

Глава 3

Более эффективная и справедливая поддержка трудоспособного населения

Высокие темпы экономического роста в период до 2008 года с начала нового тысячелетия привели к снижению бедности. Финансовый кризис прервал эту тенденцию к снижению, но не привел к резкому повышению уровня бедности. Тем не менее, в России сохраняется большое неравенство в уровне доходов. Риск бедности особенно высок среди детей. Система социальной поддержки в России не ориентирована на население трудоспособного возраста, которое, если не страдает физическими или умственными недостатками, в целом не считается заслуживающей социальной поддержки. Кроме того, система социальной защиты практически не имеет возможности заниматься перераспределением. Социальные пособия часто не носят адресного характера, а отчисления на социальное страхование в 2010 году выплачивались с доходов, до 1,5 раз превышающих средний заработок.

В 2005 году была проведена реформа по монетизации льгот, которые представлялись в натуральном виде. Эта процедура способствовала увеличению прозрачности расходов. Но неэффективность и отсутствие адресности социальных расходов ограничивают возможности для решения проблемы бедности среди населения трудоспособного возраста. Обострение демографических проблем также требует дополнительных расходов на такие меры, как пособия для детей дошкольного возраста, что должно помочь родителям выбрать оптимальное соотношение между работой и семейными обязанностями.

В данной главе рассматриваются тенденции и текущие данные по распределению доходов и уровню бедности, а также действующие меры социальной политики и недавние попытки найти более эффективные пути распределения государственных ресурсов и направить их наиболее нуждающимся, в частности, семьям с детьми. В заключение приводится краткое изложение основных проблем и возможные пути проведения реформ, направленных на развитие такой системы социальной защиты, которая бы более эффективно поддерживала население трудоспособного возраста.

1. Введение

Высокие темпы экономического роста вплоть до конца 2008 года способствовали снижению бедности в России по критериям *абсолютной бедности*. Последовавшее в 2009 году резкое замедление темпов экономического роста не привело к значительному росту общего уровня бедности, поскольку изменения на рынке труда в основном включали в себя сокращение рабочего дня, а не увольнения (Глава 1), а также благодаря тому, что пенсионные выплаты возросли почти на 50% по сравнению с 2007 годом (Глава 4)¹. Тем не менее, рост экономического благосостояния оказывает лишь относительное влияние на уровень *относительной бедности*. С начала нового тысячелетия доходы бедных в России увеличились до определенной степени, но другие слои населения прибавили в своих доходах по меньшей мере столько же, в связи с чем существенных изменений в высоком неравенстве доходов не произошло.

Перераспределительные функции существующей системы налогообложения/льгот в России ограничены. Система социального обеспечения унаследовала пережитки советской эпохи в виде системы “привилегий” (например, жилищно-коммунальные субсидии), которые распространяются на лиц с физическими или психическими нарушениями, но также и на лиц с особым послужным списком и/или профессиональными льготами (которые не обязательно являются беднейшими слоями населения). Также действует довольно универсальная пенсионная система (Глава 4), ряд программ страхования для населения трудоспособного возраста и, в объеме совокупных расходов, несколько небольших адресных программ для семей с низкими доходами. Наконец, финансирование социальной поддержки предполагает значительное распределение доходов от добычи природных ресурсов по всей стране, но в остальном система носит регрессивный характер, с фиксированной ставкой подоходного налога и взносами на социальное обеспечение, которые взимаются с доходов, до 1,5 раз превышающих среднюю заработную плату.

Реформы продолжаются, и с 2005 года достигнут некоторый прогресс в отношении повышения прозрачности, эффективности и достижения адресности льгот путем их монетизации. По сравнению с общими расходами на социальные нужды, эта «монетизация» была довольно ограниченной по масштабам, к тому же категорийный характер льгот и пособий в корне остался прежним; независимо от того, выплачиваются они в денежной или неденежной форме, их получают льготники независимо от уровня дохода (за исключением некоторых случаев, например, пособия на детей).

Риск бедности особенно высок среди детей и лиц трудоспособного возраста, которые не могут претендовать на льготы на основе выслуги лет или специфики профессиональной деятельности. И вообще, система социальной защиты не ориентирована на население трудоспособного возраста, и это, возможно, способствовало как повышенному риску бедности у семей, так и решению молодых людей отложить на более позднее время рождение детей и/или обзавестись меньшим их количеством. Невзирая на фиксируемое увеличение рождаемости в последнее время, демографические тенденции обуславливают необходимость реформировать существующую систему социальной защиты.

Эта глава не претендует на полный анализ всего круга социальных проблем, с которыми сталкивается Российская Федерация. В частности, гораздо более подробного рассмотрения, чем позволяет формат этой работы, заслуживают жилищные субсидии, а также реформа жилищной политики. Глава начинается с обзора тенденций в распределении доходов и бедности. Здесь рассматриваются сильные и слабые стороны тех или иных имеющихся данных, а также представлена информация об особенностях тех групп населения, которые больше всего подвержены риску бедности; дается оценка масштабов бедности и описываются региональные отличия и условная вероятность попадания в категорию бедности и выхода из нее. Далее в главе описываются социальные расходы, их финансирование и идущая реформа, направленная на повышение эффективности и адресности системы социальной защиты. В четвертом разделе главы приведен краткий анализ распределения приоритетов между работой и семейными обязанностями, а также результатов последних реформ, призванных помочь родителям иметь столько детей, сколько они пожелают и когда они этого пожелают (OECD, 2011a), и пути решения вопроса о стабильно низком уровне рождаемости.

2. Неравномерное распределение доходов и бедность

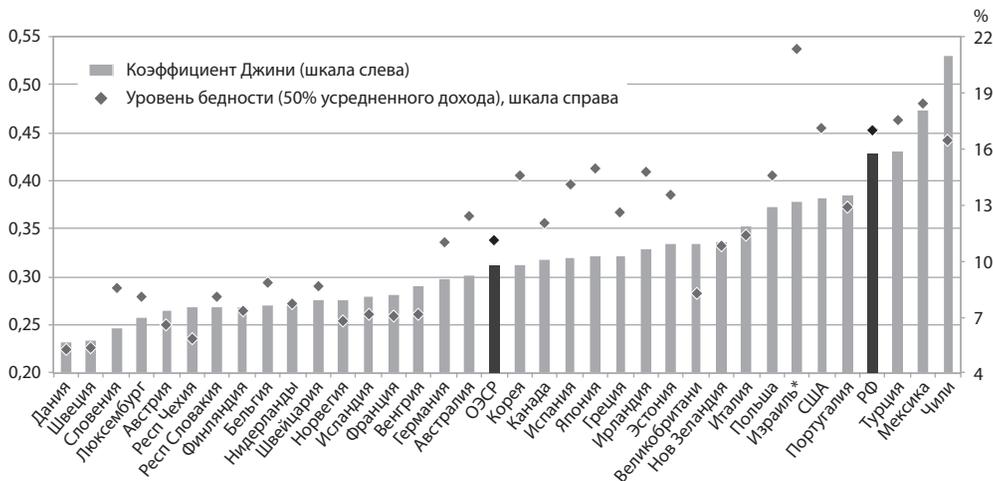
Неравенство доходов

Неравенство в доходах в России огромно и в сравнении с другими странами превышает показатели всех стран ОЭСР, за исключением Чили и Мексики. Уровень бедности также один из самых высоких по сравнению со странами ОЭСР (Рис. 3.1). Показатель относительной бедности, который определяется по 50% выравненного среднего дохода домохозяйств, в 2008 году составлял около 17%; этот показатель сопоставим с уровнем относительной бедности в Чили, Мексике, Турции и Соединенных Штатах, но не так высок, как в Израиле (OECD, 2008a и 2010a).

Ввиду больших отличий в Российской Федерации в заработке (Глава 2) не удивительно, что коэффициент Джини, характеризующий неравенство в доходах, составляет почти 43%, что значительно выше среднего показателя по ОЭСР — 31%. Исходя из имеющихся сведений о доходах, полученных на основе небольшого набора данных панельного обследования, коэффициент Джини на 5 процентов превышает (Рис. 3.2) статистические данные Росстата о распределении доходов и бедности (Врезка 3.1). Согласно другим источникам, в действительности разброс доходов гораздо шире: из-за недостатков выборки РМЭЗ и методологии, лежащей в основе получения официальной статистики, которые влияют на точность измерения высокого уровня доходов, «реальный» коэффициент неравенства доходов Джини может достигать почти 60% (Yemtsov, 2008).

Рис. 3.1. **Высокий уровень бедности и широкий диапазон распределения доходов по сравнению с большинством стран ОЭСР**

Неравенство доходов (коэффициенты Джини) и уровень относительной бедности



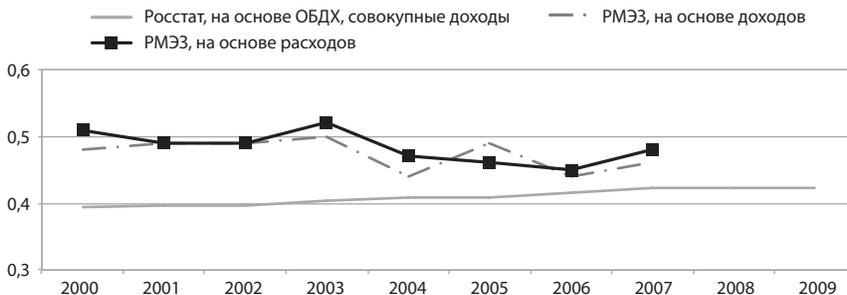
Примечание: страны ранжированы в порядке возрастания коэффициента неравенства доходов Джини. Показано распределение располагаемого домохозяйством дохода в денежном выражении между людьми, при этом с каждым человеком соотнесен доход домохозяйства, в котором он проживает, с поправкой на размер домохозяйства.

*Информация о данных по Израилю: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

Источники: OECD (2008a; 2009a; 2009b; 2010a и 2010b) и данные Росстата.

Рис. 3.2. Различия в доходах в новом тысячелетии практически не изменились

Коэффициенты неравенства Джини на основе различных источников (Росстат, РМЭЗ) и концепций (расходы и доходы)



Источники: На основе данных Денисовой (Denisova, 2011) и Росстата (2010а).

Врезка 3.1. Источники данных, используемые для измерения бедности и неравенства доходов в Российской Федерации

С 1997 года ежеквартальное обследование бюджетов домохозяйств (ОБДХ) с объемом выборки 50 000 домохозяйств составляет основу статистики совокупных расходов, а также официальных данных об уровне бедности и неравенстве доходов. Данные содержат подробную информацию о расходах и переводах (на основе дневников), но корректируются сложным и непрозрачным способом с учетом погрешностей выборки и отказов респондентов от участия в обследовании. Единственным источником данных о совокупном доходе российских домохозяйств является баланс их денежных доходов (и расходов); Росстат составил эту базу данных на основе всех имеющихся источников информации (включая обследования заработной платы) как на национальном, так и на региональном уровне. Эти два источника затем «объединяются» для оценки распределения доходов на основе данных ОБДХ, при этом считается, что средний доход домохозяйства равен доходу, рассчитанному на основе баланса денежных доходов. В этом процессе приходится принимать довольно произвольные решения, что вызывает вопросы о качестве данных (World Bank, 2005; и Yemtsov, 2008). При наличии необходимых средств Росстат надеется в будущем компенсировать отсутствие подробных данных о доходах за счет проведения обследования доходов с выборкой в 160 тысяч домохозяйств.

В апреле-мае 2003 г. Росстат провел обследование 45 000 домохозяйств в рамках собственного Национального обследования благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах (НОБУС). В анкеты для домохозяйств и индивидуальных респондентов были включены подробные вопросы о составе домохозяйства, структуре

Врезка 3.1. Источники данных, используемые для измерения бедности и неравенства доходов в Российской Федерации (продолжение)

расходов и доходов, а также других темах, включая получаемые домохозяйствами различные пособия и скидки, а также статус взрослых членов семьи на рынке труда. Несмотря на то, что данные уже немного устарели, если учесть размер и географическое распределение респондентов НОБУС считается особенно подходящим для регионального анализа по 46 регионам, участвовавшим в обследовании (Denisova and Kartseva, 2005; и Denisova, 2011).

Еще одним источником данных о доходах и расходах является Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения – РМЭЗ, который проводится Институтом социологии Российской Академии наук совместно с Центром исследования населения при Университете Северной Каролины. РМЭЗ представляет собой панельное исследование с 16 волнами, охватывающее период 1992-2007 гг.; сбор данных в 1993 году осуществлялся тремя заходами, однако отсутствуют данные за 1997 г. и 1999 г. С 2000 года сбор данных осуществлялся ежегодно (Artamonova *et al.*, 2007). Объем выборки небольшой и включает около 4 000 домохозяйств, что составляет примерно 10 000 человек. Выборка смещена в сторону населения с низкими доходами (не охватывая тех, кто сменил место жительства, и новостройки, в которых обычно проживают семьи с более высокими доходами). РМЭЗ не представляется репрезентативным на региональном уровне в основном из-за низкой доли ответивших и высокого уровня отсева в крупных городах. Опять же, анкета достаточно полная в отношении дохода с точки зрения заработной платы и других доходов взрослого населения (со специальным разделом о мелких фермерских хозяйствах) и структуры расходов, включая подробные вопросы о потреблении продуктов питания за последние семь дней и потреблении непродовольственных товаров за последние три месяца.

С точки зрения размера выборки, ОБДХ и НОБУС предпочтительнее, чем РМЭЗ, особенно, когда речь идет о региональном анализе. Однако данные НОБУС относятся только к 2003 году. Поэтому в данной работе по возможности используются данные ОБДХ. Данные РМЭЗ упрощают панельный анализ, и сведения этого обследования о доходах использованы для расчета показателей относительной бедности в соответствии с широко распространенной методологией ОЭСР (Denisova, 2011; и OECD, 2008a).

По данным Росстата, в 2008 году в России на долю 20% наиболее обеспеченного работающего населения приходилось почти половина национального дохода, а на долю квинтиля ниже – только 20% дохода. На долю 60% оставшейся части населения приходилось только 30% от всего дохода, а на долю наименее обеспеченных граждан – только 5% (Приложение 3.A1, Таблица 3.A1.1).

Независимо от источника и используемых данных о доходах, все показатели указывают на сохранение с 2000 г. значительных различий в

доходах (Рис. 3.2). По данным Росстата, коэффициент Джини заметно увеличился в начале 1990-х годов и был относительно устойчивым до 1993 г. (Приложение 3.А1, Таблица 3.А1.1). Доля доходов наиболее обеспеченного населения увеличилась с 33% в 1989 г. до 47% в 1995 г. и сохраняется на этом уровне; доля доходов наименее обеспеченного населения сократилась почти с 10% в 1989 г. до 5-6% в 1993-1994 гг. и сохраняется на этом уровне до настоящего времени (Приложение 3.А1, Таблица 3.А1.1).

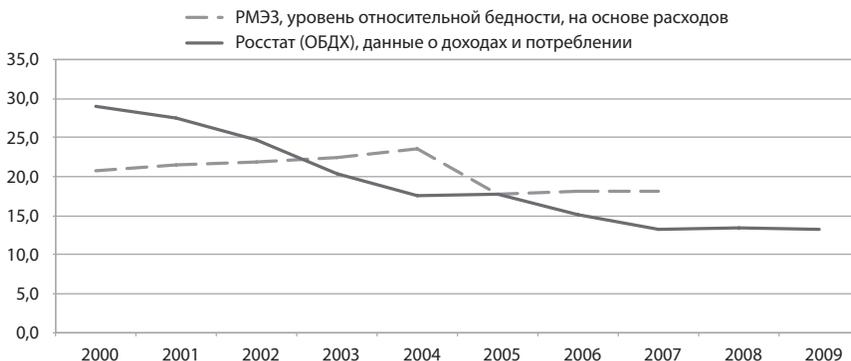
Относительная и абсолютная бедность

Сравнение индикаторов бедности по странам-членам ОЭСР основано на показателе *относительного дохода*, со стандартным показателем относительной бедности ОЭСР, представляющим собой «выравненный» (с учетом размера домохозяйства) доход домохозяйств ниже 50% медианы (ОЕСД, 2008а). Ряды уровня относительной бедности, показанные на Рис. 3.3, основаны на данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (Врезка 3.1 и Denisova, 2011).

Уровень относительной бедности (по данным РМЭЗ) вырос с 20% в 2000 г. почти до 25% в 2004 г., но с тех пор упал ниже 20% (Рис. 3.3), при этом между показателями, рассчитанными на основе доходов и расходов, существует незначительная разница (Приложение 3.А1, Таблица 3.А1.2). Несмотря на снижение бедности в последние годы до 16,5%, уровень относительной бедности в России (на основе данных

Рис. 3.3. Абсолютная бедность снизилась в начале нового тысячелетия, но почти отсутствует рост относительного дохода бедного населения

Показатели относительной и абсолютной бедности на основе данных ОБДХ и РМЭЗ.



Источники: На основе данных Денисовой (Denisova, 2011); готовящаяся к публикации работа Денисовой и Дорофеевой; Росстат (2011а).

РМЭЗ) остается высоким по сравнению со средним показателем по ОЭСР в 10,6% в 2005 году (ОЕСД, 2008а).

За период 2000-2005 гг. доходы росли более или менее одинаковыми темпами в группах с разным уровнем дохода, но только в 2005 г. стали увеличиваться доходы в группах менее обеспеченного населения, что привело к снижению уровня относительной бедности. По данным Денисовой (Denisova, 2011), в 2006-2007 гг. доходы 5% наименее обеспеченных граждан повышались приблизительно на 20% в год, тогда как доходы в группах более обеспеченного населения росли в среднем на 12,5% в год.

Ввиду неравномерного распределения доходов и большой группы малоимущих граждан, для измерения бедности в абсолютном выражении используется прожиточный минимум (Врезка 3.2). На Рис. 3.3 видно, что если относительная бедность до 2005 года медленно шла вверх, показатель абсолютной бедности, рассчитанный по минимальной корзине товаров и услуг (прожиточный минимум, рассматриваемый ниже), сократился с 29% в 2000 году до 13,4% в 2009 г. Тенденция на снижение за указанный период подтверждается данными по доходам РМЭЗ.

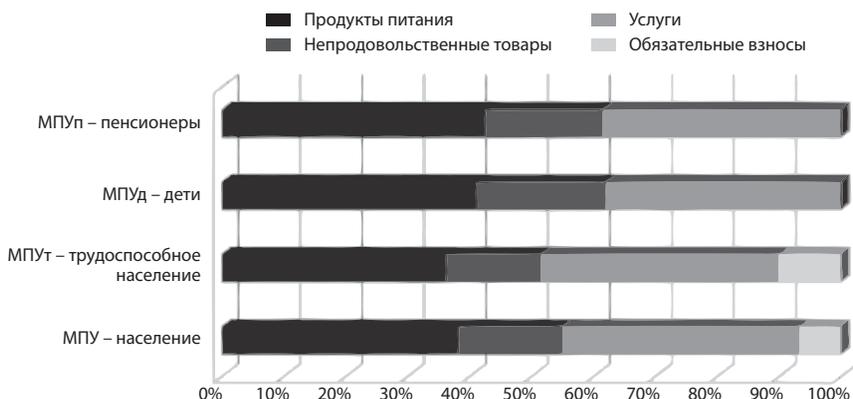
Врезка 3.2. Минимальный прожиточный уровень

Минимальный прожиточный уровень (МПУ) играет ключевую роль в Российской Федерации как при оценке бедности, так в усовершенствовании мер политики через связи с предоставлением права на получение пособия. Официальная черта бедности была установлена в 1992 году и в последний раз пересматривалась под руководством Министерства здравоохранения и социального развития в 2005 г. Значение МПУ обновляется каждый квартал с учетом цен и изменения стоимости жизни.

МПУ базируется на трех минимальных потребительских корзинах с подробным перечнем продуктов (основные продукты в скобках): 1) продукты питания (хлебобулочные изделия, картофель, овощи, мясопродукты, рыбопродукты, молочные продукты, яйца и т.д.); 2) непродовольственные товары (одежда и обувь, школьно-письменные товары, предметы гигиены, медицинские товары и товары для дома) и 3) услуги (жилье, коммунальные расходы, водоснабжение, транспортные услуги, услуги культуры и другие виды услуг, составляющие 15% от общей величины расходов на услуги). Кроме этого, для трудоспособного населения принимаются во внимание расходы на обязательные взносы. Официальные корзины продуктов питания и непродовольственных товаров определяются специалистами, а не на основе исследования домашних хозяйств (подробнее см. World Bank, 2005). В целом продукты питания составляют около 45% от общего размера минимального прожиточного уровня, а стоимость услуг – около 35%.

Врезка 3.2. Минимальный прожиточный уровень (продолжение)

Структура минимального прожиточного уровня, IV квартал 2009 г.



Источник: Росстат (2010b).

МПУ устанавливается для взрослого трудоспособного населения (МПУт), пенсионеров (МПУп) и детей (МПУд). Кроме этого, каждый из 83 регионов устанавливает собственный МПУ в соответствии с федеральными нормами. В целом, МПУ для пенсионеров составляет около 70% от МПУт, а МПУ для детей – почти 90% от МПУт. Однако эти данные изменяются в зависимости от региона (см. таблицу ниже). Например, в Самарской области и в Татарстане (в 2008 году в обоих регионах побывали представители ОЭСР), МПУд равен примерно 87% МПУт, а в Москве – 83%. При этом в Самаре МПУп составляет около 74% МПУт, а в Москве и Татарстане – только 65%. Поскольку МПУ иногда увязывается с предоставлением пособия (например, пособие на ребенка), то размер пособий также разный в зависимости от региона.

Минимальные прожиточные уровни групп населения в разных регионах, IV квартал 2009 г.

	Трудоспособное население			
	Население	Трудоспособное население	Дети	Пенсионеры
	МПУ	МПУт	МПУд	МПУп
Российская Федерация	5 144	5 562	4 922	4 091
Московская область	5 850	6 557	5 452	4 256
Самара	5 408	5 943	5 215	4 373
Татарстан	4 101	4 522	3 911	2 965

Источник: Росстат (2010b).

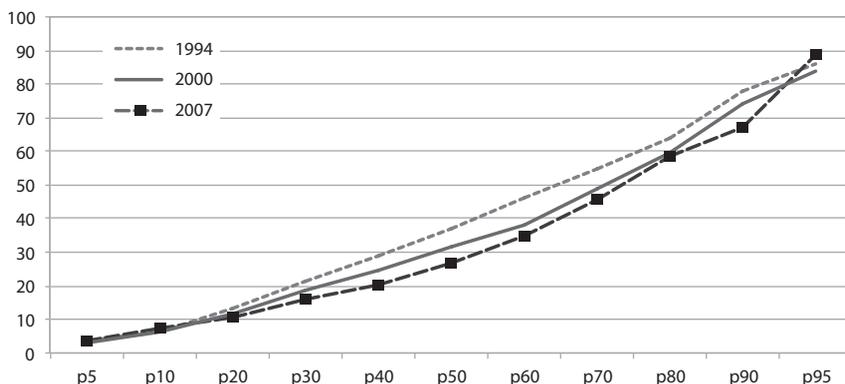
Государственными мерами удалось сдержать повышение уровня бедности в условиях экономического кризиса. С 2007 г. уровень абсолютной бедности, по данным Росстата, практически не изменился и составляет около 13%. Институт исследования стран с переходной экономикой Банка Финляндии (BOFIT, 2010) предполагает, что без резкого повышения размера пенсии (Глава 4), уровень *абсолютной* бедности вырос бы до 17%. Всемирный Банк (World Bank, 2010) прогнозирует продолжение снижения уровня абсолютной бедности до 10% в 2011 г.

Разрывы бедности

По сравнению с серединой 1990-х годов, в 2007 г. в России стало меньше граждан, живущих в бедности, а доходы малоимущих стали ближе к черте бедности, чем в предыдущие годы. На Рис. 3.4 показан разрыв бедности относительно порога абсолютной бедности (с учетом региональных цен) за 1994, 2000 и 2007 гг. В 2007 г. медиана разрыва бедности, измеренная на 50-м процентиле группы граждан в абсолютной бедности, составила 27% от порога бедности по сравнению с разрывом в 31% в 2000 г. и 37% в 1994 г. (медианный разрыв бедности был больше в 1996 г., Denisova, 2011). Таким образом, процент абсолютной бедности не только снизился, но и стал менее выраженным. В 2007 г. доходам 20% малоимущих нужно было вырасти до 10% МПУ, чтобы достичь порога абсолютной бедности, а доходам примерно 75% неимущего населения для этого нужно было вырасти чуть меньше, чем

Рис. 3.4. С 1994 г. разрывы бедности для большей части малоимущего населения снижаются

Разрывы бедности, абсолютная бедность, по процентилю доходов, 1994, 2000 и 2007 гг.



Источник: на основе данных Денисовой (Denisova, 2011).

на 50% МПУ. Однако доходы 5% малоимущих граждан были ниже порога абсолютной бедности на 90% МПУ².

Кто такие малоимущие?

В Таблице 3.1 видно, что в абсолютном выражении уровень бедности с 2000 г. снижается во всех группах населения (Росстат, 2008а). В 2008 г. доходы у 13,4% населения были ниже МПУ. Выше всех риск бедности для детей до 16 лет: 18,3% из них (проживающие в семьях) имели доходы ниже, чем МПУд (Врезка 3.2 выше). Структура бедности молодежи (возрастная группа 16-30 лет) и граждан допенсионного возраста (30-60 лет для мужчин и 30-55 для женщин) отражает структуру населения в целом. Пенсионеры оказываются более состоятельными, чем население в целом: в 2008 г. доходы ниже МПУп имели 8,4% граждан пенсионного возраста, и эта доля должна значительно снизиться с повышением размера пенсионных выплат в 2009 г.

Таблица 3.1. В наибольшей степени подвержены риску бедности в России дети и молодежь

Население с доходами ниже прожиточного минимума в процентах от группы населения¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Общее население	29,0	27,5	24,6	20,3	17,6	17,7	15,2	13,3	13,1
Дети (<16)	33,7	32,7	28,7	24,2	21,0	22,1	19,0	17,4	18,3
Молодежь (16-30)	28,9	27,6	25,3	20,7	18,1	18,0	15,3	13,3	13,2
Лица допенсионного возраста (мужчины 30-60; женщины 30-55)	30,5	28,9	25,7	21,2	18,2	18,3	15,7	13,7	13,2
Пенсионеры (мужчины старше 60; женщины старше 55)	20,9	19,2	17,2	14,4	12,4	11,9	10,4	9,2	8,4

1. В пересчете на численность это означает, что в 2007 г., к примеру, доходы 18,9 млн. человек в России были ниже прожиточного минимума. В этом же году доходы были ниже прожиточного минимума у 4 млн. детей, 4,7 млн. человек в возрасте от 16 до 30 лет, 7,5 млн. человек допенсионного возраста и 2,7 млн. пенсионеров.

Источник: Росстат (2009а и 2010а).

Эта общая картина подтверждается более детальным анализом факторов, определяющих распространённость бедности. Из Таблицы 3.2 видно, что занятость, присутствие пенсионеров в домашних хозяйствах, сельскохозяйственное производство для собственных нужд и проживание в городских районах – вот факторы, существенно снижающие риск бедности. Присутствие неработающего взрослого человека в домохозяйстве повышает риск бедности, тогда как занятость члена семьи в относительно низкооплачиваемом государственном секторе не оказывает статистически значимого эффекта на процент абсолютной бедности.

Со временем факторы занятости и присутствия пенсионера в домохозяйстве стали оказывать самое большое влияние на снижение уровня бедности. Эффект сельскохозяйственного производства для собственных нужд остается статистически значимым, но уменьшается с 1994 г. (семьи во всех группах по доходу занимаются сельским хозяйством на небольших участках земли, но, в основном, это касается малоимущих семей). Высшее образование также снижает риск бедности, но его эффект уменьшается с течением времени, а статистическая значимость ослабевает³. Это может указывать на значение быстрого роста заработка в неформальном секторе в городских районах, где занятость меньше зависит от уровня образования (в отличие от государственного сектора, где заработная плата растёт ограниченными темпами).

Чем больше домохозяйство, тем меньше риск бедности (Таблица 3.2). Этот факт связан с присутствием в домохозяйстве трудоспособных взрослых людей или пенсионеров. Присутствие детей, напротив, значительно увеличивает процент бедности, хотя его эффект заметно меньше, чем эффект от присутствия в домохозяйстве пенсионера для снижения уровня бедности. Домохозяйства, глава которых женщина или мужчина пенсионного возраста (проживающий один или с супругой (супругом)), с меньшей степенью вероятности являются малоимущими, чем домохозяйства с взрослыми мужчинами трудоспособного возраста во главе, хотя эффект этого фактора невелик. Пол главы домохозяйства трудоспособного возраста не имеет статистически значимой разницы в отношении процента бедности. Присутствие в домохозяйстве взрослого человека со слабым здоровьем тоже не ведёт к статистически значимому эффекту для процента абсолютной бедности (В Приложении 3.А2 кратко изложены данные по условным вероятностям попадания в бедность и выхода из нее).

Таблица 3.2. Проживание в больших домохозяйствах, в городских районах, занятость, присутствие пенсионера в домохозяйстве и занятие сельским хозяйством для собственных нужд значительно снижает риск бедности

Пробит-регрессия для определения детерминантов процента абсолютной бедности; предельные эффекты существенных характеристик¹

	1994 (N = 10 676)	2000 (N = 9 885)	2007 (N = 11 847)
Год (N = объем выборки ²)			
Размер домохозяйства, количество человек в домохозяйстве	-0,021 [0,007]***	-0,025 [0,011]**	-0,01 [0,003]***
Количество детей до 7 лет в домохозяйстве	0,06 [0,015]***	-0,01 [0,019]	0,015 [0,007]**
Количество детей 7-18 лет в домохозяйстве	0,038 [0,012]***	0,01 [0,016]	0,019 [0,006]***
Глава домохозяйства – взрослая женщина ³	0,033 [0,031]	0,026 [0,027]	0,008 [0,006]
Глава домохозяйства – мужчина пенсионного возраста ³	-0,122 [0,014]***	0,008 [0,028]	-0,015 [0,007]**
Глава домохозяйства – женщина пенсионного возраста ³	-0,11 [0,014]***	-0,005 [0,029]	-0,017 [0,005]***
Доля работающих взрослых	-0,169 [0,037]***	-0,051 [0,023]**	-0,081 [0,012]***
Доля безработных взрослых, по определению Международной организации труда	0,301 [0,040]***	0,295 [0,049]***	0,083 [0,021]***
Доля взрослых с плохим состоянием здоровья	0,098 [0,029]***	0,05 [0,031]	0 [0,013]
Доля пенсионеров	-0,179 [0,038]***	-0,285 [0,029]***	-0,087 [0,014]***
Доля взрослых, занятых в государственном секторе	0,038 [0,018]**	0,051 [0,022]**	0 [0,007]
Доля взрослых с высшим образованием	-0,131 [0,027]***	-0,204 [0,039]***	-0,021 [0,010]*
Доля взрослых, имеющих только среднее образование	0,033 [0,028]	0,131 [0,026]***	0,017 [0,009]*
Домохозяйство, занимающееся сельским хозяйством для собственных нужд	-0,099 [0,014]***	-0,09 [0,028]***	-0,025 [0,005]***
Домохозяйство, проживающее в городском районе	-0,061 [0,025]**	-0,046 [0,029]	-0,034 [0,013]***

1, Среднеквадратические ошибки в скобках; * значимость при 10%; ** значимость при 5%; *** значимость при 1%,

2, Средний размер домохозяйства в выборке – 2,75 человека, Почти одна треть из них имеет детей в возрастной группе 7-18 лет (23% имеют 1 ребенка, 8% – двух детей и только 1% имеет 3 детей и больше); около 20% домохозяйств имеют детей, не достигших 7 лет (18% имеют одного ребенка, а 2% – 2 детей в этой возрастной группе), Главой около 60% домохозяйств является взрослый мужчина, 12, 13, и 14% – мужчина на пенсии, женщина на пенсии и взрослая женщина, соответственно, Две третьих домохозяйств в выборке проживают в городских районах, Почти две трети взрослых в выборке работают: 60% имеют работу и менее 5% – безработные по определению МОТ, Средняя доля в домохозяйстве взрослых, работающих в государственном секторе, составляет 26%; 14% домохозяйств занимаются сельским хозяйством для собственных нужд, В среднем, отношение получающих пенсию к взрослым в домохозяйстве составляет около 40%, Средняя доля взрослых с плохим состоянием здоровья – 18%, Средняя доля взрослых, окончивших только среднюю школу, составляет 11% и 15% в малоимущих семьях, Доля взрослых с высшим образованием составляет в среднем 16%,

3, Справочные категории для типов домохозяйств: глава домохозяйства – взрослый мужчина,

Источник: Denisova (2011),

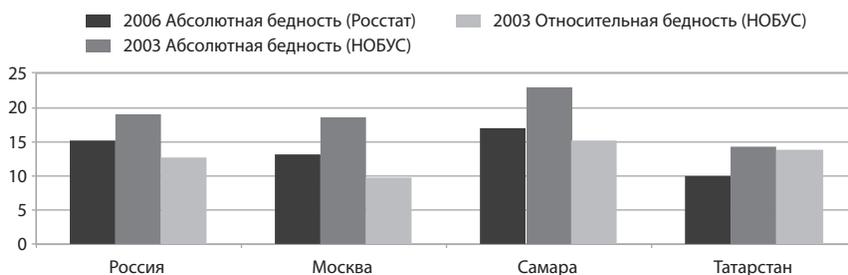
Региональные отличия

Неравенство доходов преобладает в регионах, где до недавнего времени наблюдались самые высокие темпы роста. По данным Росстата (2007а), самое большое неравенство по доходам отмечается в Москве, где коэффициент Джини составил 0,56 в 2006 г., тогда как в других регионах этот коэффициент колебался от 0,46 до 0,32. Коэффициент Джини в Самаре (0,43) и Республике Татарстан (0,4) находился вблизи среднего значения по России (0,41), а в 20 регионах (менее экономически развитых) составил от 0,35 и меньше.

Уровни абсолютной бедности в регионах России также отличаются (Росстат, 2007а). В 2007 г., по данным Росстата, уровень абсолютной бедности составил 15,3% по Российской Федерации в целом; самый высокий уровень – 57% – был зарегистрирован в Ингушетии (по Чечне данных нет), а самый низкий (9,7%) – в г. Санкт-Петербурге. Татарстан имел второй самый низкий уровень бедности в России; в Москве уровень бедности также был ниже среднего, а в Самаре – на два процента выше среднего по стране (Рис. 3.5).

Рис. 3.5. Уровень бедности в Москве ниже среднего по стране

Уровни абсолютной и относительной бедности в Российской Федерации, Москве, Самаре и Татарстане



Примечание: по данным Росстата, в 2003 г. уровни бедности составили: 20,3% в России; 18,6% в Москве; 21,1% в Самаре; и 19,2% в Татарстане.

Источники: Denisova (2011) и Росстат (2008а).

Данные НОБУС упрощают рассмотрение региональных различий в уровнях относительной бедности. По сравнению с уровнями абсолютной бедности, региональные различия уровней относительной бедности варьируются меньше, от 8% до 18% (Denisova, 2011). В 2003 г. уровни относительной бедности в Республике Татарстане и в Самаре были чуть выше среднего значения (соответственно, 15% и 14%), а в г. Москве – ниже 10%. По данным обследования НОБУС, в Москве, Самаре и в

Российской Федерации в целом уровни относительной бедности на 7 процентов ниже уровня абсолютной бедности. В противоположность, уровни относительной и абсолютной бедности в Республике Татарстан, по данным НОБУС, сравнительно одинаковые. Это говорит о том, что в Татарстане пороги бедности (50% от медианного регионального дохода и регионального МПУ) относительно близки, тогда как в Москве и Самаре региональный МПУ значительно выше 50% среднего медианного дохода. Это соответствует данным Таблицы во Врезке 3.2, в которой показано, что, по сравнению с Москвой и Самарой, в Республике Татарстан МПУ установлен на низком уровне.

3. Социальная политика в России

Система социальной защиты Российской Федерации состоит из нескольких схем денежных выплат: системы пенсионного страхования (Глава 4); программы страхования для трудоспособного населения (например, страхования по безработице и других пособий работающим (Глава 2); обязательного страхования по временной нетрудоспособности и пособия по беременности и родам; обязательного страхования на случай аварии и производственной травмы и страхования по болезни, а также программы выплат пособий малоимущим семьям (пособия на детей и жилищные субсидии). Также существует целый ряд разных социальных пособий для пожилых и инвалидов, а также услуги для семей и молодежи. Государство также предоставляет субсидии на питание детей в школах и финансовую поддержку детям в детских садах (см. ниже). Во Врезке 3.3 обсуждаются некоторые финансовые вопросы, связанные с расходами государства на социальные нужды.

Врезка 3.3. Финансирование социальной поддержки, единый социальный налог и новая схема взносов на социальное обеспечение

Расходы государства на социальные нужды финансируются за счет общего дохода, а системы здравоохранения, пенсионного и социального страхования также финансируются из подоходного налога физических лиц, взимаемого по единой ставке в 13% (для домохозяйств с низким уровнем дохода (менее 40 тысяч рублей в месяц) предусматривается вычет из налогооблагаемой базы в размере 400 руб. в месяц (13 долларов США)), а также взносов на социальное обеспечение, уплачиваемых работодателями. Основную роль в финансировании расходов государства на социальные нужды играет общие доходы бюджета. Например, в 2009 г. почти половина дохода Пенсионного фонда России (4% от ВВП) была профинансирована из общих федеральных бюджетных перечислений (Глава 4).

Врезка 3.3. Финансирование социальной поддержки, единый социальный налог и новая схема взносов на социальное обеспечение (продолжение)

До 2010 года в Российской Федерации действовала регрессивная единая система социальных взносов: система единого социального налога. На работников с годовым заработком до 280 000 руб. (около 11 265 долларов США в 2008 г.) работодатели уплачивали взносы в счет единого социального налога по ставке 26%; при доходе более 600 000 рублей – 2%, а при заработке между этими двумя уровнями – 10% (см. таблицу ниже). Ставки взносов для самозанятого населения ниже, чем для наемных работников (см. таблицу). Ставки также отличаются в зависимости от сектора экономической деятельности и, фактически, работники многих секторов, например, в сфере сельского хозяйства и «новых отраслей промышленности», в целях стимулирования их развития уплачивают взносы по более низкой ставке.

Основные параметры единого социального налога, по состоянию на 2008-2009 гг.

Годовой заработок ¹	Работодатель (без взноса работника)	Самозанятое население
0 < заработок < 280 001 рублей	26% заработка	10% заработка ²
280 001 руб. < заработок < 600 000 руб.	72 800 руб. (= 26% * 280 000) + 10% дополнительного заработка	280 000 руб. + 3,6% дополнительного заработка
600 000 рублей < заработок	104 800 рублей + 2% заработка свыше 600 000 руб.	39 250 руб. + 2% заработка свыше 600 000 руб.

1. По среднему обменному курсу за 2008 г., сумма 280 000 руб. соответствовала 11 265 долларам США, 600 000 рублей – 24 139 долларов США.

2. Размер взноса в пенсионный фонд должен быть не менее 150 руб. в месяц.

Источники: Информация предоставлена органами власти Российской Федерации, также см. Council of Europe (2009), Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe (MISSCEO).

Единый социальный налог распределялся между пенсионным фондом и фондами социального страхования и здравоохранения следующим образом: из 26% налогооблагаемой базы – 20% в Пенсионный фонд России, 2,9% – в Федеральный фонд социального страхования, 2,9% – в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и 1,1% в местные Фонды обязательного медицинского страхования. Кроме этого, к разным ставкам применялись разные индексы распределения: например, из взносов по ставке 10%, уплачиваемых самозанятым населением, в Пенсионный фонд направлялась сумма в размере 7,3%, т.д. В целом, схема была излишне усложнена применением разных ставок в разных секторах.

Врезка 3.3. Финансирование социальной поддержки, единый социальный налог и новая схема взносов на социальное обеспечение (продолжение)

В 2010 г. система была упрощена и в ней стала действовать единая ставка взносов на социальное обеспечение. Заработок облагается налогом по общей ставке 26%, а взносы, как и раньше, распределяются между четырьмя страховыми фондами. Однако до сих пор для некоторых отраслей делаются исключения, например, ставка взносов на социальное обеспечение для сельского хозяйства и «новых отраслей промышленности» гораздо ниже.

Кроме этого, максимальный потолок был снижен с 600 000 руб. (что более чем в 2,5 раз выше средней зарплаты) до 415 000 руб. (менее чем в 1,5 раза выше среднего размера оплаты труда). В 2011 году потолок был повышен до 463 000 руб. и в будущем предусматривается регулярное индексирование с учетом роста средней зарплаты. С 1 января 2011 г. общая ставка страховых взносов была повышена до 34% от заработной платы. Пенсионные взносы составляют 26% от процента обложения фонда заработной платы, взносы в Фонд социального страхования составляют 2,9% и взносы в Федеральный фонд медицинского страхования и местные фонды медицинского страхования – 5,1%.

В России высок уровень неравенства доходов и ограничены возможности по их перераспределению при помощи системы налогов/льгот. Во-первых, целесообразнее добиться того, чтобы во *всех* секторах экономики действовала система взносов, взимаемых по единой ставке. Кроме того, для совершенствования функций перераспределения в системе представляется уместным повысить уровень заработка, с которого уплачиваются взносы на социальное обеспечение, существенно выше уровня, предусматриваемого правилами индексации. Для дальнейшего укрепления возможностей по перераспределению можно реформировать систему подоходного налога физических лиц, предусмотрев мягкую форму прогрессивности по нескольким группам дохода, добившись того, чтобы система не была слишком громоздкой для администрирования. Наконец, поскольку сами работники страховые взносы не делают, они практически не знают о величине соответствующих затрат; таким образом представляется целесообразным рассмотреть возможность об уплате части социального взноса работниками, как это происходит во многих странах ОЭСР (OECD, 2009c).

Кроме того, до 2005 года сохранялся такой важный пережиток советской эпохи, как система льгот, т.е. пособий для отдельных категорий граждан, включая инвалидов, людей, имеющих особые заслуги (ветеранов), а также большой группе работающих и пенсионеров с длительным стажем работы. Реформа, начатая 1 января 2005 года, была направлена на изменение («монетизацию») этих пособий в натуральной форме отдельным категориям граждан, а также разделение обязанностей по социальной политике между федеральными и региональными

властями. Вместе с «демографической программой», начатой в 2006 г. и направленной на повышение уровня рождаемости и улучшение здоровья трудоспособного населения (Глава 4 и OECD, 2011b), эти реформы стали самой важной переориентацией социальной политики за последние годы; они рассматриваются более подробно ниже.

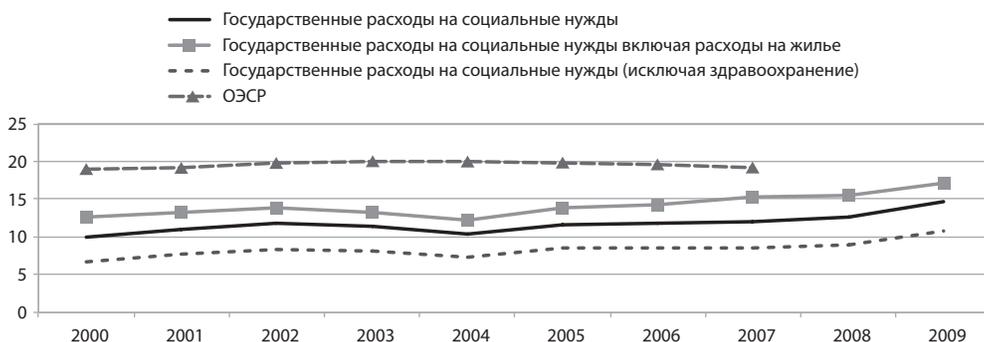
Обзор мер государственной социальной поддержки

Полного официального динамического ряда данных по социальным расходам нет, и российские власти (Росстат) не предоставляли данных об этих расходах в соответствии с требованиями базы данных по расходам на социальные нужды ОЭСР (*OECD Social Expenditure database* (SOCX)). Однако Секретариат произвел дооценку динамического ряда с середины 1990-х годов на основе данных Всемирного Банка (World Bank, 2005), Росстата (2010a) и размера государственных расходов на здравоохранение (WHO, 2008)⁴.

По данным ОЭСР (OECD, 2001), в 1994 г. и 1997 г. доля государственных расходов на социальные нужды (включая здравоохранение и жилищное обслуживание) в ВВП была близка к среднему по ОЭСР – чуть меньше 20% от ВВП. Однако с тех пор экономика росла быстрыми темпами, и в течение 2000-х гг. объемы государственных расходов на социальные нужды, включая жилищное обслуживание и здравоохранение, составляли чуть меньше 15% от ВВП (Рис. 3.6). С середины 2000-х гг. доля расходов в ВВП достигла 15% от ВВП, поскольку в 2005-2008 гг.: 1) «монетизация» привела к увеличению объемов денежных

Рис. 3.6. Государственные расходы на социальные нужды в России растут с середины 2000-х гг.

Государственные расходы на социальные нужды (включая здравоохранение) в процентах от ВВП



Источник: Данные ОЭСР (OECD, 2010с) и расчеты Секретариата по России

трансфертов почти на 1 % ВВП; 2) в 2007 г. выросли государственные расходы на жилищную поддержку – примерно 1 % от ВВП, и 3) расходы государства на здравоохранение с 2005 по 2008 г. выросли на 0,5 % от ВВП (Врезка 3.4). Пенсионная реформа (Глава 4) способствовала тому, что в 2009 году соотношение государственных расходов на социальные нужды к ВВП достигло примерно 17%.

Врезка 3.4. Жилищная реформа: основная задача

Жилищная реформа, без сомнения, представляет собой одну из самых неотложных и сложных задач в России. В советскую эпоху ответственность за обеспечение и содержание жилищного фонда и предоставление бесплатного жилья определенным категориям граждан несло государство. Этот период характеризовался не только регулированием арендной платы, низкими расходами на эксплуатацию, но и низким качеством содержания и технического обслуживания, длинными очередями (10-20 лет) и отсутствием рынка жилья. С 1990 года идет бесплатная приватизация жилищного фонда, который из арендуемого переходит в собственность жильцов – индивидуальные квартиросъемщики могут получить право собственности на жилье, в котором они проживали. В 1990 г. около 33 % жилищного фонда находилось в частной собственности, а к 2006 г. эта доля увеличилась до 75 % (Shomina, 2007). Новый жилищный кодекс, принятый в 2005 году, определяет права и обязанности владельцев и квартиросъемщиков, а также предусматривает создание объединений собственников квартир, которые могут стать управляющими компаний, например, жилых многоквартирных домов.

Около 60 % жилищного фонда построено до 1960 г.; в 20 % жилищного фонда нет систем водоснабжения и канализации. Из-за отсутствия технического обслуживания около 150 000 квартир в год становятся непригодными для проживания. Около 4,5 млн. домашних хозяйств ждут очереди на улучшение жилищных условий, но с учетом медленных темпов, их текущие потребности (не говоря о будущих) будут удовлетворены только через 20 лет. После приватизации обязанности по содержанию и техническому обслуживанию квартир и жилых домов часто оказывались неопределенными, в результате чего владельцы практически не принимали участия в ремонте жилищного фонда.

В новом тысячелетии реформы направлены на увеличение жилищного фонда, изменение системы субсидий на оплату жилья и развитие ипотечного кредитования (МОФ, 2008). Адресные субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг предоставляются семьям в зависимости от дохода, устанавливаемых в регионе норм жилой площади и стоимости коммунальных услуг. В целом, федеральными стандартами предписано, что затраты на содержание жилья не должны превышать 22 % от совокупного дохода семьи, однако в Москве они составляют 10 %, а в большинстве регионов – 15-20 %.

Врезка 3.4. Жилищная реформа: основная задача (продолжение)

Федеральный жилищный проект «Доступное и удобное жилье гражданам Российской Федерации», который пришел на смену инициативе «Жилье 2002-2010 гг.», направлен на обновление жилья и коммунального хозяйства и рост объемов строительства жилья в два раза – с 40 млн. м² в 2004 г. до 80 млн. м² в 2010 г. Сюда относится строительство жилья для малоимущих семей, и главной проблемой здесь является выявление малоимущих семей, нуждающейся в улучшении жилищных условий. Данная программа также поддерживает ипотечное кредитование по ставке 8% и в целом призвана привести к сокращению очереди на получение государственного жилья с 20 до семи лет. В 2007 г. на «проект доступного жилья» в бюджете было предусмотрено 175 млн. рублей (около 5% от ВВП), из которых сумма в размере 138 млн. рублей предназначалась на различные проекты строительства и обновления жилья, а 38 млн. рублей – на ипотечную и кредитную поддержку (МОФ, 2008 г.). С 2007 г. до 2008 г. объемы государственных инвестиций в жилье и коммунальное хозяйство выросли на 1 процент, достигнув 3,3% ВВП, но к 2008 г. снизились до 2,4% от ВВП (Росстат, 2010а).

Однако проблемы методологии затрудняют сбор информации о государственных расходах на жилье для сравнения с международными данными, поэтому соответствующие сведения в базе данных SOCX включают в себя только расходы на субсидии на оплату аренды в странах ОЭСР (Adema and Ladaique, 2009) и адресные денежные субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг в зависимости от размеров дохода – в Российской Федерации (Таблица 3.3). Для сравнения со странами ОЭСР: государственные расходы на социальные нужды в РФ в 2007 году составили 12,6% от ВВП и почти 15% в 2009 году, то есть на 4,5 процента меньше среднего показателя по ОЭСР (Рис. 3.7).

Относительная важность общих направлений социальной политики показана на Рис. 3.7. Подробно пенсионная система рассматривается в следующей главе, однако она довольно универсальная и соответствующие объемы государственных расходов в 2007 г. составили около 5,2% от ВВП (6,6% в 2009 г., Глава 4), что примерно на 2 процента ВВП ниже среднего показателя по ОЭСР. Объемы денежных трансфертов трудоспособному населению и их детям гораздо меньше: чуть меньше 2% от ВВП. Государственные расходы на здравоохранение в 2007 г. составили 3,5% от ВВП (OECD, 2011b), что существенно ниже среднего по ОЭСР – около 6% от ВВП. Государственные расходы на прочие социальные услуги в 2007 г. составили почти 1,5% от ВВП, из которых около 40% пришлось на социальное обеспечение ухода за детьми в детских садах (Sinjavskaya, 2011).

В 2009 году порядка 4 000 учреждений (включая приюты и центры социального обеспечения) оказывали услуги примерно 15 млн. пожилых

Таблица 3.3. Денежные выплаты на социальные нужды, не связанные с выплатой пенсии (за исключением здравоохранения и жилищного обслуживания)

Млн. рублей (значения, выделенные курсивом, соответствуют процентам от ВВП)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Всего	1,54	1,07	1,10	1,19	1,07	0,83	1,46	1,74	1,92	2,00
	22 028	78 510	98 612	128 703	141 319	141 013	314 912	467 523	639 498	829 995
в том числе:										
• Выплаты временно нетрудоспособным	0,51	0,46	0,54	0,58	0,53	0,41	0,30	0,30	0,32	0,32
	7 215	33 245	48 511	62 699	70 335	69 204	65 072	81 296	106 391	134 413
включая выплаты на случай производственной травмы и болезни	107	487	719	918	1 010	1 090	1 256	1 510	1 893	2 393
• Пособия семьям, по беременности и родам	0,84	0,37	0,39	0,40	0,35	0,26	0,22	0,21	0,36	0,40
	11 982	27 042	34 576	43 721	46 143	45 024	46 736	57 811	120 828	167 113
в том числе:										
по беременности и родам	920	3 675	5 550	8 604	10 724	12 079	14 403	19 109	29 410	44 222
пособие при рождении ребенка	343	1 533	1 821	5 732	6 513	6 490	8 192	11 047	12 246	14 158
отпуск по уходу за ребенком до 1,5 года	579	1 757	1 966	5 176	5 656	5 641	5 632	7 607	54 306	75 210
отпуск по уходу за ребенком-инвалидом	16	141	198	267	307	345	374	424	776	912
ежемесячное пособие на ребенка	10 124	19 936	25 041	23 942	22 943	20 469	18 135	19 624	24 090	32 611
Обязательства по ежемесячным пособиям на ребенка (на конец года) ¹	..	20 615	14 980	9 462	5 152	2 400	1 304	345	156	42
• Помощь и материальная поддержка безработным	0,16	0,09	0,08	0,10	0,10	0,08	0,08	0,07	0,05	0,04
	2 231	6 322	7 216	10 598	13 002	13 937	16 452	19 530	15 733	15 954
• Пособия пострадавшим от радиации в Чернобыле и других аварий	0,01	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,02	0,02	0,04	0,02
	165	3 997	5 058	5 368	5 736	6 257	5 312	5 749	14 680	6 857
• Прочие типы выплат и пособий, включающие жилищно-коммунальные субсидии, денежные пособия и выплаты на похороны в зависимости от дохода семьи ²	0,03	0,11	0,04	0,06	0,05	0,04	0,84	1,13	1,15	1,22
	435	7 904	3 251	6 317	6 103	6 591	181 340	303 137	381 866	505 658

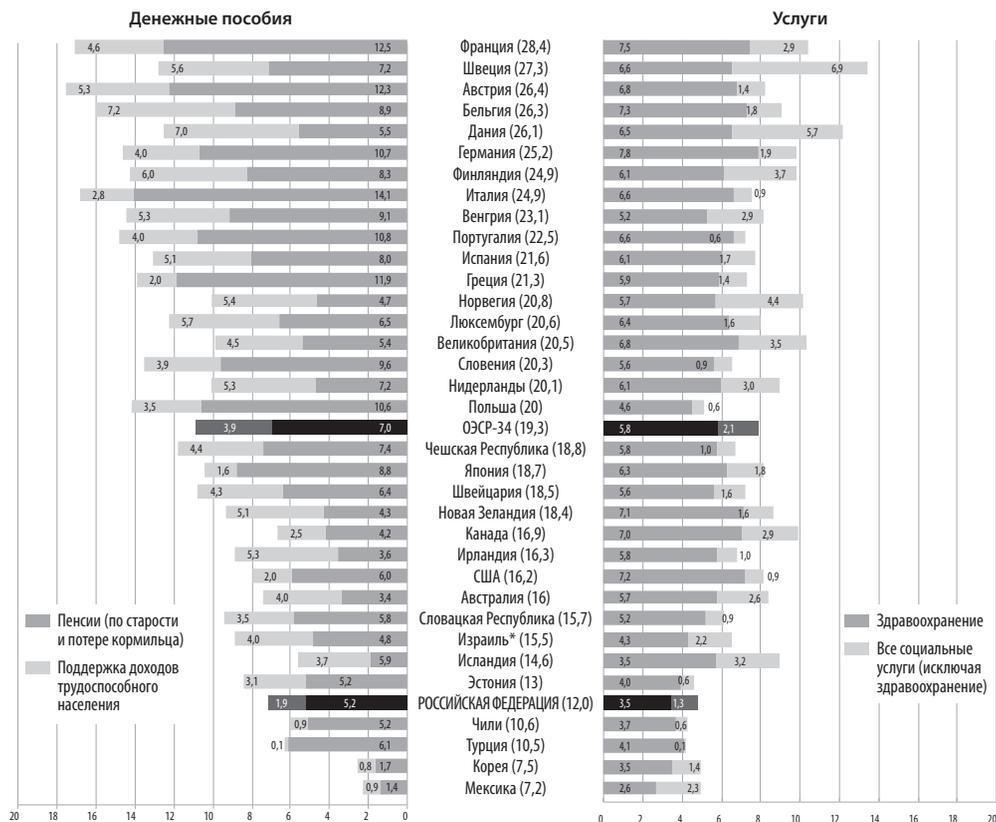
1. Не включены в итоговую годовую сумму.

2. Другие виды пособий жертвам политических репрессий, помощь пострадавшим от чернобыльской и иных аварий, помощь беженцам и мигрантам.

Источник: Росстат (2011b), http://www.gks.ru/free_doc/2009/B09_13/06-15.htm.

Рис. 3.7. Государственные расходы на социальные нужды в России ниже, чем в большинстве стран ОЭСР, особенно в отношении поддержки доходов трудоспособного населения и расходов на здравоохранение

Государственные расходы на основные направления социальной политики в процентах от ВВП в 2007 г.^{1, 2}



1. Страны перечислены в порядке снижения государственных расходов на социальные нужды в процентах от ВВП. Расходы на Программы активной политики на рынке труда не могут быть разделены на финансовые операции и услуги, но включаются в общие государственные расходы (показаны в скобках): данные 2005 г. по Австралии, Мексике, Турции и США. Данные не включают государственные расходы на жилищно-коммунальные услуги, за исключением адресных денежных жилищных выплат, вошедших в общую сумму в Таблице 3.3.

2. К расходам на поддержку доходов трудоспособного населения относятся непensionные выплаты пособий, связанных с доходом, смотри Таблицу 3.3.

* Информация о данных по Израилю: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Источники: OECD (2010с), база данных государственных расходов на социальные нужды (*Social Expenditure database, 1980–2007*, www.oecd.org/els/social/expenditure) по России; расчеты Секретариата за последние годы на основе сведений Министерства финансов РФ (www.minfin.ru), и по пенсиям на основе сведений Росстата (www.gks.ru).

гражданам и инвалидов. Кроме того, около 3 200 учреждений (включая семейные центры и социальные центры для молодежи) обслужили порядка 4,4 млн. семей и 5,9 млн. детей. Плата, взимаемая за эти услуги, зависит от размеров дохода. Лица, чьи доходы ниже прожиточного уровня, освобождены от оплаты, а те, чьи доходы превышают прожиточный уровень не более чем в 2,5 раза, платят по пониженной (до заданного уровня) ставке, к остальным применяется стандартная ставка.

Реформа с целью монетизации в 2005 г. увеличила общие расходы на денежные трансферты, не связанные с выплатой пенсии, почти до 2% от ВВП в 2008 г. (Таблица 3.3). Это увеличение совпало с повышением доходов наименее обеспеченных граждан, что привело к снижению уровня относительной бедности (Рис. 3.3).

До 2005 г. основную массу денежных трансфертов на социальные нужды, не связанных с выплатой пенсии, составляли пособия по временной нетрудоспособности, пособия семьям и по беременности и родам, но к 2008 г. расходы на эти группы выплат составили около 0,7% от ВВП (см. также Приложение 3.A1, Таблица 3.A1.1). Расходы на адресные субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг семьям с доходами ниже прожиточного минимума составили только 0,2% от ВВП (незначительная часть всех расходов на жилищную поддержку, см. выше), а расходы на пособия по безработице в 2008 г. были еще меньше, но увеличились в 2009 г. (Глава 2). Незначительность расходов на семейные пособия и поддержку малообеспеченного трудоспособного населения выливается в относительно более высокий уровень бедности среди детей и молодежи (социальные пенсии и надбавки к социальным пенсиям, которые можно было бы выплачивать, например, инвалидам, рассматриваются в Главе 4).

Как говорилось в Главе 2, размер пособий по безработице невелик: не более 26% от средней заработной платы за 12 месяцев, но большинство обращающихся за пособием по безработице получают минимальный размер, составляющий около 4,5% от средней заработной платы. Исчерпывающих данных о других социальных пособиях трудоспособному населению в регионах нет, но по имеющимся данным, эти расходы невелики. Например, в г. Казани, столице Республики Татарстан, в 2005 г. было введено адресное пособие малоимущим семьям, которое получили около 20 000 домохозяйств при условии подписания получателем договора о социальной адаптации (World Bank *et al.*, 2007). В 2005 г. средний размер этого пособия составил 3575 руб. (100 долларов США), а в 2008 году отдел социального обеспечения утвердил пособие в размере максимум 5000 рублей (выплачиваемое одновременно или тремя платежами в разное время). Власти Самары пособие трудоспособным лицам (желающим работать) выплачивают

на исключительной основе (существуют приюты для бездомных и другие натуральные формы поддержки), но в целом по России помощь в качестве дополнения к доходу трудоспособного населения предоставляется государством в очень незначительном размере⁵.

Уровень нетрудоспособности

Важным пособием по социальному обеспечению являются пособие по временной нетрудоспособности и пособие по беременности и родам; для сравнения, государственные расходы на пособия в связи с получением производственной травмы и несчастным случаем относительно невелики (Таблица 3.3). Пособия по временной нетрудоспособности выплачиваются по ряду причин, включая болезнь, уход за больным членом семьи или ребенком (чаще используется матерями, чем отцами)⁶. Заявители со стажем работы более 8 лет получают полную заработную плату, тогда как работникам с меньшим стажем работы выплачивается пособие по меньшей ставке⁷. Максимальный срок выплаты пособия по временной нетрудоспособности не установлен. Однако после 4 месяцев болезни заявитель проходит осмотр комиссией, которая определяет группу инвалидности в зависимости от тяжести нарушения (I группа – самая тяжелая степень инвалидности, II группа – самая распространенная) и принимает решение о выплате пенсии по инвалидности в течение установленного или неопределенного периода.

Численность зарегистрированных инвалидов быстро росла в 1990-е гг., а в последние годы приток новых заявителей уменьшился (Рис. 3.8). К концу 2008 г. в Пенсионном фонде Российской Федерации

Рис. 3.8. Число получающих пособие по инвалидности резко выросло в 1990-х годах, но число новых заявлений в последние годы снизилось, и численность получателей стабилизировалась



Источник: Росстат (2010с).

было зарегистрировано 12,6 млн. инвалидов (включая около полумиллиона детей). Это означает, что от 8 до 9% населения входит в группу (по крайней мере, частично) нетрудоспособных⁸. Сравнить эти цифры с другими странами сложно, поскольку это количество включает граждан, получающих пенсию по возрасту и по потере кормильца. Однако по данным Секретариата, в Австрии, где граждане не переходят с пенсии по инвалидности на пенсию по возрасту по достижению пенсионного возраста, отношение получателей пособия по инвалидности к остальному населению составляет около 5,5%.

В определенной степени высокий уровень нетрудоспособности связан с нездоровым образом жизни (OECD, 2011b), который является причиной относительно низкой средней продолжительности жизни в России в сравнении с другими странами (Глава 4). Однако существуют множество данных о том, что во многих странах обращение за пособиями по инвалидности обусловлено также особенностями рынка труда и причинами преждевременного выхода на пенсию (OECD, 2006, 2007b, 2008b и 2010d). Резкое увеличение числа получающих пособие по инвалидности в 1990-х гг. не может быть связано с таким же стремительным ухудшением состояния здоровья россиян. По данным НОБУС, средний возраст получающих пенсию по инвалидности составляет 44 года (Sinjavskaya, 2004). Меркурьева (Mercuryeva, 2004) полагает, что состояние здоровья 50% лиц, получающих пособие по инвалидности, не хуже, чем у остального населения. Пособия по инвалидности привлекательны и в финансовом отношении. Один пенсионер по инвалидности получает около четверти средней заработной платы в виде пособия (Глава 4), и это не включает размер социальной помощи на оплату жилья и коммунальных услуг, которую инвалид тоже получает. В странах ОЭСР доход получателей пособия по инвалидности составляет от 25 до 40% среднего заработка (OECD, 2010d).

Монетизация льгот

Одним из пережитков советской эпохи была сохранившаяся сложная система льгот или пособий отдельным категориям граждан (OECD, 2001). В общем, эти льготы предоставлялись трем группам граждан: (1) группа «уязвимых» граждан (например, инвалиды, жертвы войн, пострадавшие от действия радиации, а также бывшие политические заключенные); (2) граждане, имеющие особые заслуги перед государством (например, герои России или ветераны войны); (3) лица, имеющие большой стаж работы, и получатели других пособий, связанных с характером профессиональной деятельности (например, военнослужащие, судьи и т.д.). Льготы этим лицам предоставлялись в натуральном выражении — выделение жилья (и его техническое обслуживание), скидки на оплату

коммунальных услуг (электроэнергии), а также бесплатный проезд на транспорте и медицинское обслуживание. Эта система была очень важной составляющей социальной структуры в Российской Федерации, на которую в 2003 году, по оценке Всемирного банка (World Bank, 2005), было потрачено около 4,2% ВВП, по сравнению с 0,4% ВВП, израсходованными на пособия в виде социальной помощи (включая адресные жилищные и детские пособия, см. Таблицу 3.3 выше). Из 140 млн. человек населения 35–40 млн. были прямыми получателями льгот, а с учетом членов их семей льготами было охвачено около 65 млн. человек, или порядка 45% от общей численности населения (Rimashevskaya, 2006; Sinitsina, 2008; и World Bank, 2005). Система льгот породила различные взаимосвязанные проблемы, в том числе проблематичность оказания адресной помощи семьям, “регрессивность” (когда более обеспеченные семьи получают больше поддержки) и вопрос эффективности такой помощи⁹.

Некоторые группы льготников, в частности, инвалиды, подвержены высокому риску бедности. Но в целом льготы не направлены на поддержку малоимущих семей и не предназначены для поддержки самых уязвимых групп населения. Из почти 35 млн. заявителей в 2004–2005 гг., около 20 млн. — ветераны труда (лица с длительным стажем работы и/или получающие другие льготы, связанные с характером профессиональной деятельности) со средним возрастом 62 года. Таким образом, большинство льготников не относятся к молодежи, которая в большей степени подвержена риску бедности (см. выше).

Реформа с целью монетизации (или обналичивания) натуральных пособий послужила решению множества задач, в том числе: большей прозрачности; сокращение (бюрократической) неэффективности; ликвидации необеспеченных финансами обязательств и созданию возможности выбора для граждан. В ходе реформы пришлось привлечь ранее «не обслуживавшихся» клиентов, но при этом система становилась более прозрачной, а с повышением адресности, по крайней мере, теоретически, затраты не должны были заметно вырасти.

Монетизация 2005 года затрагивала различные практические аспекты, а именно¹⁰:

- разграничение федеральной и региональной ответственности по льготным группам;
- ежемесячные денежные выплаты;
- «социальный пакет», включающий услуги здравоохранения и транспорт к месту лечения;
- возможность для региональных органов власти проводить монетизацию натуральных льгот по своему выбору.

Между федеральными и региональными органами власти была распределена финансовая ответственность за конкретные группы получателей: 12 миллионов инвалидов – самая большая группа, за которую несут ответственность федеральные власти, а региональные власти отвечают за поддержку граждан с длинным послужным списком и большим количеством профессиональных льгот – это около 15% населения, а также одна треть населения в возрасте от 40 лет (Rimashevskaya, 2006; и Sinitsina, 2008)¹¹. Не ясно, почему было выбрано именно такое распределение между региональными и федеральными властями, но это вызвало определенное недовольство среди «ветеранов труда», которые ранее относились к той же группе, что и ветераны войны и инвалиды, а теперь ставки платежей им устанавливают на местах.

Федеральные власти создали «реестр» граждан, имеющих право на федеральную поддержку, и к концу 2007 года это число составляло 16,9 млн. человек (около 13% населения), из которых около 48% по-прежнему получали пособия в натуральном выражении. К 2010 году только четверть из них выбрали натуральную форму помощи; россияне все чаще обналичивают свой «социальный пакет». Государственные расходы на денежные выплаты составили 0,9% ВВП в 2008 году; 70% зарегистрированных составили пенсионеры по инвалидности, ветераны – 6% и 3% – дети-инвалиды (Росстат, 2010e).

«Монетизационная реформа» предложила следующую схему выплат для соответствующих групп граждан с ограниченными возможностями, за которых ответственность несут федеральные органы власти. Например, в 2008 году самая большая группа пенсионеров по инвалидности (пенсионеры с инвалидностью II группы) получали ежемесячные выплаты наличными в размере 550 рублей (22 доллара США). В случае если они решают обналичить свои социальные пакеты (которые покрывают медицинское обслуживание и транспортировку к месту лечения), то они получают дополнительно 450 рублей (40 долларов США). Ставки варьируют в зависимости от категории бенефициаров (см. ниже): инвалиды Великой Отечественной войны могут получить до 2 000 рублей в месяц (80 долларов США), если обналичивают свой социальный пакет, а члены семьи, пережившие инвалида-ветерана Великой Отечественной войны, будут получать значительно меньше (Таблица 3.4).

В 2009–2010 гг. монетизация выплат существенно увеличилась. В номинальном выражении объем платежей более чем удвоился, и вместе с существенным увеличением пенсий (Глава 4) это способствовало искоренению бедности среди пенсионеров, по крайней мере, в абсолютном выражении в пересчете на прожиточный минимум.

Таблица 3.4. Монетизация федеральных льгот и соответствующие ставки выплат инвалидам¹

	Ежемесячная выплата наличными (руб.)		Социальный пакет (руб.)		Ежемесячная выплата наличными при «монетизации» социального пакета (руб.)	
	1 апреля 2008	1 апреля 2010	1 апреля 2008	1 апреля 2010	1 апреля 2008	1 апреля 2010
Пенсионер-инвалид						
Инвалиды группы I	950	2 378	450	705	1 400	3 083
Инвалиды группы II и дети-инвалиды	550	1 698	450	705	1 000	2 403
Инвалиды группы III	350	1 360	450	705	800	2 065
Инвалиды-ветераны ВОВ	1 550	3 397	450	705	2 000	4 102

1. В среднем, в 2008 году один доллар был равен примерно 25 рублям, так что инвалиды 2 группы (наиболее распространенная группа инвалидности) или дети-инвалиды получали около 40 долларов США в месяц в качестве доплаты к пенсии, если перевели в деньги свой социальный пакет, в июне 2010 года один доллар был равен примерно 31 рублю, и инвалиды 2 группы получали 78 долларов США в месяц.

Источник: ПФ РФ (2010а).

Гражданину, имеющему право на льготы, не всегда просто определиться, следует ли прибегать к монетизации или нет. В общем, льготникам, нуждающимся в интенсивной медицинской помощи или часто пользующимся общественным транспортом, вероятно, лучше не переходить на получение льгот в денежном выражении (Sinitsina, 2008). С другой стороны, для сельских жителей, не имеющих доступа к общественному транспорту, монетизация представляет безусловную выгоду. В любом случае, власти подчеркивают принцип свободного выбора. Таким образом, если получатель, имеющий проблемы со здоровьем, выбирает монетизацию льгот по здравоохранению и предпочитает тратить деньги на алкоголь, а не на соответствующие фармацевтические препараты, это считается его свободным выбором. То, что государственные ресурсы, специально выделяемые в медицинских целях, используются таким образом, видимо, не вызывает серьезной озабоченности.

В таблице 3.3 показано, что при монетизации расходы на денежные трансферты резко возросли до 2008 года (то есть, до увеличения выплат в 2009/10 гг., как показано в таблице 3.4). Тем не менее, пока не ясно, в какой степени это отражает увеличение прозрачности расходов, которые были до тех пор скрыты, или тот факт, что теперь граждане, которые имеют право на различные льготы, но которым до сих пор ни разу не удалось подтвердить право на них (из-за недостатков в оказании услуг, нехватки субсидируемого жилья, отсутствия общественного транспорта в сельских районах и т.д.), получили возможность сделать это.

Региональные особенности

В принципе, регионы имеют право выбирать, какие из льгот, за которые они несут финансовую ответственность, они хотели бы превратить в деньги. Однако до сих пор регионы не проявляли энтузиазма в отношении монетизации (например, Alexandrova and Struyck, 2007; Rasell and Wengle 2008). Синицына (Sinitsina, 2008) отмечает следующее:

- Большинство регионов не монетизировало жилищные и/или коммунальные льготы.
- Треть регионов сохранила транспортные льготы в натуральном выражении.
- Половина регионов провела монетизацию стоматологических услуг.

В ситуации, когда две трети регионов сталкиваются с дефицитом бюджета, многие регионы имеют существенные финансовые стимулы не проводить широкую монетизацию и сохранять увеличение расходов под контролем. В принципе, федеральные государственные функции могут быть переданы другим уровням власти только при условии предоставления соответствующих финансовых ресурсов. Кроме того, поскольку федеральное правительство устанавливает стандарты качества обслуживания (которые не должны ослабляться с течением времени), регионы не обладают полной свободой действий, и нефинансируемые обязательства сохраняются.

Федеральному правительству удастся держать регионы в неведении относительно объемов средств, которые они получают из Москвы, что дает ему значительное влияние на региональную (социальную) политику (Kurlyandskaya, 2006; Sinitsina, 2008). Например, существует система бюджетного выравнивания между регионами, которая на основе формулы, установленной на федеральном уровне, используя экономические показатели, определяет налоговый потенциал региона. Разница между налоговыми потенциалами регионов и средним показателем по стране и определяет размер компенсационного трансферта. Тем не менее, Министерство финансов каждый год вносит изменения в формулу, чтобы размер ежегодных отчислений оставался непредсказуемым, за исключением примерно 20% богатых регионов (которые не получают компенсационного трансферта), в число которых в 2008 году вошли Самара и Татарстан (MOF, 2008).

Кроме того, федеральные власти используют широкий спектр механизмов трансфертов, скрывающий совокупные трансферты в какой-либо конкретный регион (подробно о бюджетных механизмах

в России см. в Kraan *et al.*, 2008). С 2004 года региональные бюджеты для выплат социальных пособий получают финансовую поддержку из Фонда софинансирования социальных расходов и Фонда компенсаций. Дополнительное финансирование может производиться из Федерального фонда финансовой поддержки регионов, Фонда реформирования региональных финансов, а также Фонда развития регионов. Кроме того, могут быть использованы, например, соответствующие гранты на проведение федеральной политики в области социального обеспечения, трансферты на государственные инфраструктурные проекты и т.д. В результате федерального софинансирования региональных органов управления и региональных социальных пособий различается по регионам и изменяется из года в год. Например, в 2005 году совместное финансирование жилищно-коммунальных субсидий в Татарстане и Томской области составило чуть более 30% от общих региональных расходов на эти цели, а в 2006 году эта доля увеличилась до 50% в Татарстане и упала до 9% в Томске (Зубаревич, 2007). В общей сложности от 40% до 50% федеральных трансфертов в регионы производится на основании не очень прозрачных критериев, оставляя для федеральной политики достаточно возможностей для влияния. Экономический кризис также привел к особому увеличению федеральных субсидий в региональные бюджеты, но не было четкой связи между передаваемыми суммами и характером влияния кризиса на отдельные регионы, что привело во многих регионах в 2009 году к неэффективному увеличению государственных расходов и вызвало трудности у местных высших должностных лиц, когда федеральные гранты были затем урезаны в 2010 году (Zubarevich, 2010).

4. Семейная политика

Население России стареет, его численность снижается, и одной из причин является низкий уровень рождаемости. Как было показано, важным фактором, определяющим тенденции изменения уровня рождаемости, становится то, до какой степени потенциальные родители считают возможным сочетать работу и семейную жизнь (OECD, 2007a); в России сочетать работу и семейную жизнь непросто (Таблица 3.5). Уровень занятости среди женщин намного превышает средний показатель, однако так как многие женщины имеют низкооплачиваемую работу (Глава 1), разница в оплате мужского и женского труда довольно велика и достигает почти 40% при среднем заработке (ситуация, сравнимая с Кореей). Низкие зарплаты и ограниченность доступа к льготам, получаемым в связи с трудовой занятостью, усугубляют ситуацию с высоким уровнем относительной бедности среди детей (Таблица 3.1). Людям в возрасте двадцати – тридцати лет нужно

работать, чтобы избежать бедности, поэтому они обычно заводят детей позже и в меньшем количестве или не заводят совсем: уровень рождаемости постоянно находится на низкой отметке, и лишь немного повысился за последние годы (см. ниже).

Таблица 3.5. Сочетание работы и семейной жизни в Российской Федерации представляется трудной задачей¹

Год	Общий уровень рождаемости	Показатель занятости женского населения (население трудоспособного возраста) ²	Регистрация на получение помощи по уходу за ребенком в возрасте 0, 1 - 2 года	Бедность в семьях с детьми	Разница в оплате мужского и женского труда (при среднем заработке)
		2008	2008	2008	2007
Средний показатель ОЭСР	1,7	57,5	30,4	10,6	16,0
Российская Федерация	1,5	64,9	33,0	24,0	39,3

1. Данные по обращению за получением помощи по уходу за ребенком для ОЭСР относятся к 2006 году, а данные о бедности в семьях стран ОЭСР относятся к 2005 году. Статистика по разнице в оплате мужского и женского труда в России относится к 2007 г.

2. Численность занятого населения определяется и измеряется относительно населения трудоспособного возраста (возрастная группа от 16 до 64 лет)

Источники: OECD (2008a), *Growing Unequal?*; OECD (2010e), *Employment Outlook*; OECD (2010f), *OECD Family Database* По Российской Федерации: Росстат – данные об уровнях рождаемости, занятости женского населения и разницы в оплате мужского и женского труда; Denisova (2011) – относительная бедность среди семей с детьми; и Синявская и Гладникова (2007) – оценка участия в официальных программах помощи уходу за детьми.

Российская семейная политика стимулирует матерей ухаживать за маленькими детьми на дому, поэтому участие детей в возрасте до 1,5 лет в официальных программах ухода за детьми ограничено. Для матерей, официально устроенных на работу на протяжении достаточно долгого периода времени (минимум 12 месяцев устройства у одного работодателя), выплачиваемые пособия в декретном отпуске связаны с размером дохода (в Таблице 3.3. приведена информация о других денежных пособиях для семей). Для матерей, которые не имеют права на это пособие, с 2007 года существует общее пособие по уходу за ребенком для детей младше 1,5 лет. В период с 2007 по 2009 размер общего пособия по уходу за ребенком (на второго ребенка) увеличился до 20% от средней заработной платы, по сравнению с максимальным размером пособия, зависящим от заработка и выплачиваемым в течение 18 месяцев отпуска по беременности и родам; оно составляет около

40% от средней заработной платы. С 1 января 2011 года максимальный размер выплат для граждан с пособиями, связанными с заработком, составляет 13 833 рублей (около 70% от средней заработной платы), а максимальное пособие по уходу за ребенком для граждан без достаточного рабочего стажа составляет 8 240 рублей в месяц (около 266 долл. США)¹². Это превышает средний размер пенсии по возрасту (Глава 4), равно трем минимальным размерам оплаты труда и, таким образом, является существенной прибавкой к бюджету малообеспеченных семей.

Отцы обычно не используют свое право на отпуск в связи с рождением ребенка, что еще более увеличивает разницу в оплате мужского и женского труда, так как работодатели неохотно нанимают и инвестируют в молодых сотрудников женского пола. По этой же причине работники женского пола выбирают работу в низкооплачиваемом государственном секторе, вместо более высоко оплачиваемой работы в неформальном секторе (Глава 1).

В России всегда была развита система ухода за детьми/дошкольной подготовки. Согласно федеральному закону, родители оплачивают не более 20% стоимости ухода за детьми в детских учреждениях (или 10%, если в семье трое и более детей, при этом для детей-инвалидов эти услуги бесплатны). Кроме того, действуют правила по компенсации затрат родителей следующим образом: 20% на первого ребенка, 50% на второго и 70% на третьего ребенка. Многие регионы стараются предоставить малообеспеченным семьям возможность бесплатного посещения детских учреждений. Однако в этой системе не все благополучно, так как регионы, которые отвечают за ее финансирование, с трудом справляются с этой задачей, включая выплату пособий для помощи родителям. С 1990 года число детских садов и мест в них существенно сократилось (Sinjavskaya, 2011; Синявская и Гладникова, 2007). Согласно данным по регионам, услугами детских дошкольных учреждений пользуется около 33% детей в возрасте до 1,5 лет, 40% — в возрасте от 1,5 до 3 лет и 75% 3-5-летних детей. Показатели, полученные в результате социологического опроса, несколько ниже: в возрасте до 2-х лет дошкольные учреждения посещает около 20% детей, в возрасте 3–6 лет — около 70% детей (Sinjavskaya, 2011; Синявская и Гладникова, 2007). И те и другие данные позволяют предположить, что в плане ухода за детьми и охвата их дошкольными детскими учреждениями Российская Федерация близка к среднему показателю по ОЭСР — 33% для детей до 3-х лет и 76% для 3–5-летних (OECD, 2011a). В дошкольных учреждениях обычно предоставляется дневной уход за детьми примерно с 9 до 17 часов, а до и после этого времени о детях, как правило, заботятся бабушки, дедушки и соседи, что позволяет родителям работать на полную ставку.

В целом политика декретных отпусков и программ ухода за детьми сходна со средними стандартами ОЭСР, и притом что ее можно улучшать и дальше, ограничения в поддержке этой политики не представляются ключевой причиной низкого уровня рождаемости. Тем не менее, проблемы рождаемости и предложения на рынке труда вновь вызвали интерес к вопросам ухода за детьми в Российской Федерации: предложение на рынке труда можно было бы увеличить за счет работников женского пола в возрасте от 55 лет и старше, если бы те не были заняты уходом за детьми вне формальной системы.

Высокий уровень занятости среди мужчин и женщин не решает проблему высокого риска бедности в семьях с детьми. Это означает, что нужно решать вопросы размера пособий, дополняющих доход от работы (Whiteford and Adema, 2007). До 1999 года пособия по уходу за детьми были всеобщими и финансировались из федерального бюджета; с тех пор пособия стали адресными и право на них зависит от уровня дохода на одного члена семьи; пособие выдается, если данный доход ниже регионального прожиточного минимума. Размеры государственных расходов на пособия по уходу за детьми с 2000 г. по 2006 г. снижались (Таблица 3.3), и доля семей, получающих пособие на ребенка, уменьшилась с 88% в 1990 году до 66% в 2004 году в связи со снижением бедности среди семей с детьми на тот период.

С 2006 года политика в отношении семей была пересмотрена. Расходы на пособия по уходу за детьми и родительские пособия удвоились в период с 2006 до 2008 года, появился «материнский (семейный) капитал» (см. ниже), что еще раз подтвердило возросшее значение политики направленной на увеличение уровня рождаемости.

Размер пособий на детей невелик и составляет около 5% от дохода бедной семьи (рассчитанного в соответствии с результатами РМЭЗ). В 2008 году минимальная ставка выплат, принятая государством, составляла 85 рублей (3,5 долларов США) на ребенка для полных семей и 170 рублей для неполных семей; к июню 2010 г. выплаты выросли, соответственно, до 255 рублей (около 8 долларов США) и 510 рублей. В разных регионах страны ставки выплат отличаются. В июне 2010 г. в Самаре размер пособий составлял 130 рублей (4 доллара США) на ребенка для полных семей и 266 рублей для неполных семей, когда как в Татарстане это было, соответственно, 198 и 528 рублей. В Москве в июне 2010 г. размер пособий составлял 750 рублей на ребенка в полных семьях и 1500 рублей (48 доллара США) на ребенка в месяц для неполных семей.

Сомнения вызывает эффективность адресности со стороны региональных властей (например, World Bank *et al.*, 2007; Rasell and Wengle, 2008). Даже если собирается информация по получателям льгот, другим

ведомствам она не предоставляется. Например, региональные власти не имеют прямого доступа к налоговым данным, что позволило бы упростить усовершенствование процедур по установлению уровня дохода. Однако, согласно Гасману и Ноттену (Gassman and Notten, 2008), что адресность детских пособий с 1999 г. все же улучшилась: в 2004 г. пособие получали 73,4% детей из малообеспеченных семей (до 150% по данным РМЭЗ), а в 2000 г. эта цифра составляла 31,3%. Кроме того, до сих пор пособие получают 45% детей из семей с самыми высокими доходами. Ввиду низкого уровня выплат процедура адресности не может быть рентабельной. Если бы размер пособиям на детей значительно вырос, чтобы бороться с бедностью среди семей с детьми, это также стало бы финансовым стимулом для властей заняться усовершенствованием механизмов определения адресности. Эта схема не должна быть обязательно дорогой. Согласно Гасману и Ноттену (Gassman and Notten, 2008), адресное пособие на ребенка, составляющее около 30% уровня МПУ взрослого человека без семьи, снизило бы уровень бедности на одну треть, а разрыв бедности – на 36% при том, что затраты составят около 0,06% ВВП.

Меры для устранения демографического перекоса

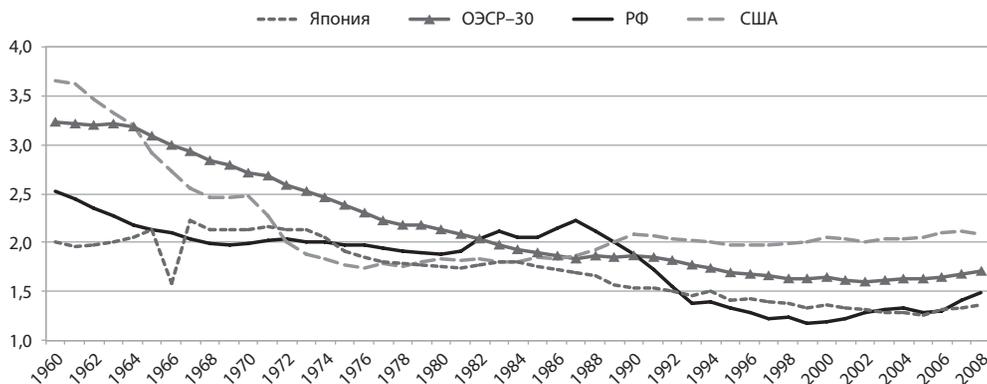
В 1960 г. суммарный коэффициент рождаемости уже был относительно низким по международным меркам и составлял 2,5 ребенка на женщину. Он оставался примерно на уровне 2-х в 1970-х гг. и в течение большей части 1980-х гг. (Рис. 3.9). Самое последнее снижение уровня рождаемости произошло в конце 1980-х гг. из-за того, что с проведением политических реформ в обществе нарастала неуверенность в будущем. Около начала тысячелетия уровень рождаемости упал до самой низкой отметки в 1,2-1,3 ребенка на женщину, а затем стал расти, особенно после 2006 г., и достиг 1,5 в 2008 г. (Росстат, 2010d).

В начале 2007 г. правительство приняло «Демографическую программу», направленную на достижение к 2015 г. стабильности в численности населения на уровне около 142-143 миллионов человек (и 145 миллионов человек к 2025 г.), а также на повышение продолжительности жизни до 70 лет (и до 75 лет к 2015 г.) и повышения коэффициента рождаемости до уровня, который для себя определяют родители и который оценивается в 1,65–1,7 детей на женщину. С 2007 г. до настоящего времени пособия на детей до 18 месяцев было увеличены до 1 500 рублей (около 60 долларов США) и 3 000 рублей на двух детей и более; для семей с детьми дошкольного возраста повысилась финансовая поддержка для приемных родителей¹³, и, что еще важнее для уровня расходов (около 50 млрд. рублей в год), был введен «семейный капитал».

«Материнский (семейный) капитал» выплачивается родителям, родившим (и/или усыновившим) двух и более детей, начиная с 1

Рис. 3.9. Уровень рождаемости в России значительно снизился с конца 1980-х гг.

Общий уровень рождаемости, 1960-2008 гг.



Примечание: Суммарный коэффициент рождаемости (СКР) в конкретный год – это количество детей, которые были бы рождены каждой женщиной, если бы она прожила до конца своего детородного возраста и если бы вероятность того, что она рожала бы детей в каждом возрасте, соответствовала бы конкретному показателю рождаемости для этого возраста. Величина СКР в 2,1 детей на женщину определяется как уровень замещения, так как гарантирует стабильность численности населения, без учета миграционных потоков и при постоянном уровне смертности.

Источники: OECD (2011c), *Society at a Glance* и Росстат (2010d).

января 2007 г. (и до 31 декабря 2016 г.). В мае количество держателей сертификатов на получение материнского капитала составило 208,6 тыс. человек. На счета держателей сертификатов в капитализированной части Пенсионного Фонда Российской Федерации государство переводило «материнский капитал» в размере 343 279 рублей на семью (около 11 867 долларов США) на 1 января 2010 г. (ПФ РФ, 2010b). Снимать деньги со счета, что теоретически можно делать частями, разрешено родителям с детьми трех лет при условии, что эти средства будут направлены на:

- (i) улучшение жилищных условий (в этом случае семейный капитал может быть также снят со счета до достижения ребенком 3-х лет);
- (ii) обучение детей (<25 лет);
- (iii) взносы в пенсионный фонд для матерей, а также
- iv) получение единовременной выплаты на повседневные нужды семей в размере 12 000 в 2009 г. (около 400 долларов США). Помимо единовременной выплаты, подавляющее большинство родителей направляет средства на улучшение жилищных условий.

В апреле 2009 г. был выдан миллионный сертификат на получение материнского капитала, а в марте 2010 г. достигнута отметка в 2 миллиона (сам сертификат был вручен 28 июня 2010 г.; газета «Вечерняя Москва»). Увеличилось число родителей, решающих завести второго ребенка

сейчас, а не позже или вообще никогда. Представляется, что введение материнского капитала 1 января 2007 г. повлияло на недавнее увеличение коэффициента рождаемости, однако не ясно, является ли этот эффект постоянным или временным: как свидетельствует опыт стран ОЭСР, чаще всего подобный эффект носит временный характер (например, OECD (2005) об опыте провинции Квебек, Канада).

На показатели рождаемости в Российской Федерации существенно влияют проблемы с жильем (Врезка 3.4). В начале 1990-х гг. жилищный фонд был приватизирован – жилье переходило в собственность их съемщикам (большинство из которых стали теперь владельцами). Вновь созданным семьям приходится либо обращаться на рынок жилья, либо ждать предоставления социального жилья, что может занять до 20 лет. Власти в Москве стремятся к 2015 г. сократить период ожидания для молодых семей до 3-5 лет (*Демоскоп Weekly*, 2008). В результате нехватки адекватного жилья в совокупности с высокими ценами и длинными очередями на получение социального жилья в Российской Федерации, как и в странах ОЭСР в Южной Европе и в Азии, молодым людям непросто съехать из родительского дома и создать собственную семью.

Динамика населения также указывает на растущие потребности в официальных услугах по уходу на длительный срок. В настоящее время основная часть таких услуг оказывается родственниками и соседями. Среди престарелых людей и инвалидов, нуждающихся в уходе, 80% получают социальную (не медицинскую) помощь, из них 25% пользуются услугами по уходу общественных организаций и почти 70% — неофициальной помощью непрофессионалов (например, родственников и соседей). В 60% случаев уход ведется на дому, и почти во всех случаях дополнительная поддержка поступает от других членов общества. Тридцать процентов тех, кто нуждается в уходе, получают ее от людей, не являющихся их родственниками. Примерно в четверти случаев неофициальный уход является платным и в нем нуждаются одинокие пожилые люди (Малева и Синявская, 2007). К 2050 г. от 3 до 4% населения Российской Федерации будут нуждаться в постоянном уходе. Большая часть такого ухода будет предоставляться родственниками и соседями, но потребность в официальном уходе может стоить 4% ВВП в 2050 г. (World Bank, 2007).

5. Заключение

В период с 2000 по 2009 г. устойчивый экономический рост привел к сокращению бедности в абсолютном выражении на 13%, это снижение приостановилось в результате экономического спада в

2008–2009 гг. Однако уровень *относительной* бедности, равный 17%, выше, чем в странах ОЭСР, и риск бедности наиболее высок для детей и тридцатилетних, не успевших заработать трудовой стаж и/или связанные с работой пособия. Кроме того, по сравнению с другими группами по доходам, ситуация у бедных почти не улучшилась. Большое неравенство доходов в российском обществе сколь-либо заметно не уменьшилось, и в значительной степени это отражает ограниченность функций перераспределения у российской налоговой системы/системы льгот, за исключением лиц, получающих пенсии.

Финансирование социальных расходов должно стать более справедливым. Помимо индексации верхнего предела доходов для отчислений на социальное страхование, можно было бы повысить этот порог, например, до уровня, вдвое превышающего средний размер заработной платы. В целях дальнейшего совершенствования перераспределительных функций налогообложения/системы льгот следует рассмотреть возможность усиления прогрессивности в системе налогообложения доходов физических лиц.

В долгосрочной перспективе финансирование растущей потребности в социальной защите, связанной с возрастом граждан, не должно зависеть от доходов, получаемых в результате добычи нефти и газа. В целом, размер социальных отчислений вырос с 26% до 34% от фонда заработной платы, но сохранилось множество исключений. Потребовалось бы меньше административных усилий, при достижении большей прозрачности и справедливости, если бы ставка взносов была единой для всех работников. На самом деле, для повышения осведомленности работников о расходах, социальные взносы можно было бы взимать не только с работодателей, но и с работников, как и во многих странах ОЭСР.

Социальные расходы должны быть в большей степени нацелены на тех, кто в них больше всего нуждается. Роль *адресности* в рамках существующей системы ограничена, и органам власти сложно устанавливать соответствующие группы населения. Льготы, помощь в натуральной форме, предоставляются не только тем, кто отнесен к группе инвалидов, но и лицам с длительным трудовым стажем на государственной службе и почти 20 млн. «ветеранов труда». Эта система не предназначена для наиболее уязвимых слоев общества и не помогает им.

Реформа, начатая в 2005 году, позволила приступить к монетизации некоторых льгот в натуральной форме. Категория граждан, имеющая право на льготы, смогла получать ежемесячные денежные отчисления, в результате чего у них появился некоторый выбор при использовании социальной поддержки. Регионы также получили возможность

выбора при монетизации социальной поддержки, но в целом они не спешат с проведением этой реформы. В целом, первыми были монетизированы мелкие статьи расходов. Реформа в этой области требует расходов. Это ограничивает помощь тем, кто больше всего нуждается в социальной поддержке. Монетизация немалых жилищно-коммунальных льгот региональными органами власти до сих пор практически не проводилась, так как им непросто решить проблему очередей на доступное социальное жилье и у них нет достаточно средств для замещающих денежных выплат всем категориям льготников. В целом, монетизация повысила прозрачность социальной помощи, но в остальном успехи ее этим и ограничились. Она не изменила саму суть системы, а регионы в полной мере и в значительных масштабах не заменили льготы (в денежной или натуральной форме) адресной помощью наиболее «уязвимым» гражданам.

Были приняты некоторые адресные программы, но, по масштабам государственных расходов, они незначительны. Так, адресные жилищные субсидии в зависимости от величины дохода не возросли значительно, и расходы на них по-прежнему составляют около 0,2% от ВВП, и это малая доля стоимости предоставляемых в натуральном виде льгот. Кроме того, оказание адресной помощи затруднено из-за практически равномерного распределения получателей льгот по группам с низкими и средними доходами. Пособия на детей также зависят от уровня дохода, и здесь также адресность далека от оптимальной. Тем не менее, учитывая высокий риск бедности среди семей с детьми, а также низкую оплату труда многих работающих женщин, повышение размера детского пособия представляется эффективным инструментом в борьбе с бедностью; такая мера может и не быть очень затратной, отчасти потому, что адресные группы относительно легко установить.

По сути, нет ничего плохого в принципах монетизации и целевой направленности социальной поддержки. Но чтобы они работали эффективно и более стабильно с финансовой точки зрения, необходимо совершенствовать обмен информацией между государственными учреждениями. Например, без прозрачности бюджетных правил и выделения средств из федерального бюджета, региональные органы власти не решатся на проведение социальных реформ, поскольку опасаются, что федеральное финансирование прекратится и они останутся с необеспеченными обязательствами. При наличии более подробной информации граждане будут иметь более четкое представление о льготах, на которые они имеют право, в то время как региональным и федеральным властям нужны более точные сведения о доходах, получаемых частными лицами и домохозяйствами. Обмен информацией между различными государственными учреждениями улучшается, однако для определения льготных категорий граждан и оказания социальной поддержки тем, кто

действительно в ней нуждается, нужны более эффективные информационные системы, позволяющие обеспечить прямой доступ всех соответствующих органов.

Кроме того, существующие информационные системы не обеспечивают всеобъемлющей оценки мер политики. Обследование НОБУС позволило собрать обширную информацию о результатах осуществляемых мер, но оно было проведено в 2003 году и с тех пор не повторялось. Внедрение подобной инициативы на регулярной основе поможет директивным органам выбрать более эффективную политику, и принятые в результате меры более чем оправдают затраты на исследования.

Наконец, в семейную политику практически не учитываются такие проблемы, как развитие ребенка, детская бедность и особенно равенство полов. Семейная политика посвящена в основном проблеме низкой рождаемости. Были увеличены пособия по беременности и родам, в зависимости от уровня доходов, которые касаются самого начала жизни ребенка (первые 18 месяцев); теперь они соответствуют среднему размеру пенсий. Кроме того, был введен «материнский капитал» на значительную сумму (около 11 000 долларов США). Тем не менее, помимо усиления финансовой поддержки семей, необходимо также решать проблему совмещения работы и семейной жизни по достижении ребенком полутора лет. В частности, следует бороться с сокращением количества мест в яслях и детских садах, и дополнительно усилить оказываемую помощь в уходе за ребенком (включая прямые инвестиций в учреждения или ваучеры родителям). Непростой задачей также является совершенствование жилищной политики, хотя бы потому, что нужно помогать молодым россиянам создавать семьи. Чтобы семейная политика в России была эффективной и действенной, было бы лучше распределить расходы в течение всего периода детства, вместо того, чтобы концентрировать их в течение первых 18 месяцев жизни ребенка, а также создавать последовательную систему помощи, которая позволит родителям совмещать работу и семейную жизнь (например, вкладывать больше средств в дошкольные учреждения, увеличить пособия на ребенка за счет пособия по уходу за ребенком), вместо того, чтобы выбирать между детьми и работой.

Примечания

1. Согласно институту исследования стран с переходной экономикой Банка Финляндии (BOFIT, 2010), без недавнего вмешательства со стороны государства уровень бедности увеличился бы с 13 до 17 %.
2. За исключением 5 % наименее обеспеченного населения, согласно Денисовой (Denisova, 2011), *разрывы бедности* в пересчете на относительный доход чуть больше, чем в пересчете на абсолютную бедность. Например, в 2007 г. медианный разрыв бедности, рассчитанный на основе относительной бедности, составил 38 %, а на основе абсолютной бедности – 27 %.
3. Денисова (Denisova, 2011) показывает, что при сравнении с *относительной бедностью* высшее образование оказывает большее влияние на снижение уровня бедности в течение всего периода выборки.
4. Данный ряд включает данные о расходах фондов пенсионного и социального страхования (включая прежний фонд страхования занятости) и оценивает стоимость поддержки в натуральной форме по оплате жилья и коммунальных услуг, а также недавнюю информацию о таких расходах (также по регионам) согласно данным Росстата (2010а). «Монетизация» улучшила отчетность по расходам на социальные нужды (например, см. Таблицу 3.3). Тем не менее, как показывает опыт стран ОЭСР с федеративным государственным устройством, существует вероятность занижения величины социальных расходов нижними уровнями органов государственного управления (Adema and Ladaïque, 2009)
5. В отличие от России, в странах ОЭСР, в которых власти в вопросах, касающихся потребительской корзины товаров и услуг, обращают основное внимание обеспечению достойного минимума качества жизни, включая Бельгию, Чехию, Германию, Швейцарию и Швецию, денежные пособия довольно высоки, что вызывает споры о том, что таким семьям выгоднее получать социальное пособие, чем работать (Adema, 2006).
6. Работающие родители могут взять до 60 календарных дней отпуска по уходу за больным ребенком до 7 лет, до 45 календарных дней – по уходу за детьми от 7 до 15 лет и до 120 календарных дней – по уходу за ребенком-инвалидом до 15 лет.

7. Работники со стажем работы менее 5 лет получают 60% от своей средней заработной платы за учетный период, а те, у кого стаж работы составляет от 5 до 8 лет, получают 80%.
8. В России существует большое количество льгот для нетрудоспособных людей. Например, существуют льготы для ветеранов войны и детей-инвалидов, в то же время Пенсионный фонд России выплачивает пенсии по старости, по случаю потери кормильца и по нетрудоспособности. Нетрудоспособные люди имеют также доступ к «льготам», финансируемым федеральными властями (см. ниже).
9. Более подробно о недостатках системы льгот см., например, Alexandrova and Struyk (2008); OECD (2001); Rimashevskaya (2006); Sinitina (2008); и World Bank (2005).
10. Синицына (Sinitina, 2008) описывает различные просчеты, связанные с проведением административной реформы в 2005 году.
11. Федеральные власти несут финансовую ответственность за льготы: инвалидам; ветеранам Великой Отечественной войны и других боевых действий; ветеранам-инвалидам и оставшимся в живых ветеранам Великой Отечественной войны; жертвам радиационного облучения («чернобыльцам»), а также детям-инвалидам. Региональные органы власти несут ответственность за «ветеранов труда», т.е. гражданских лиц с большим стажем работы (например, со стажем 25 или 30 лет работы, или работы в данном регионе/отрасли), и других, имеющих право на профессиональные льготы; гражданских ветеранов Великой Отечественной войны («тружеников тыла»), жертв политических репрессий, «Героев Советского Союза» и некоторые другие категории.
12. Федеральное пособие по уходу за детьми до 1.5 лет составляет 2060 руб. (66 долларов США) на первого ребенка и 4120 рублей на второго и последующих детей.
13. Демографическая программа также включает в себя увеличение выплат приемным родителям. Например, в целях содействия развитию детей, по решению властей в Самаре сироты/дети, нуждающиеся в семейном уходе, помещаются в первую очередь в семьи, а не в детские дома.

Литература

- Adema, W. (2006), “Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 38, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/els/workingpapers.
- Adema, W. and M. Ladaique (2009), “How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/els/workingpapers.
- Alexandrova, A. and R. Struyk (2007), “Reform of In-kind Benefits in Russia: High Cost for a Small Gain”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 17, No. 153, <http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/17/2/153>.
- Artamonova, E., I. Denisova, Z. Dorofeeva and M. Kartseva (2007), “Monitoring Economic Conditions in the Russian Federation: The Russia Longitudinal Monitoring Survey 1992-2006”, Report submitted to the U.S. Agency for International Development, Institute of Sociology RAS, Independent Research Center “Demoscope”, CEFIR, Moscow, June.
- Beuran, M. and E. Kalugina (2006), “Social Exclusion and the Informal Sector: The Case of Russia”, mimeo, <http://bonjourn.sc-eco.univ-nantes.fr/~jma2006/jma2006/jma-online/C2-beuran.pdf>.
- BOFIT (2010), “BOFIT Weekly on Russia”, Vol. 19, 14 May 2010, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, Helsinki.
- «Вечерняя Москва» (2010), “Выдан двухмиллионный сертификат на материнский капитал”, <http://www.vmdaily.ru/article/92930.html>, 29 июня 2010 г.
- Council of Europe (various years), “Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe (MISSCEO)”, http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/MISSCEO/missceo_en.asp
- Council of Europe (2009), “Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe (MISSCEO)”, Comparative tables of social

- protection systems in 12 member states of the Council of Europe and three observer states, 17th edition, Situation on 1 January 2009, www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/MISSCEO/tables_en.asp#2009.
- Denisova, I. (2011), “Income Distribution and Poverty in Russia”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/els/workingpapers,forthcoming.
- Denisova, I. and Z. Dorofeeva (2010), “Monitoring Economic Conditions in the Russian Federation: The Russia Longitudinal Monitoring Survey 1992-2009”, Report submitted to the U.S. Agency for International Development, Institute of Sociology RAS, Independent Research Center “Demoscope”, CEFIR, Moscow, May.
- Denisova, I. and M. Kartseva (2005), “Poverty Is No Crime: Measuring Poverty in Russian Regions”, CEFIR/NES Working Paper No. 84, Centre for Economic and Financial Research at New Economic School, September, www.cefir.org.
- Демоскоп Weekly (2008), электронный аналитический журнал России, освещающий проблемы демографии и связанных с ней отраслей, Высшая школа экономики, <http://demoscope.ru/weekly/2008/0351/rossia01.php#16>
- Gassmann, F. and G. Notten (2008), “Size Matters: Targeting Efficiency and Poverty Reduction Effects of Means-tested and Universal Child Benefits in Russia”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 18, No. 3, August, pp. 260-274.
- Зубаревич, Н. (2007), “Бюджетные механизмы в отношении социальной политики по регионам”, Конференция Московского государственного университета (26 ноября).
- Kalugina, E., C. Montmarquette and C. Sofer (2004), “An Analysis of Poverty Persistence in Russia: 1994-2001”, www.afse.fr/docs/kalugina_montmarquette_sofer.pdf.
- Kraan, D.-J., D. Bergvall, I. Hawkesworth, V. Kostyleva and M. Witt (2008), “Budgeting in Russia”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8, No. 2, OECD Publishing, Paris.
- Kurlyandskaya, G. (2006), “Intergovernmental Reform in Russia 2000-2006”, Center for Fiscal Policy, Moscow, <http://saitistika.fpcenter.ru/common/data/pub/files/articles/19599/gk.pdf>, accessed 26 March 2009.
- Малева Т. и О. Синявская (2007), «Российские пенсионеры: трудовые биографии, экономическая активность, пенсионные истории», в кн. под ред. Т. Малевой и О. Синявской: «Родители и дети, мужчины и

- женщины в семье и обществе». Выпуск 1, Независимый институт социальной политики, М.: ИСП, с. 545-596.
- Merkuryeva, I. (2004), “The System of Disability Benefits in Russia: Estimation of Targeting Accuracy”, Working Paper No. 07/04, Economic Education and Research Consortium, www.eerc.ru.
- MOF (2008), “Main Results and Trends of Budget Policy 2008-2010”, Ministry of Finance of the Russian Federation, www1.minfin.ru/en/budget_reform/, accessed 14 November 2008.
- OECD (2001), *The Social Crisis in the Russian Federation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005), *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life: Vol. 4, Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Vol. 1, Norway, Poland and Switzerland*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007a), *Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2007b), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Vol. 2, Australia, Luxembourg Spain and the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008a), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008b), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers, Vol. 3, Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chile*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009c), *Revenue Statistics 1965-2008*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010a), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Israel*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Estonia*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010c), *OECD Social Expenditure Database, 1980-2007*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2010d), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Canada: Opportunities for Cooperation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010e), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010f), *OECD Family Database*, “PF11 Enrolment in Childcare and Pre-schools”, www.oecd.org/els/social/family/database, OECD Publishing, Paris, downloaded June 2010.
- OECD (2011a), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *OECD Reviews of Health Systems: The Russian Federation*, OECD Publishing, Paris, *forthcoming*.
- OECD (2011c), *Society at a Glance*, OECD Publishing, Paris.
- ПФРФ (2010a), “Федеральные льготы. Ежемесячные выплаты и социальные услуги”, Пенсионный фонд Российской Федерации, Москва, www.pfrf.ru/monthly_payment/7413.html, документ загружен в июне 2010.
- ПФРФ (2010b), “Информация о материнском (семейном) капитале” http://www.pfrf.ru/family_capital/, Пенсионный фонд Российской Федерации, Москва, http://www.pfrf.ru/family_capital/, документ загружен в июне 2010.
- Rasell, M and S. Wengle (2008), “Reforming the *L’goty* System: The Future of In-kind Benefits in Post Soviet Russia”, *Russian Analytical Digest*, Vol. 37/08, pp. 6-9.
- Rimashevskaya, N.M. (2006), “Some Problems of Social Reform in Russia”, *Studies on Russian Economic Development*, Vol. 17, No. 2, Pleiades Publishing, pp. 115-122.
- Росстат (2010а, 2009а, 2008а, 2007а и предыдущие года), “Социальное положение и уровень жизни населения России” (http://www.gks.ru/wps/portal/!ut/p/.s.7_0_A/7_0_4VG/.cmd/ad/ar/sa.detailURI/ps/X/c/6_0_3A9/ce/7_0_4VK/p/5_0_3GK/d/0/th/J_0_69/mx.6_0_3A9/7_0_4VK/mx.6_0_2NH/7_0_4CU/.s.7_0_A/7_0_4VG/ps.7_0_4VK/X/ps.7_0_4CU/X?documentId=1138698314188&documentType=news), Росстат, Москва, документ загружен в июне 2010.
- Росстат (2010b), “Данные о величине прожиточного минимума”, www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=2340007, Росстат, Москва, документ загружен в июне 2010.
- Росстат (2010с), “Численность инвалидов по Российской Федерации”, www.gks.ru/bgd/regl/b09_44/IssWWW.exe/Stg/d2/10-32.htm, Росстат, Москва, документ загружен в июне 2010.

- Росстат (2010d), “Показатели рождаемости по возрастным категориям”, www.gks.ru/free_doc/2008/demo/osn/04-24, Росстат, Москва, документ загружен в мае 2010.
- Росстат (2010e), “Численность получателей ежемесячных денежных выплат, на 1 октября на каждый год”, www.gks.ru/bgd/regl/b09_44/IssWWW.exe/Stg/d1/06-26.htm, Росстат, Москва, документ загружен в июне 2010.
- Росстат (2011a), “Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума», www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_5lg.htm, Росстат, Москва, документ загружен в январе 2011.
- Росстат (2011b), “Расходы на выплату пособий и социальную помощь”, http://www.gks.ru/free_doc/2009/B09_13/06-15.htm, Росстат, Москва, документ загружен в январе 2011.
- Shomina, Y. (2007), “Housing Policy and Housing Reforms in Russia”, State University-Higher School of Economics, www.iut.nu/Congress/Congress2007/PresentationsNational/Shomina_Russia.ppt.
- Sinitsina, I. (2008), “Experience in Implementing Social Benefits Monetization reform in Russia“, Centre for Social and Economic Research, Warsaw, September, www.case-research.eu/dyn/plik--23465416.pdf.
- Синявская О. и Е. Гладникова (2007), Потребление услуг по уходу за детьми российскими домохозяйствами в: “Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе”. Выпуск 1, Независимый институт социальной политики, М.: ИИСП, с. 345-376.
- Sinjavskaya, O. (2004), “Pension reform in Russia: A Challenge of Low Pension Age”, Project in International Equity (PIE) Discussion Paper No. 267, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2004/dp267/text.pdf.
- Sinjavskaya O. (2011), “Reconciliation or familialism? Delusive aims and real features of Russian family policies in Soviet and post-Soviet times”, unpublished mimeo, *forthcoming*.
- Whiteford, P. and W. Adema (2007), “What Works Best in Reducing Child Poverty: A Benefit or Work Strategy?”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 51. OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/els/workingpapers.

- WHO (2008), *European Health for All Database (HFA-DB) – Version July 2008*, WHO Regional Office for Europe, <http://data.euro.who.int/hfad/>, accessed 14 January 2009.
- World Bank (2005), *Russian Federation, Poverty Assessment*, Report No. 28923-RU, February 8, 2005, <http://go.worldbank.org/VJPHYMRC00>.
- World Bank (2007), *Russian Economic Report No. 15*, November, www.worldbank.org.ru.
- World Bank (2008), *Russian Economic Report No. 17*, November, www.worldbank.org.ru.
- World Bank (2010), *Russian Economic Report No. 22*, June, www.worldbank.org.ru.
- World Bank, the Institute for Urban Economics Fund, the Independent Institute of Social Policy and the Urban Institute, USA (2007), “Improving the Efficiency of Social Assistance and Employment Assistance Programs in Combating Poverty. Republic of Tatarstan”, mimeo, March.
- World Bank (2007), *World Development Indicators Online* (web version).
- Yemtsov, R. (2008), “Through the Looking-Glass: What is Behind Official Data on Inequality in Russia Over 1992-2003”, Paper prepared for the 30th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, www.iariw.org/papers/2008/yemtsov.pdf.
- Zubarevich, N.B. (2010), “Russian Unemployment: Massaging the Stats”, www.opendemocracy.net, downloaded June 2010.

Приложение 3.А1

Некоторая общая статистика

Ежеквартальное обследование бюджета домохозяйств (ОБДХ) Росстата, включающее около 50 тысяч домохозяйств, является официальным источником данных о бедности и неравенстве доходов в России. Обследование ОБДХ содержит подробную информацию о расходах и выплатах, которая соотнесена (довольно запутанным образом) с данными о совокупных доходах российских домохозяйств (балансом денежных доходов) для оценки распределения доходов. Данные о распределении доходов по квинтилям доходов представлены в Таблице 3.А1.1.

Помимо прочего (World Bank, 2005), можно утверждать, что потребление и расходы домохозяйств лучше как источники измерения неравенства и бедности в случаях, когда значительная часть доходов скрывается от налоговых органов, что было широко распространено, особенно в первые дни после переходного периода. Однако данные по относительной бедности согласно Российскому мониторингу экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) на основе расходов и учтенных доходов показывают, что различия между двумя рядами данных на протяжении всего периода измерения невелики (Таблица 3.А1.2).

В результате реформы по монетизации, начатой 1 января 2005 г., в наличные были переведены некоторые виды услуг в натуральной форме (см. ниже). В 2003 году пособия по временной нетрудоспособности, пособия на содержание семьи и в связи с рождением ребенка составили более 80% всех расходов на не связанные с пенсионным обеспечением социальные выплаты. В 2007 году они составляли около одной трети. К тому времени на другие не связанные с пенсионным обеспечением денежные выплаты (в том числе услуги, которые были монетизированы) приходилось свыше 60% расходов (Рис. 3.А1.1).

Таблица 3.A1.1. Суммарная статистика распределения доходов; официальные данные за 1989 – 2007 гг.

Доли квинтилей в денежных доходах на душу населения, коэффициент Джини

Квинтили в денежных доходах на душу населения	1989	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Первый квинтиль	9,8	9,4	6	5,8	5,3	5,5	6,2	6	6,1	6,1	6,1	5,7	5,7	5,5	5,4	5,4	5,3	5,1	5,1	5,1
Второй квинтиль	14,9	14	11,6	11,1	10,2	10,2	10,7	10,2	10,4	10,5	10,6	10,4	10,4	10,3	10,1	10,1	9,9	9,7	9,7	9,8
Третий квинтиль	18,8	17,9	17,6	16,7	15,2	15	15,2	14,8	14,8	14,8	14,9	15,4	15,4	15,3	15,1	15,1	14,9	14,8	14,8	14,8
Четвертый квинтиль	23,8	22,8	26,5	24,8	23	22,4	21,5	21,6	21,1	20,8	21,2	22,8	22,7	22,7	22,7	22,7	22,6	22,5	22,5	22,5
Пятый квинтиль	32,7	35,9	38,3	41,6	46,3	46,9	46,4	47,4	47,6	47,8	47,2	45,7	45,8	46,2	46,7	46,7	47,3	47,9	47,9	47,8
Коэффициент Джини	0,227	0,256	0,289	0,398	0,409	0,381	0,375	0,381	0,398	0,399	0,394	0,397	0,397	0,403	0,409	0,409	0,416	0,423	0,423	0,422

Источники: Росстат (2010a) и предыдущие годы) и Yemtsov (2008).

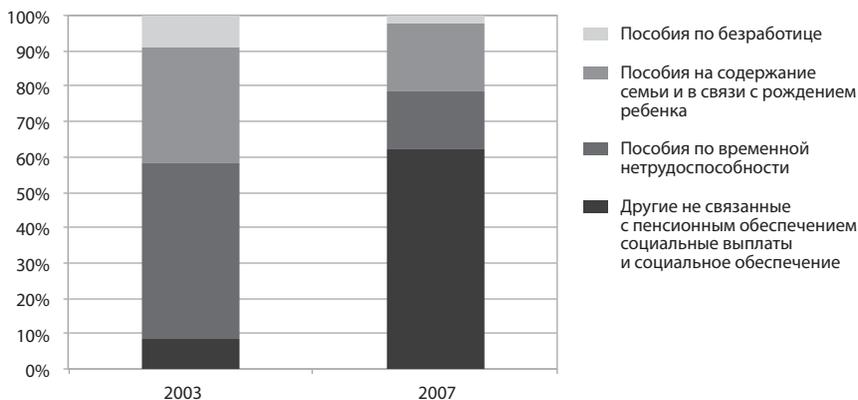
Таблица 3.A1.2. Относительная бедность, измеренная на основе доходов и расходов, 1994–2007 гг.

Бедность, оцениваемая в сравнении с 50% медианного дохода, чел.

	1994	1995	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Относительная бедность по доходам	0,17	0,20	0,24	0,20	0,22	0,21	0,24	0,23	0,23	0,16	0,15	0,17
Относительная бедность по расходам	0,18	0,18	0,19	0,20	0,21	0,21	0,22	0,22	0,24	0,18	0,18	0,18

Источник: Denisova (2011).

Рис. 3.A1.1. Структура расходов на не связанные с пенсионным обеспечением социальные выплаты до и после реформы монетизации.



Примечание: Не связанные с пенсионным обеспечением денежные выплаты и социальное обеспечение включают в себя пособия на погребение и помощь жертвам атомных аварий.

Источник: Росстат (2008а и в предыдущие годы).

Приложение 3.A2

Сползание в бедность и выход из нее

Для изучения сползания в бедность и выхода из нее можно использовать данные панельного обследования. РМЭЗ – данные панельного обследования за период 1994-2009 гг., которые можно использовать для этой цели при условии методы оценки позволят устранить проблему отсева респондентов (Врезка 3.1). Это может быть сделано путем определения пропорциональной степени риска с помощью системы оценок Каплана-Мейера, которая оценивает функцию выживаемости (вероятность того, что субъект «выживет в определенных обстоятельствах» после определенного времени, даже в случае цензурированной и смещенной выборки (Denisova, 2011)). Тем не менее, нет таких безусловных вероятностей, которые можно было бы использовать для описания общей вероятности сползания в бедность и выхода из нее; есть условные уровни риска, описывающие, например, вероятность выхода из бедности при продолжительности бедности в течение, скажем, двух лет, с учетом множества заданных характеристик (например, особенностей домохозяйства, положения взрослых на рынке труда, права на государственные выплаты, квалификационных особенностей, а также региона и периода времени). Эти функции условной вероятности можно оценить как в отношении относительной, так и абсолютной черты бедности.

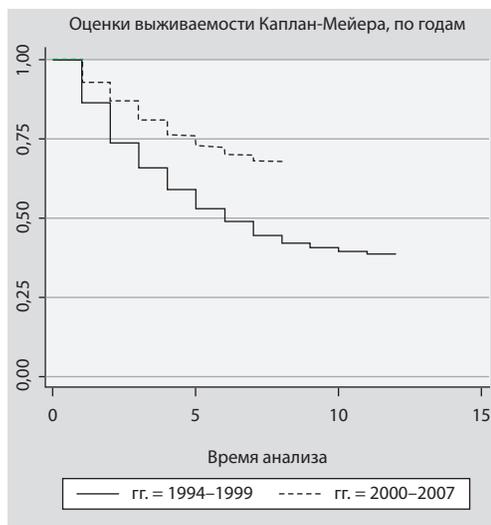
На основе подробной информации за 2007 год Денисова (Denisova, 2011) показывает, что после одного года пребывания в условиях бедности около 40% домашних хозяйств улучшает свое материальное положение, а после 5 лет пребывания в бедности вероятность выхода из бедности составляет около 80% (результаты схожи для относительной и абсолютной бедности). Через год после выхода из бедности вероятность перехода за черту бедности составляет около 10%, а после 5 лет – примерно 30%.

На Рис. 3.A2.1 показана выживаемость в отношении пребывания в бедности и вне бедности для двух различных экономических периодов:

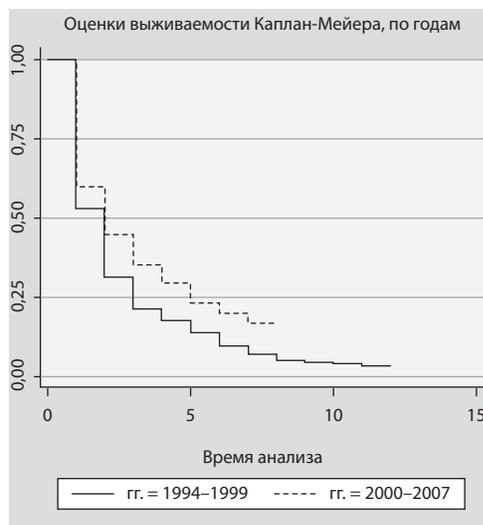
1994-1998 гг. – периода финансового кризиса и 2000-2007 гг. – периода активного экономического роста. На рисунке видно, что в период уверенного экономического роста условная вероятность попадания в бедность ниже (шансы избежать бедности выше, см. Часть Б). При этом условная вероятность пребывания в бедности также выше (Часть А). Это может показаться нелогичным, однако нужно помнить, что эти вероятности условны. В период экономического роста вероятность обеднения ниже. Таким образом, вывод о том, что в период роста выйти из бедности труднее, означает, что группы населения, находящиеся в этом время в бедности, являются проблемными, и их выход из бедности

Рис. 3.А2.1. Условные вероятности пребывания в бедности и избегания бедности (относительная бедность)

Часть А: Функция выживаемости для пребывания вне бедности



Часть Б: Функция выживаемости для пребывания в бедности



Источник: Denisova (2011).

маловероятен из-за их особенностей.

Не удивительно, что факторы, способствующие риску обеднения, очень схожи с факторами, определяющими распространенность бедности (см. Таблицу 3.2 и Denisova, 2011). Что касается условной вероятности выхода из бедности, сравнительно высокий шанс имеют многодетные семьи, но наличие детей, судя по всему, не влияет

на вероятность. Семьи в городских районах, как правило, имеют относительно высокий шанс выхода из бедности (особенно в Москве и Санкт-Петербурге); живущие в городах также отличаются более короткими периодами бедности.

Чем больше доля пенсионеров в семье, тем меньше вероятность выхода из бедности. Это означает, что при попадании в бедность вероятность длительного пребывания в ней у пенсионеров высока (подтверждающие данные см. Kalugina *et al.*, 2004). Аналогичным образом, у домашних хозяйств с относительно высокой долей имеющих работу взрослых, которые находятся в бедности, имеют меньше шансов выйти из бедности по сравнению с домохозяйствами с одним безработным взрослым. Это говорит о том, что сложно добиться повышения уровня доходов домохозяйств выше черты бедности за счет увеличения доходов взрослых на низкооплачиваемых работах. Согласно Беурану и Калугиной (Beuran and Kalugina, 2006), неформальная занятость отрицательно связана с устойчивостью бедности: такой вывод не противоречит предположению о том, что неформальная занятость зачастую оплачивается выше, чем формальная занятость.

В целом, результаты позволяют предположить, что экономический рост снижает условную вероятность выхода из бедности. Это означает, что домохозяйства, находящиеся в бедности в период начала экономического роста или попавшие в бедность во время экономического подъема (например, рабочие с низким уровнем заработной платы и с ограниченными возможностями повышения заработка, а также пенсионеры, чей доход снизился в относительном выражении), отличаются относительно низкой вероятностью выхода из бедности и относительно долгой продолжительностью бедности.



From:
**OECD Reviews of Labour Market and Social
Policies: Russian Federation 2011**

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264118720-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2011), "Supporting the working-age population more effectively and more fairly: (Russian version)", in *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Russian Federation 2011*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264119345-6-ru>

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.