не всегда удобные для работающих родителей часы работы детских учреждений.



Источник: Данные РиДМиЖ, 2007.

Рис. 2.10. Потребление неформальных и институциональных услуг по уходу за детьми и их развитию домохозяйствами с одним ребенком

Подведем итог.

1. Потребность семей в институциональных услугах по уходу и развитию детей остается на высоком уровне, превышающем их предложение. Продолжается тенденция к увеличению числа детей, ожидающих определения в детские сады. Это значит, что существующее предложение таких услуг ни по количеству, ни по качеству пока не соответствует расширяющимся потребностям домохозяйств, связанным с ростом рождаемости и развитием общества. Кроме того, исходя из прогнозных оценок роста числа детей до 6 лет и динамики количества мест в детских дошкольных

учреждениях, очевидно, что ситуация с обеспеченностью семей детскими садами усугубится, если не будут приняты меры по расширению предложения услуг по уходу, воспитанию и развитию детей. Помимо этого снижается качество услуг детских садов, есть проблемы с физической доступностью учреждений, удобством часов работы, их стоимостью.

2. Качественные платные услуги доступны только семьям с высоким материально-имущественным и социальным статусом. В результате усиливается неравенство детей в самом начале образовательного процесса и появляются уязвимые группы семей, неспособных дать своим детям качественный уход и воспитание.

3. Детские дошкольные учреждения являются не только институтом социализации детей. Они решают проблему конфликта между материнством и занятостью женщин на рынке труда. Однако при отсутствии возможности пользоваться институциональными услугами по уходу за детьми и их развитию один из членов семьи вынужден покинуть рынок труда и заботиться о ребенке самостоятельно, тем самым теряя часть дохода домохозяйства. Основным источником компенсации институциональных услуг является неформальная помощь родственников, друзей, соседей, т.е. межсемейные и дружеские сети поддержки. Наше исследование свидетельствует, что вне системы институциональных услуг чаще оказываются дети из менее обеспеченных семей с менее образованными родителями, т.е. из семей, которым труднее обеспечить условия для раннего развития ребенка внутри семьи.

4. С начала 2007 г. государство стало поддерживать семьи с детьми, выплачивая компенсацию части родительской платы за посещение государственных и муниципальных дошкольных учреждений. Летом 2009 г. данная мера распространилась и на негосударственные дошкольные учреждения. Однако принятые меры не решают проблему нехватки ДДУ и низкого качества предоставляемых ими услуг.

5. Эффект от развития качественных услуг по уходу и воспитанию детей и обеспечения их широкой доступности выходит за рамки только семейной политики. Он, очевидно, работает на интересы рынка труда, поскольку, с одной стороны, позволяет матерям совмещать профессиональную деятельность и семейные обязанности, а с другой — создает новые рабочие места в сфере услуг,

которые традиционно занимают женщины. Одновременно он отвечает задачам долгосрочного социально-экономического развития, поскольку широкая доступность качественных услуг для детей, во-первых, означает инвестиции в будущий человеческий потенциал страны, а во-вторых, смягчает проявления социально-экономического неравенства, выравнивая возможности для развития детей на старте.

2.3.4. Частные социальные трансферты: алименты и содержание на детей

Следует остановиться на семьях, где дети получают алименты от не живущего с ними родителя. Данная категория семей уязвима по двум основаниям: отсутствие одного из родителей и нарушение их прав на получение алиментов. Сейчас ситуация с регулярностью выплат алиментов, которую можно было характеризовать как катастрофическую в 1990-е гг., постепенно улучшается¹, но пока ее нельзя назвать удовлетворительной. Ежегодно в Федеральную службу судебных приставов (ФССП) поступает более 1,5 млн исполнительных производств по принудительному взысканию родительского долга. Общий долг несознательных отцов и матерей перед собственными детьми достигает 1 млрд руб. В связи с этим актуальными являются следующие вопросы: в каком материальном положении находятся получатели алиментов и должны ли они претендовать на государственную поддержку как уязвимая группа населения.

База данных обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» 2007 г. позволяет сформировать две подвыборки респондентов для анализа алиментных обязательств родителей по содержанию детей от бывшего партнера. Во-первых, это подвыборка из получателей (неполучателей) алиментов и содержания на детей; во-вторых, подвыборка из плательщиков (неплательщиков) алиментов. Такое структурирование информации удобно для последующего анализа хотя бы в силу того, что различные

¹ См.: Прокофьева Л.М., Корчагина И.И. Влияние развода на уровень жизни мужчин и женщин // Россия—2000. Социально-демографическая ситуация. М.: ИСЭПН РАН, 2001. С. 180—185; Прокофьева Л.М., Фести П. Уровень жизни семей после развода // Социальная политика в России и Франции. Париж: ИНЕД, 2001. С. 81—96.

характеристики частных социальных трансфертов можно рассмотреть с точки зрения как доноров, так и реципиентов.

Для указанных двух групп респондентов значима следующая информация:

- Выплачивались ли алименты и содержание на детей, и насколько регулярно?
- Каков размер этих алиментов и содержания?
- Как были оформлены отношения между бывшими партнерами (супругами) по материальному содержанию детей, оставшихся после распада союза?

На указанные вопросы отвечали респонденты из тех, у кого есть дети хотя бы с одним из бывших партнеров. В выборке таких оказалось чуть менее трети — 29,3%. Однако в свете изучения факторов неблагополучия семей с детьми, с нашей точки зрения, таких ограничений недостаточно. Учитывая основные положения Семейного кодекса Российской Федерации, который непосредственно регламентирует алиментные обязательства членов семьи (раздел V), можно сказать, что обязанности родителей по содержанию детей распространяются в основном на несовершеннолетних детей (исключение составляют нетрудоспособные совершеннолетние дети). Таким образом, уточним целевую группу нашего анализа — распавшиеся партнерства, после которых остались дети до 18 лет. Эти партнерства представляют:

- 1) респонденты, у которых в домохозяйстве есть дети до 18 лет от бывшего партнера;
- 2) респонденты, у которых есть дети до 18 лет, проживающие вне домохозяйства, от бывшего партнера.

Формирование данных групп — попытка максимально точно выделить респондентов, которые, согласно законодательным нормам, во-первых, претендуют на получение алиментов, а в случае их невыплаты имеют право взыскать их в судебном порядке; во-вторых, имеют обязательства эти алименты выплачивать. Как видно из табл. 2.39, в первом случае речь идет о 8,2% выборки, во втором — о 2,2%. Ситуации совмещения одним лицом ролей донора и реципиента единичны, и объединение двух групп 10,4% характеризует потенциальный масштаб включенности населения

в систему выплаты частных социальных трансфертов в виде алиментов. На данном этапе может возникнуть закономерный вопрос: почему доля получателей не равна доле плательщиков? Ответить на него поможет описание социально-демографического портрета представителей этих двух групп, а также указание на некоторые особенности нашей выборки. Но в любом случае, с точки зрения социальной политики, нас больше интересует группа получателей алиментов, а не группа плательщиков.

Таблица 2.39

Целевые группы анализа алиментных обязательств родителей по содержанию детей

Тип алиментов	Целевые группы анализа	Операционализация целевых групп	Целевая группа в выборке, %
Входящие	Претендуют на получение алиментов, а в случае их невыплаты имеют право взыскать их в судебном порядке	В домохозяйстве есть дети респондента до 18 лет от бывшего партнера	8,2
Исходящие	Имеют обязательства выплачивать алименты на детей	У респондента есть дети до 18 лет, проживающие вне домохозяйства, от бывшего партнера	2,2

Источник. РидМиЖ, 2007.

Дело в том, что среди респондентов, у которых в домохозяйстве есть дети от бывших партнеров, около 90% женщин; наоборот, среди респондентов, у которых есть дети вне домохозяйства от бывших партнеров, в значительной степени преобладают мужчины (табл. 2.40). Предполагая, что могли быть некоторые погрешности в измерении с учетом того, что мы работаем с не слишком большими группами, возьмем среднее между этими двумя показателями и получим следующий результат: приблизительно в 85% случаев при распаде союзов дети до 18 лет остаются жить с матерью. Интересно и то, что среди того небольшого процента, который мужчины составляют среди потенциальных получателей алиментов, нет таких, кто эти алименты все-таки получает. Аналогична ситуация с женщинами: те, которые являются потенциальными плательщиками алиментов, тем не менее их не платят.

Таблица 2.40

**Социально-демографические характеристики
представителей целевых групп, %**

	Пол		Возраст	Тип поселения		Образование	Занятость
	М	Ж		Город	Село		
Вся выборка = 100%	35,1	64,9	68,3	68,7	31,3	26,1	59,0
Подвыборка: у респондента в домохозяйстве есть дети до 18 лет от бывшего партнера = 100%	8,8	91,2	99,1	70,2	29,8	27,3	86,0
Подвыборка: у респондента есть дети вне домохозяйства до 18 лет от бывшего партнера = 100%	80,4	19,6	99,6	76,7	23,3	22,5	87,5

Источник: РидМиж, 2007.

Вернемся к вопросу о том, почему наши целевые группы представляют собой разные доли респондентов. В связи с анализом их структуры по полу можно ответить на него следующим образом. Поскольку плательщиками алиментов в основном являются мужчины, а мужчины во всей нашей выборке составляют 35,1%, то вероятность попасть в выборку заведомо меньше для тех, кто алименты платят, нежели для тех, кто получают. Как результат, потенциальные доноры и реципиенты алиментов на детей составляют разные доли в массиве. Кроме того, мы предполагаем, что часть респондентов скрывают свои обязательства по выплате алиментов, но еще раз отметим, это не влияет на содержательные результаты анализа.

Рассматривая уязвимость группы получателей алиментов, выделим тех, кто, с точки зрения семейного благополучия домохозяйств с детьми, представляют собой группы риска. В первую очередь это одинокие родители. Во всем массиве и в подвыборке из респондентов, у которых есть несовершеннолетние дети вне

домохозяйства от бывших партнеров, таких оказалось 15,6 и 4,2%, соответственно. В то же время среди тех, с кем живут дети после распада союзов, их процент выше более чем в 4 раза — 62,9% (табл. 2.41).

Таблица 2.41

**Группы риска в целевых подвыборках
потенциальных плательщиков и получателей алиментов, %**

	Одинок родители	Одинок родители с родными детьми, и других родствен- ников в домохозяй- стве нет	Одинок родители до 25 лет
Вся выборка = 100%	15,6	12,8	0,4
Подвыборка: у респондента в домохо- зяйстве есть дети до 18 лет от бывшего партнера = 100%	62,9	46,8	4,7
Подвыборка: у респондента есть дети вне домохозяйства до 18 лет от бывшего партнера = 100%	4,2	3,3	0,0

Источник: РИДМЖ, 2007.

Еще более серьезные риски характерны не просто для одиноких родителей, а наряду с этим обстоятельством не имеющих других родственников в домохозяйстве или находящихся в возрасте до 25 лет. В первом случае — это 46,8% респондентов с детьми от бывших партнеров, во втором — 4,7%. И опять же здесь эти доли значительно выше, чем в остальных рассматриваемых группах населения.

Таким образом, по своей социально-демографической структуре группа населения, в которой живут несовершеннолетние дети после распавшихся партнерств, характеризуется повышенными рисками семейного неблагополучия. У них намного меньше шансов вступить в новое партнерство, нежели у тех, кто с такими детьми не живут. Более того, отсутствие в половине случаев других родственников в домохозяйстве осложняет выход одинокого родителя (напомним, что в основном это матери) на рынок труда, поскольку на него ложится высокая нагрузка обязанностей по уходу и воспитанию детей, особенно младших возрастных групп.

В таком случае вопрос о выплате алиментов на детей от бывших партнеров становится особенно актуальным. Как показывают данные РидМиЖ, с точки зрения получателей, алименты платятся приблизительно в 42% случаев, четверть которых — это нерегулярные выплаты, т.е. содержание на детей (табл. 2.42). С точки зрения плательщиков, алименты выплачиваются в 64% случаев, нерегулярные выплаты среди которых занимают восьмую часть. Разница мнений может возникать в связи с несколькими причинами: 1) реципиенты склонны занижать оценку получаемых трансфертов, а доноры — соответственно, завышать; 2) группа доноров является недопредставленной в нашей выборке (о причинах этого говорилось ранее); 3) мы имеем дело с небольшими группами респондентов. Для получения результирующего показателя, по-видимому, нужно брать среднюю оценку, которая показывает, что алименты выплачиваются приблизительно в половине случаев распавшихся партнерств, после которых остались несовершеннолетние дети.

Таблица 2.42

Выплата алиментов с точки зрения получателей и плательщиков, %

	У респондента есть дети вне домохозяйства до 18 лет от бывшего партнера	У респондента в домохозяйстве есть дети до 18 лет от бывшего партнера
Алименты выплачиваются каждый месяц	55,9	30,0
Алименты выплачиваются не каждый месяц	8,2	12,1
Размер алиментов ниже 0,5 ПМ	23,6	21,4
Размер алиментов ниже 0,25 ПМ	9,2	12,3
Алименты не выплачиваются из-за нежелания плательщика	11,8	51,9
Алименты не выплачиваются по другим причинам (например, дети умерли)	24,1	6,0
<i>Всего</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Источник: РидМиЖ, 2007.

Ситуации невыплаты алиментов по объективным причинам (дети выросли, умерли и т.д.) можно выделить отдельно. И тут мнения получателей и плательщиков опять разошлись: 6% против 24%. Первая оценка кажется более правдоподобной хотя бы в силу того, что, создавая подвыборки, мы учитывали и не брали для анализа такие случаи, когда ребенок является умершим или совершеннолетним. Наибольшие же различия позиций двух рассматриваемых нами групп проявились по поводу тех ситуаций, когда алименты не выплачиваются без объективных на то причин. Если те, кто имеют право получать алименты, отмечали такие ситуации в 52% случаев, то те, кто эти алименты должны платить, — в 5 раз реже. Однако общий вывод остается прежним: алименты платятся приблизительно в половине случаев.

Наиболее распространенным способом оформления отношений по материальному содержанию детей после распада союза является решение суда (39,7%) (табл. 2.43). Однако ненамного менее популярным ответом на данный вопрос были «никак не оформленные отношения» (37,8%). При попытке разобраться, какой смысл респонденты в это вкладывали, выяснилось, что около 90% ответивших так, просто не получают или не платят алименты. Еще 23% отношений между бывшими партнерами по поводу алиментов подкрепляются либо устной договоренностью, либо нотариально заверенными обязательствами.

Таблица 2.43

**Оформление отношений между бывшими партнерами
по материальному содержанию детей после распада союза**

Способ оформления отношений по материальному содержанию детей	Респондентов	%
Решение суда	304	39,7
Нотариально заверенные обязательства	6	0,8
Устная договоренность	166	21,7
Никак	289	37,8
<i>Всего</i>	<i>765</i>	<i>100,0</i>

Источник: РИДМЖ, 2007

В целом факт невыплаты алиментов мы считаем депривацией, проявляющейся в отношениях между ребенком и родителем,

живущими отдельно. Исключение из этого могли бы составить следующие случаи:

- алименты не платятся, так как у родителя, с которым остался жить ребенок, появился новый партнер, замещающий роль другого родителя;
- алименты не платятся, так как семья, в которой живет ребенок после распада союза, не нуждается в материальной помощи.

Однако распространенность таких ситуаций невелика. В первом случае у 70% родителей, с которыми живут дети после распада союза и которые не получают алименты, нет нового партнера в домохозяйстве, а среди тех, где он все-таки есть, вопрос о выполнении замещающей роли остается открытым. Что касается второго случая, будем считать семью нуждающейся в материальной поддержке, если среднедушевой доход домохозяйства находится на уровне ниже прожиточного минимума (официально принятая абсолютная линия бедности). В целом среди тех, кто имеют право на получение алиментов, процент бедных домохозяйств недалеко отстоит от среднего показателя по всей выборке. Однако среди тех, кто не получают алименты или получают их нерегулярно, соответствующая цифра гораздо выше — 51,8 и 48,6% (табл. 2.44).

Таблица 2.44

Получение и неполучение алиментов в зависимости от среднедушевых совокупных доходов домохозяйств получателей, %

Входящие алименты	Доходы ниже ПМ	Доходы выше ПМ	Сумма
Алименты выплачиваются каждый месяц	33,7	66,3	100,0
Алименты выплачиваются не каждый месяц	48,6	51,4	100,0
Алименты не выплачиваются, так как у плательщика нет желания	51,0	49,0	100,0
Алименты не выплачиваются по другим причинам (например, дети умерли)	12,7	87,3	100,0
<i>В подвыборке</i>	<i>38,8</i>	<i>61,2</i>	<i>100,0</i>
<i>Во всей выборке</i>	<i>36,2</i>	<i>63,8</i>	<i>100,0</i>

Источник: РидМиж, 2007.

Следует отметить, что для бедных домохозяйств алиментные выплаты составляют около трети совокупных доходов семей, где есть их получатели. Для домохозяйств со среднедушевыми доходами выше прожиточного минимума этот показатель ниже на 12 п.п. Различия проявляются и в зависимости от регулярности выплаты алиментов: если алименты выплачиваются каждый месяц, то они обеспечивают в среднем 24% доходов получателей, а когда выплаты осуществляются нерегулярно, они приносят в доход получателей в 2 раза меньшую долю (табл. 2.45).

Таблица 2.45

Доля алиментных выплат в совокупном доходе домохозяйств получателя, плательщика, индивидуальном доходе плательщика, %

	Алименты платятся регулярно	Алименты платятся нерегулярно
Доля среднемесячных входящих алиментов в совокупном доходе домохозяйства получателя	23,6	12,1
Доля среднемесячных исходящих алиментов в совокупном доходе домохозяйства плательщика	19,5	9,2
Доля среднемесячных исходящих алиментов в индивидуальном доходе плательщика	28,9	14,3

Источник: РиДМиЖ, 2007.

Средняя доля выплаченных алиментов в совокупном доходе домохозяйства плательщиков несколько ниже, нежели в домохозяйстве получателей, т.е. плательщики живут лучше, чем получатели. Помимо этого показательной является доля алиментов в индивидуальном доходе плательщика. Напомним, что, согласно нормам Семейного кодекса РФ, при отсутствии соглашения об уплате алиментов на несовершеннолетних детей они взыскиваются судом с их родителей ежемесячно в размере: на одного ребенка — одной четверти, на двух детей — одной трети, на трех детей и более — половины заработка и/или иного дохода родителей. В нашей выборке при ежемесячной выплате алиментов родитель, живущий не с ребенком, передает на его содержание около трети своего индивидуального дохода (28,9%) и при выплатах реже, чем один раз в месяц, — около седьмой части дохода (14,3%).

Респонденты, проживающие в домохозяйствах со среднедушевым доходом выше прожиточного минимума, чаще выполняют

свои обязательства по алиментным выплатам на детей и выплачивают алименты в 70,6% случаев, в то время как бедные платят только в 48,3% (табл. 2.46). Таким образом, выплата или невыплата алиментов зачастую обусловлена материальными возможностями донора.

Таблица 2.46

**Выполнение алиментных обязательств
в зависимости от уровня среднедушевых совокупных
доходов домохозяйств плательщиков, %**

Исходящие алименты	Доходы ниже ПМ	Доходы выше ПМ	В подвыборке
Выплачиваются каждый месяц	42,9	61,2	55,9
Выплачиваются не каждый месяц	5,4	9,4	8,2
Не выплачиваются из-за нежелания плательщика	21,4	7,9	11,8
Не выплачиваются по другим причинам (например, дети умерли)	30,3	21,5	24,1
<i>Всего</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Источник: РидМиж, 2007.

Подводя некоторый промежуточный итог, можно сказать, что алименты играют значимую роль при формировании доходов семей респондентов, с которыми живут несовершеннолетние дети от бывших партнеров после распада союза. Особенно эта роль велика для тех, кто находятся за чертой бедности, а таких в нашей подвыборке около 40%. К тому же на выплату алиментов накладывают ограничения материальные возможности плательщика: в нашей выборке среди плательщиков 28,7% проживали в бедных домохозяйствах.

На выплату алиментов оказывает влияние ряд других факторов, не связанных с материальной обеспеченностью. Так, алиментные обязательства чаще не выполняются в сельской местности, чем в городской. В среднем для жителей села вероятность получения алиментов ниже на 12,3%. Возможно, отчасти это сопряжено с тем, что в поселках городского типа и селах уровень бедности выше, чем в малых и крупных городах. Как подтверждение, в сельской местности 51,8% потенциальных плательщиков алиментов проживают в домохозяйствах со среднедушевыми

доходами ниже прожиточного минимума, для городов этот показатель существенно меньше — 20,1%.

Те, кто имеют высшее образование, чаще получают полагающиеся детям алименты, чем те, кто его не имеют (табл. 2.47). Плательщики с высшим образованием, наоборот, реже выполняют алиментные обязательства, чем плательщики без высшего образования.

Таблица 2.47

**Получение/неполучение, выплата/невыплата алиментов
в зависимости от уровня образования, %**

	Нет высшего образования	Получает или имеет высшее образование	В среднем	Нет высшего образования	Получает или имеет высшее образование	Всего
Входящие алименты						
Выплачиваются	37,1	55,8	42,1	64,1	35,9	100,0
Не выплачиваются	62,9	44,2	57,9	79,4	20,6	100,0
	100,0	100,0	100,0	73,0	27,0	100,0
Исходящие алименты						
Выплачиваются	65,4	59,6	64,1	80,0	20,0	100,0
Не выплачиваются	34,6	4,8	11,8	75,7	24,3	100,0
	100,0	100,0	100,0	78,5	21,5	100,0

Источник: РидМиж, 2007.

Чем выше уровень образования партнеров, расставшихся и имеющих несовершеннолетних детей, тем больше вероятность, что отношения по материальному содержанию этих детей будут оформлены юридически. К примеру, для лиц с высшим образованием 45% алиментных отношений подкрепляются решением суда или нотариально заверенными обязательствами, для лиц с более низким уровнем образования этот показатель сокращается до 35%.

Среди не получающих алименты незанятость распространена чаще, чем среди получающих (15% против 12%), и это создает дополнительные риски для таких семей, поскольку они не имеют

трудовых доходов и бывший партнер не оказывает им материальной поддержки по содержанию их общих несовершеннолетних детей. Напротив, доля занятых больше среди тех, кто платят алименты, нежели среди тех, кто уклоняются от выполнения этих обязанностей, что вполне логично, так как неработающие часто не имеют формальных источников доходов и потому не платят алименты.

Итак, наш анализ позволил определить формы уязвимости, возникающие в сфере алиментных обязательств по содержанию несовершеннолетних детей после распада семьи. В первую очередь речь идет о случаях неуплаты алиментов по тем или иным причинам. В масштабах всей выборки такая ситуация характерна для 3,1% семей (табл. 2.48), среди домохозяйств с детьми — 7,7%.

Таблица 2.48

**Формы депривации, возникающие
на фоне взаимоотношений между несовершеннолетним ребенком
и его родителем, живущими отдельно, %**

Формы депривации	Все домо- хозяйства	Домо- хозяйства с детьми
1. Алименты не получают те, кто должны получать	3,1	7,7
2. 1 + доходы домохозяйства получателя ниже ПМ	1,5	3,8
3. 2 + у получателя нет партнера и нет других родственников в домохозяйстве	0,6	2,0

Источник: РидМиЖ, 2007.

Как уже говорилось, возможны варианты, когда алименты не платятся, но при этом семья получателя не нуждается в материальной поддержке. Чтобы исключить эти случаи, для второго уровня глубины уязвимости задается достаточно серьезная планка относительно доходов домохозяйства получателя: они должны быть ниже прожиточного минимума. С учетом неуплаты алиментов таких семей 1,5% в выборке и 3,8% среди домохозяйств с детьми.

И наконец, третий уровень глубины уязвимости можно охарактеризовать следующим образом: в дополнение к ранее сформулированным условиям вводится ограничение на социально-демографический тип домохозяйства получателя алиментов — у него не должно быть партнера в домохозяйстве и других взрослых

родственников. Глубоко уязвимыми в данном смысле оказались 0,6% респондентов и 2,0% домохозяйств с детьми. Если пересчитать этот результат на генеральную совокупность, то речь идет о 340 тыс. домохозяйств.

В итоге можно с уверенностью сказать, что семьи, в которых живут несовершеннолетние дети после распада союза их родителей, как реально уязвимая группа нуждаются в государственной социальной поддержке. Особенно это актуально для бедных семей, где отсутствуют другие родственники и новый партнер, замещающий родителя. Отягчающим обстоятельством является тот факт, что матерям, с которыми, как правило, остается ребенок, крайне трудно стать полноценными участниками рынка труда. Однако и материальное положение отцов, живущих отдельно от ребенка, не всегда позволяет им выплачивать алименты в необходимом размере и регулярно.

Улучшение сложившейся ситуации должно происходить по нескольким направлениям.

- Социально-психологическая работа с семьями, мотивирующая отцов участвовать в воспитании детей, передающая положительный опыт совместного их воспитания после распада союзов и т.д. Введение новых норм в законодательство, обязывающих отцов активно участвовать в воспитании детей.
- Обеспечение регулярности выплат алиментов. Может быть полезен опыт европейских стран по созданию алиментного фонда для погашения долгов по алиментам¹. В России представители различных государственных органов (например, ФССП, Правительства Москвы) уже не раз высказывались в пользу создания такого государственного фонда. Предполагается, что государственный алиментный фонд будет формироваться за счет бюджетных средств. Из этого фонда будут выплачиваться пособия родителям, бывшие супруги которых уклоняются от уплаты алиментов. Таким образом, неплательщик оказывается должен государству, и в случае его обнаружения взысканные с него средства (возможно, с процентами) перечисляются приставами в алиментный фонд. При работе с неплательщиками алиментов эффективно внедрять другие

¹ Идея алиментного фонда успешно реализована, например, в Финляндии.

технологии. К примеру, уже достаточно эффективно применяется ограничение выезда за границу должников.

- Трудоустройство алиментщиков для решения проблемы их неплатежеспособности.

2.4

СОЦИАЛЬНЫЕ СТРАТЫ И ПОТЕНЦИАЛ ПРОТИВОСТОЯНИЯ КРИЗИСУ

Общепринятый или, по крайней мере, превалирующий подход определения потенциала индивидов или домохозяйств в плане адаптации к сложной экономической ситуации опирается на оценку материальных (финансовых и — реже — имущественных) активов индивида или домохозяйства. Однако признавая важность учета этих параметров, следует отметить их недостаточность для создания полного представления об адаптационных возможностях домохозяйств. Важным компонентом ресурсной обеспеченности домохозяйства и ожидаемой реакции его членов на кризисную ситуацию является уровень человеческого капитала домохозяйства и характер связи с рынком труда. В качестве примера рассмотрим два домохозяйства из трех человек с одинаковым уровнем текущего дохода, в первом из которых занят один член домохозяйства, а во втором — двое. В условиях экономического кризиса возрастают риски высвобождения и полная потеря доходов от занятости более вероятна для домохозяйства с единственным занятым.

Далее, шансы сохранения занятости зависят от ценности данного работника для работодателя, что во многом связано с объемом человеческого капитала работника — уровнем его образования, квалификации и специфики исполняемых обязанностей. В свою очередь на домохозяйственном уровне важно соотношение в домохозяйстве индивидов с потенциально более и менее устойчивой занятостью или, соответственно, с более высокими и более низкими шансами найти новое рабочее место в случае утраты текущей занятости.

Кроме того, в российской социологии получил распространение метод определения адаптационного потенциала домохозяйств на основе субъективных оценок населением успешности своего экономического поведения в условиях изменяющихся реалий,

самооценок положения в общественно значимом пространстве (на шкалах, ранжирующих население по уровню материальной обеспеченности, властных ресурсов, престижа, профессионализма) и т.д.¹

На основе анализа взаимодействия различных типов ресурсов и необходимости учитывать их концентрацию на уровне домохозяйства рассмотрим процедуру разработки классификационной схемы, оценивающей наличие у представителей домохозяйства следующих признаков²:

- материальных ресурсных (уровень доходов, объем накопленных сбережений; уровень имущественной обеспеченности);
- функциональных (уровень образования, профессионально-квалификационная позиция, должностная позиция);
- социального самочувствия.

По каждому типу ресурсов выделяется группа домохозяйств с наибольшей и наименьшей обеспеченностью, обозначенная как средний и низший классы. Подробности установления порогов представлены в табл. 2.49.

Затем оцениваются сочетания признаков низшего и среднего классов на домохозяйственном уровне (табл. 2.50). Не вошедшие ни в низший, ни в средний класс подразделяются на группу потенциальных рекрутов среднего класса, истинный промежуточный слой населения (класс ниже среднего) и периферию бедности³.

¹ См.: *Логинов Д.М., Аврамова Е.М.* Социально-экономическая адаптация: ресурсы и возможности // *Общественные науки и современность*. 2002. № 5. С. 24—34; *Хахулина Л.А.* Субъективные оценки социального неравенства: результаты сравнительного международного исследования // *Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии*. 2004. № 3 (71). С. 46—51.

² См.: *Средние классы в России: экономические и социальные стратегии* // Коллективная монография / под ред. Т.М. Малевой. М., 2003; *Средний класс в России: количественные и качественные оценки* // Е.М. Аврамова, Л.М. Григорьев, Т.П. Космарская, Т.М. Малева (руководитель авторского коллектива), М.В. Михайлюк, Л.Н. Овчарова, В.В. Радаев, М.Ю. Урнов. М., ТЕИС, 2000.

³ Представители высшего класса в данном подходе не выделяются, учитывая характер имеющихся данных (выборочные обследования населения не репрезентируют высшие слои).

Таблица 2.49

**Схема определения принадлежности домохозяйства
к среднему и низшему классам по параметрам ресурсообеспеченности**

Параметры	Условия включения индивида в страту		Условия включения домохозяйства в страту	
1	2	3	4	
Социально-профессиональная позиция	Индивид обладает одним или обоими признаками	Высокообразованные работники нефизического труда с регулярной занятостью (не менее 20 часов в неделю)	Расширительно: половина и более взрослых членов д/х должны лично обладать признаками среднего класса	
	Материально-имущественная обеспеченность	Предприниматели, самозанятые вне зависимости от уровня образования и наличия наемных работников		Параметр учитывается только на уровне д/х
		Выполняется хотя бы одно из двух условий: индивидуальный доход респондента или проживающего в д/х партнера более чем в 3 раза превосходит уровень прожиточного минимума; по уровню душевого дохода д/х принадлежит к 40% наиболее обеспеченных; обязательное условие: душевой доход в д/х выше прожиточного минимума		
Средний класс		Наличие накопленных сбережений; участники д/х продолжают делать сбережения		
		Есть хотя бы один дорогой предмет: посудомоечная машина, домашний компьютер, легкой автомобиль, второй автомобиль		
		Просторное и благоустроенное жилье: есть хотя бы по комнате на каждого члена семьи и все четыре базовые коммунальные услуги		
Социальное самочувствие	Уверенность в будущем выше средней и высокая		Оценки респондента приписываются д/х	

Окончание табл. 2.49

1	2	3	4
Низший класс	Социально-профессиональная позиция	Выполнены оба условия	Ограничительно: все члены д/х обладают признаками низшего класса
		Образование ниже среднего специального Индивид не занят	
	Материально-имущественная обеспеченность	Есть 3 и более из 4 частных признаков бедности	Расчет только на уровне д/х
		Душевые совокупные доходы ниже регионального прожиточного минимума	
		Не имеют накопленных сбережений и не могут делать текущие сбережения	
		Не имеют базовых электробытовых приборов – телевизора и стиральной машины; хотели бы их иметь, но не могут по причине нехватки денег; также нет бытовых приборов, характеризующих уровень достатка: домашнего компьютера, второго автомобиля и т.д.	
		Жилье не полностью благоустроено, площадь ниже социальной нормы и нет второго жилья	
	Социальное самочувствие	Оценки респондента приписываются д/х	

Примечание. Индекс уверенности в завтрашнем дне рассчитан на основании ответов на вопрос: «В течение ближайших трех лет насколько Вы сможете контролировать Ваше финансовое положение, работу, жилищные условия, здоровье, семейную жизнь?»

Таблица 2.50

**Схема оценки концентрации параметров ресурсообеспеченности
при выделении страт**

		Количество признаков среднего класса (благополучия)			
		нет	один	два	три
Количество признаков низшего класса (неблагополучия)	нет	Класс ниже среднего	Рекруты среднего класса	Полуядро среднего класса	Ядро среднего класса
	один	Периферия бедности	Периферия бедности	Класс ниже среднего	—
	два	Низший класс			—
	три		—	—	—

В итоге полученные группы домохозяйств могут рассматриваться как социальные страты, или слои, ранжированные по степени концентрации ресурсов (и их качества), оказывающих значимое воздействие на способность адекватно реагировать на вызовы экономического кризиса.

- *Средний класс* — страта, объединяющая домохозяйства с высокой ресурсной обеспеченностью, способные к активным действиям по сохранению и укреплению достигнутого благополучия. В составе данной страты выделяется ядро среднего класса — группа семей с максимальной ресурсной обеспеченностью, с высокой вероятностью способная сохранять позиции за счет накопленных ресурсов и в наименьшей степени нуждающаяся во внешней поддержке.
- *Низший класс* — страта, объединяющая малообеспеченные домохозяйства, члены которых не связаны с рынком труда и/или имеют очень низкий уровень человеческого капитала, не ориентированы на активные действия по улучшению своего положения.
- *Прочие страты (рекруты среднего класса, класс ниже среднего и периферия бедности)* по набору ресурсов занимают промежуточное положение между средним и низшим классами.

Эмпирической базой выступают репрезентативное социально-экономическое и демографическое обследование РидМиЖ и

качественные данные, полученные на основе фокус-групп с представителями средних классов, проведенных в ноябре — декабре 2008 г.¹

По критерию материальной обеспеченности группа домохозяйств с высоким уровнем материально-имущественного благополучия, соответствующим заданным критериям среднего класса, составила 23% выборки. К нижнему классу, где сосредоточены семьи с критическим недостатком материальных ресурсов для поддержания минимальных стандартов уровня жизни, отнесены 11% домохозяйств.

По образовательно-профессиональному критерию к среднему классу, объединяющему домохозяйства с большой долей работников с высоким человеческим капиталом и устойчивым положением в сфере занятости, отнесено 17% выборки. Противоположный полюс — группу семей с наиболее низкой концентрацией человеческого капитала и отсутствием доходов от занятости — составляет 9% населения.

Таблица 2.51

Распределение домохозяйств выборки по социальным стратам

Страта	Принадлежат к страте	
	домохозяйства	% к выборке
Средний класс:	1728	15,5
ядро	403	3,6
полуждро	1325	11,9
Рекруты среднего класса	2575	23,2
Класс ниже среднего	2905	26,1
Периферия бедности	2899	26,1
Низший класс	1010	9,1
<i>Всего</i>	<i>11 117</i>	<i>100</i>

Источник: Данные РидМиЖ, 2007.

¹ Пять фокус-групп проведено в Москве и четыре — в Воронеже. Респонденты для них, помимо доходной характеристики, отбирались по профессиональной деятельности, т.е. были проведены фокус-группы в обоих городах с предпринимателями, руководителями среднего звена в государственном секторе, руководителями среднего звена в частном секторе, специалистами в государственном и частном секторах, со служащими в частном секторе (только в Москве).

Наконец, по критерию социального самочувствия доля среднего класса (наиболее уверенные в возможности контролировать свою ситуацию в ближайшем будущем) составила 25% выборки. Еще столько же (25%) домохозяйств отнесены к низшему классу по признаку социального самочувствия как наименее уверенные в своем будущем и своей способности управлять событиями.

Численность и процентное соотношение страт, выделенных на основе оценки концентрации этих трех признаков, представлены в табл. 2.51.

Выделенные страты значимо различаются практически по всем социально-экономическим параметрам — по экономической активности и положению на рынке труда, уровню доходной и материальной обеспеченности, уровню образования и включенности в непрерывное образование, кредитной и сберегательной активности, по состоянию и отношению к здоровью и пр.¹

Таким образом, применительно к предкризисной ситуации в 2007 г. можно говорить о следующих контурах распределения населения по наличию внутренних запасов прочности — значимых ресурсов, позволяющих сохранить либо достаточно быстро восстановить социальное положение докризисного периода:

- для 3,6% отмечена высокая концентрация ресурсов; также 11,9% населения имеет запас прочности выше среднего (область благополучия);
- 9,1% населения обладают крайне низкой ресурсообеспеченностью; к ним близки 26,1% населения, демонстрирующие низкую обеспеченность ресурсами и недостаточную готовность к действиям для преодоления существующих проблем (область неблагополучия);
- прочие семьи с промежуточным уровнем ресурсной обеспеченности примерно пополам разделены на тяготеющих по набору ресурсов к благополучным (23,2% семей, образующие слой рекрутов среднего класса) и неблагополучным

¹ Подробнее см.: *Малева Т.М.* Средний класс вчера, сегодня, завтра, или Как построить «социальный лифт»? // SPERO. 2008. № 8. Весна—лето; *Малева Т.М., Овчарова Л.Н.* Российские средние классы накануне и на пике экономического роста / Институт современного развития (ИНСОР). М.: Экон-Информ, 2008.

группам домохозяйств (26,1% семей, образующие класс ниже среднего).

Кризисные социально-экономические условия скорее всего больно ударят именно по группам населения, которые только недавно вошли в состав среднего класса; обусловленное ими резкое падение уверенности в завтрашнем дне сбросит их вниз по социальной лестнице. Сработает ли «подушка безопасности» материально-имущественной компоненты? Размер среднего класса по материально-имущественной компоненте за наблюдаемый период увеличился главным образом благодаря росту доходов и повышению потребления товаров длительного пользования. Темпы роста сбережений оказались ниже темпов роста доходов. Можно предположить, что средний класс является зависимым от доходов и при их сокращении можно будет ожидать его ослабления.

Таблица 2.52

Краткая характеристика страт, их возможной модели поведения в условиях экономического кризиса и стратегия социальной политики для каждой страты

	Страта
1	2
<i>Средние классы – 20%</i>	
Характеристики	— высокая экономическая активность индивида и домохозяйства; — высшее образование, высокая горизонтальная мобильность; — наличие материальных активов; — занятость на «хороших» рабочих местах
Возможные модели поведения	— риски высвобождения относительно низки; — продолжительность безработицы низкая: высокая способность к самостоятельному трудоустройству (социальные сети, обращение к работодателю, частные рекрутинговые агентства, Интернет); — ресурсы позволяют продлить время поиска работы, но в ходе поиска возможно снижение уровня притязаний в отношении размера оплаты труда; — опора на собственные ресурсы, внутрисемейные трансферты и социальные сети

Продолжение табл. 2.52

1	2
Стратегия социальной политики	Из-за сосредоточенности значительного модернизационного потенциала в отношении нее имеет смысл инвестировать в образование высокого качества
<i>Рекруты среднего класса – 30%</i>	
Характеристики	– относительно высокая экономическая активность индивида и домохозяйства; – высшее и среднее специальное образование, ограниченная горизонтальная мобильность; – недостаточные материальные активы; – относительно невысокие стандарты рабочего места (оплата, характер и условия труда)
Возможные модели поведения	– риски высвобождения высоки; – способность к самостоятельному поиску работы и трудоустройству; – возможность обращения и регистрации в службах занятости
Стратегия социальной политики	– образование (программы переподготовки): перепрофилирование (второе высшее образование) для занятости в инфраструктурных проектах и сервисных секторах: образовательные кредиты, займы, гранты; – подготовка для инфраструктурных проектов и сервисных секторов экономики
<i>Группа риска бедности – 40%</i>	
Характеристики	– низкая экономическая активность индивида и домохозяйства; – среднее и среднее специальное образование, низкая горизонтальная мобильность; – низкие материальные активы; – занятость на «плохих» рабочих местах
Возможные модели поведения	– риски высвобождения самые высокие с переходом в хроническую безработицу или экономическую неактивность; – низкая способность к самостоятельному поиску работы и эффективному трудоустройству; – обращение в службы занятости и регистрация в качестве безработных
Стратегия социальной политики	– программы занятости, реализуемые государственными службами занятости; – образование (программы переподготовки): образовательные сертификаты; – подготовка для сектора социальных услуг; – активизация элементов социальной защиты

Окончание табл. 2.52

1	2
<i>Низшие классы – 10%</i>	
Характеристики	Традиционно бедная группа (застойная бедность): – крайне низкая экономическая активность индивида и домохозяйства; – преобладание женщин и пожилых; – низкое (среднее или неполное среднее) образование; – отсутствие значимых материальных активов
Возможные модели поведения	– риски высвобождения высоки, обращение в государственные службы занятости, возможен переход в экономическую неактивность; – выживание на уровне прожиточного минимума, межсемейные трансферты, государственная социальная поддержка
Стратегия социальной политики	– система социальной защиты (адресная поддержка на основе проверки на нуждаемость); – борьба с «ловушкой бедности» – вывод из зоны бедности новых поколений: доступность образования для детей и молодежи, профилактика социального неблагополучия

ГЛАВА 3

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ: ЭФФЕКТЫ, ПРОБЛЕМЫ, ВЫЗОВЫ

3.1

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ АДРЕСНЫХ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ БЕДНЫХ

В настоящий момент можно выделить три концептуальных подхода к развитию адресных программ оказания государственной социальной помощи, базирующихся на разных принципах выделения адресных групп получателей (категориальный подход или контроль доходов и других характеристик) и формах оказания помощи (активные и пассивные).

Первый концептуальный подход опирается на категориальные пассивные формы поддержки, не предполагающие какой-либо активной деятельности получателей, за исключением сбора документов, подтверждающих принадлежность заявителя к категории получателей помощи. Типичным примером является действующая в России система пособий и натуральных льгот для отдельных категорий граждан, финансируемых за счет федерального и региональных бюджетов. Главная цель таких программ — предоставление гражданам помощи независимо от уровня доходной обеспеченности. Как правило, подобные принципы предоставления помощи устанавливаются в случаях, когда помощь идет на преодоление проблем, характерных только для выделенной категории населения, и неинтересна для других. Примером могут служить программы поддержки людей с определенными заболеваниями или формами инвалидности (больные сахарным диабетом, инвалиды-колясочники и пр.), направленные на снижение уровня социальной исключенности. Еще одна разновидность

таких программ связана с предоставлением льгот людям, имеющим заслуги перед государством или принадлежащим к определенным профессиям. В данном случае цель адресной поддержки не снижение уровня бедности, а дифференциация уровня жизни в зависимости от профессиональных или других заслуг. В советский период такие программы не только снижали расходы домохозяйств на потребление, но обеспечивали доступ к наиболее дефицитным ресурсам.

Льготы представляют собой наиболее распространенные нестраховые социальные программы в России¹. В январе 2005 г. финансирование льгот было разделено между федеральными и региональными властями, а часть их была монетизирована (заменена ежемесячной денежной выплатой — ЕДВ). Льготы за заслуги, профессиональные льготы работников федеральных организаций и льготы инвалидам остались в ведении федеральных властей. Все остальные были переведены на региональный уровень. В результате реформы треть льготников стали федеральными, а две трети — региональными. Ежемесячная денежная выплата вместо льгот — самое дорогое государственное социальное пособие, на выплату которого в 2007 г. было израсходовано 59% расходов на все пособия страхового и нестрахового характера. Получателей данного пособия имеют в своем составе 25% домохозяйств, а в целом система льгот распространяется на 32% домохозяйств.

Второй концептуальный подход базируется на принципах предоставления пассивной помощи бедным категориям населения на основе контроля доходов. Главная цель данных программ — сокращение уровня и глубины бедности за счет выплаты пособий домохозяйствам, семьям или гражданам, имеющим душевые доходы ниже черты бедности. В России существуют три вида социальной помощи, оказываемой населению с учетом проверки

¹ Льготы могут иметь различный характер, например бесплатное пользование определенными товарами и услугами, освобождение или снижение платы за наем жилья и коммунальные услуги, телефон, лекарства и медицинские услуги, городской и межгородской транспорт, путевки в санатории, дома отдыха, лагеря отдыха для детей. Некоторые категории льготников освобождены от уплаты налогов на недвижимость, или могут получить существенную финансовую поддержку на ремонт жилья, или имеют право на получение земли для сельскохозяйственных целей.

нуждаемости, детские пособия для семей с детьми до 16 (18) лет, жилищные субсидии и адресная социальная помощь. И хотя эти виды помощи играют существенную роль в снижении бедности, их доля в общем объеме расходов на социальную защиту крайне мала. Более того, расходы на адресные социальные программы имеют тенденцию к сокращению: с 2003 по 2007 г. доля адресных социальных программ в расходах на социальную защиту сократилась с 4,1 до 2,4%. По отношению к ВВП доля расходов на адресные программы сократилась почти в 2 раза: с 0,4% в 2003 г. до 0,21% в 2007 г.

Наиболее значимой адресной социальной программой являются жилищные субсидии; начиная с 2004 г. объем финансирования жилищных субсидий составляет порядка двух третей совокупного объема финансирования адресных социальных программ. Наименьшее финансирование у адресной социальной помощи — чуть более 2% совокупного объема финансирования адресных социальных программ. Федеральный бюджет софинансирует жилищные субсидии и детские пособия через субсидии региональным бюджетам, тем не менее основное бремя по выплатам пособий ложится на региональные бюджеты. При этом сами программы адресной помощи регламентируются федеральным законодательством. В результате экономически развитые субъекты Российской Федерации — ресурсодобывающие регионы Сибири и города федерального значения — имеют существенно больше возможностей для финансирования адресных социальных программ, чем регионы со средним и низким уровнем экономического развития, в которых уровень бедности значительно выше. Анализ функционирования данных программ позволяет сделать вывод о том, что они ориентированы не только на бедных и что в определении права на участие в программе используется сочетание демографических и категориальных критериев, иногда не полностью формализованных. В частности, жилищные субсидии предназначены для того, чтобы защитить людей от расходования большой доли своих доходов на жилье и коммунальные услуги. Семья, которая расходует на жилье больше установленного регионом порога, имеет право на субсидии, которые снизят долю таких затрат до порогового уровня. Не все затраты на жилье компенсируются жилищной субсидией, а только та их доля, которая требуется для оплаты

стандарта жилой площади, устанавливаемого каждым регионом¹. Эта формула только создает впечатление, что программа защищает беднейшие семьи от высоких расходов на жилье. На практике многие бедные семьи (особенно в сельской местности, где проживают половина бедных) не получают от нее выгоды. В то же время право на получение субсидии и формула ее расчета позволяют небедным становиться участниками программы. Кроме того, трудность проверки доходов заявителей приводит к тому, что значительная часть получателей оказывается вовсе небедной.

Программа детских пособий в большей степени похожа на классическую пассивную программу адресной поддержки бедных, однако значение этих пособий для домохозяйства невелико, так как величина пособия по регионам колеблется от 3 до 7% прожиточного минимума для ребенка. Низкая значимость программы отчасти приводит к низкой дисциплине реализации и поистине неограниченному доступу к ней для всех семей с детьми. Во многих регионах условия программы таковы, что если семья один раз регистрируется в программе как малоимущая, то она так и будет получать выплаты, пока ребенку не исполнится 16 лет или пока он не окончит среднюю школу. В течение всего этого периода не предусмотрено проверки доходов.

Серьезные проблемы наблюдаются и в законодательных актах, определяющих правила государственных региональных и муниципальных программ социальной помощи. Чаще всего в правилах смешивается понятие адресной помощи с безусловным оказанием помощи, с выделением отдельных групп (например, родителей и супругов военнослужащих, погибших в военных конфликтах, студенческих семей и т.п.), которым полагается помощь. Кроме того, адресную помощь часто путают с единовременной помощью, оказываемой в чрезвычайных ситуациях.

¹ Максимальный размер жилой площади, учитываемый при расчете жилищной субсидии, известен также как региональный жилищный стандарт, равен 33 м² на одно лицо, 42 — на семью из двух человек и 18 м² на человека для семей, состоящих из трех или более членов. Таким образом, субсидируемые затраты на жилье определяются путем коррекции платы за жилье и коммунальные услуги пропорционально региональному жилищному стандарту. Если семья из двух человек живет в квартире площадью 84 м², только половина ее расходов на жилье будет принята во внимание при расчете компенсации.

Исследования Всемирного банка в 2005—2006 гг.¹ показали, что доходы представляются заниженными даже в тех случаях, когда у респондентов нет причины давать ложные ответы ради приобретения материальной выгоды. Анализ личных дел в ходе исследования подтвердил, что доходы от дополнительной занятости, помощь родных, доходы от личного подсобного хозяйства занижаются или вообще не указываются. Часто заявители не указывают и полные данные о заработной плате. Попав в программу однажды, лишь очень немногие сообщают об изменениях своих доходов (менее 1%), и это при условии, что за годы экономического роста номинальные доходы выросли в 3, а заработная плата — в 4 раза.

В то время как законодательство предписывает отбирать участников рассматриваемых программ на основе их душевого дохода, оно не дает сотрудникам системы социальной защиты инструментов и стимулов для выполнения этой работы, т.е. полномочий и ответственности, чтобы проверять правильность сведений о доходе и составе семьи, представленных заявителями. Без таких инструментов и стимулов сотрудники просто проверяют наличие всех требуемых законом документов (справок) в деле заявителя, но редко проверяют, насколько точна предоставленная информация. Такая ритуальная практика проверок приводит к множеству ошибок при отборе: много небедных людей попадают в программы, адресованные бедным.

Трудности при проверке соответствия требованиям, возникающие в случае незарегистрированных браков, и иные проблемы, связанные с толкованием терминов, примененных в правилах предоставления действующих адресных пособий для бедных, снижают доступность этих программ собственно для бедных и сокращают их вклад в снижение бедности.

Неформальная экономика препятствует успешному применению проверки доходов. Проверку трудно проводить в среде, где многие виды доходов неофициальные и где значительна доля «теневой» экономики. Программы с проверкой доходов хорошо работают в экономиках, где доходы, имущество и состояние формализованы, монетизированы и хорошо документированы

¹ См.: Повышение эффективности программ социальной защиты и содействия занятости в целях борьбы с бедностью. Предложения по стратегии социальной защиты. Сводный доклад. Всемирный банк. 2007 г.

(и поддаются проверке), как во многих странах ОЭСР. Таких условий в России нет. Особенно острая ситуация сложилась в республиках Северного Кавказа, отличающихся, согласно официальным данным, повышенным уровнем бедности. В частности, в Карачаево-Черкесии¹, по имеющимся оценкам, от 50 до 60% ее экономики является неофициальной, и в этом секторе занята примерно треть населения. Это оказывает отрицательное воздействие на способность органов социальной защиты проводить проверки доходов и определять правомочность претензий на адресную социальную помощь для бедных. Ни проверка уровня доходов, ни проверка нуждаемости не будут эффективными в таких условиях, поэтому для определения правомерности претензий на социальную помощь требуется иной механизм. Эффективные инструменты контроля помогут уменьшить масштаб проблем, связанных с указанными недостатками. К инструментам, используемым в других странах, мы относим перекрестную проверку баз данных; проверки контроля качества реализации программ.

Серьезным недостатком адресных пособий является несоответствие правил выделения группы бедных и контроля доходов в различных программах социальной защиты. Сравнивая три основные программы оказания социальной помощи бедным (ежемесячные пособия семьям с детьми, жилищные субсидии, адресная социальная помощь), можно выделить несколько различий в критериях отбора получателей и правилах предоставления пособий. Если говорить точнее, то речь идет о различиях в периодичности перерегистрации получателей, наборе необходимых документов, определении состава домашнего хозяйства и т.д. Эти различия обусловлены разным предназначением пособий, а также тем, что каждая из программ разрабатывалась на федеральном уровне отдельно, вне зависимости от других. Например, семья ребенка определяется в Семейном кодексе Российской Федерации как «семейная ячейка», соответственно эта единица и является целевым получателем детского пособия. Однако в рамках программы жилищных пособий целое домохозяйство рассматривается в качестве получателя пособий, что позволяет сделать вывод о неизбежности различий. При этом все программы направлены на одну целевую группу — бедных, а также основаны на принципе

¹ См. там же.

проверки доходов. Существующие различия в методах проверки дохода и других административных процедурах снижают эффективность программ, так как клиентам приходится проходить несколько проверок, определяющих их право на получение помощи, а специалисты по социальной защите вынуждены часто тратить время на проверку одних и тех же домохозяйств.

Помимо отмеченных издержек для клиентов и работников социальной защиты различия в правилах определения нуждемости ставят вопросы о справедливости критериев, согласно которым одна и та же семья в зависимости от программы может оказаться малоимущей или нет. Проблема может быть решена путем перехода к единому определению статуса бедного или нуждающегося в помощи для всех социальных программ. Может быть принята единая форма заявления о доходах, прилагаемая к заявлению на получение одного или всех сразу рассматриваемых видов помощи.

Анализ социально-демографического состава получателей трех рассматриваемых видов пособий на основе данных Национального обследования благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС, 2003) свидетельствует о том, что не только высокое представительство небедных среди получателей является серьезной проблемой. В кругу бедных семей — получателей адресных пособий широко распространена незанятость или частичная занятость трудоспособных. Пассивный характер программ социальной поддержки способствует росту иждивенческих настроений, с одной стороны, и нежеланию местных властей повышать размер пособий — с другой. Как показали исследования Всемирного банка, по мнению большинства работников системы социальной защиты, «примерно четверть получателей пособия на ребенка реально бедными не являются и получают пособие только потому, что им его когда-то назначили»¹.

Третий концептуальный подход ориентирован на преодоление обозначенных проблем, базируется на развитии программ активной помощи бедным, статус которых определяется на основе проверки доходов. В данном случае предусматривается вве-

¹ Повышение эффективности программ социальной защиты и содействия занятости в целях борьбы с бедностью. Предложения по стратегии социальной защиты. Сводный доклад. Всемирный банк. 2007 г.

дение принципа оказания социальной поддержки при условии заключения социального контракта по адаптации трудоспособных незанятых членов домохозяйства (обязательные этапы адаптации — получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости и т.п.). В случае невыполнения принятой индивидуальной программы адаптации заявитель лишается права на адресное пособие. Условия социального контракта должны основываться на принципе «Прежде всего — возможность трудиться», что, как предполагается, будет стимулировать трудоспособных индивидов совершенствовать и использовать свой трудовой потенциал. Данные условия могут включать поиск работы, временное участие в общественных работах, участие в программе реабилитации для индивидов с алкогольной зависимостью, участие в программе переподготовки или выполнение хотя бы какой-нибудь работы. Контракты социальной адаптации могут сочетать низкооплачиваемую занятость и пособия из системы социальной защиты, поэтому их называют «зарплата + пособие».

Отсечение небедных категорий получателей в условиях ограниченных возможностей по контролю доходов — значимая, но неосновная цель программ по социальной адаптации. Важнее принцип активной поддержки участников программ социальной адаптации и содействие их занятости. Сокращение числа небедных участников программ социальной поддержки и активизация трудового потенциала бедных — два основных преимущества данного концептуального подхода к организации социальной защиты населения. Однако, как всякая активная программа, она будет дороже за счет увеличения расходов на выплату пособий и администрирование.

3.2

РОЛЬ И МЕСТО АДРЕСНЫХ ПРОГРАММ ПОДДЕРЖКИ БЕДНОГО НАСЕЛЕНИЯ И ДРУГИХ УЯЗВИМЫХ ГРУПП В СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ

3.2.1. Этапы, трансформация и основные вызовы в системе социальной защиты населения

В постсоветском периоде формирования системы социальной защиты можно выделить несколько этапов, различающихся по степени внимания государства к социальным проблемам и характеру решаемых задач.

- 1992—1995 гг. — этап преодоления экономического кризиса и двукратного падения реальных доходов населения. Главная цель социальной защиты — поддержать тех, кто пострадал от кризиса и социально-экономических преобразований. Переход к рыночным отношениям потребовал формирования новых институтов поддержки для новых групп риска, таких как безработные. В это время в социальной политике преобладал популизм, проявившийся в принятии законов, дававших право на различные социальные выплаты и льготы. Особое распространение получили льготы на покупку товаров и услуг по более низким ценам или на бесплатной основе. Механизм предоставления льгот широко использовался и в советское время для обеспечения доступа людей, имеющих особые заслуги перед государством (например, ветеранов), и чиновников к более качественным товарам и услугам. На данном этапе развития механизм предоставления льгот стал использоваться для поддержки практически 70% населения. Бюджетные ограничения делали невыполнимой задачу своевременной выплаты всех пособий, а большинство льгот на услуги, которые должны были оплачиваться из средств консолидированного бюджета РФ, реально оказывалось за счет средств поставщиков этих услуг.
- 1996—2005 гг. — этап подготовки и проведения основных реформ в социальной политике, соответствовавших рыночной экономике. Наиболее масштабными реформами можно считать разработку и принятие Трудового кодекса РФ, пенсионную реформу, монетизацию льгот и формирование системы

адресных пособий для бедных. На данном этапе произошло перемещение широкого круга полномочий системы социальной защиты с федерального уровня на региональный. Что касается пенсионной системы, то кризис 1998 г. привел к смещению фокуса реформы с задачи создания устойчивой и эффективной пенсионной системы для будущих поколений на улучшение условий жизни нынешних поколений пенсионеров и лиц предпенсионных возрастов. Тем не менее после многолетних острых дискуссий о структуре будущей пенсионной системы в 2001 г. была принята многоуровневая концепция, предполагающая наличие страховой и накопительной частей пенсии. Результатом реформы по монетизации льгот стала замена для 23 млн граждан (19,5% общей численности населения) большого числа льгот денежными пособиями, однако льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг сохранились. Основу адресных программ для бедных составили три пособия: ежемесячные пособия бедным семьям с детьми; жилищные субсидии и адресные пособия семьям, находящимся в сложной жизненной ситуации. В совокупности участниками данных программ в разные годы стали 30—35% домохозяйств, что практически в 1,8 раза превышает уровень бедности. Высокая распространенность адресных программ для бедных обусловлена различиями в правилах входа в адресные программы, слабыми процедурами контроля доходов и широкой распространенностью неформальных доходов.

- 2006—2009 гг. — этап смещения приоритетов социальной защиты в пользу семей с детьми и семейного устройства детей-сирот¹. В основном эти инициативы связаны с повышением пособий, выплачиваемых в связи с рождением и уходом за детьми, внедрением системы материнского капитала для женщин, родивших второго ребенка, и снижением расходов семей на услуги детских дошкольных учреждений. Данный этап также отличается ускоренным ростом минимальной оплаты труда, которая в январе 2009 г. достигла уровня прожиточного минимума. В части поддержки детей-сирот взят курс на семейное устройство, что способствовало развитию и укреплению опекунских и приемных семей.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 10 мая 2006 г.

Таблица 3.1

Расходы на социальную политику в России

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
% к ВВП						
Социальная политика	17,6	16,2	15,5	17,4	17,1	17,7
% от доходов населения	27,8	24,1	24,0	27,3	26,6	27,4
Расходы на пособия, % от расходов на социальную политику						
В том числе:						
образование*	3,8	3,6	3,5	3,6	3,8	4,0
здравоохранение и спорт*	2,3	2,2	2,2	3,7	3,6	4,2
культура и СМИ	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Социальная защита	10,9	9,8	9,3	9,3	9,0	8,8
В том числе:						
пенсии	8,1	7,0	6,6	6,6	6,2	5,9
программы страхового типа	1,3	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0
<i>пособия по безработице и активные программы на рынке труда**</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>другие программы социального страхования***</i>	1,2	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9
программы социальной помощи	1,5	1,6	1,8	1,9	1,9	1,9
<i>льготы****</i>	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>монетизированные льготы*****</i>	0,0	0,0	0,0	0,8	1,1	1,2
<i>адресные социальные программы*****</i>	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
<i>Социальные услуги и другие расходы на социальную защиту*****</i>	0,7	0,7	1,0	0,4	0,1	0,1

Источники: Кассовое исполнение консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов в соответствующих годах (данные Федерального казначейства, <http://www.roskazna.ru>); расходы на пособия и расходы небюджетных фондов в соответствующие годы (Росстат, сборники «Регионы России», «Социальное положение и уровень жизни населения России», «Россия в цифрах», <http://www.gks.ru>).

* до 2005 г. без расходов внебюджетных фондов;

** стоимость активных программ на рынке труда оценивалась в 20% расходов на пособия по безработице;

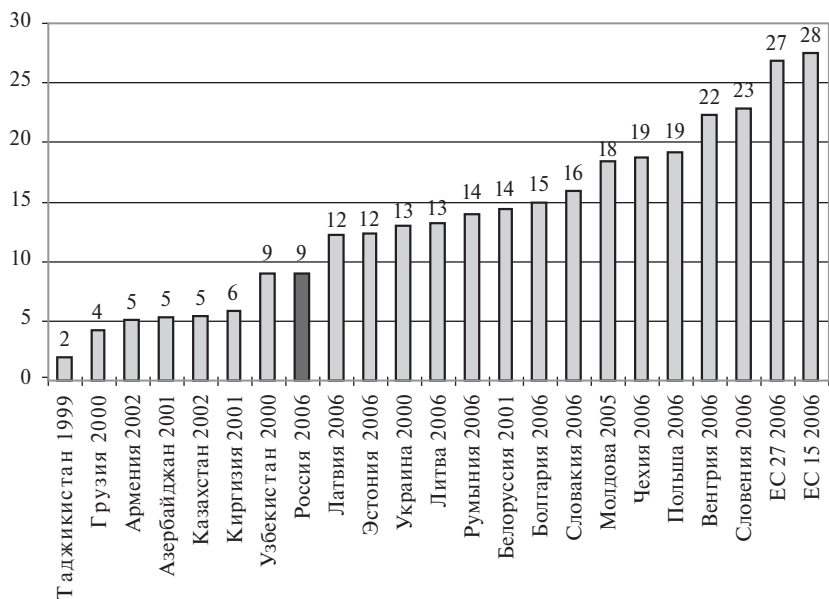
*** другие расходы Фонда социального страхования;

**** включая льготы на ЖКХ, социальную помощь гражданам, подвергшимся воздействию радиации, и компенсационные выплаты жертвам политических репрессий;

***** учтены в строке «другие виды пособий и социальной помощи» в расходах на выплату пособий;

***** включают жилищные субсидии, ежемесячные детские пособия и адресную социальную помощь (последняя оценивается как 2,8% суммы жилищных субсидий и детских пособий);

***** с учетом молодежной и миграционной политики.



Источники: Для стран ЕС — Евростат (www.eurostat.ec.europa.eu, по состоянию на 12.03.2009); для стран СНГ — Всемирный банк (2008). Уровни и примеры социальных расходов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Рис. 3.1. Расходы на социальную защиту в России, СНГ и некоторых странах ЕС, % ВВП

Уровень расходов на социальную защиту. Государственные расходы на социальную политику, складывающиеся из расходов на образование, здравоохранение, культуру, СМИ и социальную защиту, в 2007 г. составили в России 17,7% ВВП (табл. 3.1). При этом расходы на социальную защиту составляют около половины всех расходов на социальную политику. Этот показатель находится на уровне 9% ВВП и стабилен с 2002 г. В относительном выражении расходы на социальную защиту в России ниже среднего показателя по сравнению с другими постсоциалистическими странами, в которых они составляют 12% ВВП (рис. 3.1), что в свою очередь в 3 раза ниже, чем в среднем по странам ЕС (27% в 2006 г.). Пенсии составляют наибольшую долю в общей структуре расходов на социальную защиту и складываются на уровне 5,9% ВВП, или 2/3 всех расходов на социальную защиту. Расходы

на программы страхового характера, обеспечивающие выплату пособий в случае безработицы, временной нетрудоспособности, отпуска по уходу за ребенком и т.п., составляют 1% ВВП, или 11% расходов на социальную защиту. Нестраховые программы социальной помощи составляют 1,9% ВВП, или 22% расходов на социальную защиту.

Источниками финансирования программ социальной защиты являются бюджеты всех уровней (федерального, регионального и муниципального), Пенсионный фонд и внебюджетный Фонд социального страхования. В настоящее время доходы Пенсионного фонда и Фонда социального страхования формируются за счет единого социального налога (ЕСН), который платят работодатели, и федерального бюджета, который финансирует расходы фондов на незастрахованных (например, ежемесячные пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 года, выплачиваемые неработающим женщинам, социальные пенсии и пр.) и дефицит бюджета Пенсионного фонда¹. В 2005 г. ставка единого социального налога была существенно снижена — с 35,6 до 26% фонда оплаты труда. Кроме того, осуществлен переход к дифференцированной шкале ЕСН: с сумм, превышающих 280 тыс. руб., уплачивается налог в размере 10%, с сумм, превышающих 600 тыс. руб., — 2%. Распределение максимальной ставки социального налога осуществляется следующим образом: 20% — в федеральный бюджет для целей пенсионного обеспечения, 2,9% — в Фонд социального страхования, 1,1% — в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и 2% — в территориальные фонды обязательного медицинского страхования. Бюджетные расходы на социальную поддержку населения в основном осуществляются на региональном уровне и в 2007 г. составили в среднем по России 11% консолидированного бюджета всех субъектов РФ. Минимальная доля расходов бюджета на социальную политику в Тюменской области (4,5%), а максимальная в Ингушетии (22%). Регионы с максимальной долей расходов на социальную поддержку (20% регионов) отличаются пониженной бюджетной обеспеченностью и высоким представительством групп населения, нуждающегося в социальной защите, поэтому такие регионы вынуждены расходовать большую долю средств на социальные цели. В целом социальные

¹ До 2005 г. работники также финансировали пенсионные выплаты в пределах 1% фонда оплаты труда.

расходы бюджетов всех уровней составляют около 56% расходов. Большинство программ социальной защиты, включая социальные пособия и социальные услуги, пособия по безработице и расходы на активные программы на рынке труда, так же как и половина пенсионных расходов, финансируются из бюджета.

Согласно данным второй волны опроса «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (РиДМиЖ), проведенного в 2007 г., 37,8% российских домохозяйств и более чем половина домохозяйств с детьми до 14 лет получают одно или несколько социальных пособий. Два вида пособий обладают наибольшим охватом — это ежемесячные детские пособия для семей с детьми до 16 (18) лет (13% домохозяйств) и ежемесячная денежная выплата (ЕДВ) взамен льгот (20,2% домохозяйств)¹. Для 92% российских домохозяйств доля социальных пособий в совокупных доходах домохозяйств меньше 10%. Для 4,9% домохозяйств эта доля составляет от 10 до 20%, для 2,5% — от 20 до 50% и лишь для 0,6% домохозяйств — от 50 до 100%. Последние три группы, или около 8% российских домохозяйств, могут рассматриваться как домохозяйства с высокой зависимостью от социальных пособий.

Материнские и детские пособия. Более низкие, чем в европейских странах, расходы на социальную защиту предопределили и достаточно низкий вклад социальных пособий в доходы населения. За годы постсоветского развития их доля в доходах населения колебалась в пределах 1,5—3%, достигая максимума накануне кризисов в 1997 и 2007 гг. (табл. 3.2).

Удельный вес материнских и детских пособий в общей системе всех пособий достигал своего максимума в первые годы постсоветского периода. Далее последовал период развития всех других видов пособий, включая пособия для бедных, ежемесячные выплаты вместо льгот и жилищные субсидии, что привело к сокращению доли средств, приходящихся на семейные пособия, до 12,4% в 2006 г. Принятие в 2007 г. мер поддержки семей при рождении детей и по уходу за детьми в возрасте до полутора лет повысило вклад детских и материнских социальных выплат в общий объем пособий до 18,9%. Расходы на материнские и детские пособия в 2007 г. составили 2,1% всех расходов на социальную политику, или 0,37% ВВП.

¹ Необходимо отметить, что среди домохозяйств с детьми до 14 лет доля получателей вдвое меньше.

Таблица 3.2

Динамика доли пособий, выплачиваемых населению Российской Федерации, в структуре доходов и социальных трансфертов

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007
Все пособия, % общей суммы доходов населения	2,4	3,1	3,1	2,3	1,9	2,0	1,8	1,9	1,6	2,3	2,7	3,0
Все пособия, %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:												
по временной нетрудоспособности, % общего объема пособий	32,8	34,3	33,4	36,7	35,7	42,8	49,3	48,8	49,9	20,7	17,4	16,6
детские и материнские пособия, % общего объема пособий	54,4	49,6	46,5	35,3	37,7	33,8	34,9	33,8	32,4	14,7	12,4	18,9
по безработице, % общего объема пособий	8,5	8,0	9,6	12,5	13,6	8,0	7,3	8,3	9,2	5,2	4,2	2,5
ежемесячная денежная выплата вместо льгот (ЕДВ), % общего объема пособий	—	—	—	—	—	—	—	—	—	53,5	61,3	56,3
детские и материнские пособия, % от государственных расходов на социальную политику								2,3	2,1	1,2	1,3	2,1
Для справки: расходы на пособия, % государственных расходов на социальную политику								6,8	6,6	8,4	10,2	11,0
Для справки: государственные расходы на социальную политику, % доходов								27,8	24,1	27,3	26,6	27,4
Для справки: доходы населения, % ВВП								63,1	67,2	64,4	64,3	64,4

Источники: Социальное положение и уровень жизни населения России. 2000: Стат. сб. / М.: Госкомстат РФ, 2000. С. 167; Социальное положение и уровень жизни населения России. 2008: Стат. сб. / М.: Росстат, 2008. С. 179.

Слабый перераспределительный эффект системы социальной защиты и неравенство доходов. Российская система социальной защиты обладает низким перераспределительным эффектом: неравенство по доходам постоянно росло начиная с 1990-х г. В период с 2000 по 2008 г. коэффициент Джини вырос с 0,395 до 0,420, тогда как в 1991 г. он составлял 0,260. К 2008 г. только 60% населения восстановили свои доходы на уровне 1991 г., в то время как 40% еще не достигли этого показателя. Делегирование полномочий по выплате основных нестраховых пособий на региональный уровень ускорило межрегиональное неравенство в расходах на социальную защиту и доступ населения к программам социальной помощи¹: в 2007 г. показатели Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского АО Тюменской области в 2,3—2,4 раза превышали средние по регионам РФ, Москвы и Санкт-Петербурга — в 2,0—2,1 раза, в то время как в Ставропольском крае и Республике Дагестан (ЮФО) были почти вдвое ниже средних — 55—56%. С учетом слабозаселенных автономных округов (Ненецкий, Чукотский) межрегиональные различия в расходах на социальную защиту в России еще больше — в 6—8 раз.

Межрегиональная дифференциация. В целом система социальной защиты углубляет межрегиональную дифференциацию по показателям уровня жизни. Самый высокий уровень бедности характерен для субъектов РФ ЮФО. Так, в 2007 г. в Калмыкии и Ингушетии уровень бедности составил 41—44%, что в 3—3,5 раза выше среднероссийского уровня. Самый низкий уровень бедности наблюдается в важнейших нефтегазодобывающих регионах (Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком АО — 7%), Республике Татарстан и Санкт-Петербурге (9%). Еще более резкие межрегиональные разрывы характерны для показателя безработицы: наибольший уровень общей безработицы имеет место в ЮФО, наименьший — в крупнейших городских агломерациях. Уровень общей безработицы колеблется от 47—53% в Ингушетии и Чечне до 1—2% в Москве и московской агломерации.

Возможности пенсионной системы. Одним из наиболее важных элементов социальной защиты населения является пенсионная система. Какова бы ни была организация пенсионного обеспечения, ее основными задачами выступают предотвращение

¹ Включая социальные расходы на ЖКХ, с корректировкой на стоимость жизни в регионе.

бедности среди пенсионеров и компенсация заработка, утраченного в связи с достижением определенного возраста, наступлением инвалидности, потерей кормильца и т.д. Для России характерен достаточно ранний возраст выхода на пенсию: 55 лет для женщин и 60 — для мужчин. В настоящий момент государственная пенсия выплачивается за счет взносов работодателей в Пенсионный фонд по регрессивной шкале, начиная с 20% годового фонда оплаты труда до 2%¹, и средств федерального бюджета, направляемых на выплату пенсий для незастрахованных пенсионеров. Всего в России в 2006 г. пенсии выплачивалась 38 325 тыс. чел., а в среднем на одного пенсионера приходилось 1,75 занятых в экономике. По состоянию на 2006 г. в России функционировало 289 негосударственных фондов, участниками которых являлись 6420,7 тыс. чел., а получателями — 865,5 тыс. чел.

Изначально цель пенсионной реформы в России заключалась в создании независимых институтов пенсионной системы, в частности системы пенсионного страхования. Однако идея выстраивания независимых институтов была принесена в жертву текущей задаче компенсации материальных потерь пожилого населения. Как уже было показано в предыдущей главе, и она оказалась нерешенной: пенсионная система стала инструментом борьбы с бедностью, а не институтом гарантии достойного уровня жизни.

Обеспечение финансовой устойчивости Пенсионного фонда и повышение минимального уровня пенсии (базовой ее части) до величины прожиточного минимума политические власти считают главными направлениями развития пенсионной системы в России. В экспертном сообществе обсуждается вопрос о необходимости повышения пенсионного возраста, однако на политическом уровне данная тема не рассматривается. Предполагается, что финансовая устойчивость Пенсионного фонда будет обеспечена за счет повышения с 2010 г. ставки пенсионного взноса в составе единого социального налога с 20 до 26%, а самого социального налога — с 26 до 34%. Накопительная часть пенсии, которая, согласно действующему законодательству, будет выплачиваться только гражданам, родившимся в 1967 г. и позже, составит не более 5% среднего размера пенсии, что делает ее непривлекательной для будущих пенсионеров. В целом ставится задача повышения

¹ 2% начисляются на суммы фонда оплаты труда, превышающие 600 млн руб.

коэффициента замещения, определяемого как соотношение средней трудовой пенсии и заработной платы, от нынешних 20 до 40%, но механизмы решения этой задачи не обсуждаются. В рамках концепции реформы пенсионной системы эта задача будет решаться посредством добровольного пенсионного страхования, а цель государственного пенсионного обеспечения — гарантировать пенсии не ниже уровня прожиточного минимума пенсионера при низкой дифференциации размера пенсии.

Социальное страхование в семейной политике. Уровень такой защиты невелик, но новая семейная политика способствовала повышению поддержки семей с детьми. Основными рисками, подлежащими страхованию в современной России, являются инвалидность, временная нетрудоспособность, безработица, отпуска по уходу за детьми в возрасте до 3 лет.

В 2006 г. 4238 тыс. чел. получали пенсию по инвалидности, размер которой составлял 76,9% средней пенсии. За период с 2001 по 2006 г. численность получателей пенсии по инвалидности сократилась на 610 тыс. чел., что в основном обусловлено особенностями демографического развития страны. 23% пенсионеров по инвалидности совмещают работу с получением пенсии. Общая численность инвалидов в 3 раза выше числа получателей пенсии по инвалидности. Это обусловлено тем, что значительная часть инвалидов получают трудовую пенсию или степень их инвалидности не позволяет сочетать занятость и получение пенсии. Кроме того, 268 тыс. — это дети-инвалиды. Все инвалиды имеют право на льготное обеспечение лекарственными средствами, льготы на оплату транспортных и жилищно-коммунальных услуг. Кроме пенсии все инвалиды получают ежемесячную денежную выплату (ЕДВ), которая назначается с 2005 г. вместо отмененных льгот. Все получатели ЕДВ разделены на две группы: 1) получающие льготы и выплаты за счет федерального бюджета и имеющие более дорогой пакет социальной поддержки; 2) получающие льготы за счет регионального бюджета. Инвалиды получают льготы за счет федерального бюджета. В целом домохозяйства с инвалидами имеют риск бедности, сопоставимый со средним по стране, однако у инвалидов, получающих социальную пенсию, он в 2 раза выше. Инвалиды в России сталкиваются с серьезными проблемами при доступе к объектам инфраструктуры и трудоустройстве. В советский период существовала целая сеть предприятий, ориентированных

на занятость инвалидов, которая оказалась нежизнеспособной в условиях рыночной экономики.

Расходы на выплаты *пособия по временной нетрудоспособности* в 2006 г. составили 17,4% всех расходов на выплату пособий. Данное пособие выплачивается за счет средств Фонда социального страхования, который формируется из страховых отчислений работодателей. Размер пособия колеблется в пределах от 100 до 60% среднего заработка, в зависимости от стажа застрахованного.

Пособие по безработице в России не является страховым и выплачивается за счет средств федерального бюджета. Размер пособия зависит от среднего заработка за последние 3 мес., предшествующих потере работы, но не выше максимального значения (3124 руб. в 2008 г. и 4900 в 2009 г.). Для граждан, впервые ищущих работу, устанавливается минимальное значение пособия (781 руб. в 2008 г. и 850 в 2009 г.). В 2007 г. уровень общей безработицы составил 5,7%, уровень зарегистрированной безработицы — 2,1%. Текущий кризис привел к росту уровня безработицы: в декабре 2008 г. общая безработица достигла 7,8%, а во II кв. 2009 г. — 8,6% численности экономически активного населения. При этом зарегистрированная безработица поднялась до 2,9%. Расходы на выплаты пособия по безработице в 2008 г. составили 2,5% общего объема расходов на пособия (см. табл. 3.2).

Пособия по материнству и детству были существенно пересмотрены в 2007 г. как часть стратегии по предотвращению сокращения численности населения. В России относительно короткий отпуск по беременности и родам с высоким пособием. Его продолжительность обычно составляет 140 календарных дней (70 дней до родов и 70 — после)¹. Во время отпуска женщина, имеющая страховые взносы, вправе рассчитывать на пособие по беременности и родам в размере 100% среднего заработка за последние 12 мес., предшествующих отпуску. Тем не менее законодательно установлен максимальный размер пособия. В 2008 г. он был равен 23 400 руб. в месяц. Данное пособие, так же как и другие пособия по материнству, финансируется из Фонда социального страхования и выплачивается работодателем. После отпуска по беременности и родам матери (отцы или попечители) имеют право взять отпуск по уходу за ребенком. В течение полутора лет родители, находящиеся

¹ Отпуск может быть продлен до 156 дней в случае осложненных родов и до 194 дней в случае рождения двух детей и более.

в отпуске по уходу за ребенком, имеют право получать пособие на детей до достижения ими соответствующего возраста, которое является наиболее существенным денежным пособием для семей с детьми вне зависимости от их дохода. Если до 2007 г. данное пособие было страховым, т.е. выплачивалось только матерям, работавшим до отпуска по беременности и родам, то сейчас право на него имеют все матери, вне зависимости от их занятости до рождения ребенка. Для тех, кто имели занятость до рождения ребенка, пособие по уходу за ним до полутора лет выплачивается из Фонда социального страхования в размере 40% среднего заработка за последние 12 мес., предшествующих отпуску по беременности и родам. Однако максимальный размер пособия не может превышать 6000 руб. в месяц. Неработавшие матери имеют право на минимальный размер пособия (1500 руб. в месяц на первого ребенка и 3000 — на второго и последующих детей). Учитывая, что в 2006 г. размер пособия по уходу за ребенком до полутора лет для всех детей был 700 руб. в месяц, рост размера пособия в 2007 г. был существенным. С 2009 г. размер данного пособия ежегодно индексируется. Поддержка материнства в России также включает два вида универсальных материнских пособия, т.е. разовых выплат в связи с рождением ребенка. Первое — это пособие женщинам, вставшим на учет в медицинское учреждение в ранние сроки беременности (до 12 недель). Размер этого пособия не пересматривался с 1995 г. и составляет 300 руб. Один из родителей также имеет право на получение единовременного пособия при рождении ребенка, в 2007 г. размер его составил 8000 руб. В целом пересмотр мер по поддержке материнства имел слабый эффект на снижение детской бедности. Адресная группа была небольшой — семьи с маленькими детьми, в то время как высокий риск попадания в бедность испытывают дети всех возрастов¹. Согласно данным второй волны опроса «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе», проведенного в 2007 г., 3,8% российских домохозяйств получали пособие по беременности и родам или пособие по уходу за ребенком до полутора лет и 1,7% — единовременное пособие при рождении ребенка. Среди домохозяйств с детьми до 14 лет, эти доли составили 13% и 6%, соответственно. В среднем по всем домохозяйствам-получателям пособие по уходу за ребенком в возрасте до полутора

¹ В 2007 г. вероятность попадания в число бедных среди детей была в 2 раза выше, чем среди всего населения.

лет составляет 11% совокупного дохода семьи. До повышения данного пособия оно составляло 5% совокупного дохода семьи.

Адресные социальные программы поддержки бедных. Важно подчеркнуть, что адресные пособия не обеспечивают равной поддержки семей на разных этапах жизненного цикла: если ежемесячное пособие на детей в возрасте до полутора лет составляет 15% доходов бедных семей, получающих данное пособие, то другое пособие, выплачиваемое всем бедным семьям с детьми в возрасте до 16 (18) лет, в среднем составляет 3% доходов семей-получателей. В значительной степени негармонизированность мер социальной поддержки на разных этапах жизненного цикла семьи является серьезным барьером для рождения второго ребенка.

Дефицит социальных услуг — барьер для гармоничного развития современной семьи. В системе социальных услуг важно выделить два направления: услуги для детей и услуги для пожилых. В свою очередь услуги для детей складываются из двух компонент: услуги семьям с детьми и детям-сиротам.

Основные социальные услуги семьям с детьми сводятся к следующим: устройство детей в детские дошкольные учреждения, компенсация расходов на содержание ребенка в дошкольных учреждениях, выплата материнского капитала, организация летнего отдыха детей, услуги для детей-инвалидов. Кроме общероссийских программ поддержки многие субъекты РФ имеют специальные программы льгот и услуг для многодетных и неполных семей.

Детские дошкольные учреждения (ясли и детские сады) до сих пор являются основой всей институциональной системы по уходу за детьми и их развитию. За последние 7 лет число детских дошкольных учреждений снизилось на 17%: с 53,9 тыс. в 1999 г. до 46,2 тыс. в 2006 г., а число детей, приходящихся на 100 мест в дошкольных учреждениях, с 2000 по 2006 г. увеличилось на 18%. Как уже отмечалось в разд. 2.3.3, в сочетании с неравномерным распределением этих учреждений по регионам и муниципалитетам это привело к резкому (более чем в 6 раз) увеличению численности детей, стоящих на учете для определения в дошкольные учреждения — со 192,9 тыс. в 1999 г. до 1237,9 тыс. чел. в 2006 г.

Детские дошкольные учреждения финансируются в основном за счет государства. Родители оплачивают их услуги в форме взносов, покрывающих только часть реальных расходов. Государственные субсидии на детские дошкольные учреждения покрывают по

крайней мере 80% их расходов. Основным плательщиком за услуги детских дошкольных учреждений выступают региональные и муниципальные бюджеты. При этом муниципальные бюджеты часто сталкиваются с дефицитом средств, в том числе и для финансирования детских дошкольных учреждений. Снижение их финансирования компенсируется за счет увеличения платежей со стороны родителей. В результате семьи с низким доходом часто не могут позволить себе пользоваться детскими дошкольными учреждениями. Для изменения сложившейся ситуации правительство в 2007 г. ввело компенсации для детей, посещающих государственные или муниципальные детские дошкольные учреждения, выплачиваемые из федерального бюджета. Ежемесячный размер компенсации рассчитывается на основании средней стоимости пребывания ребенка в детском дошкольном учреждении в соответствующем регионе за 11 мес. в течение года. Размер компенсации для первого ребенка в семье составляет 20% среднего уровня расходов на содержание одного ребенка, для второго — 50%, для третьего и последующих — 70%. В ходе начавшегося кризиса было принято решение о распространении таких компенсаций на содержание детей не только в государственных детских дошкольных учреждениях, но и частных.

Система социальных услуг для пожилых и инвалидов слабо развита в России, а рынок этих услуг отсутствует. Система услуг складывается из государственных и муниципальных стационарных и нестационарных (дневного пребывания) учреждений социального обслуживания и системы социального обслуживания на дому. В 2006 г. очереди для помещения в учреждения ожидали 24 тыс. чел. и 115 тыс. ожидали очереди на надомное обслуживание. Помимо дефицита мест серьезной проблемой является качество оказываемых услуг. Городская инфраструктура не приспособлена к нуждам инвалидов и пожилых. В итоге дефицит услуг для пожилых и детей ограничивает экономическую активность женщин, сочетающих занятость с заботой о них.

Развитие сектора услуг по уходу за детьми и пожилыми наряду с развитием высокотехнологичных производств следует рассматривать как главный драйвер экономического развития, работающих не только на экономический рост, но и на цивилизованную семейную политику.

Материнский капитал как мера стимулирования рождаемости.

В качестве одной из мер по стимулированию рождаемости Правительство РФ учредило выплату в виде материнского капитала, который не имеет аналогов ни в России, ни в других странах. Начиная с января 2007 г. материнский капитал выплачивается каждой женщине, родившей (усыновившей) второго или последующего ребенка. Размер материнского капитала в 2009 г. составлял 313 тыс. руб. на ребенка. Женщины имеют право на материнский капитал вне зависимости от даты рождения первого ребенка, но только один раз в жизни. В случае смерти матери или лишения ее родительских прав право распоряжаться этим пособием имеет отец ребенка. Право распоряжаться материнским капиталом наступает в момент достижения ребенком 3 лет или через 3 года в случае усыновления ребенка. Матери имеют право распоряжаться капиталом в трех направлениях: 1) для приобретения жилья по ипотеке или на основании других кредитов; 2) для оплаты всех видов обучения; 3) для накопительной части пенсии. Семья может использовать материнский капитал по частям для различных целей. Хотя материнский капитал представляет собой существенный финансовый актив для средней российской семьи, оценить его влияние на благосостояние семей с детьми пока затруднительно, так как первые его получатели реализуют право распоряжаться им лишь в 2010 г.

Вместе с тем важно отметить, что материнский капитал стал одним из основных источников финансирования мер поддержки семей с детьми в рамках антикризисной программы. Согласно принятым правилам, семьи, взявшие ипотечный кредит, уже сейчас могут использовать материнский капитал на его погашение. В дополнение к этому семьи, имеющие право на материнский капитал, могут в период кризиса получать по 12 тыс. руб. в год на текущее потребление.

Политика, направленная на сокращение сиротства. До 2005 г. в России наблюдался рост как общего числа детей-сирот, так и ежегодно выявляемой численности таких детей (табл. 3.3). За 16 лет число ежегодно выявляемых новых сирот возросло в 2,7 раза. С 2005 г. наметилась тенденция к сокращению численности детей-сирот, и в 2007 г. она составила 728,8 тыс. чел., или 2,7% общей численности детей в возрасте до 18 лет. Среди выявленных

Таблица 3.3

Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на конец года

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Число детей в возрасте до 17 лет, тыс. чел.			34 579	33 487	32 298	31 180	30 150	29 054	27 939	27 014
Выявленных детей и подростков, оставшихся без попечения родителей в течение года, тыс. чел.	49,1	113,3	123,2	128,1	127,1	129,0	132,5	133,0	127,1	124,4
% к общей численности детей (0–17 лет)	0,12	0,30	0,36	0,38	0,39	0,43	0,41	0,46	0,46	0,46
Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, тыс. чел.	472,2	533,1	667,6	690,7	707,7	720,9	734,1	731,1	729,7	728,8
% к общей численности детей (0–17 лет)	1,2	1,4	1,9	2,1	2,2	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
% от числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей:										
находятся под опекой, попечительством			49,3	50,8		51,5	51,1	51,5	51,8	
усыновлены			21,0	21,9		21,8	21,6	21,7	21,7	
в приемных семьях и семейных детских домах			0,7	1,0		1,3	1,6	2,0	2,9	
в институциональных учреждениях			27,0	26,7		25,5	25,7	24,8	236	

Примечание. За 2007 г. представлен процент выявленных и устроенных в 2007 г.

Источник: Расчеты авторов по данным Государственного доклада «О положении детей в Российской Федерации» (Министерство здравоохранения и социального развития РФ, 2006, Форма № 103–РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей и подростков, оставшихся без попечения родителей за 2007 г.»).

детей-сирот увеличивается удельный вес тех, кто старше 7 лет, в 2007 г. их доля составила 60%. Большинство детей, оставшихся без попечения родителей, являются сиротами при живых родителях. Такие дети получили статус социальных сирот. Доля социальных сирот среди всех детей-сирот, выявленных и учтенных в 2007 г., составляла 83%. Основная причина социального сиротства — лишение родительских прав. За годы рыночных трансформаций (с 1993 по 2007 г.) количество случаев лишения родительских прав увеличилось в 2,5 раза (с 20 649 в 1993 г. до 76 310 в 2007 г.).

В последние годы Правительство РФ проводит политику деинституционализации устройства детей-сирот. Начиная с 2004 г. растет доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устроенных на воспитание в семью. Так, в 2006 г. в семью было устроено 60,8% таких детей, в то время как в 2005 г. — 58,7, в 2004 г. — 57,9%. В 2007 г. 74% вновь выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, были устроены в семьи. Наиболее распространенная форма семейного устройства — опека в возрасте до 14 лет и попечительство в возрасте от 14 до 18 лет, на долю которых в 2007 г. пришлось 55% всех случаев устройства выявленных детей-сирот. Программа государственной поддержки развития семейных форм устройства детей-сирот предусматривает выплату единовременных пособий гражданам при всех формах опеки, пособия детям в приемных и опекунских семьях и заработной платы приемным родителям. Средний размер выплат на содержание одного ребенка в октябре 2008 г. составил в случае опеки 5191 руб. в месяц; приемной семьи — 4848 руб. Размер заработной платы приемных родителей — 4848 руб. в месяц.

Система финансирования социальной защиты: федеральное, региональное и муниципальное измерение. В России сформировалась многоуровневая система финансирования и предоставления социальной помощи и социальных услуг гражданам. Программы социальной защиты финансируются федеральным, региональным бюджетами и небюджетными фондами. В России существует три небюджетных фонда, куда работодатели делают отчисления: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, который осуществляет выплату всех страховых пособий, федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования,

которые финансируют обеспечение лекарственными препаратами льготные категории населения. Одна программа может иметь несколько источников финансирования. Например, государственные пенсии финансируются за счет федерального бюджета и отчислений работодателей в Пенсионный фонд¹. Почти все программы социальной защиты, за исключением государственных пенсий, пособий по безработице и страховых пособий, администрируются на муниципальном уровне через территориальные отделения органов социальной защиты: денежные выплаты осуществляются выплатными центрами, услуги предоставляются центрами социального обслуживания населения. Тем не менее, будучи основным поставщиком социальных услуг и пособий населению, муниципалитеты ограничены в возможностях принимать собственные решения ввиду дефицита собственного бюджета. Результатом социальных реформ в системе социальной защиты, реализованных в 2005 г., стали важные институциональные преобразования, а именно:

- *передача большинства полномочий по социальным выплатам и льготам нестрахового характера с федерального уровня на региональный, в том числе адресных пособий для бедных.* В результате офисы по выплате пособий и предоставлению льгот, сформированные при региональных департаментах социальной защиты, стали основным звеном системы социальной поддержки населения. На федеральном уровне нет инфраструктуры для выплат населению, кроме отделений Пенсионного фонда. В результате все федеральные программы по выплатам населению (например, программа по предоставлению материнского капитала) реализуются через Пенсионный фонд. Более того, чрезмерная регионализация социальных выплат привела к увеличению межрегионального неравенства, поскольку богатые регионы стали оказывать большую помощь своим гражданам, а бедные — меньшую;
- *монетизация льгот, предполагающая разделение получателей на региональных и федеральных льготников.* Учет федеральных льготников ведется в Пенсионном фонде РФ, который осуществляет для них выплату ежемесячного пособия.

¹ Система частных пенсионных выплат в России развита слабо.

Региональные льготы и пособия вместо льгот (ЕДВ) предоставляются через региональные департаменты социальной защиты и за счет средств регионального бюджета. При этом льготы на оплату жилищно-коммунальных и транспортных услуг для федеральных льготников реализуются через региональную систему социальной защиты;

- *передача большинства полномочий по оказанию социальных услуг и учреждений, оказывающих эти услуги, с муниципального уровня на региональный.* За муниципалитетами осталась только функция назначения и выплаты жилищных субсидий, но большинство их передают эти функции региональным офисам по выплате пособий. В период 1995—2005 гг. на муниципальном уровне активно развивались адресные программы для бедных, финансово поддерживаемые за счет средств федерального и регионального бюджетов. С появлением таких программ на региональном уровне многие муниципальные программы были приостановлены, только богатые муниципалитеты сохранили их, они функционируют параллельно с региональными. Дефицит муниципальных бюджетов практически блокирует возможности муниципалитетов по развитию адресных программ для бедных семей.

Подводя итог рассуждениям о текущей ситуации в системе социальной защиты, сформулируем ***основные вызовы развитию адресных программ для бедных.***

Слабая поддержка семей с детьми после достижения ими полутора лет. Сложившаяся система социальной поддержки населения, особенно денежных пособий для бедных семей с детьми, не привязана к жизненному циклу семьи. Семьи с детьми до полутора лет получают существенную социальную помощь, которая может достигать до 70% прожиточного минимума ребенка. В то же время семьи с детьми от полутора до 16 лет получают незначительную социальную поддержку — около 6% прожиточного минимума. Регионализация пособий только усиливает неравенство в рисках бедности, с которыми сталкиваются семьи с детьми из разных регионов России. (В некоторых благополучных регионах размер социальной помощи для семей с детьми доходит до 100% прожиточного минимума, в то время как в бедных регионах размер такой

помощи не превышает 4% прожиточного минимума.) Преодолеть данные противоречия позволит введение федерального пособия по бедности. Эта мера может быть особенно актуальной в условиях кризиса.

Система социальной защиты компенсирует недостатки пенсионного обеспечения и потому ограничена в поддержке бедного населения. Несмотря на позитивную тенденцию роста пенсии, в реальном исчислении она продолжает оставаться ниже предреформенного уровня, и это важный момент для понимания проблем развития адресных программ для бедных. При низком уровне пенсионного обеспечения система социальной защиты будет компенсировать данные издержки институционального развития и смещаться в сторону поддержки пожилых и других категорий получателей пенсий; следовательно, создаются барьеры для развития адресных программ поддержки бедных. Принятые решения о доплатах к пенсии¹ до прожиточного минимума как одном из видов адресной помощи этот процесс еще более активизируют.

Пассивность мер социальной защиты. Действующая система социальной защиты ориентирована на пассивные меры поддержки, прежде всего на предоставление денежных выплат на заявительной основе без последующего контроля и сопровождения получателей. Маргинализация бедных слоев населения, с одной стороны, и необходимость повышения размера выплат по ряду пособий, например ежемесячного пособия на детей из бедных семей, — с другой, требуют внедрения процедур взаимных обязательств получателей помощи и системы социальной защиты, которые могут оформляться социальным контрактом. Положительный опыт реализации таких технологий имеется в отдельных регионах России.

Низкая адресность программ для бедных. Несмотря на сокращение уровня бедности за последние 7 лет более чем в 2 раза, адресные программы для бедных продолжают распространяться на достаточно большое число домохозяйств при незначительном размере пособий. В результате данные пособия неэффективны с точки зрения сокращения бедности, так как они доступны многим небедным семьям и не вносят существенный вклад в доходы получателей. Положение может улучшиться, если усилить

¹ Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ.

процедуру контроля доходов и другой информации, предоставляемой заявителями, и высвободившиеся ресурсы направить на повышение размера адресных пособий.

Слабость системы социальных услуг, государственный монополизм и неразвитость альтернативных форм оказания услуг. Самым слабым звеном в системе социальной защиты, с точки зрения видов помощи, являются социальные услуги, а самой уязвимой группой, не получающей должной поддержки, — инвалиды, особенно семьи с детьми-инвалидами. Дефицит и низкое качество услуг в значительной степени обусловлены отсутствием рынка услуг по уходу за детьми, пожилыми и инвалидами. Государство, будучи монополистом в данном секторе, не оставляет клиентам права выбора, даже если семья в состоянии заплатить за услуги. По отношению к инвалидам преобладает концепция «изоляции», а не «равных возможностей», что существенно ущемляет их право на социальную адаптацию, обучение и занятость.

3.2.2. Охват населения адресными программами для бедных

Для разработки стратегии развития адресных программ для бедных необходимо понимать сложившиеся масштабы включенности населения в уже функционирующие на основе контроля доходов населения меры социальной поддержки и выявить факторы, определяющие их развитие. Прежде чем перейти к рассмотрению данных вопросов, еще раз уточним перечень таких программ, регламентированных федеральным и региональным законодательством.

1. Ежемесячные пособия для семей с детьми, назначаемые семьям с доходами ниже прожиточного минимума и имеющим детей в возрасте до 16 лет (18 лет, если ребенок продолжает обучение в государственном учебном заведении). Пособие назначается на каждого ребенка, размер его дифференцирован по регионам и отдельным типам семей. Получателем пособия является один из родителей. Как правило, повышенный размер пособия назначается детям одиноких матерей; детям, один из родителей которых уклоняется от уплаты алиментов; детям, отец которых призван на срочную военную службу. Некоторые регионы вводят повышенный размер пособия для многодетных семей. Регламенты предоставления пособия устанавливаются региональным

законодательством, однако его рамочные условия определены федеральными законами. При оценке доходов семьи во внимание принимаются предусмотренные законодательством доходы отца и матери ребенка, даже если один из них не проживает в домохозяйстве. Преобладающая практика предполагает переназначение пособия один раз, когда ребенок достигает возраста 16 лет. Однако с 2005 г. большинство регионов внедряет практику ежегодного переназначения, основанного на документах, подтверждающих доходы родителей ребенка. Согласно официальным данным Росстата, в 2007 г. данное пособие получали 8043 тыс. семей, что составляет 15,5% общего числа домохозяйств.

2. Жилищные субсидии, предоставляемые домохозяйствам, расходы которых на оплату жилищно-коммунальных услуг превышают принятый в регионе максимально допустимый уровень расходов в рамках регионального стандарта. Федеральным законодательством максимально допустимые расходы домохозяйства на оплату ЖКУ установлены на уровне 22% совокупных доходов домохозяйства. Домохозяйством в данном случае считаются все граждане, зарегистрированные в отдельно взятом жилище. Получатели субсидии предоставляют документы, подтверждающие их доходы и занятость. Если трудоспособные не являются учащими, работниками или зарегистрированными безработными, они исключаются из числа получателей субсидии. Данное пособие назначается на 6 мес., по истечении которых предоставляются новые документы о доходах и статусе экономической активности всех членов домохозяйства. Согласно официальным данным Росстата, в 2007 г. данное пособие получали 4561 тыс. семей, что составляет 8,8% общего числа домохозяйств.

3. Региональные пособия по бедности, предоставляемые, как правило, одновременно уязвимым слоям населения в случаях острой нужды. Отличительной их особенностью является разнообразие категорий получателей и правил назначения. Официальной статистики по выплате этого пособия не существует, и оценки участия населения в данной социальной программе можно получить только на основе выборочных обследований населения. Единственным таковым является Национальное обследование благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС), проведенное в 2003 г. Росстатом. Согласно

данному источнику, 6% семей в течение года получали какое-либо адресное пособие и 2,5% получали его на основе контроля доходов. Именно такое пособие может рассматриваться как база для развития адресных программ, функционирующих на основе социального контракта.

В целом по России в 2007 г. 23% семей были охвачены хотя бы одной адресной программой социальной поддержки населения, действующей на основе контроля доходов получателей. Если к адресным мерам поддержки отнести программы для особо нуждающихся категорий населения, которые осуществляются без контроля доходов, то масштаб охвата населения такими программами повышается до 24%. Эта оценка получена на основе: 1) данных выборочного обследования населения РиДМиЖ, проведенного в 2007 г. Независимым институтом социальной политики по репрезентативной выборке 11 117 домохозяйств и содержащего информацию об участии населения в данной программе; 2) аппроксимации пересечений участия населения в программах детских пособий, жилищных субсидий и региональных пособий по бедности, осуществленной на основе данных НОБУС за 2003 г. Согласно опросу РиДМиЖ, в 2007 г. 16% бедных семей получали ежемесячное пособие на детей, что корреспондирует с данными официальной статистики. Если опираться на данные НОБУС в 2003 г., то масштаб включенности населения в адресные программы для бедных оценивается на более высоком уровне: ежемесячные пособия на детей получали 22% всех семей, жилищные субсидии — 15%, а региональные пособия по бедности, как уже отмечалось, — 2,5% семей (6% семей с учетом всех разновидностей программ для нуждающихся). Хотя бы один вид из этих пособий получали 26,5% домохозяйств, без учета региональных пособий по бедности, выплачиваемых без контроля доходов, и 28% — в случае учета таких пособий. Последующее сокращение числа участников адресных программ для бедных было обусловлено уменьшением числа получателей жилищных субсидий и ежемесячных пособий на детей из бедных семей. Официальные источники Росстата свидетельствуют о том, что в 2007 г. численность получателей ежемесячных пособий на детей из бедных семей составила 62% от уровня 2003 г., а получателей жилищных субсидий — 64%. Большинство экспертов объясняют данный процесс ростом доходов

населения и усилением процедур контроля доходов получателей, обусловленным передачей полномочий по выплате данных пособий на региональный уровень.

Таким образом, несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению числа получателей адресных пособий для бедных, доля участников соответствующих программ в 2 раза превышает уровень бедности, который, согласно официальным данным, в 2007 г. составил 13,4%, что указывает на низкую эффективность таких программ.

Помимо показателей общего охвата населения адресными программами для бедных их эффективность измеряется следующими показателями:

- включенностью небедных в адресные программы для бедных;
- охватом бедного населения адресными программами для бедных;
- вкладом адресных пособий в доходы получателей.

Оценить эти показатели возможно только на основе данных НОБУС за 2003 г. При оценке доходов респондентов НОБУС сначала будут использоваться только сведения о доходах, проверяемых при назначении пособий, а сами результаты выборки генерализированы, т.е. устранен традиционный для обследований населения скос в сторону бедных домохозяйств. Данная методология позволяет смоделировать условия реального назначения адресных пособий при обращении граждан в органы социальной защиты. При реализации такого методологического подхода на основе данных НОБУС к бедным было отнесено 42% населения, в то время как официальные масштабы бедности оценивались на уровне 20,3%. Обозначившиеся расхождения в оценках бедности указывают на скрытость значительной части доходов населения от контроля, что является серьезным барьером для развития адресных программ. При действующем законодательстве программы для бедных будут открыты для небедных слоев населения, что, собственно, и подтверждают данные табл. 3.4, особенно в отношении крупных городов, отличающихся высоким уровнем скрываемых от наблюдения доходов.

Таблица 3.4

**Доля бедных среди получателей отдельных видов
адресных пособий для бедных, % получателей**

	Жилищная субсидия	Пособие на детей из бедных семей	Региональное пособие по бедности
Для России в целом:	69,2	76,9	68,8
в том числе: мегаполисы (города с численностью населения 1 млн чел. и выше)	50,1	58,4	61,2
крупные города (население 500—1000 тыс. чел.)	76,0	72,6	57,1
средние города (50—500 тыс. чел.)	67,7	75,5	64,5
малые города (20—50 тыс. чел.)	72,0	78,1	64,8
малые города (до 20 тыс. чел.) и поселки городского типа	79,2	83,1	71,4
сельские поселения	78,8	83,3	75,8

Источник: Данные НОБУС, 2003.

В целом рассматриваемые программы отличаются достаточно высоким показателем закрытости для небедных слоев населения (табл. 3.4). Однако картина кардинально меняется, если уровень доходов населения оценивать посредством косвенных характеристик, каковыми являются собственные ресурсы домохозяйств, оценивающие доходы на основе расходов и учитывающие все неденежные поступления, главными среди которых являются льготы и натуральные поступления из личного подсобного хозяйства. В данном случае к бедным относятся 25% населения, что корреспондирует с макроэкономическими оценками бедности в 2003 г. Более того, в данном случае доля населения, участвующего хотя бы в одной адресной программе для бедных, оцениваемая, как уже отмечалось, на уровне 28%, адекватна масштабам бедности. Доходная структура получателей пособий выглядит следующим образом: бедными являются 45% получателей ежемесячных пособий на ребенка, 36% получателей жилищных субсидий

и 39% получателей региональных пособий по бедности. Если исходить из данных оценок, то процедура контроля доходов населения России работает крайне неэффективно. Законодательным образом можно предусмотреть включение в доходы неденежных поступлений, что позволит повысить представительства бедных, например, среди получателей ежемесячного пособия на ребенка, с 45 до 50%. Примерно на 10 п.п. в данном случае повышается представительство бедных и среди получателей двух других адресных программ. Однако принципиально картина не меняется, особенно когда речь идет о семьях с детьми, отличающихся максимальной включенностью в схемы получения доходов, скрытых от наблюдения. 56% таких семей имеют либо трудовые доходы, не подлежащие учету, либо помощь от родственников. Преодолеть проблему можно за счет либо внедрения моделей вмененных доходов, позволяющих дооценивать доходы заявителей на основе некоторых косвенных характеристик, либо развития процедур взаимных обязательств реципиента и донора.

Таблица 3.5

**Доля бедных, не получающих отдельные виды
социальной помощи, % общей численности бедных**

	Жилищная субсидия	Пособие на детей из бедных семей	Региональ- ное пособие по бедности	Хотя бы одно из трех пособий
По России в целом,	90,3	64,0	91,8	57,5
в том числе: мегаполисы (города с численно- стью населения 1 млн чел. и выше)	90,1	68,6	94,6	61,8
крупные города (население 500–1000 тыс. чел.)	85,1	68,5	94,5	58,6
средние города (50–500 тыс. чел.)	87,3	67,3	92,6	59,4
малые города (20–50 тыс. чел.)	86,7	65,1	89,7	57,0
малые города (до 20 тыс. чел.) и поселки городского типа	89,4	62,4	88,7	55,4
сельские поселения	95,1	59,2	89,5	55,3

Источник: Данные НОБУС, 2003.

Насколько бедные охвачены адресными программами? Очевидно, можно ожидать низкого охвата бедных слоев адресными программами, если опираться на данные, согласно которым к бедным отнесено 42% населения, поскольку получателями адресных выплат для бедных являются только 28%, и это при условии, что 25—30% не являются бедными. Таблица 3.5 позволяет сделать вывод, что 57,5% бедных не охвачены какими-либо адресными программами, особой дифференциации данного показателя по типам поселения не наблюдается.

Если перейти к сценарию, когда бедность по располагаемым ресурсам оценивается на уровне 25%, а численность участников хотя бы одной программы — 28%, картина выглядит более адекватной. Кроме того, получателями пособия на детей могут стать только семьи с детьми до 18 лет, следовательно, для данного пособия необходимо изменить базу оценки, принимая во внимание только семьи с детьми. При таких условиях:

- 76,4% бедных семей с детьми в возрасте до 16 лет (18 лет, если дети обучаются в государственных учебных заведениях) получают ежемесячное пособие на ребенка;
- 28% бедных семей получают жилищную субсидию;
- 14% получают региональное пособие по бедности;
- 58,7% бедных семей участвуют хотя бы в одной адресной программе для бедных.

Итак, даже при использовании показателя располагаемых ресурсов для оценки доходов населения, согласно которому к бедным отнесено 25% населения, примерно половина бедных не имеют доступа к адресным программам социальной поддержки, хотя масштабы участия населения в таких программах адекватны уровню бедности.

Данные НОБУС также позволяют оценить средний вклад адресных программ в доходы получателей. Расчеты свидетельствуют о том, что в среднем эти программы вносят 9,5% в общий объем доходов получателей. С точки зрения влияния на доходы наиболее значимой является жилищная субсидия, средний размер которой составляет 15,9% доходов получателей, а минимальный вклад в доходы вносят ежемесячные пособия на детей

из бедных семей (5,6%). Региональные пособия по бедности в плане влияния на доходы (5,9%) сопоставимы с детским пособием. Оценка влияния адресных программ на доходы свидетельствует о том, что размер предоставляемой помощи не позволяет существенно улучшить материальное положение получателей и не дотягивает до уровня, когда такие программы считаются эффективными и могут переводиться из режима пассивных в активные программы поддержки населения, стимулирующие домохозяйства к самообеспечению. Специалисты Всемирного банка относят адресные программы к значимым инструментам содействия сокращению бедности за счет развития механизмов самообеспечения тогда, когда они вносят в доходы получателей не менее 25%. В противном случае программы трудно администрировать с точки зрения контроля доходов, а расходы на администрирование превышают 10%¹.

Подводя итог исследованию процесса включенности населения в адресные программы для бедных, отметим его принципиальные результаты:

1. Масштаб действующих адресных программ для бедных ориентирован на макроэкономические оценки бедности, в то время как законодательство базируется на доходах, поддающихся статистическому наблюдению. Учет доходов, предусмотренных законодательством, регулирующим адресные программы, повышает уровень бедности в 2 раза. В результате на участие в социальных программах для бедных, ориентированных на 28% населения, претендует 45% населения. Данная проблема не может быть решена только усовершенствованием законодательства по учету доходов. Требуется новые подходы к организации адресных программ, делающих их непривлекательными для небедных. К числу таких мер относится социальный контракт, предполагающий наличие у семьи трудового потенциала и его реализацию при участии в программах адресных выплат для бедных.

2. Высокая распространенность неформальных и неучитываемых доходов делает адресные программы открытыми для небедных слоев населения. Система социальной защиты, пытаясь

¹ Согласно методологии Всемирного банка по оценке адресных программ, эффективными считаются те, административные расходы на которые не превышают 10% распределяемых сумм.

решить эту проблему, выстраивает определенные барьеры на входе в такие программы, и именно бедные не могут их преодолеть. В результате как минимум 50% бедного населения не участвуют ни в одной адресной программе. Поэтому вторая проблема, ограничивающая развитие программ поддержки бедных, связана со снятием барьеров на входе бедных в систему адресной социальной защиты.

3. В общей сумме расходов на социальные пособия адресным программам отводится не более 14%, что указывает на наличие других приоритетов в системе социальных выплат. Макроэкономический обзор показывает, что таковыми являются меры поддержки пожилых в ходе монетизации льгот. Нацеленность социальных пособий на поддержку пенсионеров обусловлена низким размером пенсии по сравнению со средней заработной платой.

4. Внедрение механизмов социального контракта потребует увеличения среднего размера выплат, так как оно нуждается в больших административных расходах и большей заинтересованности получателей социальных выплат. Действующие программы вносят примерно 10% в доходы получателей. Социальный контракт будет эффективен, если выплаты поднимутся до 25% доходов получателей, что в экономической теории рассматривается как минимальный уровень для активных программ социальной поддержки. Сложившийся размер выплат адекватен минимально приемлемому вкладу в доходы пассивных форм социальной поддержки, каковыми считаются социальные выплаты, не предполагающие определенной экономической или социальной активности получателей.

5. Добиться повышения размера выплат можно за счет увеличения удельного веса адресных программ в общем объеме социальных трансфертов и сокращения числа небедных семей, получающих пособия для бедных.

3.2.3. Социальная доплата к пенсии

Говоря об адресных социальных программах поддержки населения, нельзя не сказать о нововведении 2009 г. — социальной доплате к пенсии. Это одна из последних мер совершенствования пенсионной системы наряду с валоризацией, заменой ЕСН

страховыми взносами и изменением структуры пенсий. Вокруг введения социальной доплаты к пенсии уже развернулась активная дискуссия среди экспертов и специалистов сферы социальной защиты. Для начала дадим краткое изложение сути введенной доплаты, а дальше попытаемся дать ей некоторую экспертную оценку с точки зрения того, насколько эта адресная мера направлена на поддержку бедного населения.

Социальная доплата к пенсии была введена Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ¹. Основной принцип, на котором она базируется, заключается в том, что общая сумма материального обеспечения пенсионера, не осуществляющего работу или иную деятельность, не может быть ниже величины регионального прожиточного минимума пенсионера. В случае если данный принцип нарушается, пенсионеру предоставляется денежная доплата к пенсии до величины прожиточного минимума.

Отдельно стоит сказать о величине регионального прожиточного минимума пенсионера. В целях установления социальной доплаты к пенсии она определяется ежегодно законом субъектов РФ на основании потребительской корзины и данных федерального органа исполнительной власти по статистике об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги. Не позднее 1 ноября уполномоченный орган исполнительной власти субъекта РФ доводит до сведения Пенсионного фонда данные по величине прожиточного минимума на следующий год.

Общая сумма материального обеспечения пенсионера также требует пояснения. Из табл. 3.6 видно, какие доходы учитываются и не учитываются при расчете данного показателя. Также стоит обратить внимание, что он является индивидуальным, а не домохозяйственным.

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

Таблица 3.6

Расчет общей суммы материального обеспечения пенсионера

Общая сумма материального обеспечения пенсионера	
включает	не включает
— пенсии, в том числе сумму полагающейся страховой части трудовой пенсии по старости в случае отказа пенсионера от ее получения; — дополнительное материальное (социальное) обеспечение; — ежемесячную денежную выплату (включая стоимость набора социальных услуг); — иные меры социальной поддержки (помощи), установленные законодательством субъектов РФ в денежном выражении (за исключением мер социальной поддержки, предоставляемых единовременно)	— меры социальной поддержки в натуральной форме, за исключением денежных эквивалентов мер социальной поддержки: • по оплате пользования телефоном; • по оплате жилых помещений и коммунальных услуг; • по оплате проезда на всех видах пассажирского транспорта (городского, пригородного и междугородного); • денежных компенсаций расходов по оплате указанных услуг

Социальная доплата к пенсии устанавливается на срок, на который установлена соответствующая пенсия. Размеры социальных доплат к пенсии пересматриваются при:

- изменении величины прожиточного минимума пенсионера в целом по РФ или в соответствующем субъекте РФ;
- изменении (индексации) размеров денежных выплат, денежных эквивалентов мер социальной поддержки и денежных компенсаций, которые учитываются при расчете материального обеспечения пенсионера.

Социальная доплата к пенсии состоит из федеральной и региональной компонент. Они различаются по принципу назначения и расчета, по органу, устанавливающему выплату, а также по источникам финансирования (табл. 3.7).

Стоит отметить, что в случае если регион осуществляет финансовое обеспечение региональной социальной доплаты исключительно за счет собственных средств, он вправе определять для нее:

Таблица 3.7

Федеральная и региональная социальная доплата к пенсии

	Федеральная доплата	Региональная доплата
Условия назначения	Общая сумма материального обеспечения пенсионера ниже величины регионального прожиточного минимума	Общая сумма материального обеспечения пенсионера ниже величины регионального прожиточного минимума, превышающей величину прожиточного минимума пенсионера в целом по РФ
Размер доплаты	Федеральная доплата устанавливается в таком размере, чтобы общая сумма материального обеспечения пенсионера достигла величины регионального прожиточного минимума, но не превышает величину прожиточного минимума пенсионера в целом по РФ	Региональная доплата устанавливается в таком размере, чтобы общая сумма материального обеспечения пенсионера достигла величины регионального прожиточного минимума пенсионера
Орган, устанавливающий выплату	Территориальные органы Пенсионного фонда РФ	Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ
Финансирование	Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда РФ	Средства бюджета субъекта РФ и иные межбюджетные трансферты (за исключением дотаций, субсидий и субвенций), передаваемые из федерального бюджета в бюджет субъекта РФ

- условия установления и выплаты, включая меры социальной поддержки, учитываемые при подсчете общей суммы материального обеспечения пенсионера;
- размер доплаты, превышающий установленный размер региональной социальной доплаты к пенсии;
- правила обращения.

Уже сделана оценка численности участников данной программы¹. В общей сложности социальные доплаты коснутся почти 5,7 млн пенсионеров, причем федеральная социальная доплата будет установлена приблизительно 3,2 млн чел., а региональная — 2470 тыс. чел.

Поскольку водораздел между федеральной и региональной доплатой в основном связан с соотношением общероссийского и региональных прожиточных минимумов, то интересно посмотреть на это соотношение в различных регионах. 17 субъектов имеют прожиточный минимум пенсионера выше, чем среднероссийский². Четыре из них не могут претендовать на трансферты из федерального бюджета, поскольку имеют достаточный уровень бюджетной обеспеченности. Среди этих регионов — Москва, Самарская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО. Остальные 13 субъектов будут иметь право на федеральную помощь.

В проекте бюджета ПФР на 2010 г. заложено около 23,3 млрд руб. на выплату федеральных доплат к пенсии. Еще 2,1 млрд руб. предусмотрены Минфином для направления через Минздравсоцразвития в субъекты РФ для региональных доплат.

Подводя некоторый промежуточный итог, можно сказать, что социальная доплата к пенсии введена как источник компенсации недостатков пенсионной системы и нацелена на исключение бедности среди пенсионеров. Однако изложенные выше принципы финансирования доплаты нарушают разделение функций между финансовыми институтами и усложняют отношения между Пенсионным фондом, федеральным и региональными бюджетами.

Так выглядит ситуация на макроуровне. Однако важно оценить ситуацию и на микроуровне, т.е. на уровне получателей социальных доплат, и ответить на вопрос: насколько эта адресная мера направлена на поддержку бедного населения? Для такой оценки воспользуемся данными второй волны обследования

¹ По результатам рабочего селекторного совещания в Министерстве здравоохранения и социального развития РФ под председательством министра Татьяны Голиковой с региональными правительствами по вопросам установления социальной доплаты к пенсии до уровня прожиточного минимума пенсионера. Ноябрь 2009 г.

² Там же.

«Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (РиДМиЖ) 2007 г. Всего обследовано РиДМиЖ охвачено около 4200 респондентов-пенсионеров, что составляет около 40% выборки в целом. Приблизительно 74% из этих пенсионеров не работают.

Сравним два уровня бедности: 1) первый рассчитывается по домохозяйственным показателям и сравнивает совокупные доходы семьи с региональным прожиточным минимумом, составляющим сумму прожиточных минимумов для всех членов семьи; 2) второй рассчитывается по индивидуальным показателям и сопоставляет индивидуальные доходы пенсионера с региональным прожиточным минимумом пенсионера. Результаты такого сравнения представлены в табл. 3.8

Таблица 3.8

**Показатели бедности для неработающих
и работающих пенсионеров, %, по данным РиДМиЖ**

	Неработающие пенсионеры	Работающие пенсионеры	Справочно: все пенсионеры
<i>Домохозяйственная бедность:</i> совокупные доходы домохозяйства ниже суммарного регионального прожиточного минимума для всех членов домохозяйства	34,4	16,1	29,7
<i>Индивидуальная бедность:</i> индивидуальные доходы пенсионера ниже величины регионального прожиточного минимума пенсионера	29,1	2,8	22,4

Индивидуальный уровень бедности для работающих и для неработающих пенсионеров ниже, чем домохозяйственный. Для неработающих пенсионеров такая разница уровней бедности составляет примерно 5%. Также нужно принять во внимание, что часть пенсионеров, отнесенных к бедным на индивидуальном уровне, не являются бедными на домохозяйственном уровне. В результате:

- социальная доплата к пенсии охватит только 60—70% бедных пенсионеров, если рассчитывать бедность на домохозяйственном уровне;
- участники программы социальной доплаты к пенсии приблизительно на 30% будут состоять из небедных пенсионеров, если рассчитывать бедность на домохозяйственном уровне.

Такое несоответствие возникает потому, что на уровне домохозяйства индивидуальный доход пенсионеров распределяется в пользу менее доходных членов семьи. В результате недоучитываются бедные пенсионеры. Также может происходить обратное, когда недостаток индивидуального дохода пенсионера компенсируется более высокими доходами других членов семьи. В результате в программу входят нецелевые участники.

Таким образом, с одной стороны, социальная доплата к пенсии является адресной, поскольку использует принцип проверки доходов на нуждаемость; с другой нарушается один из центральных подходов адресных социальных выплат, который заключается в том, что проверка на нуждаемость осуществляется на уровне домохозяйственных, а не индивидуальных показателей доходов.

3.2.4. Кризис и реакция регионов: изменения нормативно-правовой базы субъектов РФ

Рамочные условия функционирования основных программ социальной поддержки населения задаются федеральным законодательством. Однако предоставление социальной поддержки как отдельным категориям граждан¹, так и малоимущим домохозяйствам (на основе проверки уровня доходов) относится к полномочиям субъектов РФ, во многом регламентируется региональным законодательством (в части правил предоставления, характера и размеров социальной помощи) и является расходным обязательством региональных бюджетов. Таким образом, исполнение обязательств по социальной поддержке бедного населения и других

¹ К ведению субъектов РФ относятся меры социальной поддержки ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, граждан пожилого возраста, семей с детьми, детей-сирот и др.

уязвимых групп напрямую связано с финансовыми возможностями региональных бюджетов, т.е. уровнем обеспеченности регионов бюджетными доходами.

Начавшийся в 2008 г. экономический кризис спровоцировал резкое сокращение государственных бюджетных доходов, причем в наибольшей степени бюджетные риски сконцентрировались именно на региональном уровне. С одной стороны, резко уменьшаются доходы региональных бюджетов из-за сокращения производства и снижения налоговой базы, с другой — именно на региональном уровне сосредоточена большая часть социальных обязательств государства, а значит, и расходы на решение социальных проблем, обостряющихся в ходе кризиса, — снижение доходов населения, рост уровня бедности и безработицы. Трансферты из федерального бюджета покрывают только часть антикризисных расходов региональных бюджетов. По оценке Министерства регионального развития РФ, по состоянию на август 2009 г., 25 субъектов РФ могли столкнуться с проблемой финансирования текущих расходов в этом же году¹. Это означает потенциальный рост задолженности региональных бюджетов, в том числе по социальным выплатам населению. В таких условиях в сфере региональной социальной поддержки можно ожидать вынужденных изменений, направленных на оптимизацию бюджетных расходов субъектов РФ. Для того чтобы проследить, какие преобразования в региональных программах социальной защиты уже произошли в период экономического кризиса, был проведен обзор соответствующей нормативно-правовой базы и изменений, внесенных в нее в последнем квартале 2008 и в 2009 г., по шести субъектам РФ: Вологодской, Калининградской, Тюменской и Томской областях, Пермскому краю, Республике Бурятия. Рассматриваемые регионы различаются как по уровню достигнутого экономического развития и бюджетной обеспеченности, так и по издержкам, понесенным от экономического кризиса. Тюменская область — один из наиболее богатых субъектов РФ с наибольшей бюджетной обеспеченностью. Несмотря на то что, по оценкам,

¹ Мониторинг социально-экономического развития субъектов РФ. Министерство регионального развития РФ: <http://www.minregion.ru/WorkItems/ListNews.aspx?PageID=434>

бюджетные доходы области в 2009 г. должны были сократиться почти вдвое по сравнению с уровнем 2008 г., исполнение бюджета представлялось практически бездефицитным¹. Вологодская область и Пермский край относятся к числу промышленно развитых регионов с высокой бюджетной обеспеченностью, испытывавших сильный промышленный спад. В отличие от Пермского края, бюджет которого оказался стабильным, Вологодская область столкнулась с существенным снижением доходной его части². Томская область — относительно экономически развитый регион с минимальным уровнем спада в нефтедобыче (ведущей отрасли промышленности) и, как следствие, стабильным бюджетом. Калининградская область характеризуется средним уровнем экономического развития, пониженной бюджетной обеспеченностью и умеренным сокращением доходов бюджета в 2009 г.³ Наконец, Республика Бурятия относится к числу бедных, депрессивных и сильно дотационных регионов, однако республиканский бюджет устойчив, поскольку на две трети наполняется за счет федеральных трансфертов.

Изменения в региональном законодательстве в области социальной защиты целесообразно рассматривать, разделив программы социальной поддержки по принципу предоставления помощи на две большие группы — категориальные и адресные. Напомним, что речь идет только о социальных программах, реализация которых входит в расходные полномочия консолидированных бюджетов субъектов РФ. Среди категориальных наиболее крупными по охвату населения и объемам бюджетных затрат являются меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, отнесенных к компетенции субъектов РФ федеральным законодательством, а именно ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных

¹ Мониторинг социально-экономического развития субъектов РФ. Министерство регионального развития РФ // <http://www.minregion.ru/WorkItems/ListNews.aspx?PageID=434>

² В Вологодской области объем доходных поступлений, прогнозировавшийся в декабре 2008 г. в Законе о бюджете, к июлю 2009 г. сократился более чем на треть.

³ Согласно Закону о бюджете Калининградской области на 2009 г., сокращение прогнозируемых доходов составило 20% (декабрь 2008 г. по сравнению с июлем 2009 г.).

лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий (далее — региональные льготники). Им социальная поддержка оказывается в виде:

- ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ);
- льгот (по оплате жилья и коммунальных услуг (ЖКУ), оплате проезда и др.), предоставляемых в натуральном виде либо в денежной форме.

Кроме этого региональные власти могут устанавливать право на получение социальной поддержки (в виде выплат или льгот) и для других категорий граждан, самостоятельно регулировать правила предоставления и размер помощи, полностью финансируя эти расходы из средств регионального бюджета.

Адресные программы в регионах, направленные на поддержку малоимущего населения и предполагающие контроль уровня доходов получателей, включают:

а) комплекс мер социальной поддержки малоимущих семей с детьми:

- ежемесячное пособие на детей в возрасте до 16 лет (или до 18 лет, если они продолжают очное обучение в государственных образовательных учреждениях);
- другие ежемесячные или единовременные пособия, компенсации или льготы отдельным наиболее уязвимым категориям малоимущих семей с детьми (семьям с детьми-инвалидами, многодетным семьям), которые устанавливаются региональными властями по собственному усмотрению;

б) субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ);

в) адресную социальную помощь малоимущим и гражданам в трудной жизненной ситуации.

Анализ нормативно-правовой базы показывает, что в большинстве рассматриваемых регионов за период с IV кв. 2008 г. по настоящее время произошли важные изменения в области социальной защиты. Они сказались прежде всего на размере социальной помощи и численности ее получателей, причем в одних случаях в сторону увеличения, в других — уменьшения. Итак, относительно уровня социальной защищенности отдельных групп населения можно выделить три группы изменений, связанных с:

Таблица 3.9

Изменения в региональных программах социальной поддержки населения за IV кв. 2008–2009 г.

Субъект РФ	Категориальные меры социальной поддержки			Адресные меры социальной поддержки			
	ЕДВ региональным льготникам	Льготы региональным льготникам	Выплаты и льготы другим категориям	Ежемесячное пособие на ребенка	Другие меры социальной поддержки малоимущих семей с детьми	Субсидии на оплату ЖКУ	Государственная социальная помощь
1	2	3	4	5	6	7	8
Вологодская обл.	Отмена ежегодной индексации	Переход к денежной форме предоставления льгот по оплате ЖКУ; увеличение стоимости социального проездного билета	Увеличение размеров пособий, установление новой выплаты; приостановка выплат	(без изменений)	(без изменений)	Увеличение стандарта МДД* расходов	(без изменений)
Калининградская обл.	Сдерживание темпов индексации	(нет)	Отмена индексации	Отмена индексации	Увеличение размеров пособий; установление новой выплаты	Без изменений	Сокращение средств на финансирование
Пермский край	Индексация на 8,5%	Переход к денежной форме предоставления льгот по оплате ЖКУ	Индексация на 8,5–11,5%	Индексация на 11,5%	Увеличение размеров пособий	Увеличение стандарта МДД расходов	(без изменений)

Окончание табл. 3.9

1	2	3	4	5	6	7	8
Тюменская обл.	(нет)	Новые льготы	Увеличение размеров пособий; новые льготы	Увеличение на фиксированную величину	(без изменений)	(без изменений)	(без изменений)
Республика Бурятия	(без изменений)	(без изменений)	Увеличение размеров пособий	Индексация на 8,5%	(без изменений)	(без изменений)	(без изменений)
Томская обл.	(без изменений)	Переход к денежной форме предоставления льгот по оплате ЖКУ; снижение стоимости социального билета	(без изменений)	Увеличение на фиксированную величину	Увеличение размеров пособий; установление новых выплат	Увеличение стандарта МДД расходов	Расширение перечня категорий граждан

* МДД — максимально допустимая доля.

а) размерами выплат или других мер социальной поддержки — (МСП):

- увеличение: индексация по темпам инфляции или на фиксированную величину;
- «замораживание» на уровне предыдущего года;

б) назначением МСП:

- установление новых МСП;
- приостановка или отмена действующих МСП;
- изменение правил назначения МСП;

в) заменой натуральных льгот денежными выплатами.

Характер изменений и их направленность существенно различаются по регионам и по социальным программам (табл. 3.9).

В рамках категориальных программ важнейшие изменения затронули сферу социальной поддержки наиболее многочисленной категории — региональных льготников. Во-первых, в половине из рассматриваемых регионов (Вологодская и Томская области, Пермский край) в 2009 г. были внесены поправки в законодательство, согласно которым с 2010 г. натуральные льготы по оплате ЖКУ будут там заменены денежным эквивалентом (компенсациями)¹. Во-вторых, в области регулирования ежемесячных денежных выплат в большинстве регионов изменения имели негативное значение для самих получателей. Только в одном из рассматриваемых субъектов РФ (Пермском крае) выплаты были индексированы в соответствии с нормами регионального законодательства. В Калининградской области индексация ЕДВ в 2009 г. также прошла, но в один этап вместо двух, запланированных в конце 2008 г., а ее темпы были значительно скорректированы в сторону уменьшения. В Бурятии, Томской и Вологодской областях размеры ЕДВ были оставлены без изменений (на уровне 2008 г.), причем в последнем случае — через отмену статьи закона о необходимости ежегодной индексации ЕДВ по темпам инфляции.

Что касается выплат и льгот другим категориям граждан в региональных системах социальной поддержки, то здесь наблюдались как увеличение размеров пособий и установление новых

¹ В остальных рассматриваемых субъектах РФ на денежную форму предоставления мер социальной поддержки по оплате ЖКУ перешли раньше: в Тюменской области — в 2005 г., в Калининградской области и Республике Бурятия — в 2007 г.

видов социальной поддержки, так и приостановка выплат по отдельным законам (Вологодская область) и замораживание отдельных видов пособий на уровне 2008 г. (Калининградская область). Однако эти изменения, как правило, затрагивали самые немногочисленные категории получателей социальной поддержки.

В области МСП малоимущих семей с детьми изменения нормативно-правовой базы были направлены в основном на поддержание или расширение степени социальной защищенности этой группы населения. Так, в Пермском крае и Бурятии размер ежемесячного пособия на ребенка был увеличен в рамках индексации, предусмотренной региональными законами. Темпы индексации устанавливаются законами о региональном бюджете на соответствующий финансовый год. Еще в двух областях размер этого пособия был увеличен на фиксированную величину: базовое пособие в Томской области выросло с 70 до 100 руб., а в Тюменской — с 300 до 330 руб. Кроме этого в Пермском крае, Томской и Калининградской областях были увеличены выплаты других видов или установлены новые виды выплат малоимущим семьям с детьми, в том числе многодетным семьям и семьям с детьми-инвалидами. При этом, однако, в той же Калининградской области было принято решение об отмене индексации размера ежемесячного пособия на ребенка.

Программа жилищных субсидий — яркий пример того, как поправки, внесенные в региональное законодательство, отрицательно повлияли на уровень социальной защищенности населения. В трех из шести рассматриваемых субъектах РФ в 2009 г. были увеличены размеры регионального стандарта максимально допустимой доли (МДД) расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи — важнейшей характеристики, с которой напрямую связан порог вхождения в программу жилищных субсидий.

Так, в Вологодской области на протяжении 2007—2008 гг. МДД расходов был установлен в размере 10% совокупного дохода домохозяйства. Это очень низкий уровень, который способствовал существенному расширению круга потенциальных получателей жилищных субсидий. С 1 января 2009 г. этот региональный стандарт увеличен до 22% (на уровне федерального). И если в первой редакции стандарт МДД расходов был все же дифференцирован, т.е.

сниженная планка (10%) была предусмотрена для ряда льготных категорий граждан, то в окончательном варианте в конце 2008 г. этот льготный перечень был отменен.

В Пермском крае изменения также затронули социально уязвимые категории граждан, для которых были установлены льготные параметры стандарта. До 1 июля 2009 г. МДД расходов составлял 15% для отдельных категорий граждан, отнесенных к компетенции РФ и субъектов РФ, одиноких пенсионеров, малоимущих многодетных и неполных семей и пр., для остальных граждан — 22%. Поправки к региональным законам увеличили «льготную» планку МДД расходов до 18%. Более того, в первоначальной редакции закона об областном бюджете на 2009 г. и плановый период 2010—2011 гг. действие этого сниженного стандарта МДД приостанавливалось до конца 2011 г. Затем данная норма была все-таки восстановлена в действии.

Еще один вариант изменений в правилах назначения жилищных субсидий продемонстрировала Томская область. Здесь применяется ступенчатая шкала стандарта МДД расходов, размер которого зависит от среднедушевого дохода в семье. При этом для некоторых категорий действуют еще более мягкие параметры стандарта. С 1 января 2009 г. вступила в силу новая структура МДД: если раньше стандарт в размере 22% действовал только для тех домохозяйств, чей среднедушевой доход превышает 2 величины прожиточного минимума (ПМ), то теперь МДД в размере 22% установлена для семей с доходом свыше 1,5 ПМ.

Наконец, в региональных программах социальной помощи малоимущим гражданам и тем, кто оказались в трудной жизненной ситуации, каких-либо коренных преобразований в конце 2008 г. — в 2009 г. не происходило. Скорее всего это обусловлено незначительной ролью данных программ в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Анализ изменений нормативно-правовой базы в области категориальных и адресных программ социальной защиты регионального уровня позволяет сделать два важных вывода.

Во-первых, более значительные трансформации в системе социальной защиты произошли в регионах, в которых влияние и бюджетные издержки экономического кризиса были максимальными. Среди выбранных регионов это прежде всего Вологодская

и Калининградская области. В них вектор изменений преимущественно отрицательный, т.е. направлен в сторону уменьшения уровня социальной защищенности отдельных групп населения. Сокращение бюджетных доходов заставило власти пересмотреть некоторые подходы к оказанию социальной поддержки, тем самым сузить круг получателей и уменьшить размер оказываемой помощи (в программе жилищных субсидий), увеличить долю личных расходов граждан на оплату социальных услуг (выросла стоимость льготных проездных билетов), отказаться от роста расходов на выплату большинства социальных пособий (что означает обесценивание этой социальной помощи для получателей). В условиях дефицита финансовых ресурсов значимое увеличение размеров пособий коснулось только наиболее уязвимых категорий (многодетные семьи, семьи с детьми-инвалидами). В других рассмотренных регионах, в которых социальные расходы бюджетов по разным причинам оказались в меньшей степени затронуты экономическим кризисом, размеры выплат, как правило, росли. Хотя и эти регионы по возможности устанавливали более строгие правила предоставления помощи в программе жилищных субсидий (Томская область, Пермский край).

Во-вторых, по изменениям нормативно-правовой базы можно проследить приоритеты региональных властей в области социальной поддержки. В большинстве субъектов РФ были повышены размеры пособий малоимущим семьям с детьми, в том числе наиболее уязвимым категориям, установлены новые виды пособий. В то же время в отношении ЕДВ региональным категориям льготников в целом для регионов характерна стратегия «замораживания» их прежних размеров. Установление по возможности более строгих требований получения жилищных субсидий, которые способствуют сокращению численности получателей и уменьшению размеров выплат, свидетельствует о стремлении региональных властей снизить бюджетные затраты на предоставление этой формы социальной поддержки.

3.3

**ВЛИЯНИЕ МЕР ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ АНТИКРИЗИСНОЙ ПРОГРАММЫ
НА УРОВЕНЬ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ И МАСШТАБ БЕДНОСТИ****3.3.1. Обзор антикризисных мер, адресованных населению**

Принятая правительством 19 июня 2009 г. Программа антикризисных мер провозглашает в числе своих приоритетов выполнение в полном объеме социальных обязательств государства перед населением и развитие человеческого потенциала. Общие расходы федерального бюджета, направленные на реализацию этой задачи в 2009 г., составляли 4365,4 млрд руб., при этом 2458,8 млрд руб. были выделены на социальную политику и пенсионное обеспечение.

Рассмотрим подробнее основные меры, предусмотренные программой, для населения.

1. *Индексация размера социальных выплат и пособий с учетом инфляции.* Речь идет об увеличении государственных пособий на детей, материнского капитала и выплат отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи. Однако корректировка данного вида поддержки на инфляцию была утверждена законодательно задолго до появления программы. Так, в Федеральном законе «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» от 22 декабря 2006 г. указано, что «размер материнского (семейного) капитала ежегодно пересматривается с учетом темпов роста инфляции и устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год.

2. *Единовременная выплата из средств материнского капитала 12 тыс. руб.* Данная мера действительно является нововведением. Как показывает практика, этот вид помощи населению оказался весьма востребованным: по данным Минздравсоцразвития, на июль 2009 г. получено более полумиллиона заявлений от граждан, желающих воспользоваться единовременной выплатой.

3. *Повышение среднего размера социальных пенсий до прожиточного минимума пенсионера, увеличение среднего размера трудовой пенсии на 35% в 2009 г. и введение социальной доплаты для пенсионеров,*

чья пенсия окажется ниже регионального прожиточного минимума пенсионера. Идея повышения среднего размера пенсий, а также доведение их минимального размера до величины прожиточного минимума пенсионера существовала еще до наступления нынешнего финансово-экономического кризиса. К ее обсуждению подталкивала неудовлетворительная динамика уровня пенсионного обеспечения, проявлявшаяся в том, что средний размер пенсии с начала реформы практически не поднимался выше прожиточного минимума пенсионера и все больше отставал от роста заработной платы. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2007 г. прозвучало предложение увеличить средний размер пенсий не менее чем на 65% в период с 2007 до 2009 г. В развитие этого и других инициатив президента еще до кризиса были подготовлены предложения по совершенствованию пенсионной системы, которые включали основные, реализуемые в настоящее время меры по увеличению пенсий — валоризацию пенсионных прав, приобретенных до 2002 г., особенно до 1991 г., повышение социальных пенсий до прожиточного минимума пенсионера, введение социальной доплаты для пенсионеров, чья пенсия окажется ниже регионального прожиточного минимума пенсионера, и др. Кризис, безусловно, внес свои коррективы. В частности, были пересмотрены в сторону увеличения размеры индексации пенсий в 2009 г. Вместе с тем планировавшееся с 2010 г. повышение тарифов отчислений в пенсионную систему перенесено на 2011 г.

Положительные стороны решения увеличить размеры пенсий очевидны: несмотря на то что пенсионеры не отличаются повышенными рисками бедности, в последние годы только сохранение занятости способствовало снижению их уровня бедности. Тем не менее нельзя не признать, что у данного решения могут быть и отрицательные последствия. Ускоренное повышение базовой части трудовой пенсии и социальных пенсий приводит к дальнейшему сокращению дифференциации пенсий и ослаблению связи пенсии с заработком и вообще с трудовыми заслугами человека. Введение социальной доплаты может подтолкнуть часть пенсионеров к уходу с формального рынка труда, чтобы получить право на такую доплату, а регионы — к манипуляциям с величиной прожиточного минимума. Кроме того, все расходы на проведение

дополнительных повышений пенсий берет на себя бюджет, что усиливает внутреннюю несбалансированность пенсионной системы и ее зависимость от бюджетных поступлений.

4. *Дальнейшее развитие приоритетного национального проекта «Здоровье» и реализация комплекса мер по формированию здорового образа жизни, сокращению потребления алкоголя и табака.* Данное направление социальной политики безусловно является немаловажным и способствует сохранению и развитию человеческого потенциала, но прямого отношения к поддержке населения в условиях экономического кризиса не имеет. Кроме того, эффекты от реализации такого рода проектов, как правило, не обнаруживаются в краткосрочной перспективе. Следовательно, рассматривать влияние этих мер в контексте мер, оперативно влияющих на положение граждан, нецелесообразно.

5. *Снижение напряженности на рынке труда, в том числе за счет увеличения максимального размера пособия по безработице в 1,5 раза, региональных программ обучения и переподготовки кадров, создания временных рабочих мест.* Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 г. № 1089 было предусмотрено направить в 2009 г. 43,7 млрд руб. на предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ для реализации дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда субъектов РФ, включающих: 1) опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения; 2) организацию общественных и временных работ и стажировок; 3) оказание адресной поддержки в виде организации переезда в другую местность; 4) содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости.

Общественные работы — это, как правило, неквалифицированный труд в муниципальных организациях за вознаграждение в размере минимальной заработной платы. Число занятых на них с начала действия программы стремительно росло. Данная мера охватила подавляющую часть участников федеральных антикризисных программ на рынке труда (1,6 млн из 1,8 млн чел. по состоянию на 1 октября, трудились на общественных работах¹).

¹ Мониторинг реализации региональных программ, предусматривающих дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда (январь — сентябрь 2009 г.).

Кроме этих мероприятий с 1 января 2009 г. до 4330 руб. был увеличен минимальный размер оплаты труда и до 4900 руб. — максимальный размер пособия по безработице.

Тем не менее функции службы занятости по-прежнему не столько содействовали сокращению безработицы, сколько поддерживали доходы определенной категории населения во избежание полного разрыва этой категории с рынком труда.

6. *Внедрение образовательного кредитования с пониженным процентом по кредиту, сохранение бюджетных мест на очных отделениях вузов, увеличение бюджетных мест в магистратуре и аспирантуре, а также реализация прав студентов, успешно проходящих обучение на платной основе и испытывающих материальные затруднения, перейти на бюджетные места при наличии таковых.* Перевод студентов с платной формы обучения на бюджетную действительно можно считать решением, способствующим улучшению материального положения семей. Однако в данной формулировке оно фактически ничего не гарантирует, поскольку эта процедура остается на усмотрение вузов и может быть применена только при избытке мест, оплачиваемых из средств бюджета.

7. *Расширение круга лиц, имеющих льготы на посещение учреждений культуры.* Речь здесь не идет о действенной поддержке населения в критический период экономического кризиса. Поэтому оставим данный пункт программы за скобками анализа.

8. *Выполнение обязательств по обеспечению жильем военнослужащих и уволенных в запас, обеспечение жильем всех нуждающихся ветеранов Великой Отечественной войны, оказание государственной поддержки молодым семьям, нуждающимся в улучшении жилья, содействие в реструктуризации ипотечной задолженности.* Агентство по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК) сопровождает 92,4 млрд руб. кредитов (на 1 октября 2009 г.), а объемом задолженности россиян по ипотеке на ту же дату, по данным ЦБ, — 974,5 млрд руб. Общая доля просроченных задолженностей по этому виду кредитования составляет не менее 12%.

Правом на досрочное погашение ипотечных и жилищных кредитов средствами материнского капитала, по состоянию на ноябрь 2009 г., воспользовались почти 75 тыс. российских семей,

перечисления из Пенсионного фонда составили 20,1 млрд руб. В целом до конца года около 88 тыс. семей прибегли к данной мере и сумма израсходованных средств превысила 26 млрд руб.

В контексте рассмотрения социальной поддержки населения в условиях кризиса следует подчеркнуть, что, во-первых, целевой группой системы ипотечного кредитования в России являются высокодоходные группы населения, которые даже в условиях кризиса и падения денежных доходов не становятся объектом социальной поддержки, воспринимаемой как поддержка бедных семей. Во-вторых, разрешение на досрочное использование материнского капитала на погашение жилищных кредитов является по сути поддержкой банковского сектора, а не социальной поддержкой семей с детьми, которые взяли заем на покупку жилья. В-третьих, реструктуризация задолженности по ипотечным кредитам является мерой временной и усугубляющей для заемщиков проблему выплат по кредиту в будущем.

В завершение обзора антикризисных мер отметим, что, несмотря на значительный объем разнородных программ, предложенных правительством, доля их гипотетических адресатов среди российских домохозяйств составляет менее 60%. В 41,1% семей нет ни одного получателя выплат на детей, материнского капитала, пенсий или пособий по безработице. Кроме того, есть основания предполагать, что не для всех, кто попадут в фокус антикризисных мер, поддержка государства окажется значимой и способной компенсировать негативные последствия экономических проблем. Для того чтобы определить реальный вклад мер в благосостояние российских семей, обратимся к моделированию эффектов программы.

3.3.2. Моделирование эффектов от реализации антикризисных мер, адресованных населению

Чтобы оценить возможные эффекты от решений, предусмотренных программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г., выберем семьи, доходы которых в разной степени, но зависят от государственной поддержки, и смоделируем эффекты от внедрения или увеличения размеров следующих видов выплат населению:

- 1) пособие по уходу за ребенком до полутора лет;
- 2) единовременная выплата из средств материнского капитала;
- 3) максимальное пособие по безработице;
- 4) пенсия по возрасту.

Поскольку влияние экономического кризиса стало ощутимо для сектора домашних хозяйств начиная с III кв. 2008 г., в качестве временного интервала моделирования возьмем год с августа 2008 г. по август 2009 г. и проведем сопоставление положения семей на начало и конец рассматриваемого периода.

В расчет заложим минимальный размер пособия по уходу за ребенком — 1500 руб. на первого ребенка и 3000 руб. на второго, при этом предположим, что по темпам инфляции будет скорректирован нижний порог, хотя до настоящего времени на практике повышалась только максимальная планка данного вида пособия.

Поскольку выплата из средств материнского капитала предоставляется в размере 12 тыс. руб. единовременно, то в расчете на один месяц года поддержка по этому направлению антикризисной программы составит 1000 руб. И именно эту сумму будем учитывать в качестве прибавки к доходу семей после начала реализации антикризисных мер, предварительно дефлировав ее.

Программа предполагает увеличение максимального пособия по безработице. В 2008 г. его размер равнялся 3124 руб., а в 2009 г. должен был увеличиться до 3400 руб. Однако, как следует из перечня антикризисных мер, рост оказался более значительным. В результате с поправкой на инфляцию пособие составило 4900 руб.

Что касается увеличения среднего размера пенсий, то, по данным официальной статистики за истекший год (с августа по август), значимого, как предполагалось программой, роста выплат не наблюдалось. Средний размер пенсии по старости повысился с 4536 до 5410 руб., или на 19%; это без учета темпов инфляции. Будем считать, что без решения об антикризисных мерах пенсии были бы индексированы только по инфляции.

Наконец, реальная величина средней заработной платы в августе 2009 г. по сравнению с августом 2008 г. снизилась на 4,7%. Надо заметить, что эту цифру получаем, ориентируясь на официальные данные об изменении индекса потребительских цен — 1,116 раза.

Параметры моделирования представлены в табл. 3.10.

Таблица 3.10

**Номинальный размер показателей, используемых
для моделирования эффектов от реализации антикризисных мер**

	Номинальный размер показателя, руб.	
	в августе 2008 г.	в августе 2009 г. с учетом антикризисных мер
Средняя зарплата	17 244	18 335
Минимальная зарплата	2300	4330
Средняя пенсия по старости	4536	5410
Пособие по уходу за ребенком до полутора лет — на первого ребенка (минимальное)	1500	1674
Пособие по уходу за ребенком до полутора лет — на второго ребенка (минимальное)	3000	3348
Максимальный размер пособия по безработице	3124	4900
Единовременная выплата из средств материнского капитала в расчете на один месяц года	0	1000

Источники: Краткосрочные экономические показатели РФ. Сентябрь 2009, Росстат; Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»; постановление Правительства РФ «О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2009 год».

Начнем описание эффектов антикризисных мер с изменения положения домохозяйства, состоящего из семейной пары с двумя детьми, младшему из которых еще не исполнилось 1,5 года. Антикризисные меры способствуют увеличению реального дохода данной семьи на 6,3% за счет роста пособия по уходу за младшим ребенком и компенсационной выплаты из средств материнского капитала. Сопоставляя положение домохозяйства в августе 2008 г. и в августе 2009 г., обнаруживаем, что с учетом шагов, принятых государством, доход удалось увеличить всего на 0,4% (табл. 3.11).

Моделируя изменение положения семьи, состоящей из родителей и одного ребенка в возрасте до полутора лет, при условии декретного отпуска одного из родителей обнаруживаем падение реальных доходов домохозяйства даже с учетом внедрения

антикризисных мер. Прирост дохода такой семьи за счет увеличения размера пособия по уходу за ребенком составляет 0,9%, однако реальный доход в августе 2009 г. по сравнению с августом предыдущего года в целом сокращается на 4,3%.

Для моделирования эффекта от увеличения максимального размера пособия по безработице выберем домохозяйство, состоящее из одного занятого трудоспособного, одного безработного и одного ребенка старше 1,5 года. Несмотря на то что для ребенка этого возраста из небедной семьи государственной поддержки не предполагается, только за счет изменения размера выплаты безработным доход домохозяйства увеличивается на 2,2%. Таким образом, в этом случае антикризисные меры дают прирост реального дохода на 6,9%.

Если заработная плата одного из двух занятых минимальная, то эффект от реализации программы становится весьма ощутимым. Так, для домохозяйства из двух трудоспособных (один из которых получает минимальную зарплату) с ребенком старше 1,5 года единственной мерой поддержки является повышение МРОТ. Это позволит семье не только увеличить реальный доход на 9,8% в текущем времени, но и на 3,9% превысить уровень дохода августа 2008 г.

Рассмотрим теперь модельные семьи, в которых проживают пенсионеры по старости.

Для домохозяйства, состоящего из двух занятых трудоспособного возраста, одного ребенка старше 1,5 года и незанятого пенсионера, антикризисная программа предполагает увеличение только дохода пенсионера. За счет роста пенсии будет достигнут столь незначительный положительный эффект, что по сравнению с августом предыдущего года даст реальное снижение дохода домохозяйства на 3,4%.

Иная картина наблюдается по бюджету семейной пары пенсионеров. Двое незанятых в возрасте старше трудоспособного получают в результате применения антикризисных мер увеличение реального размера доходов на 6,9%. Поскольку мы считаем, что без антикризисной программы пенсии были бы скорректированы на величину инфляции, то указанный рост доходов в августе 2009 г. будет фиксироваться как в отношении доходов до и после вступления в силу антикризисных мер, так и в отношении доходов в августе 2008 г.

Таблица 3.11

Оценка результатов антикризисных программ для домохозяйств разных типов

Состав	Доля д/х, %	Состав доходов д/х	Размер доходов д/х в августе 2008 г., руб.	Размер доходов д/х в августе 2009 г. в ценах августа 2008 г. до применения антикризисных мер, руб.	Размер доходов д/х в августе 2009 г. в ценах августа 2008 г. после применения антикризисных мер, руб.	Эффект от антикризисных мер	Разрыв в величине доходов д/х до кризиса и после применения антикризисных мер, %
						Изменение доходов д/х после применения антикризисных мер, % от уровня дохода в августе 2009 г. до применения антикризисных мер	
1	2	3	4	5	6	7	8
1 занятый трудоспособный 1 незанятый трудоспособный 1 ребенок до 1,5 года 1 ребенок 1,5–17 лет	0,6	1 з/п 1 пособие по уходу за ребенком до 1,5 года 1 выплата из средств материнского капитала	20 244	19 117	20 325	6,3	0,4
1 занятый трудоспособный 1 незанятый трудоспособный 1 ребенок до 1,5 года	0,9	1 з/п 1 пособие по уходу за ребенком до 1,5 года	18 744	17 773	17 929	0,9	–4,3

Окончание табл. 3.11

1	2	3	4	5	6	7	8
1 занятый трудоспособный 1 безработный 1 ребенок 1,5–17 лет	0,5	1 з/п 1 пособие по безработице	20 368	19 476	20 820	6,9	2,2
1 занятый трудоспособный 1 занятый трудоспособный с минимальной з/п 1 ребенок 1,5–17 лет	8,4	1 з/п 1 минимальная з/п	19 544	18 490	20 309	9,8	3,9
2 занятых трудоспособных 1 ребенок 1,5–17 лет 1 незанятый пенсионер	1,0	2 з/п 1 пенсия по старости	39 024	37 394	37 706	0,8	–3,4
2 незанятых пенсионного возраста	4,5	2 пенсии по старости	9072	9072	9695	6,9	6,9

Таблица 3.12

Оценка результатов антикризисных программ для домохозяйств, члены которых потеряли работу

1	2	3	4	5	6	7	Эффект от антикризисных мер	
							Изменение доходов д/х после применения антикризисных мер, % от уровня дохода в августе 2009 г. до применения антикризисных мер	Разрыв в величине доходов д/х до кризиса и после применения антикризисных мер, %
Состав д/х в августе 2008 г.	Состав д/х в августе 2009 г.	Состав доходов в августе 2008 г.	Состав доходов в августе 2009 г.	Размер доходов д/х в августе 2008 г., руб.	Размер доходов д/х в августе 2009 г. в ценах августа 2008 г. до применения антикризисных мер, руб.	Размер доходов д/х в августе 2009 г. в ценах августа 2008 г. после применения антикризисных мер, руб.	6,9	-39,6
2 занятых трудоспособных со средней з/п	1 занятый трудоспособный со средней з/п 1 безработный	2 средние з/п	1 средняя з/п 1 максимальное пособие по безработице	34 488	19 476	20 820		

Окончание табл. 3.12

1	2	3	4	5	6	7	8	9
1 занятый трудоспособный со средней з/п 1 занятый трудоспособный с минимальной з/п	1 занятый трудоспособный со средней з/п 1 безработный	1 средняя з/п 1 минимальная з/п	1 средняя з/п от общественных работ (минимальная з/п)	19 544	17 975	20 309	13,0	3,9
1 занятый трудоспособный со средней з/п 1 занятый трудоспособный с минимальной з/п	1 безработный 1 занятый трудоспособный с минимальной з/п	1 средняя з/п 1 минимальная з/п	1 максимальное пособие по безработице 1 минимальная з/п	19 544	5108	8271	61,9	-57,7
1 занятый пенсионер по старости с минимальной з/п 1 незанятый пенсионер по старости	2 незанятых пенсионера по старости	1 минимальная з/п 2 пенсии по старости	2 пенсии по старости	11 372	9072	9695	6,9	-14,7

Мы рассмотрели изменение положения семей при постоянном числе занятых / безработных / пенсионеров. Есть и другой немаловажный вопрос: каким будет эффект антикризисных мер, если статус членов домохозяйства на рынке труда сменится и прежде занятые окажутся безработными?

Рассмотрим четыре варианта семей, моделируя влияние антикризисных мер на их доход в условиях потери работы одним из занятых (табл. 3.12).

Если до кризиса домохозяйство состояло из двух занятых, получающих заработную плату на уровне средней, а в результате изменения экономической ситуации один из них утратил работу, то доход семьи значительно сократится. Замена одной средней заработной платы на максимальное пособие по безработице приведет к падению дохода домохозяйства почти на 40%. Однако без программного решения об увеличении размера пособия бюджет семьи сократился бы еще значительно. Компенсация, полученная за счет антикризисной меры, составляет около 7% уровня доходов домохозяйства в августе 2009 г. в условиях отсутствия опережающего инфляцию роста пособия по безработице.

Рассмотрим изменение положения семьи, состоящей из двух занятых, один из которых получает среднюю заработную плату, а другой — минимальную.

Первый вариант развития событий: работу теряет тот, кто получал минимальную заработную плату. Можно предположить, что это как раз тот случай, когда будет востребована занятость на общественных работах, гарантирующая все ту же МРОТ для утратившего прежнее место работы. В такой ситуации следует ожидать снижения реальных доходов семьи в августе 2009 г. на 3,9% по сравнению с августом предыдущего года. Однако за счет повышения минимальной оплаты труда и внедрения практик общественной работы удастся добиться компенсационного роста доходов, равного 13% величины доходов в августе 2009 г., но без реализации антикризисных мер.

Второй вариант предполагает потерю работы другим работником. В случае увольнения получателя средней заработной платы последствия для бюджета домохозяйства будут куда более драматичными. Получение максимального пособия по безработице

вместо заработной платы приведет к совокупному сокращению дохода семьи почти на 60% по сравнению с уровнем августа 2008 г., и это в реальном выражении. Надо заметить, что без увеличения размера пособия доход домохозяйства оказался бы ниже на 61,9%.

Наконец, третий вариант предполагает потерю работы занятым пенсионером, получавшим до этого минимальную заработную плату. После утраты заработка пенсионер по старости не может рассчитывать на выплату пособия по безработице. Поэтому единственной ощутимой для семьи из двух пенсионеров антикризисной мерой станет рост размера пенсий. Влияние ее столь значительно, что падение реального дохода в августе 2009 г. по сравнению с августом 2008 г. составит не более 15% (против 60% в предыдущем модельном случае). Само же увеличение пенсии приведет почти к 7%-ному росту бюджета домохозяйства.

* * *

Оценивая влияние антикризисных решений правительства, нельзя не отметить, что наибольший рост доходов в кризисном 2009 г. по сравнению с благополучным 2008 г. характерен для семей, бюджет которых зависит от Пенсионного фонда РФ, т.е. для семей российских пенсионеров. Как показывает анализ благосостояния населения за весь постреформенный период, пенсионеры отнюдь не являлись самой бедной категорией населения. Текущий экономический кризис в его самых острых проявлениях не коснулся этой социальной группы. Исключение — работающие пенсионеры, потерявшие во время кризиса работу. Интенсивное повышение доходов пенсионеров, численность которых составляет четверть населения страны, оказало скорее положительный политический и социальный эффект и способствовало снижению социальной напряженности в обществе в ходе экономического кризиса, но не внесло существенного реального вклада в сокращение бедности российского населения вообще и в связи с кризисом в частности.

Напротив, в наименьшей степени эффект от реализации мер проявился в домохозяйствах с маленькими детьми. В российских социальных координатах эта группа населения составляет самую

большую долю бедного населения. И хотя некоторые решения направлены именно на поддержку материнства и детства, на деле увеличение пособия по уходу за ребенком и введение единовременной выплаты из средств материнского капитала не гарантируют даже компенсацию потерь этих домохозяйств в кризисных и посткризисных условиях. Кризис, следовательно, усугубил материальное положение этой социальной группы, а антикризисные меры коснулись ее минимально.

Компенсировать потерю дохода, связанную с потерей работы, антикризисная программа фактически неспособна.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ И ПОЛИТИКА БОРЬБЫ С БЕДНОСТЬЮ: ВЕКТОРЫ МОДЕРНИЗАЦИИ

Вместо заключения

Любой кризис имеет положительную сторону: он дает политические, экономические и социальные уроки. Нынешний экономический кризис не исключение. С точки зрения социальных последствий он не является столь мощным и разрушительным, как предыдущие кризисы 1990-х гг., особенно 1998 г. Нельзя забывать, что социальные процессы отличаются инерционностью и не исключено, что на восстановление и тем более на выход на положительную социальную траекторию России потребуется гораздо больше времени, чем на изменение общих экономических трендов — динамики ВВП, объема промышленного производства, уровня инфляции и т.д. По крайней мере именно это происходило в предыдущие годы и кризисы.

Другая черта нынешнего кризиса, радикально отличающая его от предыдущих, — повышенное внимание правительства к социальным процессам в ходе кризиса и активные попытки предотвратить его самые негативные социальные последствия. Никогда прежде действия правительства на кризисных этапах не имели столь ярко выраженной социальной окраски.

Между тем эффективность мер государственной политики нельзя оценить однозначно. Влияние антикризисного пакета на благосостояние российского населения (домохозяйств) надо рассматривать в двух ракурсах. Если сопоставлять уровень доходов населения и его социальных групп после реализации государственной программы и гипотетический уровень доходов, который сложился бы без применения антикризисных мер, будет, безусловно, зафиксировано превосходство первого. И, как следует из анализа, в отдельных случаях оно будет весьма существенным. Однако выводы относительно эффективности мер следует основывать

на сравнении докризисного и нынешнего уровней доходов. В итоге максимальной отдачей от антикризисных мер следует считать сокращение глубины бедности, но не редукцию ее как таковой. И здесь анализ показывает весьма скромный эффект от программных действий, что вынуждает поставить под сомнение эффективность принятых в ходе текущего экономического кризиса решений как инструмента сокращения бедности в России.

В любом случае кризис поставил систему социальной поддержки населения в России перед новыми вызовами. Ответами на них является изменение векторов в развитии институтов и принципов функционирования социальной сферы.

1. Политика на рынке труда

- **От политики низкой безработицы — к политике эффективной занятости**
- **От дешевых, не требующих квалификации рабочих мест — к рабочим местам с достойной заработной платой при высокой квалификации труда**

В настоящее время большая часть инструментов и, соответственно, действий на рынке труда сводится к регулированию открытой (зарегистрированной) безработицы (2,6% экономически активного населения) с целью поддержания формально высокого уровня занятости, но не преследует цели реструктуризации занятости (92% экономически активного населения). Превалирует политика поддержания старых (неэффективных) рабочих мест над политикой создания новых (эффективных). Сегодняшняя политика занятости прежде всего является политикой противодействия безработице. Последствия этой политики — сохранение архаичной структуры экономики, низкая производительность труда, низкий в абсолютном выражении уровень оплаты труда, формирование и хроническое воспроизводство группы работающих бедных и т.д.

- **От социальной защиты массовых категорий — к адресной поддержке социально уязвимых групп**

В условиях структурного кризиса 1990-х гг. низкий уровень минимальной заработной платы и трудовой пенсии способствовали приоритетному развитию категориального подхода в оказании

социальной помощи, основанного на поддержке наиболее заслуженных и пострадавших в ходе кризиса групп независимо от уровня их доходной обеспеченности. В результате:

- 60% российских домохозяйств оказались получателями категориальных социальных льгот и выплат.
- Монетизация льгот ликвидировала большинство нефинансируемых мандатов по льготным категориям, но сохранила категориальных льготников как главный контингент получателей денежных выплат и льгот.
- На финансирование ежемесячной денежной выплаты вместо льгот направляется больше половины средств, расходующихся на все социальные пособия населению, включая страховые.
- Основными получателями социальных льгот являются пенсионеры, которым данная социальная программа компенсирует низкий уровень пенсионного обеспечения. Однако льготополучатели сконцентрированы в среднедоходных группах населения.
- Масштабная система поддержки массовых категорий населения без контроля их доходов блокирует развитие адресных программ для бедных, являющихся неотъемлемой частью рыночной экономики, ориентированной на воспроизводство качественного человеческого потенциала и сохранение его в период сложных жизненных ситуаций, связанных с потерей доходов (рождение детей, периоды нетрудоспособности, высокий уровень иждивенческой нагрузки, длительная безработица). Более половины бедных домохозяйств не имеют права на участие в адресных программах поддержки бедных (жилищные субсидии, пособия для детей из бедных семей, региональные пособия по нуждаемости).
- Развитие адресных программ для бедных станет приоритетным только тогда, когда реально начнут сокращаться программы социальной поддержки, действующие без контроля доходов получателей помощи. В условиях, когда поставлена задача повышения средней пенсии до величины двух прожиточных минимумов пенсионера, система категориальных льгот должна ориентироваться на поддержку низкодоходных категорий льготников. Чтобы не создавать социальной

напряженности, при реализации таких мер целесообразно устанавливать более высокий, чем прожиточный минимум (ПМ), порог входа в данную систему, например на уровне 1,5 — 2 ПМ.

● **От социальных пособий — к социальным контрактам**

Ориентация социально-экономического развития на модернизационный сценарий требует имплементации элементов развития во все социальные и экономические программы, включая программы поддержки бедного населения.

- Среди их участников высоко представительство небедных, а среди бедных многие не имеют доступа к программам социальной поддержки.
- В кругу бедных семей — получателей адресных пособий широко распространена незанятость или частичная занятость трудоспособных. Пассивный характер программ социальной поддержки способствует росту иждивенческих настроений, с одной стороны, и нежеланию местных властей повышать размер пособий — с другой.
- Преодолеть данную проблему позволит введение принципа оказания социальной поддержки при условии заключения социального контракта по социальной адаптации трудоспособных незанятых членов домохозяйства (обязательные этапы адаптации — получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы через службу занятости и т.п.).
- Условия социального контракта должны основываться на принципе «Прежде всего — возможность трудиться», что будет стимулировать трудоспособных индивидов совершенствоваться и использовать свой трудовой потенциал. Данные условия могут включать поиск работы, временное участие в общественных работах, участие в программе реабилитации для индивидов с алкогольной зависимостью, участие в программе переподготовки или выполнение хотя бы какой-нибудь работы. Контракты социальной адаптации могут сочетать низкооплачиваемую занятость и пособия из системы социальной защиты, поэтому их называют «зарплата + пособие».

- Сокращение числа небедных участников программ социальной поддержки и активизация трудового потенциала бедных — два основных преимущества данного концептуального подхода к организации социальной защиты населения.
- **От поддержки отдельных категорий населения — к равномерной поддержке домохозяйства на разных этапах жизненного цикла**

Сложившаяся система социальной поддержки населения, особенно денежных пособий для бедных семей с детьми, не привязана к жизненному циклу семьи. Как следствие, она не выполняет функции гармонизации распределения полномочий по обеспечению уровня и качества жизни между семьями, государством и рынками. В результате на разных этапах жизненного цикла семьи испытывает острые стрессы, которые действующая система институтов и социальной политики не способна смягчить. Кроме того, ориентация на поддержку не семьи (домохозяйства), а отдельных категорий индивидов влечет за собой масштабные ошибки включения и исключения из адресных программ. Как результат, сформировались следующие противоречия в системе социальной поддержки.

- Семьи с детьми до полутора лет получают существенную социальную помощь, которая может достигать до 70% прожиточного минимума ребенка. В то же время семьи с детьми от полутора до 16 лет получают незначительную социальную поддержку — около 6% прожиточного минимума.
- Регионализация пособий только усиливает неравенство в рисках бедности, с которыми сталкиваются семьи с детьми из разных регионов России. (В некоторых благополучных регионах размер социальной помощи для семей с детьми доходит до 100% прожиточного минимума, в то время как в бедных регионах размер помощи не превышает 4% прожиточного минимума.)
- Из-за изменчивости численности детского контингента и обеднения семей с детьми инфраструктура детских дошкольных учреждений сначала была резко сокращена. Однако сегодня осуществляются масштабные инвестиции в ее восстановление.

- Новая адресная программа поддержки неработающих пенсионеров с пенсией ниже величины прожиточного минимума с потенциальной численностью участников 5 млн чел. также базируется на оценке индивидуальных, а не семейных доходов. В результате 30% общей численности потенциальных участников не являются бедными с точки зрения душевых доходов; наоборот, 30% реально бедных пенсионеров не получают доступа к новой адресной программе.

Преодолеть данные противоречия позволит введение федерального пособия по бедности, действующего на основе контроля душевых семейных пособий по аналогии с назначением и выплатой жилищных субсидий и пособия на детей из бедных семей. Размер пособия должен гарантировать некоторый консенсуальный для России уровень минимального потребления.

- **От слабых монетарных мер поддержки нетрудоспособного населения — к развитию сектора социальных услуг населению**

Сложившуюся российскую систему социальной поддержки населения (исключая пенсионную систему) коротко можно охарактеризовать следующим образом: (1) слабая система пособий для семей с детьми при умеренно развитом секторе детских дошкольных учреждений и школьной инфраструктуры; (2) развитая система пособий для пожилых при практически полном отсутствии сектора услуг внесемейного ухода за пожилыми. Такая система внесемейных социальных услуг может стать непреодолимым барьером на пути реализации модернизационного сценария развития, ориентированного на повышение производительности труда.

- Сейчас работники на пике своей карьеры (особенно женщины) обременены услугами по уходу за детьми и пожилыми. Подобное распределение ролей имеет своим следствием низкую производительность труда и неформальный договор с работодателем о гибком сочетании семейных обязанностей и экономической активности.
- Даже обеспеченные домохозяйства сталкиваются с дефицитом бюджетных и рыночных услуг по уходу и воспитанию детей. Дети из бедных семей и семей с низким человеческим

капиталом существенно ограничены в доступе к детским дошкольным учреждениям и поступают в школу с низкими навыками позитивного социального поведения. Школьная инфраструктура, утратившая за годы реформ мандат на социализацию и воспитание детей, консервирует низкий уровень их социализации и адаптации, особенно по отношению к мальчикам. Результатом является наличие серьезных барьеров для модернизации со стороны человеческого капитала. Здесь следует подчеркнуть гендерные диспропорции, складывающиеся не в пользу мужчин. Для них все больше перекрывает вход в систему профессионального образования низкий уровень школьной подготовки.

- Дефицит внесемейных услуг по уходу за пожилыми людьми настолько велик, что можно говорить о его отсутствии, особенно в сегменте рыночной экономики. Уход за пожилыми — мандат расширенной семьи, реализация которого существенно затруднена модернизацией семейных отношений, особенно в крупных городах (большинство населения проживает в нуклеарных, а не трехпоколенных семьях) и семьях, где все трудоспособные являются экономически активными.

Без формирования сектора услуг по уходу за пожилыми (государственного и рыночного), предоставления внесемейных услуг по воспитанию и развитию детей экономически активное население средних возрастов не будет мотивировано на рост производительности труда и не сможет принять и реализовать модернизационный сценарий развития.

- **Пенсионная система: от инструмента борьбы с бедностью — к системе страхования и накоплений**

В настоящее время главной функцией системы пенсионного обеспечения является сокращение бедности среди лиц пенсионных возрастов. Последние новации в пенсионной системе (2009—2010 гг.) преследуют цель достижения минимального размера пенсий уровня прожиточного минимума.

- В действующей системе снижается доля страхового и накопительного элемента и уровень дифференциации пенсий. В результате коэффициент замещения для средне- и

высокооплачиваемых работников составляет 6—8% и они не имеют стимула к активному участию в пенсионной системе. Следствием является вывод значительной части трудовых доходов в теневые отношения и сокращение доходной базы Пенсионного фонда РФ.

- Не развиты институты дополнительного пенсионного страхования и дополнительного социального страхования для лиц, чья заработная плата превышает 415 тыс. руб. в год.
- В системе нечетко разграничены социальное обеспечение и социальное страхование граждан, что ведет к непрозрачности системы.
- Постоянно принимаются новые обязательства, влекущие дополнительные расходы без привлечения новых источников финансирования.
- Негосударственные пенсионные фонды и другие коммерческие институты до сих пор не стали сильными акторами пенсионной системы.
- Пенсионная система ведет к постоянному, нерегулируемому росту налоговой нагрузки, а отдача от нее для населения не корреспондирует с целями развития инновационной экономики. Поэтому нужны дополнительные шаги в сторону реформирования пенсионной системы.
- **От статистики, ориентированной на макроэкономический уровень, — к развитой информационной системе данных о населении, включая микроданные**

Повышение эффективности социального развития невозможно без существенного повышения уровня информационной поддержки и социальной статистики. Современное состояние последней не позволяет адекватно оценивать важнейшие социально-экономические и демографические процессы, включая ситуацию на рынке труда, уровень, распределение и дифференциацию доходов населения, уровень развития социальных институтов, оказывающих услуги населению, и пр. Тем более оно не позволяет разрабатывать прогнозы и приоритеты развития. В этой связи следует предпринять определенные шаги.

- Разработать ряд дополнений и изменений в действующую систему статистического учета и наблюдений.

- Расширить практику выборочных обследований населения. Большинство социальных процессов не поддаются прямому статистическому учету и могут анализироваться лишь на основе репрезентативных выборочных обследований населения, которые в настоящее время развиты крайне слабо.
- В качестве индикаторов социального развития использовать мониторинговые обследования, которые позволяют анализировать социальные процессы в динамике. Сегодня в стране практически не используются современные информационные методы, к которым относятся панельные (лонгитюдные) исследования.
- Выстроить надежную информационную систему «Население» не только на основе усиления государственной статистики и ее институтов, но и создания широкой сети негосударственных и независимых аналитических агентств, центров и пр.
- Сделать всю статистическую и социологическую информацию открытой и доступной широкому кругу пользователей.
- **От борьбы с бедностью — к росту среднего класса**

Такое изменение приоритетов развития позволит реализовать главный переход в социальной политике, который соответствует целям модернизации страны (рис. 1).

- Возможности для воспроизводства и расширения среднего класса как социального слоя, опирающегося преимущественно на занятость на высокооплачиваемых рабочих местах, определяются наличием институтов развития, к которым относятся следующие: а) пенсионное и социальное страхование; б) качественное высшее образование; в) непрерывное образование; г) обязательное и добровольное медицинское страхование; д) банковское и ипотечное кредитование; е) рынок социальных услуг.
- Инновационная функция среднего класса состоит в том, что он транслирует новые и передовые практики всему обществу, в первую очередь, тем социальным группам, которые находятся на его периферии, — рекрутам среднего класса. Чтобы эти группы переместились в полноценный и устой-

чивый средний класс, они также должны быть включены в институты его развития.

- Представителям низших социальных страт должны быть адресованы традиционные программы, ориентированные на борьбу с бедностью: а) регулирование минимального размера оплаты труда; б) государственные пенсии; в) система адресной социальной защиты; г) качественное среднее профессиональное образование; д) система государственных гарантий в сфере здравоохранения; е) социальное жилье.



Рис. 1. Институты развития и поддержки для различных социальных страт

Если в ближайшие годы России удастся реализовать намеченные программы или, по меньшей мере, начать движение в этом направлении, то можно будет говорить о начале модернизации важнейшего социального института — системы социальной поддержки и социальной модернизации в целом.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА: УРОКИ КРИЗИСОВ И ВЕКТОРЫ МОДЕРНИЗАЦИИ

Гл. редактор *Ю.В. Луизо*
Редактор *Е.И. Солдаткина*
Художник *Н.В. Пьяных*
Компьютерная подготовка
оригинал-макета *Л.В. Булычева*
Корректоры *Ф.Н. Морозова, Л.Ю. Ласькова*

Подписано в печать 25.10.2010. Формат 60 × 90 ¹/₁₆.
Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 21,0.
Тираж 1200 экз. Заказ № . Изд. № 260.

Издательство «Дело» РАНХ
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий отдел — тел. 433-2510, 433-2502
com@anx.ru
www.delo.anx.ru

ОАО «Типография «Новости»»
105005, Москва, ул. Фридриха Энгельса, 46

ISBN 978-5-7749-0639-0



9

7 8 5 7 7 4 9 0 6 3 9 0

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ДЕЛО»

Серия

*«Экономическая политика:
между кризисом и модернизацией»*

Вышли в свет

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ НА ПУТИ РАЗВИТИЯ МАЛОГО
БИЗНЕСА

МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ВЫЗОВЫ НОВОГО
ДЕСЯТИЛЕТИЯ

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ: НОВАЯ СИТУАЦИЯ И НОВЫЕ
ЗАДАЧИ

РОССИЙСКАЯ БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

РАЗВИТИЕ ИПОТЕЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ

АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНОЙ АНТИКРИЗИСНОЙ ПОЛИТИКИ

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА: УРОКИ КРИЗИСОВ И ВЕКТОРЫ
МОДЕРНИЗАЦИИ

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ