

БЕДНОСТЬ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ В РОССИИ

Л.Н. Овчарова

Статья посвящена рассмотрению динамики основных характеристик бедности и определяющих ее факторов. Проведенный анализ показал, что за годы экономического роста в России произошло сокращение бедности в два раза, преимущественно за счет повышения заработной платы во всех секторах экономики, особенно там, где наблюдалась высокая концентрация низкооплачиваемых рабочих мест. Принципиальных изменений в профиле бедности пока нет: самую многочисленную группу среди бедных по-прежнему составляют лица трудоспособного возраста; семьи с детьми отличаются максимальными рисками бедности, которые вдвое выше среднего уровня бедности по стране; домохозяйства, состоящие только из пенсионеров, наоборот, вдвое реже остальных семей попадают в число бедных. Пенсионеры преодолевают бедность преимущественно за счет того, что работают. Среди неработающих пенсионеров уровень бедности в полтора раза выше среднероссийского уровня. В совокупности эти результаты указывают на то, что потенциал влияния экономического роста на бедность практически исчерпан, и в перспективе ее сокращение следует связывать с адресными программами социальной поддержки бедных, функционирующими на принципах сочетания мер стимулирования самообеспечения и денежных пособий. Дизайн таких программ должен быть привязан к жизненным циклам семей. Действующая система социальных пособий ориентирована на поддержку небедных семей и индивидов.

Ключевые слова: бедность, экономический рост, дифференциация, оплата труда, пенсия, социальная политика

Динамика уровня, глубины и профиля бедности

Показатели, отображающие тенденции в изменении уровня и профиля бедности, относятся к числу ключевых индикаторов достигнутого уровня благосостояния, динамика которых определяется фазой

экономического развития и проводимой социальной политикой по отношению к группам домохозяйств с низким потенциалом экономической активности. В предшествующие годы преодоления экономического кризиса сокращение бедности не рассматривалось в России как приоритет политики развития, но на этапе стабилизации и экономического роста такая задача была поставлена [Послание президента РФ... 2003], а за период с 2000 по 2007 годы ¹ уровень бедности сократился с 29 % от общей численности населения до 14,8 % (рис. 1).

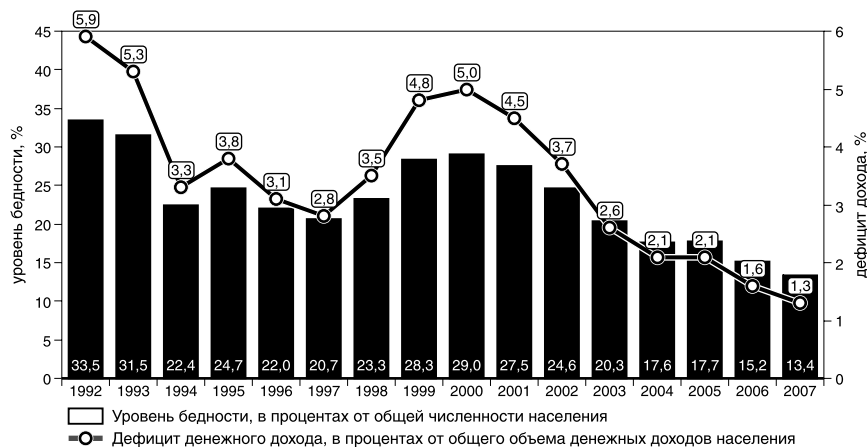


Рис. 1. Уровень бедности в России, % от общей численности населения, 2000–2007 годы

Источники: Россия в цифрах... 2004. С. 99–100; Социальное положение и уровень жизни... 2001. С. 24; Социальное положение и уровень жизни... 1997. С. 9; Россия в цифрах... 2005. С. 100; Социальное положение и уровень жизни... 2007. С. 144.

Подчеркнем, что в условиях экономического кризиса и периода его преодоления политика стимулирования экономического роста была главным инструментом содействия сокращению доли населения с доходами ниже черты бедности, что способствовало выведению из числа бедных работников и членов их семей. Когда бедность снижается до уровня 10–15 %, приоритеты смещаются в сторону адресных программ для бедных и содействия сокращению неравенства. При этом необходимым условием развития таких программ является наличие институциональных условий для адекватного контроля доходов бедных слоев населения.

Является ли показатель доли бедного населения исчерпывающим измерителем уровня бедности? Для оценки масштабов распространения

¹ В данном случае речь идет о III квартале.

бедности — это вполне адекватный инструмент. Однако в некоторых случаях, включая анализ влияния на бедных тех или иных политических мер, использование показателя доли бедного населения не позволяет оценить получаемые эффекты. Так обстоит дело, например, в том случае, когда программа нацелена на самых бедных, и в результате ее действия участники не покидают группу бедных, но существенно повышают уровень доходной обеспеченности. В таком случае наиболее точные оценки динамики дает показатель *дефицита дохода*, который характеризует глубину бедности.

Этот индикатор бедности может исчисляться различными способами. Официальная российская статистика оценивает его как сумму доходов, которую необходимо доплатить всем бедным для того, чтобы они перестали быть таковыми, в процентном выражении от объема доходов всего населения. Определяемый таким образом дефицит доходов в 2000 году составил 5 % от общего объема доходов, а в 2007 году — 1,3 % (см. рис. 1). В данном случае мы наблюдаем снижение доходов более чем в три раза, но это не свидетельствует об аналогичном сокращении глубины бедности, поскольку рассматриваемый показатель чувствителен не только к глубине бедности, но и изменению общего фонда доходов населения. Вместе с тем этот индикатор важен для понимания роли и места мер социальной поддержки в общей стратегии содействия сокращению бедности. В большинстве развитых стран такой источник доходов населения, как социальные пособия, не превышает 4 % от совокупных доходов населения [Child Poverty in Rich Countries... 2005], и половина из них — это адресные пособия для бедных, которые, в свою очередь, составляют не более 1 % от доходов населения и половины от величины дефицита доходов. При других финансовых параметрах и масштабах программ для бедных их эффективность и результативность ставится под сомнение [Dutrey, 2004]. В случае, когда затраты на такие программы превышают 50 % от дефицита доходов, они начинают распространяться на тех, кто в состоянии преодолеть бедность за счет собственных ресурсов, с одной стороны.

С другой стороны, при более высоком удельном весе адресных пособий для бедных в общих доходах населения налогоплательщики не соглашаются с требуемыми объемами перераспределения доходов в пользу бедных. Важно также подчеркнуть, что и в случае низкого охвата бедных адресными программами или незначимых размерах пособий эффекты влияния данного инструмента социальной политики на бедность становятся отнюдь не очевидными. В России в 2006 году денежные пособия составили 2,7 % от доходов населения, что корреспондирует с европейскими показателями влияния на формирование доходов населения. Принципиальное отличие становится очевидным при рассмотрении структуры пособий: в России доля пособий для бедных

не превышает 16 % от совокупного объема пособий¹. В сложившейся системе социальной поддержки населения приоритетными продолжают оставаться выплаты в натуральной и денежной форме отдельным категориям населения. В частности, расходы на такой вид пособий, как ежемесячная денежная выплата (ЕДВ), предоставляемая региональным и федеральным льготникам вместо отмененных льгот, составляют более 60 % [Социальное... 2007. С. 181]. Если определить дефицит доходов на душу населения в месяц как долю от величины прожиточного минимума, то, согласно нашим расчетам, в 2000 году он составлял 32 %, а в 2006 году, соответственно, 31 %. Таким образом, на фоне сокращения удельного веса населения с доходами ниже прожиточного минимума не наблюдается снижения глубины бедности, следовательно, ряды бедных покидают те, кто находятся рядом с чертой бедности.

Следующей важной характеристикой бедности является ее профиль, показывающий, какие группы населения отличаются повышенным риском и глубиной бедности и кто составляет большинство бедного населения. В общей системе действий, направленных на снижение бедности, приоритетными будут те, которые, во-первых, способствуют выведению из бедности наиболее многочисленных категорий бедных семей и, во-вторых, направлены на поддержку наиболее бедных групп. Особенности российского профиля бедности уже достаточно подробно описаны в литературе [Теслюк, Овчарова, 2007. С. 17–19; см. также: Доходы... 2005; Обзор... 2007], и сводятся к следующему:

– Семьи с детьми, соответственно, и дети в возрасте до 16 лет, отличаются максимальным риском бедности, который вдвое выше среднероссийского уровня. При этом риск бедности увеличивается с ростом числа детей в домохозяйстве, и неполные семьи с детьми чаще попадают в число бедных, чем полные.

– Сельские жители также вдвое чаще оказываются в числе бедных.

– У семей пенсионеров (одиноко проживающих или супружеских пар), наоборот, риск попадания в число бедных в два раза ниже среднероссийского.

– Безработные, экономически неактивные люди, получатели социальных пенсий и пенсий по инвалидности отличаются высокими рисками бедности.

– В общей численности бедного населения широко представлены работающие.

За годы экономического роста не удалось кардинально изменить профиль российской бедности, однако наблюдаемые трансформации

¹ Авторские расчеты на основе анализа финансирования в 2006 году ежемесячных пособий для бедных семей с детьми, жилищных субсидий и региональных программ адресных пособий по нуждаемости.

в структуре бедного населения свидетельствуют о том, что он все больше приближается к параметрам бедности стран с развитой экономикой. Это подтверждается данными о динамике состава бедного населения, представленными в табл. 1, согласно которым можем отметить:

- сокращение доли городских и, соответственно, рост представительства селян среди бедных;
- снижение доли детей в возрасте до 16 лет и увеличение доли населения в трудоспособном возрасте при постоянстве представительства занятых, росте экономически неактивных и снижении удельного веса безработных;
- снижение доли в общей численности населения старше трудоспособного возраста до 2004 года, затем рост (как для мужчин, так и для женщин);
- увеличение представительства молодежи в возрасте от 16 до 30 лет, женщин пенсионных возрастов и мужчин в трудоспособном возрасте.

Таблица 1

Структура бедного населения, % от общей численности бедного населения (по материалам выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006 все насе- ление
<i>По месту проживания</i>								
Проживающие в городах	68,1	67,7	66,2	64,3	63,0	61,4	60,8	73,2
Проживающие в сель- ских поселениях	31,9	32,3	33,8	35,7	37,0	38,6	39,2	26,8
<i>По половозрастным группам</i>								
Дети в возрасте до 16 лет	24,4	24,2	23,0	22,7	21,9	21,8	21,2	16,1
Население трудоспособ- ного возраста	62,4	63,6	64,9	65,3	66,2	65,5	65,7	67,0
в том числе:								
молодежь в возрасте 16–30 лет	22,9	23,7	24,9	25,3	26,1	25,6	25,6	23,8
мужчины в возрасте 31–59 лет	18,2	18,3	18,4	18,5	18,7	18,7	19,0	20,4
женщины в возрасте 31–54 года	21,3	21,6	21,6	21,5	21,4	21,2	21,1	22,7
Население старше тру- доспособного возраста	13,2	12,2	12,1	12,1	12,0	12,7	13,1	16,8
в том числе:								
мужчины в возрасте 60 лет и более	–	–	3,5	3,4	3,3	3,5	3,6	4,1
женщины в возрасте 55 лет и более	–	–	8,6	8,6	8,7	9,1	9,5	12,7

Продолжение таблицы 1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006 все насе- ление
<i>По отношению к экономической активности (для лиц в возрасте 15 лет и более)</i>								
Экономически активное население	—	—	61,2	60,5	60,2	60,2	60,5	67,1
в том числе:								
занятые в экономике	—	—	58,7	58,2	58,1	58,4	58,7	66,1
в том числе работа- ющие пенсионеры	—	—	2,9	3,0	3,3	3,5	3,8	8,7
Безработные	—	—	2,4	2,3	2,1	1,9	1,8	1,0
Экономически неактив- ное население	—	—	38,8	39,5	39,8	39,8	39,5	32,9
в том числе неработа- ющие пенсионеры	—	—	16,1	16,2	15,7	15,0	15,1	14,7

Источники: Социальное положение и уровень жизни... 2001. С. 141; Социальное положение и уровень жизни... 2007. С. 147.

В целом же, на фоне двукратного сокращения уровня бедности, соотношение представительства основных социально-демографических групп в структуре бедного населения не изменилось. По прежнему самая массовая категория — это население в трудоспособном возрасте, среди которого по рискам бедности лидирует молодежь: представительство молодых в кругу бедных выше, чем в общей численности населения. Дети также имеют риск бедности выше среднероссийского уровня, а лица старше трудоспособного возраста, наоборот, при удельном весе в общей численности населения в 2006 году на уровне 16,8 %, среди бедных составляют только 13,1 %, несмотря на наметившуюся тенденцию увеличения их доли в последние три года. Тот факт, что растет значимость такой группы, как экономически неактивные в трудоспособном возрасте, косвенно указывает на маргинализацию данной группы населения. Этот вывод подтверждается и результатами специализированных исследований, согласно которым в этой группе широко представлена молодежь мужского пола, которая не работает, не учится и не ищет работу [Бедность... 2007]. Изменения в образовательном профиле бедного трудоспособного населения указывают на сокращение представительства групп с высшим образованием: с 20,7 % в 2000 году до 13,2 % в 2006 году [Социальное ... 2001. С. 144; Социальное... 2007. С. 149].

Что способствовало снижению уровня бедности?

Для понимания данного вопроса обратимся к данным о динамике уровня реальных доходов (данные за декабрь)¹ и неравенства, участия населения в социальных программах и их влиянии на уровень жизни получателей. Период экономического роста (2000–2007 годы) отличался ускоренными темпами роста доходов, заработной платы и пенсий (рис. 2), и в результате к 2007 году официально учитываемая реальная средняя заработная плата и душевые доходы практически утроилась (зарплата составила 291 % от уровня 1999 года, а доходы – 280 %), а средняя пенсия преодолела порог удвоения, достигнув уровня 228 % от самого минимального уровня за весь переходный период. Дальнейший анализ тенденций изменения реальных доходов, заработной платы и пенсий в обозначенном временном промежутке предварим описанием ситуации в точке отсчета, каковой считаем послекризисный 1999 год (рис. 3). Именно тогда реальная заработная плата (без учета скрытой заработной платы) и пенсия достигли минимума за весь переходный период, составив соответственно 30,6 % и 27,5 % от уровня 1991 года, предшествующего либерализации цен и практически двукратному падению реальных доходов. Реальные доходы и оплата труда (с учетом скрытой заработной платы) смогли удержаться несколько выше уровня кризисного 1992 года в основном за счет скрытой от наблюдения оплаты труда и новых источников доходов, каковыми стали доходы от собственности и предпринимательский доход. Таким образом, период экономического роста стартовал в условиях, когда реальные доходы, заработная плата и пенсия находились на уровне в два и более раза ниже предреформенного.

Нужно отметить, что в рассматриваемом временном горизонте 2003 год был наиболее успешным за весь 12-летний период рыночного реформирования в России. Экономический рост ВВП составил 107,3 %, инфляция снизилась до уровня 12 % (преддефолтовый уровень 1997 года), темп роста реальных денежных доходов населения относительно декабря 2002 года составил 126,5 % (это наибольший прирост реальных денежных доходов за весь период реформ), доля бедного населения сократилась до 21,9 % (29,6 млн человек). С 2005 года наблюдается стагнация процесса роста доходов.

Несмотря на то, что данная статья сфокусирована на периоде экономического роста, при рассмотрении доходов населения следует обратиться к более длинному динамическому ряду характеристик динамики доходов, оплаты труда и пенсий, и прежде всего потому, что в конце

¹ Авторские расчеты на основе официальных данных о душевых доходах, средней пенсии и заработной платы.

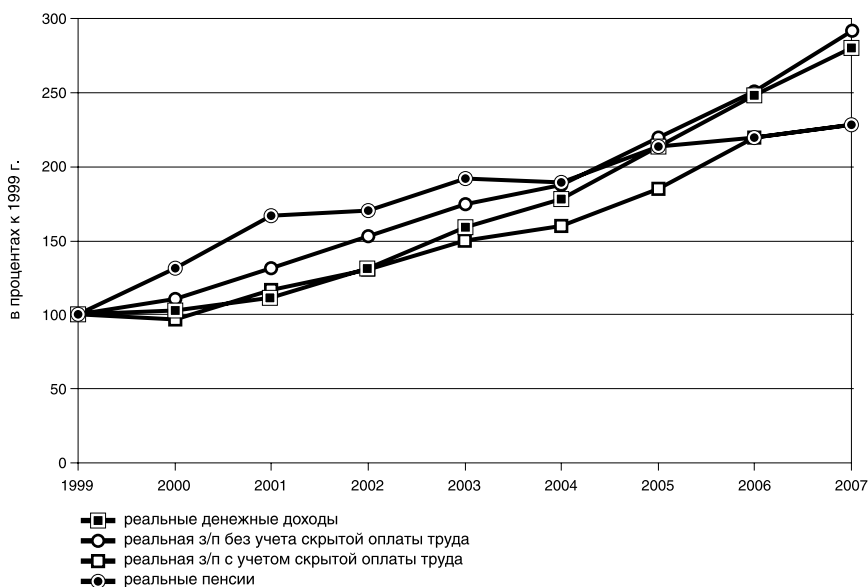


Рис. 2. Динамика доходов, заработной платы и пенсий в 1999–2007 годах, данные за декабрь, в % к 1999 году

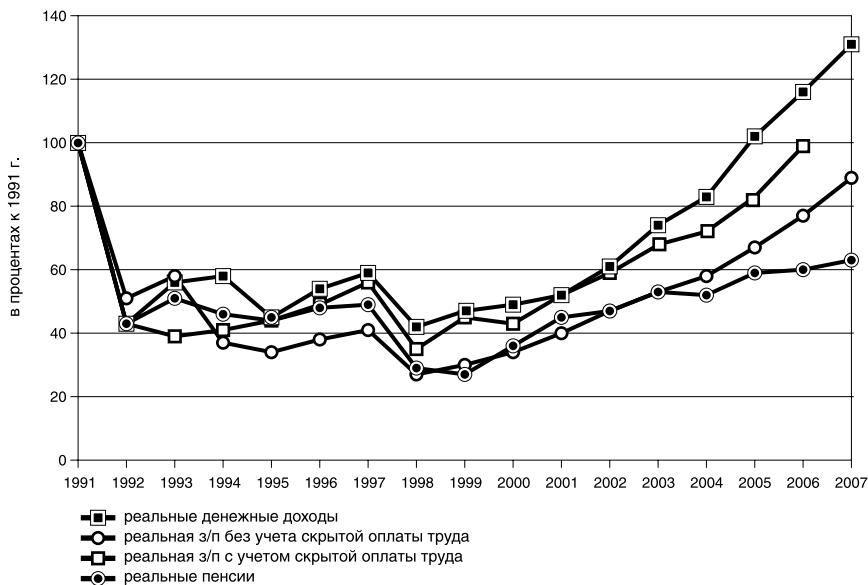


Рис. 3. Динамика доходов, заработной платы и пенсий в 1991–2007 годах, данные за декабрь, в % к 1991 году.

2005 года реальные доходы достигли предреформенного уровня, и это свидетельствует о завершении этапа восстановления доходов, который длился 14 лет. Годом позже фиксируется момент восстановления реальной средней заработной платы (включая скрытую), чего пока нельзя сказать о статистически наблюдаемой оплате труда и пенсии. На фоне всех источников доходов наиболее проблематичным является пенсионное обеспечение населения (см. рис. 2 и 3). Реальная пенсия не только не достигла уровня 1991 года, но и темпы ее роста, начиная с 2005 года, стали резко отставать от других источников доходов. В результате средняя пенсия достигла уровня прожиточного минимума пенсионеров и замерла на этом уровне, что позволяет рассматривать текущую пенсионную систему всего лишь как институт противодействия бедности, а не устойчивого развития. Реально уязвимой группой в данном случае становятся неработающие женщины пенсионных возрастов (см. табл. 2), которые чаще, чем мужчины проживают совместно с неработающими в трудоспособном возрасте.

Восстановительный рост доходов стал свершившимся фактом не для всех доходных групп населения, поскольку переходный период сопровождался двукратным ростом дифференциации доходов (см. рис. 4). Согласно официальным данным Росстата, тенденция роста неравенства продолжалась до 1994 года, далее оно стабилизировалось, но рассматриваемый период времени отличается ростом неравенства доходов, которое, согласно официальным оценкам, формируется на фоне снижения дифференциации оплаты труда. Коэффициент Джини, показывающий степень неравномерности распределения населения по уровню денежных доходов, за период 2000–2006 годов вырос с 0,395 до 0,410. Фондовый коэффициент дифференциации, отражающий масштабы расслоения российского населения, также увеличился.

Используя данные о динамике доходов и их неравенстве, мы смогли оценить степень восстановления доходов у различных групп населения, и представленные на рис. 5 результаты свидетельствуют о том, что достигли предреформенного уровня доходы только 60 % населения, а оставшимся 40 % только еще предстоит преодолеть эту планку в последующие годы.

В основе дифференциации по доходам лежит неравенство в оплате труда, которое в настоящее время, в случае измерения его коэффициентом фондов, превышает дифференциацию доходов в 1,7 раза. В период с 1991 по 2001 год коэффициент фондов по зарплате увеличился с 7,8 до 39,6 раз, а затем резко снизился в 2000 году до 30,5 раз, положив начало процессу сокращения неравенства по оплате труда. Подчеркнем, что тенденция сокращения неравенства в оплате труда складывалась на фоне роста дифференциации доходов, поляризации которых способствуют доходы от собственности и предпринимательской деятельности.

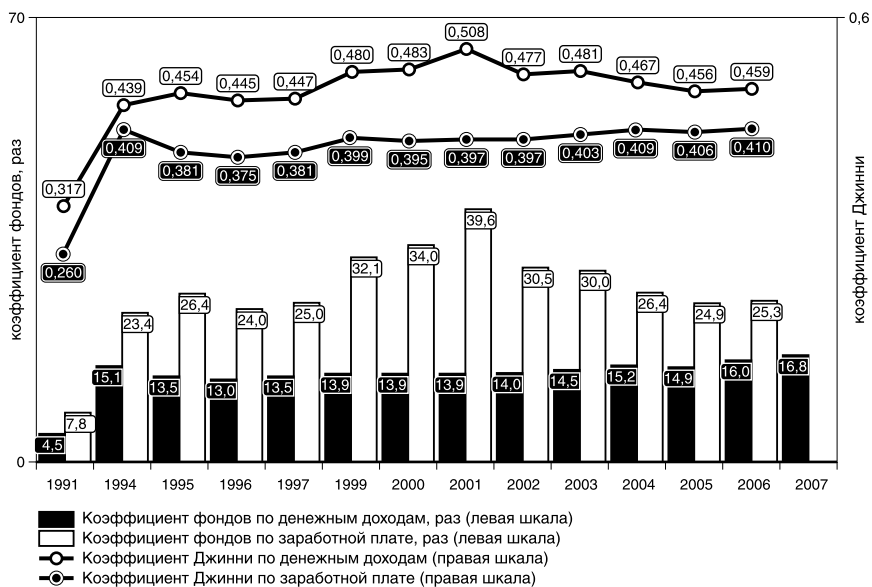


Рис. 4. Показатели дифференциации доходов и заработной платы

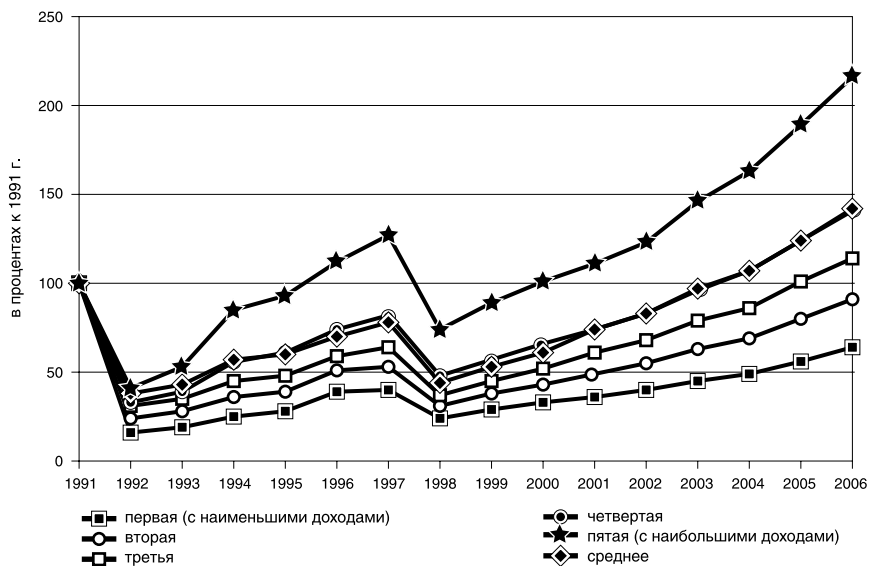


Рис. 5. Динамика реальных среднелюшевых доходов населения в разрезе квинтальных групп, %, 1991 год = 100 %.

Однако механизмы формирования данных видов денежных поступлений населения, составляющих порядка 20 % от общего объема доходов, не менялись в период экономического роста так существенно, чтобы создать эффект разнонаправленных векторов динамики дифференциации и доходов и заработной платы. Скорее всего, рост неравенства доходов обеспечивает и скрытая от наблюдения заработная плата, которая, как уже отмечалось ранее, составляет 1/4 всех доходов населения. Это утверждение носит гипотетический характер, поскольку отсутствует какая-либо информация о ее распределении. Самое большое воздействие на размах дифференциации зарплаты оказали серьезные перераспределительные процессы внутри отраслей и между ними. Бюджетный сектор и сельское хозяйство представляют группу отраслей с низким уровнем оплаты труда, что собственно и объясняет высокое представительство среди бедных работающего населения, в том числе и с высшим образованием, и высокие риски бедности в сельской местности.

Высокий уровень неравенства в оплате труда наблюдается не только между отраслями, но и внутри отдельных отраслей. На данный момент самую высокую дифференциацию оплаты труда — с коэффициентом фондов более 25 раз — имеют 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. Отметим, что за годы экономического роста уровень дифференциации оплаты труда в финансовом секторе в целом снизился, а в торговле он рос до 2006 года включительно, достигнув 32,7 раз, но в 2007 году зафиксировано снижение до 24,7 раз, 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 году 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, не отличаются высоким внутренним неравенством в оплате труда.

Меры, предпринятые государством в области повышения оплаты труда в посткризисный период, затрагивали, в основном, бюджетников и низкоквалифицированных работников. Именно данные мероприятия должны были оказать позитивное влияние на уровень и профиль бедности, поэтому остановимся на их кратком обзоре. Начиная с 2001 года

темпы роста среднего уровня реальной оплаты труда (относительно 2000 года) в отраслях с высокой долей бюджетных организаций были выше, чем в среднем по экономике. В 2006 году, по сравнению с 2000 годом, реальная средняя заработная плата работников сферы образования выросла в 2,7 раза, здравоохранения – почти в 3 раза, а в управлении и предоставлении социальных и коммунальных услуг – в 2,4 раза. В годовом исчислении средняя зарплата в бюджетных отраслях росла быстрее всего в 2002 и 2006 годах. В первом случае правительство впервые стало реализовывать политику ускоренного роста оплаты труда в бюджетном секторе, и в этот год образование и здравоохранение вышли в число абсолютных лидеров по приросту средней заработной платы. Во втором случае мы наблюдаем эффекты реализации Национального проекта в здравоохранении. По двум наиболее массовым отраслям бюджетной сферы данная тенденция в 2007 году прервалась, при этом в образовании оплата труда росла быстрее, чем в здравоохранении. Из преимущественно бюджетных видов экономической деятельности максимальный годовой рост реальных заработков имели работники, занятые в научных исследованиях и разработках. При среднем годовом росте реальной оплаты труда в 2007 году на уровне 116,8 % (данные за январь-ноябрь), в образовании реальная заработная плата выросла на 114,8 %; здравоохранении и социальных услугах на 110,9 %; научных исследованиях – 127,3 %; коммунальных, персональных и прочих социальных услугах – 116,3 %.

Рост заработков наблюдался и во внебюджетном секторе, хотя его темпы были ниже. Наиболее заметно за период 2000–2006 годы выросла зарплата в финансовом секторе и в секторе операций с недвижимостью. Высокий рост средних заработков наблюдался в торговле и общественном питании, сельском хозяйстве и рыболовстве. Последние относятся к низкооплачиваемым секторам экономики, и именно они конкурируют с бюджетным сектором за работников, поэтому рост трудовых доходов в бюджетном секторе в первую очередь подстегнул заработки в низкооплачиваемом небюджетном секторе.

Опережающие темпы роста средней заработной платы пока еще не привели к изменению позиции бюджетных отраслей в общей стратификации видов экономической деятельности по уровню оплаты труда. Реализованные меры только позволили приблизиться к соотношению средней в бюджетных отраслях со средней по экономике, сложившемуся в годы, предшествующие августовскому кризису 1998 года.

Применительно к бедности в системе оплаты труда ключевым является показатель доли работников с заработной платой ниже прожиточного минимума. В 2000–2001 годах такую зарплату имели более 40 % работников. В результате повышения минимальных стандартов оплаты труда в 2002 году этот показатель снизился до 33 %. Последу-

ющее снижение уровня малооплачиваемости определялось уже другими обстоятельствами. Усиленное материальное стимулирование квалифицированных работников столкнулось с ограничениями по наращиванию трудовых издержек предприятий, которые перешли к тактике их экономии за счет высвобождения малоквалифицированного персонала, что позитивно сказалось на уровне малооплачиваемости [Белоусов, 2004. С. 14]. В 2004 году доля работников с заработной платой ниже прожиточного минимума снизилась до 25 %, а в 2007 — до 16,5 %. В образовании по состоянию на 2007 год 30,6 % работников имели заработную плату ниже прожиточного минимума, в здравоохранении данный индикатор распространенности низкооплачиваемости несколько ниже (22,9 %), но существенно превышает средний по экономике масштаб. Подчеркнем, что распространенность низкооплачиваемости не всегда обусловлена низкой ценой труда. В частности, работники, занятые не полный рабочий день (месяц), могут также оказаться в числе тех, чей заработок не превышает стоимости минимальной потребительской корзины по причине неполной занятости. Работающие неполный рабочий день составляют 1–2 % от общей численности занятых [Малева, Сурков, 2007. С. 116–117], и согласно нашим оценкам на основе обследований домохозяйств, большинство из них попадают в число бедных.

Важным рыночным институтом, содействующим снижению бедности, является государственная система социальной поддержки, развитие которой в период 2000–2007 годы проходило по сценарию перехода от стабилизации социальных выплат к масштабным реформам:

2000–2003 годы — этап стабилизации социальных выплат гражданам, имеющим право на льготы и нестраховые социальные выплаты, и масштабного реформирования пенсионной системы. Что касается программ натуральных льгот, жилищных субсидий, социального обслуживания уязвимых групп, то здесь происходил процесс увеличения числа участников программ социальной поддержки в рамках существующей нормативной базы. Законодательство изменилось только по отношению к ежемесячному пособию на ребенка. В 1999 году были внесены поправки в Федеральный закон № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», согласно которым базовый размер пособия устанавливался на уровне 70 рублей, а право на него представлялось только семьям, имеющим доходы ниже прожиточного минимума, что привело к сокращению численности его получателей (табл. 2). Данное пособие продолжало финансироваться из федерального бюджета. Пенсионная реформа предусматривала смещение приоритетов развития с задач обеспечения финансовой устойчивости к формированию модели эффективной пенсионной системы для будущих поколений [Синявская, 2007. С. 163]. Принятые законы закрепили принятый курс

на формирование многоуровневой пенсионной системы. Первый уровень обеспечивает выплату пенсий всем, независимо от трудового стажа, и обеспечивает перераспределение ресурсов внутри поколения в пользу бедных. За счет второго уровня решается проблема привязки размера пенсий к прежним заработкам, что, в свою очередь, способствует дифференциации пенсий. Третий уровень, в отличие от первых двух, базирующихся на принципах обязательности, предполагает добровольное формирование пенсионных взносов.

Таблица 2

**Динамика численности участников основных программ
социальной защиты**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доля детей, на которых назначено ежемесячное пособие на ребенка, % от общего числа детей в возрасте до 16 лет	57,2	58,3	58,7	58,2	57,3	47,8	43,8
Доля семей, получивших субсидию на оплату жилья и коммунальных услуг, % от общего числа семей	7,7	9,1	11,4	15,2	13,7	11,9	10,6
Численность граждан, пользующихся льготами на оплату жилищно-коммунальных услуг, <i>млн человек</i>	46,0	48,8	49,8	44,0	43,9	37,6	39,5

2004–2005 годы – этап масштабного перераспределения бюджетных полномочий, формат которых определялся федеральными законами № 122-ФЗ, № 131-ФЗ, № 199-ФЗ и новым Жилищным кодексом (в части назначения и выплаты жилищных субсидий). Данные законодательные акты сформировали правовую основу для следующих реформ, это:

- 1) монетизация льгот и делегирование значительной части полномочий по предоставлению вводимых компенсационных выплат за счет регионального бюджета;
- 2) передача полномочий по ежемесячному пособию на ребенка на региональный уровень;
- 3) административная реформа социальной защиты, в соответствии с которой социальные объекты передаются с муниципального уровня на региональный,
- 4) принятие единого для всей страны порядка предоставления жилищных субсидий.

В совокупности это привело к сокращению численности получателей пособий и жилищных субсидий, разделению всех льготников на федеральных и региональных и замене части натуральных льгот денежными компенсациями (табл. 2). При этом социальная политика стала важной статьёй расходов консолидированных региональных бюджетов. Перераспределение полномочий с федерального уровня на региональный не было подкреплено соответствующим перераспределением налоговых поступлений. Большинство регионов оказались не в состоянии справиться с социальными обязательствами, за счет налоговых доходов регионального бюджета, поэтому основным способом решения данной проблемы стали механизмы межбюджетного перераспределения в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. В пенсионной сфере реформы в основном были нацелены на организацию накопительной компоненты пенсионного обеспечения, к которой текущий уровень жизни оказался нечувствительным. Принципиальным для текущей доходной обеспеченности оказалось снижение максимального тарифа ЕСН, который с 1 января 2005 года для целей текущего пенсионного обеспечения до 20 %, а в дальнейшем дефицит бюджета пенсионного фонда сдерживал рост пенсий по сравнению с заработными платами.

2006–2007 годы – этап смещения приоритетов социальной защиты в пользу семей с детьми и семейного устройства детей сирот. В декабре 2006 года был принят пакет документов и нормативных актов, определяющих новые меры государственной социальной политики поддержки семей с детьми, направленной, по замыслу законодателя, на стимулирование рождаемости. Речь идет о расширении числа получателей ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до полутора лет и повышении его размера; предоставлении семьям, в которых родился второй или последующие дети, права на получение материнского (семейного) капитала; установлении нового вида пособия при передаче ребенка на воспитание в семью; компенсационных выплатах родителям за содержание ребенка в дошкольном образовательном учреждении.

В контексте обсуждения проблем влияния обозначенных преобразований в системе социальных программ на благосостояние и бедность целесообразно обратиться к данным, характеризующим вклад социальных трансфертов в доходы населения и ВВП (табл. 3). В анализируемом временном периоде выделяются два этапа: роста удельного веса трансфертов в ВВП и доходах населения (2000–2002 годы) и последующего снижения (2003–2006 годы). Тренд в основном задавался динамикой пенсий, которые являются основным видом социальных трансфертов, но после монетизации льгот значимость пособий практически удвоилась, и именно пособия сдержали более серьезное сокращение доли социальных трансфертов в доходах.

Таблица 3

Денежные социальные трансферты

	1992	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Доля в ВВП, %	5,3	8,7	7,5	9,0	9,6	9,5	8,3	8,1	7,7
Доля в доходах, %	143	13,4	13,8	15,2	15,2	14,1	12,8	12,7	12,0
из них:									
пенсии, % от доходов	12,2	10,1	9,1	10,0	10,5	9,9	9,7	9,2	8,3
пенсии, % от трансфертов	85,3	75,3	65,9	65,8	69,1	70,2	75,8	72,5	69,2
пособия, % от доходов	1,2	2,3	2,0	1,8	1,6	1,6	1,3	2,3	2,7
пособия, % от трансфертов	8,4	17,2	14,5	11,8	10,5	11,3	10,1	18,1	22,5

Рост пособий произошел, преимущественно, за счет финансирования программы монетизации льгот, предусматривающей ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) федеральным и региональным льготникам, удельный вес которых в 2006 году составил порядка 64 % от всех выплачиваемых в стране пособий. Адресные программы для бедных, к которым мы отнесли жилищные субсидии и ежемесячные пособия для детей в возрасте до 16 лет (или 18 лет, если они продолжают обучаться в государственных учебных заведениях), в 2006 году составили 15,5 % в объеме всех пособий.

Подводя итог анализу динамики основных характеристик бедности в условиях экономического роста, еще раз сформулируем ключевые выводы. Период экономического роста характеризуется сокращением уровня бедности в два раза, что произошло, преимущественно, за счет повышения заработной платы во всех секторах экономики, особенно более высоких ее темпов в отраслях с высоким уровнем низкооплачиваемой занятости.

Можно констатировать факт восстановления предреформенного уровня среднедушевых доходов и средней заработной платы, если принимать во внимание скрытый от наблюдения фонд оплаты труда, который составляет порядка 40 % от общего фонда. Исторически, применительно к доходам, это произошло в конце 2005 года, а по зарплате — в конце 2006 года. Однако для 60 % населения процесс восстановления доходов не завершен, что обусловлено высокой дифференциацией доходов. Для средней пенсии восстановительный период также не завершен, и в декабре 2007 года она составила 63 % от реальной пенсии в декабре 1991 года.

Принципиальных изменений в профиле бедности пока не произошло: лица в трудоспособном возрасте продолжают оставаться самой многочисленной группой среди бедных; семьи с детьми отличаются максимальными рисками бедности, которые в 2 раза выше среднего

уровня бедности по стране; домохозяйства, состоящие только из пенсионеров, наоборот, в 2 раза реже, чем все семьи, попадают в число бедных. Пенсионеры преодолевают бедность преимущественно за счет того, что работают. Среди неработающих пенсионеров уровень бедности в полтора раза выше среднероссийского уровня.

В совокупности эти результаты указывают на то, что потенциал влияния экономического роста на бедность практически исчерпан, и в перспективе сокращение бедности следует связывать с адресными программами социальной поддержки бедных, функционирующими на принципах сочетания мер стимулирования самообеспечения и денежных пособий. Дизайн таких программ должен быть привязан к жизненным циклам семей. Действующая система социальных пособий ориентирована на поддержку небедных семей и индивидов.

Список литературы

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

Белусов А. Р. Российская экономика в среднесрочной перспективе: сценарии развития // Проблемы прогнозирования. 2004. № 4. С. 3–28.

Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность / Под ред. Л. Н. Овчаровой. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ; НИСП, 2005.

Малева Т. М., Сурков С. В. Политика на рынке труда на этапе экономического роста // Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Н. В. Зубаревич, Д. Х. Ибрагимов и др. / Под ред. Т. М. Малевой. М.: НИСП, 2007. С. 111–158.

Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, 2003 г. // Российская газета. 2003. 17 мая.

Предложения к стратегии сокращения бедности / Международная организация труда. М., 2002.

Россия в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2004.

Россия в цифрах. 2005: Крат. стат. сб. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2005.

Синявская О. В. Пенсионная реформа: компромисс или консерватизм? // Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Н. В. Зубаревич, Д. Х. Ибрагимов и др. / Под ред. Т. М. Малевой. М.: НИСП, 2007. С. 158–212.

Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. М.: Госкомстат России, 1997.

Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2001.

Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. сб. М.: Росстат, 2007.

Теслюк Э., Овчарова Л. Бедность и неравенство в России: зависимость статистических показателей бедности и неравенства от метода измерения благосостояния

домашних хозяйств. Иллюстрация на основе данных НОБУС / Под общ. ред. Р. Емцова. М.: Алекс, 2007.

Уровень жизни населения Российской Федерации: правовая основа преодоления бедности. М.: Министерство труда и социального развития, 2004.

Федеральный закон от 31 марта 2006 года № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

Child Poverty in Rich Countries. Innocenti Report Card № 6, UNICEF. Florence: Innocenti Research Centre, 2005.

Dutrey A. P. Successful Targeting? Reporting Efficiency and Costs in Targeted Poverty Alleviation Programs. United Nations Research Institute. 2004. Paper № 35.

Лилия Николаевна Овчарова
канд. экон. наук, заместитель директора
Независимого института социальной политики, Москва
электронная почта: l.ovcharova@socpol.ru
