

Алексей ШЕВЯКОВ

ВАЖНЕЙШИЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В статье показано, что неравенство в РФ достигло масштабов, тормозящих экономическое развитие. Доказывается, что Правительство не учитывает интересы самого незащищенного социального слоя — молодых семей с детьми. Обосновывается позиция, что одной из главных проблем в экономической и демографической политике является неэффективность семейной политики.

Ключевые слова: бедность, неравенство, подоходный налог, социальная политика, социальные гарантии

Огромные социально-экономические диспропорции, негативные демографические процессы: смертность, почти вдвое превышающая рождаемость, низкая продолжительность жизни, депопуляция и продолжающийся снижаться средний уровень человеческого и социального капитала представляют серьезную угрозу социально-политической, экономической и демографической стабильности. Особенно в условиях, когда это неравенство продолжает расти.

Социальные последствия кризиса

Анализ показывает, что коэффициент Джини в России давно превысил критический (по отношению к экономическому росту) уровень Мирового банка 0,4 и, по данным Росстата, продолжает увеличиваться (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

***Коэффициент Джини в Российской Федерации
(индекс концентрации доходов, коэффициент, январь—декабрь)***

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0,289	0,407	0,409	0,387	0,387	0,39	0,394	0,4	0,395
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0,397	0,397	0,403	0,409	0,409	0,416	0,423	0,422	0,422

То же можно сказать о коэффициенте фондов, который в два раза превышает средний по странам *OCED* (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Коэффициент фондов в Российской Федерации*
(коэффициент, январь–декабрь)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
8	13,5	15,2	13,5	13,3	13,6	13,8	14,1	13,9
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
13,9	14	14,5	15,2	15,2	16	16,8	16,8	16,7

* Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения.

Однако ситуация окажется значительно хуже представленной в таблицах, если для корректных оценок неравенства (в т.ч. с точки зрения международных сопоставлений) учесть, во-первых, располагаемые, а не номинальные доходы. Во-вторых, разницу более чем в два раза в уровне инфляции для бедных и богатых.

С учетом только этих факторов реальное неравенство (в значениях коэффициента фондов) оказывается почти *в полтора раза выше* приведенных. Сегодня это 23–24, против 16,7, по оценкам Росстата.

Прогнозные расчеты показателя коэффициентов фондов на 2025 г. при сохранении существующих распределительных механизмов и контрольных показателях роста зарплаты, пенсий и инфляции, определенных Правительством, показывают его рост до 22–25.

Удручающую картину дает и анализ динамики соотношения доходов в децильных группах населения, который показывает явную положительную зависимость роста отношения среднего душевого дохода к прожиточному минимуму от номера доходной группы. Чем больше номер, тем больше отношение. Так, в 10-м дециле рост составил 2,16 раза, а в 1-м дециле только 1,01 (см. рис. 1).

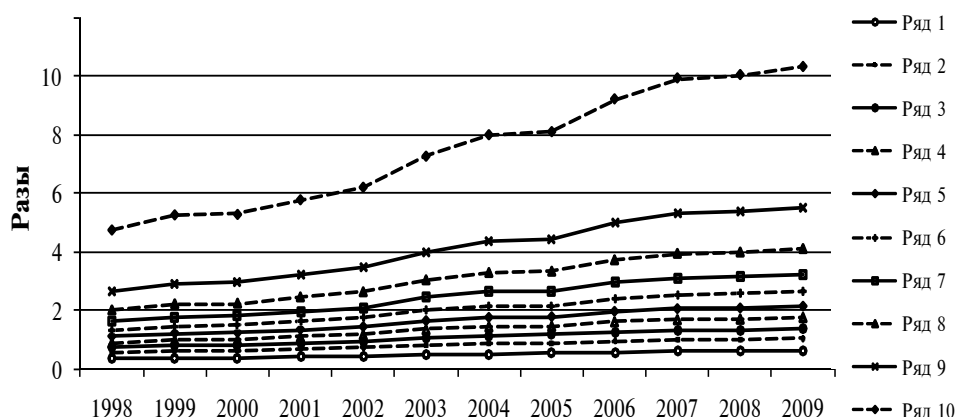


Рис. 1. Динамика отношений доходов в децилях к прожиточному минимуму

В результате от реформ выиграли только 20% наиболее обеспеченного населения. Группы же населения со средними (близкими к медиане) доходами не только не разбогатели, но и не восстановили уровень благо-

состояния, который они имели в 1990 г. А группы с самыми низкими доходами остались за чертой абсолютной бедности.

Это означает, что отдельные (богатые) группы населения имеют институциональные преимущества, что позволяет им перетягивать эффекты экономического роста на себя. И в основе сложившейся ситуации лежит несколько фундаментальных причин, которые не осознаются или не принимаются во внимание Правительством при осуществлении социальной политики. Именно это определяет ее неэффективность, требуя *пересмотра места и роли государства в осуществлении социальной политики*.

Что такое социальное государство?

Современная рыночная экономика эффективна настолько, насколько эта эффективность обеспечивается свободой трансакций и ценовыми сигналами. Но в реальном обществе присутствует широкий спектр некоммерческих видов деятельности, которые необходимы и для существования, и для эффективности рынка, и неценовые сигналы которых рынок не воспринимает. Наконец, давно известно, что экономические и социальные отношения регулируются не только и не столько рынком, сколько системой институтов, определяющей мотивацию экономического и социального поведения, а также форму социально-экономической стратификации общества, пропорции между доходами различных социально-профессиональных групп и масштабы экономического неравенства. Поддержка этой системы институтов является *неотъемлемой функцией государства*.

Соответствующая институциональная среда ориентирует и собственников, и предпринимателей, и государство на кратковременные экономические интересы. В условиях, когда социальный статус определяется уровнем дохода независимо от того, каким образом он был приобретен (в т.ч. независимо от профессиональных достижений и вклада в развитие общества), мотивация экономического и социального поведения сводится к *форсированию ближайших выгод*. В отсутствии сильных нерыночных институтов это оказывает давление на государство в сторону его «подстройки» под складывающуюся ситуацию. Поэтому государство, которое не обеспечивает достаточной поддержки основополагающим вне рыночным институтам, в конечном итоге само оказывается слабым.

Рынок, не ограничиваемый нерыночными институтами перераспределения, ведет к неограниченному росту экономического неравенства, отнюдь не к общему обогащению большинства населения, допуская сосуществование очень низких и очень высоких доходов. Но недостаточные доходы ограничивают возможности осуществления разнообразных человеческих функций, и тем самым рынок создает неравенство возможностей.

Основной вывод из сказанного таков: когда речь идет об осуществлении долговременных интересов, нерыночные институты и соответствующие организационные механизмы более эффективны, чем рыночные инструменты. Они, во-первых, менее затратны. Во-вторых, более адекватно приспособлены к неопределенности будущего, поскольку, в отличие от рыночных инструментов, они не «рационализируют» преимущества, которые могут быть достигнуты в будущем, под выгоды, видимые сейчас.

Рынок является одним из системообразующих институтов, но отнюдь не единственным и, наверное, не самым главным. Системообразующая роль управления, науки, образования, культуры и искусства, здравоохранения и социального обеспечения *не меньшая*, причем *более важная для общества, чем роль рынка*.

Эти сферы являются самоорганизующимися институтами, со своей внутренней институциональной мотивацией продуктивного поведения, принципиально отличающейся от рыночной мотивации и разрушающейся, когда вмешательство рынка в эти сферы становится чрезмерным. Зарботки в них определяются не рынком, а системой институциональных факторов. Точнее — соответствием, которое институциональная система устанавливает между социально-профессиональными статусами и распределением доходов. Здесь имеет место обратная по отношению к рыночной зависимость зарботков от социальных статусов: размер зарплаты работника определяется тем, какой статус ему приписывает институциональная система, какое положение (по статусу) он должен занимать в совокупном распределении доходов.

Отказ государства от этой функции оборачивается для социальной сферы самыми сильными потрясениями, приводя к тому, что занятые в ней люди занимают нижние позиции в общей системе оплаты труда. Это и произошло в России, где граждане, *от труда и человеческого потенциала которых в первую очередь зависит будущее государства*, оказались приравненными к «низкому сословию».

Стратегическая ошибка

Непонимание прямых и обратных связей между социальными и экономическими факторами, в т.ч. между неравенством и экономическим ростом, привело к тому, что *финансирование социальной политики в России продолжает строиться по «остаточному» принципу*. Успешность решения социальных проблем и финансирование социальной сферы оценивается от достигнутого уровня, а не от реальной потребности для решения имеющихся проблем, а потому адресное ресурсное вливание рассматривается как основной метод эффективного решения социальных проблем и повышения уровня жизни большинства населения.

Связывая решение социальных проблем только с успехами в экономической сфере, Правительство не утруждает себя глубоким мониторингом социальной ситуации. Достижения в социальной сфере подменяются экономическими показателями, а ориентирами для оценки успешности социальной политики и выработки мероприятий по решению социальных проблем служат в основном *среднестатистические показатели*, которые не только не дают реального представления о продолжающем углубляться социально-экономическом расслоении и бедности населения, но и дезориентируют принимающих решения.

Случайно или нет, но во всех планах по снижению бедности фигурирует не собственно показатели бедности, а показатели увеличения МРОТ, пенсий, пособий, зарплат бюджетникам и т.п. Заметные проценты подтягивания этих показателей к прожиточному минимуму демонстрируют «серьезные» усилия Правительства по решению проблемы бедности. Такой подход в условиях сравнительно высоких темпов экономического роста и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры позволял увеличивать

бюджетные расходы на пенсии, пособия, МРОТ, зарплату в бюджетной сфере и т.п., создавая иллюзию эффективной социальной политики.

Но *радикального снижения бедности при таком подходе ожидать не приходится*, тем более что инфляция и существующие распределительные механизмы сводят эффект этих мероприятий к нулю. Детальный анализ на уровне различных доходных групп населения показывает, что даже достаточно радикальные предложения по повышению МРОТ и пенсий не способны привести к заметным сдвигам по снижению бедности и неравенства. Только 12–15% выделяемых на эти цели ресурсов попадают к действительно бедным.

Простое увеличение бюджетных расходов (а кризис ограничивает возможности дальнейшего роста расходов государства на социальные нужды) в рамках такой парадигмы в принципе не может привести к существенным изменениям в решении проблемы снижения уровня неравенства и бедности, т.к. *не устраняет причин*, порождающих это неравенство. Не говоря уже о том, что для радикальных изменений необходимы огромные дополнительные ресурсы, т.е. инфляционные риски. А прогнозные оценки показывают невозможность выхода в обозримой перспективе на европейские стандарты по уровню МРОТ, пенсий и детских пособий.

Такой подход к решению социальных задач в связи с замедлением экономического роста и снижения доходов государства ставит перед Правительством сложную проблему: надолго ли хватит запаса прочности и на чем можно сэкономить, чтобы не допустить резкого снижения уровня доходов населения и свертывания социальных программ.

О бедности и социальных гарантиях

Если говорить о бедности, то динамика показателей абсолютной бедности базируется на понятии «прожиточный минимум», и помимо динамики показателей доходов *зависит от значения и динамики изменений этого минимума*. Выбор же значения прожиточного минимума в современной России достаточно субъективен, осуществляясь практически без консультаций с наукой, общественностью и профсоюзами. И самое главное — не соответствует современным реалиям.

Поэтому не приходится удивляться, что численность относительно бедного населения России продолжает расти (см. рис. 2).

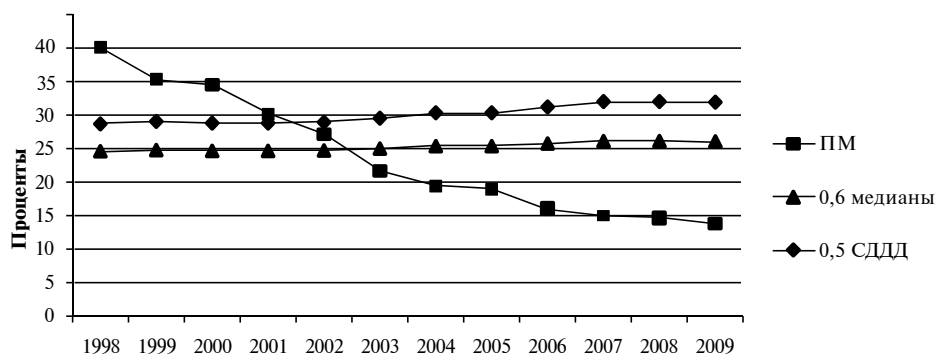


Рис. 2. Динамика доли населения, проживающего ниже уровня ПМ, 60% медианы и 50% СДД

С точки зрения нормальной экономической логики (тем более логики социального государства) представленные на *рисунке 4* данные абсурдны. Они доказывают, что деформация распределительных механизмов, связанная прежде всего с концентрацией доходов богатых, достигла такого уровня, когда не происходит снижения бедности по мере экономического роста.

Особенно тревожное положение с детской бедностью.

По абсолютному показателю (ПМ) детская бедность сегодня составляет 24%, а относительная — 46%, против относительной бедности по всему населению РФ — 34% и при европейской детской бедности в 6–8%. С каждым последующим деторождением *семья погружается во все более глубокую бедность*. Относительная бедность полной нуклеарной семьи с одним ребенком — 42%; полной нуклеарной семьи с двумя детьми — 48%; полной нуклеарной семьи с тремя детьми — 55%, а во всех семейных разрезах масштабы детской бедности в России в 4–5 раз превышают средние по *OECD* показатели, а для Западной Европы — в 10 раз.

Очень часто противниками повышения социальных стандартов и гарантий используется аргумент, что надо дать «удочку в руки», а не увеличивать расходы государства. Но удочка бесполезна, если нет рыбы. Крылатая идиома советских времен *«кто не работает, тот не ест»*, которая в целом соответствовала реалиям того времени, сегодня трансформировалась в положение, когда *наличие работы не гарантирует достойного уровня жизни и выхода из бедности*.

Драматизм ситуации в том, бедными в нашей стране в первую очередь являются не пенсионеры, а работающие и, как мы уже говорили выше, дети. Если посмотреть на вклады различных групп населения в общую бедность, то обнаруживается следующая картина: работающие по найму — 38%, дети — 27%, пенсионеры — 13%, безработные — 6%, самозанятые — 5%.

Такое положение работающих объясняется тем, что минимальная зарплата в России ниже прожиточного уровня и много ниже уровня бедных стран Евросоюза.

Так, самая высокая минимальная заработная плата (без вычетов) среди стран Евросоюза установлена в Люксембурге (1642 евро), Ирландии (1462) и Бельгии (1387). А самый низкий уровень минимальной зарплаты в ЕС в пересчете на евро зафиксирован в Болгарии (123 евро) и Румынии (153), Латвии (232), Литве (254), Венгрии (270), Эстонии (278) и Польше (281). В стране-кандидате Турции минимальная заработная плата установлена на уровне 319 евро. На фоне минимальных зарплат в России минимальные заработки даже в самых бедных странах Европы выглядят вполне солидными. Сейчас официальная минимальная зарплата (МРОТ) в нашей стране соответствует немногим выше 100 евро. Если следовать рекомендациям МОТ, где уровень МРОТ определяется не менее 60% от средней заработной платы, то сегодня он при средней зарплате около 20 000 руб. должен быть равен 12 тыс. руб., т.е. *в 2,8 раза больше*. А по данным последних обследований заработной платы Росстата, более трети работающих получают реально на руки зарплату не более 10 тыс. руб. — менее 2 прожиточных уровней, а почти 50% — не более 12 тыс. руб. Не трудно представить, какой уровень жизни в семьях, где единственный кормилец имеет такую зарплату. Именно этим положением объясняется высокая бедность детей и многодетных семей. Именно поэтому МРОТ должен быть такой, чтобы работающий человек не только сам не был бедным, но и мог худо-бедно содержать семью.

Это с одной стороны. А с другой, бюджетная сфера имеет относительно низкий уровень зарплат, и никакое малое предпринимательство не сможет существенно изменить ситуацию, если государство как основной работодатель для занятых в бюджетной сфере не будет гарантировать достойную зарплату.

Чрезмерные показатели неравенства доходов проектируются на доступность жилья, здравоохранения, образования и т.д.

Фактически при уровне арендной платы за квартиру для трех человек более 10 тыс. руб. в месяц, эта плата, если посмотреть на распределение доходов населения, *практически не приемлема для почти 50% граждан*. Если же говорить о покупке жилья, то по европейским меркам благоприятным считается показатель доступности, не превышающий 3 лет. У нас же коэффициент доступности жилья даже в среднем, по нашим нормам, находится по европейской классификации в области «существенно недоступно» — более 5 лет. Для более чем 80% населения жилье практически недоступно, а для низко доходных групп достигает запредельных значений, превышающих среднюю продолжительность жизни.

Таким образом, переход к дифференцированным показателям позволяет по-новому взглянуть на реалии жилищной проблемы, показывая практическую невозможность использования ипотеки и других кредитных и сберегательных схем для решения жилищной проблемы для большинства населения. Ипотека превратилась в инструмент обогащения банков, строительных компаний и стимулирования спроса наиболее обеспеченных граждан, вкладывающих средства в «инвестиционное» жилье и тем самым стимулирующих рост цен на рынке жилья.

И выход мы видим в пересмотре роли государства в сфере строительства и распределения жилья на принципах некоммерческого найма. Причем в отношении не только беднейших групп населения и очередников, но и значительно более широких слоев населения, включая представителей среднего класса.

Аналогичная ситуация в здравоохранении, когда 30% населения (1–3 децили) имеют доступ только к 2–3% современных услуг в этой сфере. Здесь также необходимо отметить парадоксальную с точки зрения социального государства ситуацию, когда в здравоохранении бедный платит за богатого, т.к. ЕСН (а теперь и страховые взносы) берется только с зарплаты, а «другие» доходы, составляющие основную часть доходов «богатых», им не облагаются. В отличие от нас ЕС и США придерживаются диаметрально противоположной парадигмы — достаточно вспомнить о последних решениях Конгресса США по реформированию системы здравоохранения.

Заявленная «реформа» здравоохранения касается только увеличения расходов на его нужды, но ничего не говорит о повышении доступности здравоохранения для низкодоходных групп населения.

Находясь, как мы уже отмечали, в плену ложной парадигмы, не понимая, что речь идет не столько о недостатке ресурсов, а прежде всего о механизмах их распределения, Правительство не только не может осуществлять эффективную социальную политику, но *продолжает сохранять институциональные дефекты системы распределительных отношений*.

Анализ реальной налоговой нагрузки различных доходных групп населения показывает ее значительную дифференциацию. Плоская шкала налогов подразумевает, что большие и малые доходы облагаются подоход-

ным налогом в одинаковой процентной доле. Но это лицемерное «равенство». Зарплату трудящихся *дважды облагают налогом*. Сначала снимают единый социальный налог (ЕСН) с фонда оплаты труда — 26,2% (теперь 34%), а потом еще с зарплаты 13% — подоходный налог. Получается, что трудящийся отдает со своих доходов почти 50%. А человек, доходы которого складываются из дивидендов, бонусов, банковского процента или с аренды собственности (именно эти доходы превалируют в доходах богатых групп), — платит с них максимум 13% (если он хранит свой вклад под проценты Центробанка, то вообще не платит налогов, если занимается предпринимательством — то 6%, с дивидендов налог составляет 9%, с аренды собственности — 13% и т.д.).

Таким образом, наша «плоская шкала» налогообложения *на практике оказывается регрессионной*, предоставляя преференции богатым.

Границы неравенства

Каким должно быть неравенство?

Участники развернувшейся сегодня по этому вопросу дискуссии так или иначе оперируют понятием справедливости. Но это понятие тесно связано с историческими традициями общества, с тем, что конкретный человек или группа населения понимает под справедливостью, с установившимся общественным согласием по этому поводу.

Можно, конечно, ориентироваться на средний показатель неравенства стран *OECD*, в коэффициентах фондов равный 8,7. Однако если оставить в стороне вербальные суждения на этот счет, то сегодня в отечественных исследованиях, основывающихся на статистических расчетах, можно найти и более веские и объективные причины для определения таких ориентиров.

Выявленные в наших работах с А.Я. Кируты статистические зависимости позволяют говорить *об исключительной значимости фактора неравенства в российских условиях*. При оптимальном перераспределении доходов, снижающем величину коэффициента дифференциации до 7–10, рост ВВП в 2000–2007 гг. *мог бы быть выше фактического на 30–50%*. А при годовом росте реальных доходов на 10%, в принципе, можно было бы выйти на положительный естественный прирост населения. Таким образом, параметры распределительных механизмов, когда неравенство находится в пределах значений 7–9 для коэффициента фондов, *оптимально* как в экономическом, так и в общестратегическом (в т.ч. геополитическом) плане. Именно при таких параметрах распределения большая часть населения сможет реализовывать свои чаяния в экономическом и репродуктивном поведении, сохранении своего здоровья, наращивании человеческого потенциала и т.п. Такие параметры и будут общественно справедливыми.

Это *ключевой момент*, носящий системный характер в решении задач ускорения экономического роста и изменения направления вектора демографической динамики. И расчеты показывают принципиальную возможность такого перераспределения, основанного на перестройке распределительных механизмов и введении прогрессивной шкалы налогов (в пределах существующих в Европе и США нормативов), когда одновременно с увеличением доходов малоимущих происходит сокращение разрыва в темпах роста доходов богатых и бедных.

Таким образом, сегодня основная проблема неравенства и бедности населения России лежит не в плоскости недостатка ресурсов, а в *механизмах их распределения и перераспределения*. Этот вывод представляется очень важным в условиях, когда кризис ограничивает возможности дальнейшего роста бюджетных расходов государства на социальные нужды, требуя радикальной перестройки распределительных отношений.

Перераспределение доходов — это их *ключевой*, системный и принципиально важный *способ* создания оптимальных условий для ускорения экономического роста и изменения направления вектора демографической динамики. Без увеличения налоговой нагрузки на сверхдоходы и увеличения доходов малоимущих мы проблему нарастающей относительной бедности и увеличивающегося разрыва бедные—богатые не решим.

Понятно, что подобный сценарий нельзя претворить в жизнь не только без реформы механизма налогообложения, но и других каналов перераспределения доходов.

Основной путь корректировки распределительных механизмов — это механизмы перераспределения доходов в систему «налогообложение — социальные льготы». В странах с рыночной экономикой уже в течение длительного времени осуществляется государственное регулирование, направленное на выравнивание материального положения различных доходных групп населения, где прогрессивная шкала налогов признается наиболее важной частью механизма перераспределения доходов.

Из более чем 200 стран 15 не имеют НДФЛ, 30 — имеют плоскую шкалу, более 150 — прогрессивную, и *только одна РФ* — регрессионную. Для примера, в *таблице 3* приведены ставки подоходного налога в некоторых развитых странах.

Т а б л и ц а 3

Подоходный налог в некоторых странах

Страны	Размер подоходного налога, в %
США	15–35 (в связи с кризисом увеличен до 39)
Великобритания	от 0–40 (в связи с кризисом увеличен до 50)
Франция	5,5–40
Германия	0–42
Китай	5–45
Япония	5–50
Австрия	21–50
Нидерланды	0–52
Швеция	0–57
Дания	38–59 (в связи с кризисом увеличен до 65)

Источник: <http://www.worldwide-tax.com>

А эффективность государственного регулирования можно показать на примере США, где такое выравнивание распределения доходов, при переходе в результате перераспределения от первоначальных рыночных к располагаемым доходам, привело к снижению децильного коэффициента в 4,5 раза (с 67,6 до 14,7) и к повышению доходов нижней бедной группы почти в 5 раз.

У нас же налогообложение неравенство увеличивает.

Таким образом, необходима радикальная смена парадигмы социально-экономической политики и ее переориентации на нужды большинства

населения, которая невозможна без радикальной перестройки распределительных отношений. И наши расчеты доказывают принципиальную возможность такого перераспределения, основанного на перестройке распределительных механизмов (в пределах существующих в Европе и США нормативов), когда одновременно с увеличением доходов малоимущих происходит сокращение разрыва в темпах роста доходов богатых и бедных.

* * *

Завершая, отметим необходимость осознания, что наиболее запущенной областью, где в первую очередь и более всего нужна модернизация и инновационные решения, является социальная политика и жизненно важные ее направления — социальная и демографическая политика. Однако осуществляемые здесь мероприятия *не подчинены внятной стратегии*.

Так, отсутствие продуманной системы выравнивания доходов и имущественного положения различных слоев населения приводит и будет приводить в дальнейшем к углублению разрыва между наиболее обеспеченными и беднейшими слоями. Одновременно будет создаваться мультипликативный эффект поляризации, поскольку с течением времени богатейшие слои будут непрерывно наращивать свои возможности как за счет выгодных вложений имеющихся средств в экономику, так и вследствие несомненных преимуществ в получении образования, поддержания здоровья, развития личности и быстро нарастающего социального капитала. А это приведет к дальнейшему росту неравенства и нарастанию дисфункций основной массы населения.

Основной принципиальный вывод: положения взятой на вооружение Правительством доктрины, согласно которой «снижение дифференциации доходов населения является крайне сомнительной целью социальной политики» и «вмешательство государства в перераспределение доходов отрицательным образом влияет на стимулы к труду», глубоко ошибочны. Они *не имеют подтверждения ни в теории, ни в практике*.

Ключ к решению рассмотренных проблем мы видим в принципиально новом подходе к формированию распределительных отношений и в первую очередь — к реформированию налоговой и бюджетной политики. В действующей сейчас налоговой системе совокупная налоговая нагрузка на доходы мало- и среднеобеспеченной части населения значительно превосходит налоговую нагрузку на богатых. Социально ориентированная налоговая система, напротив, должна ограничивать концентрацию доходов у богатых и использовать перераспределение доходов как инструмент для развития нерыночных институтов социальной сферы, обеспечения равенства возможностей и создания институциональной среды, наиболее благоприятной для расширения и мотивации развития функциональных возможностей всего населения, а не только его наиболее преуспевающей части.

Разработка нового механизма перераспределения доходов с институциональной точки зрения требует детальной проработки затронутых проблем и определения конкретных мероприятий по реформированию распределительных отношений и их системной увязке в единую программу, что требует, естественно, дальнейших исследований и расчетов. И что немаловажно — совершенствование методологии статистических измерений социальной сферы, основанной на дифференцированных показателях и современных экономико-математических методах и моделях.