

**НЕЗАВИСИМЫЙ ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»**

**Бедность и льготы: мифы и реальность**

**Москва 2002**

## **СОДЕРЖАНИЕ:**

Введение	<b>3</b>
Раздел 1. МИФЫ О БЕДНОСТИ	<b>4</b>
Миф 1. Бывает общество, в котором нет бедности	<b>4</b>
Миф 2. Бедности в России не было до начала рыночных реформ	
Миф 3. Почти все население в России является бедным	<b>8</b>
Миф 4. Прожиточный минимум – это граница выживания	
Миф 5. Самые бедные в России – пенсионеры и бюджетники	<b>10</b>
Раздел 2. МИФЫ О ЛЬГОТАХ	<b>19</b>
Социальные льготы и их роль в поддержке бедного населения	
Миф 6. Льготы придумали, чтобы не было бедных	<b>19</b>
Миф 7. Сегодня льгот практически не осталось	
Миф 8. Отменив льготы, можно решить проблему бедности	<b>20</b>
Вместо заключения: как реформировать?	<b>27</b>
	<b>28</b>
Приложение	<b>29</b>

## Введение

Последние 10 лет проблемы социальной поддержки малообеспеченного населения широко обсуждаются в российском обществе. Политики, ученые, представители власти и общественных организаций принимают активное участие в этой дискуссии. Преобладающий фокус рассмотрения данной проблемы можно охарактеризовать следующим образом: вследствие снижения уровня жизни и роста дифференциации доходов населения<sup>1</sup> существенно увеличилась численность бедных, но приоритетом социальной поддержки со стороны государства по-прежнему остаются не бедные семьи, а определенные категории населения, риск бедности для которых может быть как высоким (например, неполные семьи с детьми), так и низким (профессиональные категории). Как неоднократно отмечалось, действующая система федеральных мандатов включает около 150 видов льгот и выплат более двум сотням категорий граждан и семей, в том числе государственным служащим, представителям отдельных профессий и ведомств (судьям, работникам правоохранительных органов), ветеранам, многодетным семьям, и т.д. Все эти виды социальной помощи не зависят от уровня доходов. В результате, по различным оценкам, только 19—25% от общей суммы трансферта на социальную помощь предоставляется семьям с доходами ниже прожиточного минимума<sup>2</sup>. Вместе с тем, в условиях рыночной экономики именно бедное население должно стать приоритетной группой для социальной поддержки со стороны государства и благотворительных организаций.

На первый взгляд, направление реформирования в данном секторе общественных и экономических отношений кажется понятным: для того, чтобы добиться повышения эффективности социальной политики, необходимо отменить необоснованные льготы для высокообеспеченных слоев населения, а высвободившиеся ресурсы направить на поддержку бедных. Этот лозунг был продекларирован, но при переходе от декларации принципов к принятию конкретных практических решений оказалось, что не все так просто, как кажется на первый взгляд, поскольку, во-первых, не совсем понятно, кого относить к бедным в России, а во-вторых, сложившаяся система социальных льгот громоздка, запутана, непрозрачна и противоречива.

В дополнение к несовершенству самой системы, существуют и определенные проблемы, связанные с практикой предоставления социальных гарантий на местах. Обязательства государства в области социальных льгот и выплат повсеместно не выполняются из-за отсутствия четко работающей схемы финансирования, поэтому на пути доступа большинства населения к социальным льготам возникли трудно преодолимые барьеры. Данная проблема не является препятствием для реформирования системы социальной поддержки, напротив, она подчеркивает разбалансированность сегодняшней ситуации.

Обсуждение данных вопросов породило свою систему мифов, популистских взглядов и противоречий. При этом чаще всего пользуются достаточно распространенным полемическим приемом, суть которого сводится к использованию информации в урезанном виде, создающем искаженную картину. Для примера приведем несколько весьма распространенных тезисов: проведение рыночных реформ привело к появлению в России бедных, которых не было у нас в стране в советский период; больше половины российских граждан – бедные, чего нет ни в одной стране мира; 70% населения пользуются существенными социальными льготами; отмена льгот приведет к резкому увеличению численности бедного населения и т.д.

---

<sup>1</sup> Согласно официальным данным Госкомстата РФ в 2000 году реальные доходы граждан составили 35.8% от уровня десятилетней давности, а коэффициент дифференциации доходов между наиболее и наименее обеспеченными доходными группами увеличился с 4.5 раз до 14 раз.

<sup>2</sup> См.: Всемирный банк (1997), Мисихина С.Г. (1999).

В данной публикации мы попытались посмотреть на сложившуюся мифологию через призму аргументов и фактов, чтобы понять, что могут сделать институты гражданского общества и государство для успешной реализации социальных преобразований и создания безбарьерного пространства в сфере доступа к социальной помощи наименее обеспеченных слоев населения.

## РАЗДЕЛ 1. МИФЫ О БЕДНОСТИ

### МИФ 1. Бывает общество, в котором нет бедных

**Реальность: бедные будут всегда, однако понимание бедности не одинаково в разных странах и меняется с течением времени .**

Сегодня во всем мире идут активные дебаты среди ученых, политиков, общественности, о причинах бедности, ее различных проявлениях в странах с различным уровнем жизни, разнообразных стратегиях помощи бедному населению. Бедность как социально-экономическое явление тесно увязана как с уровнем экономического развития, так и с неравенством в доступе к материальным и нематериальным благам. Это означает, что, во-первых, бедность будет существовать всегда, меняются только формы ее проявления; во-вторых, она относительна во времени и в пространстве. Каждая страна в конкретный исторический период использует свое понимание бедности. Однако наиболее распространенными в мире являются два подхода: абсолютная и относительная концепции бедности.

Концепция *абсолютной бедности* означает, что бедными считаются семьи, собственных ресурсов которых недостаточно для удовлетворения базовых потребностей. Иными словами, понятие абсолютной бедности предполагает, что правительство страны утверждает набор самых необходимых для потребления товаров и услуг, стоимость которых составит пороговое значение или черту бедности. Данным подходом пользуется, например, Россия, где в качестве черты бедности используется показатель прожиточного минимума, США и многие другие страны.

Определение же *относительной бедности* гласит, что люди бедны в том случае, если их доходы значительно ниже уровня доходов того сообщества, в котором они проживают, даже если при этом они достаточны для поддержания уровня жизни. Ключевым в этом случае является тот факт, что относительно бедные не могут позволить себе иметь того, что имеет основная масса граждан, и поэтому они ощущают некоторое состояние исключенности из сложившегося в стране стиля и образа жизни . Таким образом, они автоматически попадают в разряд «униженных и оскорбленных», а их уровень жизни – в разряд неприемлемо низкий.

Разделение двух указанных концепций достаточно условно. В частности, понятие базовых потребностей относительно и различается между странами (в Канаде в это понятие входит благоустроенный туалет, а в Нигерии нет). С другой стороны, понятие относительной бедности все же в итоге включает в себя некий определенный набор товаров, услуг и социально значимых потребностей, отсутствие которых считается недопустимым в данной стране и в данный период времени. Оценки масштабов бедности проводятся во всем мире, при этом используются различные методы, что нередко затрудняет международные сопоставления. Для того, чтобы можно было сравнивать страны между собой, используются показатели, предложенные ООН и составляющие 1 или 2 доллара США в день. Важно понимать, что эти показатели рекомендуется использовать не для целей политики; их задача – облегчить проведение международных сравнений. Пример таких сравнений приводит таблица 1.

**Таблица 1. Количество людей, живущих ниже черты бедности, определенной в размере 2 доллара США в день в группах развивающихся стран, 1987, 1990, и 1998**

<i>Regions</i>	<i>Количество людей, живущих менее, чем на 2 доллара в день</i>		
	<i>(млн. чел)</i>		
	<i>1987</i>	<i>1990</i>	<i>1998</i>
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	1,052.3	1,084.4	892.2
(то же исключая Китай)	299.9	284.9	260.1
Средняя Азия и Восточная Европа	16.3	43.8	92.9
Латинская Америка	147.6	167.2	182.9
Ближний Восток и Северная Африка	65.1	58.7	62.4
Южная Азия	911.0	976.0	1,095.9
Центральная и Южная Африка	356.6	388.2	474.8
<b>Итого</b>	<b>2,549.0</b>	<b>2,718.4</b>	<b>2,801.0</b>

Источник: Доклад о мировом развитии, Всемирный банк, 2002.

Таблица 1 показывает, в том числе, что бедность как явление имеет место на всех континентах. Однако читатель заметит, что данные приводятся только по развивающимся странам. Не означает ли это, что бедности нет в экономически наиболее развитых обществах? Посмотрим на данные экономического лидера сегодняшнего дня – Соединенных Штатов Америки.

В 1998 году Бюро Переписи США в своем докладе отметило, что «число бедных в США в 1997 году составило 35.6 млн. человек, или 13.3% населения»<sup>3</sup>. При этом анализ данных обследования доходов домашних хозяйств и их участия в социальных программах (обследование SIPP) показал, что около 22 % населения США в течение, по крайней мере, двух месяцев оказывались ниже федеральной черты бедности, хотя только 5% являлись бедными в течение 2 лет. Для отдельных групп уровень бедности еще выше. Так, среди испаноязычного населения этот уровень составил 41.8%, а для чернокожего 40.2%, а для детей в среднем по всем этническим группам – 32.4%. При этом, конечно, нельзя не отметить, что разница в уровнях черты бедности, отражающих уровень благосостояния и экономического развития, между странами огромна; черта бедности в США составляет 16,400 долларов для семьи из четырех человек в 1997<sup>4</sup>.

Даже из этих небольших иллюстраций видно, что феномен бедности существует во всем мире, хотя его проявления могут быть различны. В странах с более низким

<sup>3</sup> Источник: «Poverty rate down, household income up--both return to 1989 pre-recession levels» Census Bureau Reports. US Census Bureau. 24 September 1998.

<sup>4</sup> См. Joseph Dalaker and Mary Naifeh. «Poverty in the United States: 1997». US Census Bureau, 24 September 1997.

уровнем экономического развития бедность проявляется в основном в виде таких явлений, как голод, отсутствие доступа к питьевой воде, неграмотность населения, высокая смертность от простейших заболеваний (например, диарреи). В странах с высоким уровнем благосостояния бедность может означать отсутствие средств на приобретение товаров длительного пользования или невозможность получить ипотечный кредит.

Уровень бедности в той или иной стране зависит от множества факторов, но по большому счету их можно свести к трем ключевым:

1. Достигнутый уровень социально-экономического развития.
2. Степень неравенства в распределении ресурсов.
3. Политика государства по отношению к тем, кто не может за счет собственных усилий и средств достичь признанного минимально необходимым стандарта уровня жизни.

Основу же политики противодействия бедности во всем мире составляют как превентивные меры, направленные на снижение риска бедности и повышение возможности самостоятельного преодоления материальных затруднений (в том числе, страховые программы), так и меры прямой адресной поддержки тех, у кого таких возможностей нет, а также тех, для кого развитие и восстановление этих возможностей стоит очень дорого. Если такие программы достаточно результативны, то лишь незначительная часть населения оказывается среди длительно бедных.

## **МИФ 2. Бедности в России не было до начала рыночных реформ**

### **Реальность: бедность была и в СССР, но не афишировалась**

Некоторая информация, касающаяся истории бедности и социальных программ в России до революции и после прихода к власти большевиков приводится в Приложении 1. Там можно увидеть, как, начиная уже с IX века, складывалась система поддержки бедного населения, как она эволюционировала. Что же касается более близких нам времен, то в первую очередь приходится сказать, что в течение многих лет в Советском Союзе вопрос о бедности не рассматривался как важный для определения приоритетов социальной политики. Считалось, что бедных в СССР нет, а если кто и есть – так это бездельники и тунеядцы. Однако уже в 1957 году был установлен минимум заработной платы (27-35 руб. в месяц), который определялся на основе стоимости минимальной потребительской корзины. Более того, как отмечается в Приложении 1, прожиточный минимум в России начал рассчитываться еще в 1918 году, хотя и лишь для целей определения минимальной заработной платы; сведения о нем регулярно публиковались в средствах массовой информации. Просуществовал этот показатель около 10 лет.

К 70-м годам минимальная заработная плата была поднята до 150% от величины прожиточного минимума, а минимальная пенсия по старости – до уровня стоимости прожиточного минимума для пенсионера. Полагалось, что всеобщая занятость, установление минимального размера пенсии и заработной платы (включая норматив иждивенческой нагрузки) на уровне прожиточного минимума гарантируют для всех граждан защиту от бедности. Однако простой анализ показывал, что реальная жизнь складывалась иначе. В частности, семьи работников с минимальной оплатой труда при наличии двух детей попадали в число бедных (негласно это в определенной степени признало и государство, введя в 1975 году пособие на детей в малообеспеченных семьях). Аналогичные ситуации возникали, когда в семье появлялся неработающий взрослый, студент, пожилые люди, не получающие пенсию, и другие иждивенцы. Кроме того, плановые органы явно лукавили при расчете стоимости минимальной потребительской корзины, принимая во внимание только государственные цены покупки и игнорируя обширный рынок перепродажи дефицитных товаров.

В результате в 1985 г. (при пороге бедности в 75 рублей) среди семей рабочих и служащих 16% имели доходы ниже прожиточного минимума, а среди колхозников 39%<sup>5</sup>. Накануне рыночных реформ, в 1989 г., в зависимости от того, какие цены использовались для оценки прожиточного минимума, 16-25% населения имели доходы ниже прожиточного минимума.

Начало рыночных преобразований тесным образом связано с падением уровня жизни населения, и, следовательно, с обострением проблем бедности. Согласно официальным данным Госкомстата РФ, 1992-1993 гг. были одними из наиболее неблагоприятных периодов с точки зрения роста бедности (см. рис.1). Это стало следствием либерализации цен, в результате чего реальные доходы граждан снизились на 40%. Однако в целом из приведенного выше видно, что бедность – это не дитя реформ, а социально-экономическое явление, не знающее временных и пространственных границ и лишь меняющее конкретные формы проявления. Это означает, что бедность была и в советское время и в более ранние периоды становления России как государства, есть сейчас и сохранится в будущем.

### **МИФ 3. Почти все население России является бедным**

#### **Реальность: определение числа бедных в России остается проблемой; оценки варьируются от пятой части до половины населения**

Динамика официальных показателей численности и доли бедного населения приводится на рис.1. Если анализировать эти данные, то следует особо остановиться на 1994 и 2000 гг. В 1994 г. доля бедных существенно сократилась, а в 2000 г. «подпрыгнула». На самом же деле в 1994 г. Госкомстат РФ изменил методику оценки доходов населения так, чтобы учитывать (с помощью дополнительных оценок) доходы, формирующиеся в неформальном секторе экономики. Если бы в 1994 г. применяли действовавшую до того методику оценки доходов, то доля бедных оценивалась бы на уровне 34%. Таким образом, изменение методики оценки уровня бедности привело к существенному снижению числа бедных. В 2000 же году произошло изменение методики расчета величины прожиточного минимума, приведшее к росту численности бедных (подробнее информация об изменении методики приводится в следующем разделе). Если к данным 2000 г. применить методику оценки доли бедных на основе прожиточного минимума 1992 г., то во 2 квартале 2000 г. доля бедных оценивалась бы на уровне 27.6% (согласно прожиточному минимуму 2000 г. она составила 34.7%)<sup>6</sup>. Следует также отметить, что определение численности бедного населения в России в условиях переходной экономики продолжает оставаться дискуссионной проблемой. Например, международные исследования приводят показатели доли бедного населения, варьирующиеся от 18 до 49 процентов<sup>7</sup>.

Неоднозначность вопроса о методах получения статистической информации для оценки доходов населения, а также о методологии расчета уровня черты бедности приводит к необходимости сопоставления различных показателей для выявления комплексной картины такого явления, как бедность. Для целей социальной политики важным индикатором уровня бедности является показатель недостающего дохода, который позволяет оценить, сколько денег необходимо для того, чтобы поднять доходы всех бедных до уровня прожиточного минимума. С экономической точки зрения этот

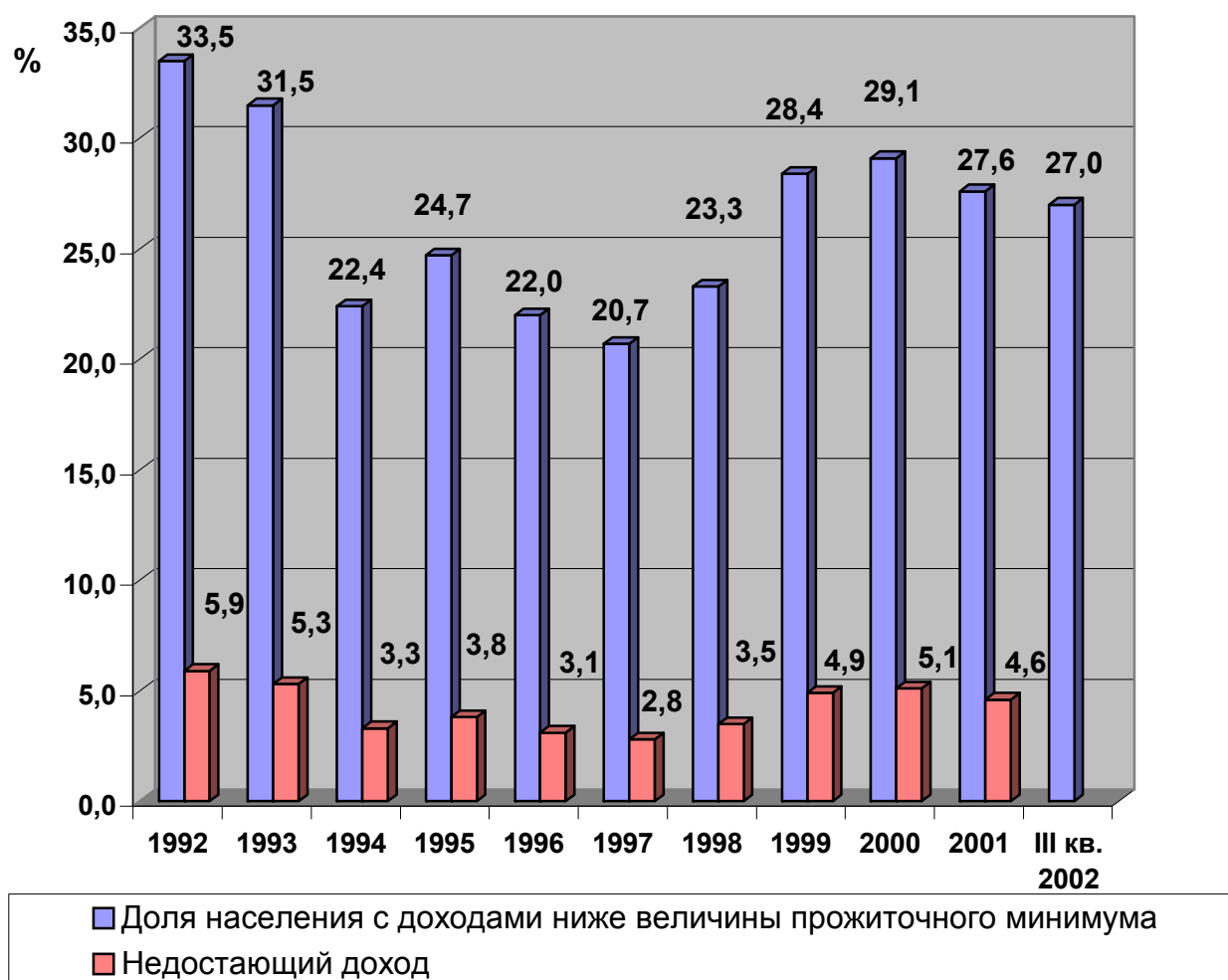
<sup>5</sup> Овчарова Л.Н., Корчагина И.И., Турунцев Е.В. Система индикаторов уровня бедности в переходный период в России. РПЭИ/ Фонд Евразия. М. 1999 г. стр. 6.

<sup>6</sup> Если в 2000 году для оценки бедности использовать прожиточный минимум и не применять процедуры дооценки доходов, то доля бедных составила бы 42.2% (см. табл.2).

<sup>7</sup> «Обратить реформы на благо всех и каждого», издание Всемирного банка, 2000.

показатель измеряет глубину бедности, выраженную в рублях на одного бедного или в процентах от всех доходов населения России. На [рис.1](#) приведены данные, характеризующие именно динамику недостающего дохода, выраженного в процентах от доходов населения всей страны. Другими словами, этот индикатор бедности позволяет ответить на вопрос, какую долю доходов нужно перераспределить в пользу бедных, чтобы обеспечить всем доходы на уровне прожиточного минимума и выше. В настоящее время этот показатель соответствует примерно 5% от совокупных доходов населения России, что указывает на возможность реализации некоторой перераспределительной социальной политики в пользу бедных, основанной на воплощении принципа адресности социальных расходов, то есть на преимущественном предоставлении определенных социальных льгот и выплат бедным семьям.

**Рис.1: Доля бедного населения и величина недостающего дохода в 1992-2002 гг.**



#### **МИФ 4. Прожиточный минимум – это граница выживания**

#### **Реальность: прожиточный минимум превышает границу выживания**

Россия была первой страной СНГ, в которой после начала рыночных преобразований в 1992 году была принята официальная методика измерения бедности. В соответствии с этой методикой, как уже упоминалось, к бедным относятся все, кто имеет доходы (или расходы) ниже прожиточного минимума. Значимость показателя прожиточного минимума для социальной политики стимулирует интерес к нему со



стороны государства, населения, общественных организаций, ученых, профсоюзов. В частности, нередко в средствах массовой информации ведутся дискуссии о том, является ли прожиточный минимум минимумом в смысле физиологического выживания, можно ли говорить о том, что он завышен или занижен. Внимательный читатель отметит, наверное, что минимум не может быть завышен, потому, что он «минимум». Но в том и суть проблемы, что этот «минимум» очень относителен. Согласно российским стандартам, у семьи обязательно должен быть холодильник, а вот в Китае так не считают. Более того, и в России сто лет назад так не считали. Можно еще возразить, что раньше и жили меньше, и может, в некоторой степени, потому, что холодильников не было! Но в Китае и сейчас продолжительность жизни выше. Данный пример мы приводим для того, чтобы еще раз подчеркнуть относительность понятия «прожиточный минимум», о чем говорилось и в разделе 1.1.

Вопросы, связанные с расчетом прожиточного минимума, - предмет большого спора ученых, длящегося более 100 лет, но мы остановимся на них очень коротко, чтобы только разъяснить суть проблемы. Начнем с комментария по поводу расчета прожиточного минимума для установления черты бедности. Как отмечалось в разделе 1.1, процедура решения этого вопроса сводится к тому, чтобы оценить минимальную потребность человека в продуктах питания, непродовольственных товарах и услугах.

В советский период эта задача решалась непосредственно путем определения списка продуктов, товаров и услуг, включаемых в минимальную потребительскую корзину. Выполнялись эти расчеты не столько для целей оценки уровня бедности, сколько для расчета плана производства товаров и услуг первой необходимости, которые должны быть дешевыми, чтобы гарантировать всем возможность их приобретения. Страны с рыночной экономикой, имеющие более разнообразный и динамично меняющийся рынок товаров и услуг, не берут на себя обязательства прямого определения перечня необходимых товаров по причине того, что существует много взаимозаменяемых товаров, номенклатура и цена которых постоянно меняется (в первую очередь это относится к непродовольственным товарам). Поэтому, например, в США оценивается только стоимость минимальной продуктовой корзины, а минимально необходимые расходы на непродовольственные товары и услуги оцениваются исходя из анализа потребления 20% самых бедных семей.

В 1992 г. выбор подхода к определению прожиточного минимума был обусловлен кризисным состоянием экономики и сводился к следующему:

1. На основе анализа расходов 20% самых бедных оценивалась доля расходов населения на продукты питания, непродовольственные товары, услуги и обязательные платежи<sup>8</sup>.
2. Специалистами по питанию нормативным методом определялась стоимость самой дешевой продуктовой корзины, гарантирующей питание по современным стандартам потребления белков, жиров, углеводов, витаминов и минеральных веществ.
3. Затем на основе двух указанных выше показателей устанавливалась величина прожиточного минимума.
4. В дальнейшем структура прожиточного минимума сохранялась неизменной, что позволяло определять черту бедности только по данным статистического наблюдения за динамикой стоимости минимальной продуктовой корзины.

В прожиточном минимуме 1992 г., рассчитанном в среднем для всего населения России, расходы на питание составляли 68.3%; на непродовольственные товары - 19.1%; на услуги - 7.4%; на налоги и платежи - 5.2%. Следует также отметить, что прожиточный

---

<sup>8</sup> В 1992 г. доля расходов на питание у 20% самых бедных семей составляла 70%.

минимум оценивался отдельно: для детей в возрасте до 6 лет; для детей в возрасте от 7 до 15 лет; для трудоспособного населения и для пенсионеров.

Начиная с первого квартала 2000 г. расчет величины прожиточного минимума ведется по новой методике, утвержденной постановлением Минтруда и Госкомстата РФ в апреле 2000 г. В новом прожиточном минимуме увеличены расходы на непродовольственные товары и услуги. В результате перехода к новому порядку расчетов его величина стала превышать стоимость прожиточного минимума 1992 г. на 15-20%. Таким образом, кстати, с точки зрения набора товаров прожиточный минимум в России является более щедрым, чем американский. Прожиточный минимум 2000 г. определяется только на основе нормативного метода. Это означает, что устанавливается полный перечень товаров и услуг, входящих в состав минимальной потребительской корзины и определяется стоимостная оценка такого набора. Теперь структура прожиточного минимума не фиксируется и меняется в зависимости от динамики цен на продовольственные и непродовольственные товары, услуги, налоги и обязательные платежи. Например, в 1 квартале 2000 г., когда стоимость нового прожиточного минимума соответствовала 1138 руб., доля расходов на питание составляла 53%, а в 3 квартале 2002 г., при общей стоимости прожиточного минимума в 1817 руб., расходы на питание снизились до 46.6 %. Так или иначе, очередной «скачок» показателей бедности, вызванный пересмотром методики, привел лишь к увеличению числа людей, формально имеющих право на получение государственной помощи, но не к росту объемов помощи и не к улучшению положения бедных. И это неудивительно, так как при росте доли бедного населения, имеющего право на социальную помощь, у любой страны сокращаются возможности помочь им за счет оставшихся «небедных». Единственным выходом в этой ситуации является перевод всей системы социальной поддержки населения на принцип адресности, то есть концентрация социальных расходов на помощи наиболее нуждающимся.

## **МИФ 5. Самые бедные в России – пенсионеры и бюджетники**

### **Реальность: самые бедные в России – дети, особенно в многодетных и неполных семьях, одинокие пенсионеры старших возрастов, жители села**

У большинства населения сложились некоторые стереотипы в понимании того, кто в настоящее время наиболее широко представлен среди бедных. С одной стороны можно услышать, что это многодетные и неполные семьи, с другой – что это пенсионеры. Кто-то скажет, что самыми бедными являются учителя, врачи и другие работники бюджетной сферы, о низких заработках которых достаточно подробно рассказывают средства массовой информации. Кроме того, в крупных городах мы наблюдаем большое число беспризорных детей и бомжей, просящих подаяние. Но при этом устойчивый отток населения, особенно молодежи, из села в города по принципу «человек ищет, где лучше» может указывать на то, что самая высокая бедность существует среди сельских жителей, а в городе все благополучно. Без достоверной информации, пожалуй, действительно трудно разобраться в том, кто же такие российские бедные сегодня. А без этого трудно понять и то, каким образом помогать бедным, как учесть их потребности и как направить средства действительно самым нуждающимся.

Попробуем посмотреть на «портрет бедного человека» через призму статистической информации.

#### **Таблица 2. Показатели уровня бедности в 2000 г. по данным бюджетной**

статистики<sup>9</sup>

	Доля домохозяйств с располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума (%)	Дефицит денежных доходов в расчете на душу (в месяц, рублей)	Доля в общем объеме дефицита доходов (%)
<b>Все домохозяйства</b>	42.2	416.6	100
Домохозяйства, проживающие в городской местности	37.6	391.9	63.0
Домохозяйства, проживающие в сельской местности	54.6	467.0	37.0
<b>Полные семьи</b>			
Супруги без детей	28.6	282.0	5.0
Супруги без детей с другими родственниками	42.9	371.8	0.9
Супруги с 1-2 детьми	51.8	442.9	37.0
Супруги с 1-2 детьми и другими родственниками	58.6	416.9	13.5
Супруги с 3 и более детьми	79.2	550.5	6.1
Супруги с 3 и более детьми и другими родственниками	92.2	550.9	1.3
<b>Неполные семьи</b>			
Неполные семьи с 1-2 детьми	55.9	463.4	5.6
Неполные семьи с 1-2 детьми и другими родственниками	69.2	436.7	5.9
Неполные семьи с 3 и более детьми	93.6	598.2	0.6
Неполные семьи с 3 и более детьми и другими родственниками	92.1	593.0	0.6
Вдовы с детьми	62.1	454.0	1.7
Домохозяйства с получателями пособия по безработице	72.6	530.7	4.1
Домохозяйства неработающих пенсионеров	31.7	256.6	5.4
Одиночки трудоспособного возраста	16.4	378.1	0.8
Одиночки нетрудоспособного возраста	20.6	184.4	1.0

Основные выводы, которые можно сделать на основе таблицы 2, сводятся к тому, что наиболее высокий риск бедности в России характерен для:

- Сельских жителей,
- Семей с детьми, в особенности многодетных и неполных,

<sup>9</sup> В данном случае мы используем данные о бедности без дооценки доходов, поскольку только по этим данным мы можем оценивать риски бедности. Как уже отмечалось ранее, по дооцененным данным в 2000 году доля бедных оценивалась на уровне 29.1%. Неиспользование дооценки не позволяет учесть занятость сельских и городских жителей в неформальном секторе, которая значительно сказывается на показателях бедности.

- Одиноких пенсионеров старших возрастов.

Высокие риски бедности для сельских жителей, прежде всего, обусловлены ситуацией на рынке труда: именно сельские поселения отличаются более высоким уровнем общей безработицы и низким уровнем оплаты труда. В отраслевом разрезе именно в сельском хозяйстве фиксируется самая низкая средняя заработная плата, которая в 2000 г. составила 40% от уровня средней заработной платы по экономике в целом. Следует также отметить, что при низком среднем уровне оплаты труда сельское хозяйство характеризуется высокой дифференциацией заработной платы. Фондовый коэффициент дифференциации заработной платы по данным за 2000 г. в сельском хозяйстве составил 35.6 раз. Выше этого уровня дифференциация заработной платы только в банковском секторе.

Основным адаптационным ресурсом сельских жителей является доступ к земле, позволяющий активизировать работу в личном подсобном хозяйстве. Доходы от продажи продукции, произведенной в личном подсобном хозяйстве, в малой степени компенсируют дефицит дохода и концентрируются у обеспеченных сельских жителей. Вместе с тем, для бедных сельских жителей значимым материальным источником являются натуральные поступления продуктов питания. В среднем в сельской местности в 2000 г. натуральные поступления составили 24% от величины располагаемых ресурсов (в городской местности – 6%), что соответствует 34% от уровня денежных доходов. По оценкам Госкомстата РФ, в сельской местности натуральные поступления снижают риск бедности на 10 процентных пунктов.

Вместе с тем, расширение занятости в личном подсобном хозяйстве и увеличение значимости натуральных поступлений не компенсируют потери сельских жителей в условиях переходной экономики. Большинство сельских семей с высоким уровнем трудового потенциала рассматривают занятость в личном подсобном хозяйстве как стратегию выживания, а не успешной адаптации к рыночным реформам. Жизненные успехи они связывают с переездом на постоянное место жительства в города, поэтому с 1994 г. наблюдается тенденция оттока жителей из села. Только приток иммигрантов в некоторой степени компенсирует миграционное сокращение численности сельского населения.

Анализ риска бедности в разрезе половозрастных групп населения (мужчины, женщины и дети старше 18 лет) свидетельствует о том, что **наибольшей вероятностью попадания в число бедных отличаются дети**. Высокая иждивенческая нагрузка детьми могла бы быть частично компенсирована государственными пособиями, которые до 1998 года выплачивались всем семьям с детьми, а сегодня только бедным. По новому Федеральному закону ежемесячное пособие на детей должны получать все семьи, имеющие детей до 16 лет, чьи доходы не превышают 100% величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации. Размер пособия устанавливается на год в определенной сумме с последующим ежегодным пересмотром. До настоящего времени размер пособия установлен на уровне 70 рублей, что в 3 квартале 2002 года составляло 4% от величины прожиточного минимума ребенка. В целом, в силу небольшого размера, это пособие не в состоянии выполнять в полной мере функции смягчения уровня бедности семей с детьми.

В новых экономических условиях в наиболее сложном материальном положении оказались **неполные и многодетные семьи**: доля бедных среди них достигает 60-90%. В данном случае и высокая иждивенческая нагрузка и низкие доходы трудоспособных членов семьи одновременно способствуют бедности. Конечно, в общей совокупности домохозяйств эти типы не являются преобладающими: по данным микропереписи 1994 г. неполные семьи составляли 17%, а многодетные лишь 9% всех семей с детьми в возрасте

до 18 лет.<sup>10</sup> Однако высокий уровень бедности, в том числе в крайних ее формах, в этих группах семей с детьми не может быть оставлен без внимания при рассмотрении проблем доступа бедных к социальным программам. Проблема обостряется еще и тем, что в последнее десятилетие особенно явно проявилась тенденция к повышению доли неполных семей в связи с ростом числа разводов, внебрачной рождаемости, а также смертности мужчин в трудоспособном возрасте.

На крайне неблагоприятное экономическое положение многодетных и неполных семей указывает и сумма дефицита располагаемых ресурсов на 1 члена семьи в месяц: в неполных семьях с 1-2 детьми она на 11% превышает уровень дефицита в среднем по всем домохозяйствам, в том числе в неполных многодетных семьях - на 44%, а в полных многодетных семьях дефицит располагаемых ресурсов на 32% выше среднего уровня.

**Многодетные семьи** с высокой степенью вероятности попадают в группу бедных, не только вследствие иждивенческой нагрузки детьми, но и в связи с низким уровнем заработной платы трудоспособных членов семьи. Здесь мы наблюдаем одновременное действие нескольких факторов бедности. Большое число детей в семье – это зачастую ограниченные возможности занятости женщин-матерей, что, в свою очередь, усугубляет материальное положение многодетных семей. Данные специальных исследований свидетельствуют о том, что в 40% таких семей матери не работают, либо заняты на рабочих местах, не требующих квалификации и, следовательно, мало оплачиваемых<sup>11</sup>.

Еще одной группой, наиболее подверженной риску бедности, являются **одинокие пенсионеры старших возрастов**. Факт высокой бедности пожилых людей скрыт за особенностями агрегирования данных бюджетной статистики. С одной стороны, средние данные по одиноким людям пенсионного возраста могут быть улучшены за счет "молодых" пенсионеров, среди которых много работающих первые пять лет после выхода на пенсию (55-59 лет для женщин и 60-64 лет для мужчин). При этом среди мужчин - "молодых пенсионеров" занятость существенно выше: 48,1% против 36,7% у женщин.<sup>12</sup> С другой стороны, в статистике мы не можем выделить пенсионеров, живущих в семьях и отдельно. Однако данные специальных обследований, позволяющих выделить данную группу населения<sup>13</sup>, фиксируют высокий риск бедности пенсионеров старших возрастов<sup>14</sup>, проживающих отдельно и находящихся на полном самообеспечении, в том числе по сравнению с теми, кто живет в семьях вместе с работающими родственниками. Данные этих специальных обследований дают основание выделить одиноких пожилых пенсионеров (почти 90% которых составляют женщины) в группу наиболее уязвимых, с точки зрения бедности, категорий домохозяйств. Так, по данным лонгитюдного обследования (РМЭЗ, ноябрь 1998 г.), при общем уровне бедности пенсионеров в 46,5% доля бедных среди пожилых женщин достигала 54% (Приложение, Таблица 1). Что касается мужчин старших возрастов, то по среднему уровню пенсий они пока не отстают от других мужчин-пенсионеров за счет присутствия среди них ветеранов войны, имеющих повышенные пенсии.

Выделенные выше демографические типы домохозяйств, которые по сравнению с остальными чаще оказываются в группе бедных, не исчерпывают перечень групп риска

<sup>10</sup> Типы и состав домохозяйств в России (по данным микропереписи населения 1994 г.). М., Госкомстат России, 1995, с.59.

<sup>11</sup> Prokophieva L. Large Families in Low-Fertility Regions: A Social Portrait. – in: Demographic Trends and Patterns in the Soviet Union before 1991. IIASA, Routledge, 1994, p.223.

<sup>12</sup> Рошин С.Ю. Трудовая активность населения старшего возраста. – В кн.: Демографические и социально-экономические аспекты старения населения. М., МГУ, 1999, с. 137.

<sup>13</sup> Данные Российского мониторинга экономического благосостояния и здоровья населения (Приложение, Таблица 1) и обследований по проблемам уровня жизни и бедности городского населения, проведенных ИСЭПН РАН<sup>13</sup> (Приложение, Таблица 2) доля бедных среди .

<sup>14</sup> 65 лет и выше

бедности. Так, среди полных семей большим риском бедности отличаются **молодые семьи**, когда появление ребенка резко понижает материальную обеспеченность семьи: доля бедных семей при этом возрастает в 1,6 раза (с 26,1 у бездетных молодых семей до 42,1 у молодых семей с детьми). Проблемы повышенного риска бедности молодых семей после рождения ребенка, прежде всего, связаны с двойной иждивенческой нагрузкой: появление ребенка и уход матери от активной профессиональной деятельности, по крайней мере, на полтора года официального оплачиваемого отпуска. Размер выплат по уходу за ребенком, который также зависит от размера минимальной оплаты труда, не может компенсировать отсутствие заработка женщины в бюджете семьи. Вместе с тем, согласно нашим расчетам данный естественный процесс обеднения семей при появлении ребенка сегодня в России выглядит более сглаженным по сравнению, например, с концом 80-х годов, когда аналогичное падение составляло 2,6 раза (Приложение, Таблица 3). Это свидетельствует о том, что молодые семьи при планировании рождения ребенка все в большей степени рассчитывают на свои собственные материальные возможности. В период официального отпуска женщины стараются найти работу, которая была бы совместима с необходимостью ухода за маленьким ребенком – работа на дому, работа несколько часов в день. Кроме того, по сравнению с концом 80-х годов, молодые мужчины чаще используют появившиеся возможности для дополнительного заработка и поиска более высокооплачиваемой работы.

Отмеченные выше категории домохозяйств, наиболее подверженных риску бедности, были выделены по демографическому принципу (демографический состав семьи, возраст, пол), однако существует широкий спектр **социальных факторов**, способствующих увеличению риска бедности.

Одним из таких факторов является наличие в **семье инвалидов**. Недостаточное развитие сети услуг для инвалидов заставляет одного из взрослых членов семьи (в основном женщин) покидать профессиональную сферу для ухода за инвалидами, а это повышает степень социальной нагрузки на работающих в семье. Низкий уровень пенсии по инвалидности, на фоне расширения платности медицинского обслуживания, мало компенсируют отсутствие второго заработка в семье. Поэтому пенсионеры-инвалиды оказываются даже в более тяжелых материальных условиях по сравнению с пенсионерами по старости – по данным Госкомстата их уровень бедности выше в полтора раза, причем крайняя бедность инвалидов встречается в 2 раза чаще (Приложение, Таблица 4).

В 1999 г. по официальным данным число инвалидов составило 9,6 млн. человек (без учета инвалидов трех силовых министерств), в т.ч. 0,6 млн. детей в возрасте до 16 лет. К сожалению, в структуре домохозяйств, выделяемых в бюджетных обследованиях, нет возможности отдельно рассмотреть тех, кто имеет в своем составе инвалида, и мы можем пользоваться для анализа лишь данными локальных обследований.

По материалам РМЭЗ 1998 года, условия проживания пенсионеров-инвалидов сказываются на их материальном положении, и те из них, кто не имеет родственников или живет отдельно от них, почти в 2/3 случаев оказываются за чертой бедности. Конечно, доля одиноких среди пенсионеров-инвалидов значительно ниже, чем среди пенсионеров по старости, они тяготеют к проживанию в домохозяйствах с большим числом членов, чтобы получить необходимый уход.<sup>15</sup> Но и в этом случае дополнительная иждивенческая нагрузка увеличивает уровень бедности семей (52% имеют доход ниже прожиточного минимума).

Из общего числа детей-инвалидов около 1/3 находятся в специализированных детских учреждениях, остальные воспитываются в семьях. При этом, поскольку специфические потребности детей-инвалидов не учтены при формировании методики расчета прожиточного минимума, материальное положение семей с детьми-инвалидами

---

<sup>15</sup> Васин С.А., Сороко Е.Л., Богоявленский Д.Д. Социально-демографические характеристики инвалидов (по данным микропереписи 1994г.). Материалы конференции «Равные возможности для инвалидов: проблемы и пути решения», Совет по делам инвалидов, 3-4 марта 2000г.

даже при формальном соответствии необходимому уровню доходов оказывается крайне тяжелым. Анализ социально-демографической структуры таких семей показывает широкое распространение среди них семей материнских (неполных), а также повышенную иждивенческую нагрузку в связи с вынужденным отказом матерей от работы и отсутствием ее заработка в бюджете семьи, что делает семьи с детьми-инвалидами наиболее социально уязвимой группой, подверженной риску бедности. Крайне недостаточное развитие инфраструктуры, содействующей уходу за ребенком-инвалидом, не помогает матерям сохранить возможность работать и негативно отражается на уровне жизни семей с детьми-инвалидами.

Следующим социальным фактором, снижающим совокупные доходы семьи и увеличивающим иждивенческую нагрузку, является наличие в семье **безработных**. В бюджетных обследованиях Госкомстата РФ не разрабатываются данные по всем домохозяйствам с безработными членами, а выделяется только группа людей, получающих пособие по безработице. Однако, даже эти цифры фиксируют высокий риск бедности данной категории населения: 69% имеют располагаемые ресурсы ниже прожиточного минимума, в т.ч. 29% ниже в два и более раза.

Потеря работы мужчиной тяжелее сказывается на семейном благосостоянии, чем потеря работы женщиной: независимо от типа домохозяйства вероятность попадания в число бедных составляет 57% при потере работы мужчиной и 43% в том случае, если работу теряет женщина. Это объясняется более высоким уровнем оплаты труда мужчин по сравнению с женщинами. Следует также отметить, что независимо от пола, безработица в большей степени способствует бедности в тех случаях, когда в категорию безработных попадает первый работник<sup>16</sup>. К первым работникам чаще всего относятся мужья в полных семьях и женщины в материнских семьях. Доля этой части населения в численности безработных составляет треть и почти не меняется во времени<sup>17</sup>.

Еще одной группой с повышенным риском бедности в России 90-х годов стали **семьи беженцев и вынужденных переселенцев**. Информацию о них могут дать лишь специальные обследования, поскольку подробная государственная статистика отсутствует, и эти домохозяйства не представлены в общей структуре домохозяйств. К появлению данной категории населения привел распад СССР и многочисленные региональные конфликты в бывших союзных республиках. На 1 января 2000 г. Федеральной миграционной службой России (ФМС) было зарегистрировано 1,5 млн. беженцев и вынужденных переселенцев, в т.ч. 20% – из тех регионов России, где наблюдаются конфликты. Возрастной состав беженцев отличается от обычных мигрантов тем, что среди беженцев выше доля детей и стариков.<sup>18</sup> Если в обычных условиях семьи с детьми, в том числе неполные семьи, наименее мобильны, то в экстремальных обстоятельствах именно они стремятся выехать в первую очередь, чтобы избавить детей от опасности или ущемления в правах.

Одна из главных проблем беженцев – сложности с обеспечением жильем. Проводимые исследователями опросы (1997-1998 гг.) показали, что до переселения эти семьи имели в большинстве своем благоустроенное жилье, а сейчас только 23% из них имеют отдельное жилье в крупных городах и 43% - в селах, остальные живут в общежитиях, арендуют жилье у частных лиц, ютятся у родных и знакомых, а иногда не имеют никакой крыши над головой.<sup>19</sup> В первые годы реформ была принята программа поддержки беженцев, согласно которой они имели право на бесплатное жилье. В условиях несоответствия между возможностями государства и реальными

<sup>16</sup> В данном случае первыми работниками в семье мы считаем тех, кто получает большую заработную плату.

<sup>17</sup> Обследование населения по проблемам занятости, май 2000. Госкомстат РФ, с. 204.

<sup>18</sup> Витковская Г. Вынужденные мигранты из стран СНГ и Балтии в России. *Население и общество*, № 18. 1997г.

<sup>19</sup> Витковская Г. Десять лет вынужденных миграций в Россию. *Население и общество*, № 32. 1998 г.

потребностями беженцев в жилье это породило коррупционные процессы в распределении такого жилья и не решило проблемы обустройства беженцев.

Однако, если в середине 90-х годов именно проблема жилья оказывала наибольшее влияние на адаптацию беженцев в новых местах, то теперь ее потеснила проблема трудоустройства. В среднем более 60% переселенцев работают не по специальности, а в селах – намного больше. На новом месте значительно понижается их квалификационный статус: доля неквалифицированных рабочих в больших городах становится в 2,5 раза выше, чем до переселения, а в селах – в 4,3 раза. Оплата труда переселенцев на 30-40% ниже, чем у местного населения, хотя базовый уровень образования и квалификации у них в среднем выше. Поэтому так высок уровень неудовлетворенности работой (46% в больших городах, 55% - в сельской местности); однако многие не могут ее поменять, т.к. работают за жилье (17-24%) или за «прописку» (6-8%).

Вынужденные мигранты испытывают трудности с получением социальной поддержки, так необходимой людям, бегущим из родных мест, часто оставляя все нажитое. Около половины из них не получили в России никакой поддержки. Жилье, чаще временное, получили 28% мигрантов, разовые денежные пособия, питание, одежду или предметы домашнего обихода – 24%, льготные ссуды на жилье – 8%, помощь в трудоустройстве – 6%, в создании условий для самостоятельного обустройства (предоставление земли, стройматериалов, скота, кормов) – 6%, юридическую помощь – 2%. Таким образом, слабые возможности для адаптации и отсутствие полноценной поддержки со стороны государства делают эту категорию населения крайне уязвимой с точки зрения риска бедности.

Наиболее массовую группу бедняков представляют **семьи «новых бедных»**. Крайне неблагоприятная динамика уровня жизни населения в последние 10 лет негативно повлияла не только на группы с традиционно повышенным риском бедности, но и на семьи с благоприятной демографической нагрузкой – **полные семьи с 1-2 детьми. Эта категория домохозяйств занимает большую долю в структуре бедных семей**, хотя по уровню бедности и, особенно по глубине бедности, находится в лучшем положении, чем семьи неполные и многодетные. По данным бюджетных обследований более половины полных семей с 1-2 детьми попали в группу бедных, а у 18% располагаемые ресурсы оказались в два и более раза ниже прожиточного минимума.

Чем вызвана бедность рассматриваемой категории домохозяйств? Наши расчеты показывают, что в 60% полных семей с 1-2 детьми бедность, обусловленная детской иждивенческой нагрузкой и низкими доходами работников, подкреплена наличием иждивенцев трудоспособного возраста и пенсионеров с низким уровнем пенсий. Остальные 40% - это семьи так называемых **«работающих бедных»**, состоящих из двух работающих супругов, заработков которых не достаточно, чтобы прокормить одного-двух детей. Занятость в бюджетной сфере или на неуспешных государственных предприятиях стала одним из дополнительных социально-экономических факторов бедности. Особенно отстают по уровню оплаты труда такие отрасли, как сельское хозяйство (44% от общероссийского уровня средней зарплаты), легкая промышленность (57%), общественное питание (56%), а также бюджетная сфера (образование, здравоохранение, культура – 53-58%)<sup>20</sup>. Основную долю занятых в этих отраслях составляют женщины, что является одним из факторов феминизации бедности.

Отметим еще раз, что в целом семьи **новых бедных** (одинокое проживающие граждане трудоспособного возраста, семьи без детей и семьи с 1-2 детьми) составляют около 50% всего бедного населения. В советский период такие семьи не попадали в категорию бедных. Это означает, что **увеличение масштабов бедности произошло в основном за счет новых типов семей**, главы которых находятся в трудоспособном

---

<sup>20</sup> Экономика и жизнь. № 51, декабрь 2000 г.



возрасте. Бедность таких семей связана: во-первых, с низким уровнем оплаты труда, во-вторых, с неадекватно слабой поддержкой детей и безработных со стороны государства.

В такой ситуации проблему бедности не решить только за счет государственного перераспределения ресурсов, необходим экономический рост, снижающий барьеры доступа к доходам для трудоспособного населения. Однако шаги, направленные на перераспределение ресурсов, выделяемых на социальную политику, в пользу бедных, вполне реальны и оправданы. В этом плане особого внимания заслуживает система социальных льгот и выплат.

## РАЗДЕЛ 2. МИФЫ О ЛЬГОТАХ

### Миф 6. Льготы придумали, чтобы не было бедных

#### **Реальность: льготы придумали еще в СССР, когда бедных как бы «не было», чтобы поощрить заслуженных людей и номенклатуру**

Льготы существовали в СССР как часть распределительного механизма, который, при уравнительном подходе к оплате труда, обеспечивал, тем не менее, неравенство в доступе к материальным благам. При этом истинный объем ресурсов, перераспределяемых через систему льгот и привилегий, тщательно скрывался. Это и неудивительно, так как при небольших различиях в заработной плате уровень жизни тех, кто имел доступ к бесплатным санаториям, автомобилям, хорошим квартирам, специальным пайкам и др. был в несколько раз выше, чем у тех, чьи доходы в основном составляла зарплата. Как показывали исследования, в том числе и специалистов ИСЭПН РАН, проводившиеся в г. Таганроге накануне рыночных реформ (1989 г.), система социальных льгот и привилегий была нацелена не на выравнивание, а на увеличение неравенства в уровне материальной обеспеченности.

Первоначальная официальная, законодательно закрепленная система социальных льгот и гарантий населению СССР сформировалась к 1935 году. Были определены те группы населения, которым государство обязалось помогать: инвалиды-пенсионеры; пенсионеры по старости, пенсионеры по выслуге лет, персональные и академические пенсионеры, герои труда; инвалиды труда, войны, военной службы, случая и т.д.; слепые и глухонемые; члены семей, потерявшие кормильца из числа рабочих и служащих; лица с ограниченной трудоспособностью [3, с.209]. С течением времени она претерпевала естественные изменения и дополнения. После Великой Отечественной Войны начала складываться система льгот для военных и участников войны.

Основной принцип действия этой системы всегда был один и тот же: дать как можно больше тем, кто достоин (а не тем, кто нуждается). Как только у государства увеличивались возможности, расширялась и система льгот, как по охвату населения, так и по размеру выплат, но сам принцип оставался неизменным. Только начиная с 1975, когда было введено пособие для детей из бедных семей, в категорию льготников стали включаться и бедные семьи.

В общем, советская система социальной поддержки населения была призвана выполнять три основные задачи:

- Поддерживать людей, имеющих особые заслуги перед государством;
- Осуществлять выплаты, которые в некотором приближении можно назвать страховыми (пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, льготы за работу в тяжелых природно-климатических и производственных условиях и пр.);

- Осуществлять функции социального обслуживания нетрудоспособных категорий населения, не имеющих адекватной поддержки со стороны семьи. Сюда мы также относим и выплату некоторых видов пособий (детские пособия, пособия многодетным и неполным семьям и пр.).

Главной всегда была **первая** из выделенных задач. Так как поддержка заслуженных людей выполняла функцию обеспечения неравенства в рамках общества, декларирующего всеобщее равенство в доступе к материальным благам, механизмы ее реализации, в основном, имели скрытый (теневой) характер и концентрировались в сфере распределения жилья, обеспечения доступа к качественным услугам (медицинским, санаторно-курортным, транспортным и пр.). В результате финансирование данного направления социальной поддержки было непрозрачным и обеспечивало поддержку наиболее обеспеченной части общества.

Круг людей, достойных тех или иных привилегий, мог и даже должен был быть довольно широким, но все же ограниченным. Например, квартплата для всех обладателей государственного жилья была очень низкой, так как все расходы на содержание этого жилья, не покрываемые квартплатой, возмещались из «общественных фондов потребления». В 1990 году, например, на это было израсходовано 6% общественных фондов потребления. Но эта льгота не распространялась на большую часть сельских жителей, живших в собственных домах, на тех горожан, у которых не было своего жилья, на многочисленных «очередников» и т.д. Таким образом, льготная квартплата была дополнительной привилегией тех, кто уже имел привилегию быть обладателем государственного жилья, как правило, намного более комфортабельного, и чем более комфортабельным было это жилье (а его тоже получали в соответствии с «заслугами»), тем более значительной была денежная льгота.

Другой пример того же механизма – твердые низкие цены на мясо в государственных магазинах, где оно продавалось значительно ниже себестоимости. Разницу покрывало государство. Но мясо было остродефицитным, свободно купить его в магазине можно было только в городах с привилегированным режимом снабжения. Иными словами, ценовая льгота присоединялась к другим привилегиям, но ее лишались те, кто жил вне системы этих привилегий и, возможно, больше всего в ней нуждался.

Решение **второй** задачи - осуществление выплат страхового характера - действительно было приближено к страховым принципам настолько, насколько это было возможно в плановой системе (размер выплат зависел от трудового вклада).

**Третья** из названных задач имела самый низкий приоритет и финансировалась по остаточному принципу. В результате малообеспеченные слои населения имели ограниченный доступ к ресурсам, перераспределяемым через систему льгот и привилегий. В советской распределительной системе такой подход к выбору приоритетов в значительной степени был оправдан: социальные привилегии обеспечивали материальное неравенство, а всеобщая занятость и высокий уровень минимальной оплаты труда<sup>21</sup> защищали от бедности. Только в ситуации высокой иждивенческой нагрузки (в основном детской иждивенческой нагрузки) семья имела высокий риск бедности. Важно то, что такая система приоритетов неприемлема при становлении рыночных отношений, когда нет политики сдерживания дифференциации в распределении доходов. Сохранение советской системы льгот (особенно скрытой ее части) не способствует перераспределению ресурсов в пользу наименее обеспеченной, социально незащищенной части общества.

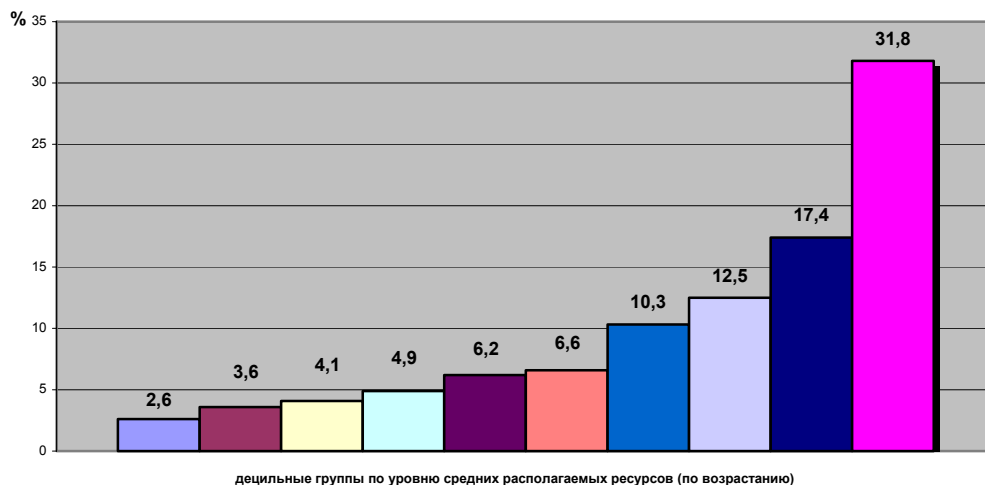
Наши расчеты показывают, что натуральные льготы, как и большинство социальных выплат, в большей степени доступны для более обеспеченных слоев

---

<sup>21</sup> В советский период минимальная заработная плата составляла 150% от величины прожиточного минимума.

населения: 10% самых бедных домохозяйств получают 2.6% от общего объема натуральных льгот, а 10% самых обеспеченных – 31.8% (см. рис.3).

**Рис.3. Стоимость предоставляемых в натуральном выражении дотаций и льгот**



## **МИФ 7. Сегодня льгот практически не осталось**

**Реальность: количество льгот, действующих только на федеральном уровне, превышает сотню. Половина населения имеет право на льготы.**

С началом рыночных преобразований основной задачей системы социальной защиты стала оперативная реакция на обостряющиеся социально-экономические проблемы (рост числа бедных и безработных, появление беженцев и мигрантов, невыплаты заработной платы и пенсий и пр.). В результате появились новые виды социальных пособий и льгот на федеральном, региональном и местном уровнях. Но основные социальные обязательства и принципы социальной поддержки советского периода были сохранены, и поэтому возникли параллельные однотипные социальные программы для отдельных категорий населения и для бедных. Например, в настоящее время существуют две программы социальной помощи, связанные с оплатой жилищно-коммунальных услуг. Первая – это льготы для определенных категорий населения, предоставляемые без контроля доходов домохозяйств. Расходы консолидированных региональных бюджетов на оплату этих льгот, составили 11.9 млрд. рублей в 1999 г. и 17.6 млрд. руб. в 1999 г.<sup>22</sup> Вторая программа – это жилищные субсидии для бедных семей, расходы на которую составили 1.96 млрд. руб. в 1999 г. и 3.08 млрд. руб. в 2000 г.<sup>23</sup> Сопоставление этих данных позволяет нам сделать вывод о том, что льготы для бедных на оплату жилищно-коммунальных услуг составляют только 14% в общем объеме финансирования данного вида льгот.

<sup>22</sup> Социальное положение и уровень жизни населения России: Стат. Сб./Госкомстат России. – М., 2001. стр.180

<sup>23</sup> Там же. стр. 175 и стр. 180.

Кто же сегодня представлен среди получателей льгот и какова численность льготников? Чаще всего ссылаются на оценку Минтруда РФ, согласно которой 70% населения имеют право на какие-либо социальные выплаты и льготы. К настоящему времени в России сложилось едва ли оправданное многообразие различных форм и видов социальной поддержки. Только на федеральном уровне установлено около 156 видов социальных выплат, льгот, пособий и дотаций, оказываемых 236 категориям населения. Закономерным следствием такой политики стало несоответствие обязательств государства реальным бюджетным возможностям: по различным оценкам обязательства государства в 5-10 раз превышают финансовые возможности<sup>24</sup>. Это означает, что право значительной части получателей льгот оказалось не реализованным. Таким образом, главный порок сложившейся на настоящий момент системы социальной поддержки – это несоответствие обязательств государства его реальным возможностям и главный барьер в доступе к системе социальных льгот и выплат – это отсутствие механизма выбора приоритетов в условиях дефицита ресурсов.

Хотелось бы подчеркнуть, что речь в данном случае идет не только о льготах, но и о выплатах, в основном представленных пособиями. Несмотря на разнообразие социальных пособий и широкую их распространенность, они составляют только 1- 2% в совокупных денежных доходах населения или 5-6%, если принимать во внимание только тех, кто получает социальные пособия. Большинство социальных пособий предоставляется по принципу принадлежности к определенной категории населения (ветераны войны, дети, инвалиды, пенсионеры и т.д.), без учета уровня доходов домохозяйств. Лишь три пособия – ежемесячное пособие на детей, жилищные субсидии и пособие по нуждаемости назначаются при условии проверки доходов. Около 70% всей суммы назначенных пособий приходится на три наиболее распространенных вида пособий:

- пособие по временной нетрудоспособности,
- ежемесячное пособие на каждого ребенка,
- пособие по безработице.

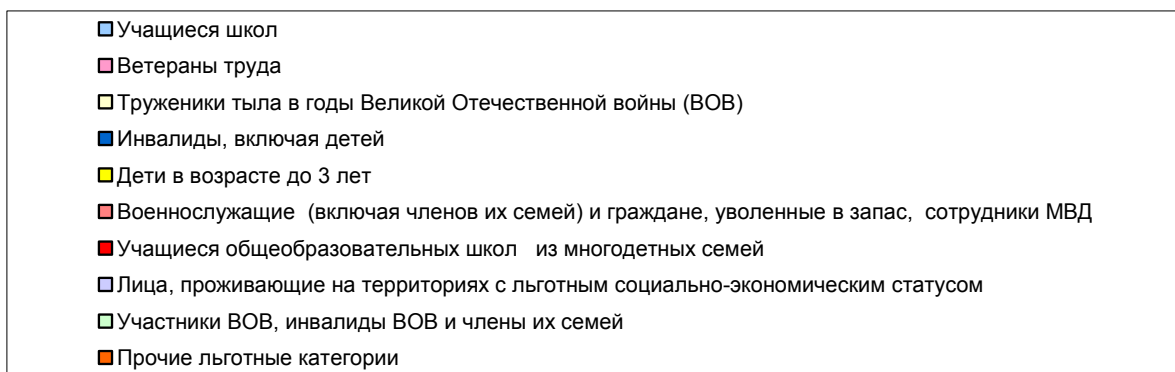
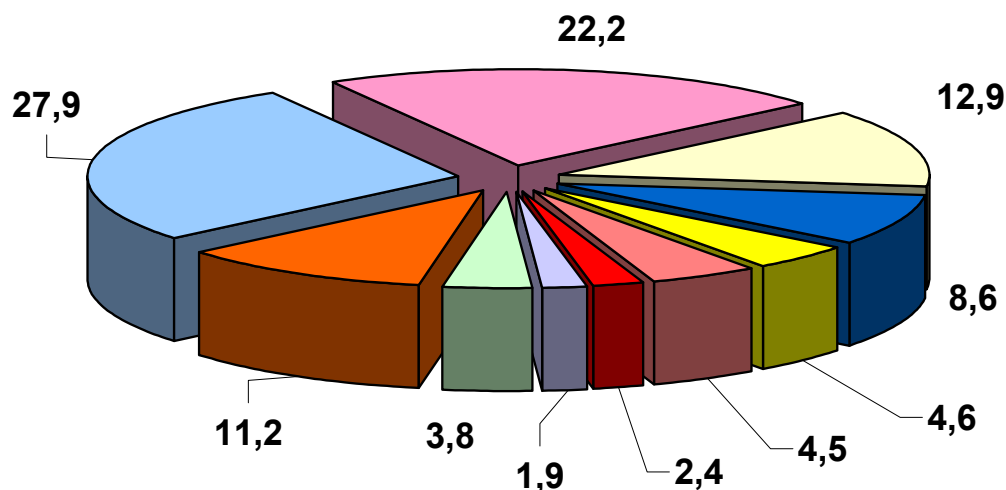
Из них два по сути являются страховыми, а вот ежемесячное пособие на ребенка предоставляется только бедным семьям и фактически направлено на сокращение бедности. Следует отметить, что адресным (т.е. специально для бедных) это пособие стало только с 1999 года, и длительное время главным барьером на пути доступа к нему были задержки в выплате. Ситуация значительно улучшилась после того, как финансирование данной статьи государственных расходов стало обеспечиваться за счет федерального бюджета, и если еще в апреле 2001 г. задолженность по пособиям составляла 22,3 млрд. рублей, то в настоящее время проблема задолженности практически решена. При этом, однако размер пособия составляет только 4% от прожиточного минимума ребенка и не решает проблему бедности семей с детьми.

Если говорить отдельно только о льготах, то реально на них претендует около 55% населения. По оценкам Минтруда РФ, к 2000 году они распределялись на 10 крупных категорий (см. рис. 2).

**Рис. 2. Основные категории лиц, получавших социальные льготы в 2000 году**

---

<sup>24</sup> Предложения к стратегии содействия сокращения бедности в России: анализ и рекомендации. Доклад МОТ. 2002, стр.63-68.



Если ориентироваться только на льготы, которые предоставляются без учета уровня доходов семей или граждан, то наши расчеты свидетельствуют о том, что каждая третья семья имеет в своем составе одного и более представителя льготных категорий. Кроме того, не являются исключением случаи, когда один человек одновременно относится к нескольким льготным категориям. Чаще всего это свойственно пенсионерам. В частности, среди одиноких пенсионеров 70% имеют какие-либо льготы, а 16% одновременно попадают в 2 и более льготные категории (например, инвалид и репрессированный одновременно)

В целом о получении каких-либо льгот, включая бедных, заявляют около 40% семей. Это означает, что 7-8% семей получают льготы на основе контроля доходов. С социально-демографической точки зрения эти семьи, прежде всего, представлены полными семьями с детьми и одинокими матерями. В основном такой адресный характер носят льготы на:

- оплату жилья, коммунальных услуг и телефона,
- питание (например, в школах),
- содержание детей в детских дошкольных учреждениях.

Вовлеченность в систему социальных льгот практически половины населения России свидетельствует о масштабности данной социальной программы. Однако в условиях недостатка ресурсов на реализацию данной программы в полном объеме возникает множество барьеров на пути доступа к данным ресурсам наименее обеспеченной части общества. К таким барьерам относятся пробелы и противоречия в законодательстве, некачественная практика исполнения законов, низкий уровень квалификации специалистов и нехватка ресурсов для работы с населением,

недофинансирование, плохая координация различных ведомств на всех уровнях власти, территориальная удаленность и др. Эти барьеры видны с первого взгляда, примеры их повсюду. Информационное агентство Regnum, например, в сообщении от 6 декабря 2002 года приводит данные о положении дел с выплатой жилищных субсидий в Астраханской области: «На сегодняшний день по официальным данным на субсидии по оплате жилищно-коммунальных услуг имеют право 26 тысяч астраханских семей, около 10% от 300 тысяч семей, проживающих на территории области. Между тем эта цифра может быть и больше, так как в среднем по России она составляет 17-18%, а у соседей в Волгограде – 22%. Таким образом, количество нуждающихся в субсидиях в реалии может оказаться больше, чем на бумаге. Ведь для получения субсидий, с одной стороны, необходимо собрать довольно большое количество документов и справок. С другой стороны, и сами органы соцобеспечения "придумывают" разные способы, чтобы не предоставить положенное по закону тем, кто пришел. Например, требуют прежде погасить имеющуюся задолженность по оплате за коммунальные услуги, в то время как закон этого не требует».

Кому и почему сегодня достаются льготы, а также в каком объеме - это далеко не простой вопрос, поскольку адекватной системы учета не существует. Наиболее представительными в этом плане являются данные бюджетных обследований Госкомстата РФ. Поскольку мы хотим посмотреть на данные о значимости социальных льгот для населения в контексте содействия сокращению бедности, то в дальнейшем будем рассматривать данные за 2000 г., т.к. более поздние базы данных не позволяют проанализировать распределение льгот в контексте «бедные - небедные» (см. табл.3).

**Таблица 3. Доля получателей и средний размер натуральных льгот, по данным 2000 г.**

2000 г	Все домохозяйства	в том числе		Домохозяйства со среднедушевыми располагаемыми ресурсами ниже прожиточного минимума
		в городской местности	в сельской местности	
Домохозяйства, имеющие в своем составе получателей дотаций и льгот, в % к числу домохозяйств из них:	37,4	41,5	26,4	28,8
на оплату транспортных расходов	20,3	25,6	6,0	13,6
на оплату жилья	20,0	22,7	12,5	15,2
на оплату отдыха	1,2	1,5	0,5	0,4
на медицинское обслуживание	1,2	1,3	0,8	0,8
Размер дотаций и льгот, в среднем на получателя в месяц, рублей:				
на питание	88,9	101,2	67,6	64,9
на оплату транспортных расходов	78,2	81,1	39,9	52,7
на оплату жилья	61,2	63,4	50,1	53,8
на оплату отдыха	892,7	925,9	623,2	336,0
на медицинское обслуживание	206,2	178,9	324,0	46,2

Что показывают эти данные? Прежде всего, то, что в большей степени пользователями натуральных социальных льгот являются городские жители. Особенно

рельефно это проявляется при анализе доступа к льготам на оплату транспортных расходов: в городской местности доля льготополучателей в 4 раза превышает уровень, наблюдаемый в сельской местности. В этом, с одной стороны, не наблюдается никаких противоречий, т.к. жизнь в городе требует более частого использования транспорта, но с другой стороны, социально незащищенные жители села нередко оказываются отрезанными от социальных услуг, особенно медицинских, в том числе и в силу отсутствия возможности воспользоваться льготным проездом (в том числе и по причине отсутствия регулярного транспортного снабжения в отдаленных районах). Городские жители также имеют гораздо больший доступ к льготам на оплату жилья и коммунальных услуг. Следует заметить, что льготы на оплату транспорта и жилищно-коммунальных услуг являются самыми распространенными. Но средняя величина этих льгот невелика.

Что же касается самых дорогостоящих льгот, например, на оплату отдыха (в расчете на одного получателя они в 10-15 раз больше льгот на оплату жилья), то их массовыми не назовешь: их получатели встречаются примерно в 1,5-2,0% домохозяйств, и, скорее всего, это – не самые обездоленные. Вероятно, именно эти льготы станут предметом пристального внимания при реформировании системы. Аналогичным образом, лишь незначительная часть граждан может реализовать свое право на льготную оплату санаторно-курортного лечения. Хотя если проанализировать законодательство, то граждан, имеющих такое право без учета страховых путевок для работающих, примерно 5 - 10%<sup>25</sup>. Это еще раз подтверждает тот факт, что на пути доступа к льготам существуют серьезные барьеры, ограничивающие доступ в первую очередь самым незащищенным.

Каково положение бедных домохозяйств в общей иерархии доступа к социальным льготам? Поскольку мы уже отмечали ранее, что натуральные льготы в большей степени доступны более обеспеченным группам населения, то вполне предсказуемым оказался и результат обследования бюджетов домашних хозяйств: и по показателям доступа к льготам и по размерам ресурсов, которые предоставляются, бедные семьи в меньшей степени включены в данную форму социальной поддержки. Такая тенденция наблюдается по всем льготам, как по самым распространенным, так и дорогим, в расчете на одного получателя.

Таким образом, видно, что в России по-прежнему сохраняется обширная и разветвленная система льгот, но она крайне неэффективна ни в решении задачи выделения наиболее достойных и заслуженных членов общества, ни, тем более, в борьбе с бедностью.

## **МИФ 8. За счет отмены льгот можно решить проблему бедности**

### **Реальность: проблему бедность можно решить только путем отказа от субсидирования производителей и перераспределения сэкономленных средств на адресные программы**

Сказанное выше может привести на мысль о том, что, отменив столь многочисленные и неэффективные льготы, можно сконцентрировать ресурсы в виде нескольких пособий или программ и направить их на решение проблемы бедности. Действительно, сложившаяся ситуация оставляет возможность для такого сценария. Более того, в соответствии с ним сформирована и среднесрочная программа Правительства России, хотя реально в этом направлении пока сделано немного<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Ветераны и инвалиды войны, участники ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АС, военные пенсионеры, граждане, подвергшиеся репрессиям и пр.

<sup>26</sup> См. следующий раздел, а также Мониторинг действий Правительства Российской Федерации по выполнению Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, на сайте Фонда «Институт экономики города» [www.urbanomics.ru](http://www.urbanomics.ru)

Сторонники тезиса о том, что за счет отмены льгот Россия сможет решить проблему бедности, подкрепляют свою позицию различного рода макроэкономическими оценками. Наиболее распространенным является вывод следующего рода: социальные выплаты составляют около 13% в объеме доходов населения, а для поднятия доходов всех бедных до уровня прожиточного минимума необходимо перераспределить в пользу бедных только около 5% доходов. На первый взгляд, все очевидно, важно только придумать механизм перераспределения, и проблема бедности будет решена. Однако более детальный анализ показывает, что такое сравнение некорректно, поскольку около 80% всех социальных выплат – это пенсии, которые носят целевой характер и не могут перераспределяться в пользу бедных. Кроме того, мы уже отмечали, что ресурсы, направляемые непосредственно на выплату социальных пособий составляют около 2% от доходов, но и эта весьма существенная в денежном выражении сумма (77.7 млрд. рублей в 2000г.) практически не подлежит перераспределению, поскольку большинство этих пособий (см. рис.3) являются либо страховыми, либо целевыми на возмещение ущерба, либо уже адресными. Например, трудно представить, как можно перераспределить в пользу бедных пособие по временной нетрудоспособности, которое составляет 43% от общего объема социальных пособий. Если говорить о семейных и материнских пособиях, то они также либо адресные (пособие на детей), либо страховые (пособие по беременности и родам).

Однако важнейшим ресурсом для реализации эффективной перераспределительной политики, который нередко упускается из виду, является возможность перераспределения в пользу нуждающегося населения тех значительных средств, которые в настоящее время расходуются на **дотации и субсидии производителям**.

К субсидированию производителей относятся такие программы государственных расходов, как прямое финансирование (дотирование) предприятий, различные налоговые льготы (в том числе, налоговые скидки, освобождение и отсрочка по уплате налогов), льготное предоставление кредитов, списание долгов и т.п. Важное место, в дополнение к этому списку, занимает целый ряд субсидий, в результате введения которых цены для всех потребителей или определенной целевой группы потребителей оказываются ниже рыночных. Их особенность в том, что на первый взгляд они выглядят как социальная помощь потребителям, т.е. населению. Например, раздача органами социальной защиты на местах школьных принадлежностей бедным семьям перед началом учебного года, выплата детских пособий продуктами питания, рассылка продовольственных или бытовых наборов инвалидам перед проведением Дней Инвалидов – такие программы являются типичным примером финансирования производителей, а не потребителей, поскольку бюджетные средства в этом случае расходуются на приобретение товаров, помогая производителям реализовать свою продукцию. В то же время выбор получателей социальной помощи в такой ситуации крайне ограничен. Не полагаясь на разум своих граждан, государство «отеческой рукой» предлагает им в натуральной форме то, что само считает нужным и полезным для них.

Субсидии производителей, как показывает опыт и России, и других стран<sup>27</sup> часто приводят к регрессивности с точки зрения поддержки социально уязвимых слоев общества, т.е. в выигрыше от субсидии оказываются более богатые члены общества. Например: государство выдает субсидии предприятиям – поставщикам электроэнергии, а те в свою очередь компенсируют потребителям определенную долю их расходов. При такой схеме в выигрыше оказываются домохозяйства с наибольшим потреблением электроэнергии, к которым относятся владельцы большого количества бытовой техники, т.е., безусловно, небедные люди. У субсидий производителям есть и множество других недостатков, в частности, нарушение конкуренции на рынке товаров и поддержка

---

<sup>27</sup> См., например, «Обратить реформы на благо всех и каждого».



неэффективных производств за счет налогоплательщиков, несправедливое распределение средств в пользу более богатых районов или городов, отсутствие прозрачности расходов (почему вместо пособия в 200 рублей Вам выдали именно столько продуктов и именно такого качества?), потери средств. Подробнее об этом можно прочитать, например, в брошюре «От субсидий производителям к субсидиям потребителям: теория и практика зарубежного опыта».

При такой неэффективности масштаб субсидирования производителей, затрудняющий реализацию принципа адресности в социальной политике, остается значительным. Вот лишь малый пример. Проведенное в 1999 году исследование<sup>28</sup> показало, что в одной только Москве на выплату скрытых субсидий семьям, в которых дети посещают детские дошкольные учреждения, городской бюджет затрачивает не менее 280 млн руб. Эти субсидии, представляющие собой скрытую дотацию, которую и бедные и богатые семьи получают из городского бюджета, равняются разнице между нормативной и фактической родительской платой. В сумме они эквивалентны 6% всех средств, предусмотренных в московском бюджете 1999 г. на социальную поддержку малообеспеченных граждан. Что же касается эффективности, то чем выше уровень комфортности дошкольного образовательного учреждения, тем больше скрытых бюджетных дотаций получают родители. А поскольку доступ в более качественные учреждения легче получают более обеспеченные родители, то неудивительны и полученные исследователями выводы: наибольшую выгоду от системы уравнительного дотирования получают высокодоходные и среднедоходные семьи с относительно высоким социальным статусом.

Не менее выразительную иллюстрацию предоставляет ситуация в сфере транспортных льгот. Во многих городах большая часть расходов бюджета на пассажирский транспорт приходится на покрытие убытков транспортных предприятий, а не на помощь наиболее нуждающимся гражданам. При этом корректно оценить реальные выпадающие доходы всех предприятий городского пассажирского транспорта, связанные с необходимостью предоставления права бесплатного проезда льготным категориям пассажиров, и, соответственно, необходимый размер бюджетных дотаций, просто невозможно. Информация об объемах перевозок льготных пассажиров, предоставляемая транспортными предприятиями, является не реальной, а расчетной вследствие того, что фактические поездки льготных пассажиров никем и нигде не учитываются. Это связано с тем, что в соответствии с действующим федеральным законодательством основанием для предоставления права бесплатного проезда является наличие у пассажира соответствующего документа, удостоверяющего его право на льготу. Вполне естественно, что работники транспортных предприятий просто не в состоянии вести какой-либо учет количества пассажиров, предъявивших подобные документы.

Как следствие, предприятия, основываясь на соответствующих рекомендациях Госкомстата, при расчете объема льготных перевозок пассажиров предполагают, что на каждого пассажира-льготника приходится 50 поездок в месяц, что практически никогда не соответствует действительности. Достаточно наглядным примером того, насколько могут отличаться друг от друга фактические и расчетные величины данного показателя, являются результаты исследования пассажиропотоков, проведенного в г. Саратове. По данным статистической отчетности на протяжении последних трех лет доля льготных пассажиров в общем объеме перевозок, выполняемым ГУП «Саратовтрансавто», составляла не менее 83% (в 1996 году – 91,8%). В то же время по итогам проведенного в сентябре 1998 года исследования пассажиропотоков на внутригородских автобусных маршрутах доля льготных пассажиров была почти в полтора раза меньше – 50,4%.

Кроме того, нельзя не отметить, что существующий в настоящее время механизм финансирования предполагает финансовую поддержку предприятий транспорта из

---

<sup>28</sup> См. сайт [www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru) раздел «Города», материалы по г. Москва.

средств городского бюджета вне зависимости от качества оказываемых предприятием услуг. Вследствие этого, предприятия городского пассажирского транспорта не заинтересованы в повышении реальной эффективности выполняемой ими деятельности, равно как и в повышении качества оказываемых услуг по перевозке пассажиров.

Не секрет, что еще в очень многих городах России муниципальное или государственное предприятие транспортного обслуживания является фактическим монополистом, и последствия этого вполне очевидны:

- у предприятия отсутствуют реальные стимулы для повышения качества предоставляемых им услуг по перевозке пассажиров;
- предприятие, пользуясь своим монопольным положением на рынке транспортных услуг, может диктовать свои условия работы на маршрутах, прекрасно отдавая себе отчет в том, что ему нет альтернативы;
- более того, в некоторых городах руководство предприятий переходит к прямому шантажу, угрожая местным администрациям, в случае несоблюдения их требований (многократное повышение размеров бюджетного финансирования – наиболее традиционное), не выпустить подвижной состав на маршруты и, таким образом, лишить большую часть городского населения средств передвижения.

Предприятие-монополист может работать сколь угодно плохо, однако, несмотря на это, получать как платежи от населения, не имеющего возможности выбора более качественного перевозчика, так и требовать от муниципального органа управления дотаций в тех объемах, которые устраивают само предприятие. Как следствие, муниципальный орган управления транспортом превращается в некую структуру, вынужденную обеспечивать всё возрастающие финансовые потребности местного предприятия- монополиста.

Таким образом, видно, что рудименты социалистического распределения доходов в форме субсидирования производителей под видом предоставления льгот гражданам вступают в противоречие со смыслом социальной помощи в цивилизованной рыночной экономике, где она должна быть ориентирована на поддержку бедных слоев населения. Возможно, нынешняя система льгот и скрытых субсидий работает на социальное расслоение даже больше, чем дифференциация оплаты труда. Если единственным шагом Правительства станет отмена только действующей системы поддающихся учету социальных льгот населению, то возможности перераспределения ресурсов в пользу наиболее нуждающихся граждан будут достаточно ограниченными. Важен именно отказ от скрытых субсидий неэффективных производств и обеспеченного населения, который и позволит высвободить ресурсы для оказания не только адресной, но и действенной, т.е. значимой для повышения благосостояния населения, социальной помощи.

## **Вместо заключения: Как реформировать?**

Согласно Стратегии экономического развития России до 2010 г., основные направления реформирования системы социальной защиты - это отмена необоснованных льгот, перевод части льгот в заработную плату и переориентация системы социальной защиты на поддержку наиболее нуждающихся (адресная социальная помощь), к числу которых прежде всего относятся семьи с душевыми доходами ниже прожиточного минимума.

С целью совершенствования финансового обеспечения системы социальной защиты предполагается отказаться от нефинансируемых мандатов. Это означает, что льготы, предоставляемые на федеральном уровне, будут финансироваться за счет федерального бюджета во всех случаях, когда у регионов недостаточно собственных средств. Для этих целей создан специальный компенсационный федеральный фонд.

Ресурсы для поддержки наиболее нуждающихся домохозяйств будут изысканы также за счет отказа от дотаций учреждениям и предприятиям, осуществляющим предоставление услуг на льготной основе (прежде всего, это транспортные и жилищно-коммунальные услуги). Согласно правительственной концепции реформирования системы социальных льгот и выплат, основным критерием, регламентирующим права на получение льгот, становится душевой доход ниже прожиточного минимума. В то же время принятый в 1998 году и действующий ныне Федеральный Закон «О государственной социальной помощи» содержит положения, прямо указывающие на сохранение принципа поддержки наиболее заслуженных категорий граждан.

При отмене льгот предполагается следующая схема:

1. Ветеранам и инвалидам Великой Отечественной войны натуральные льготы будут заменены денежной компенсацией.
2. Государственным служащим (военным, работникам МВД, ФСБ, Прокуратуры, судьям и др. льготным категориям государственных чиновников) отмена льгот будет компенсирована соответствующим увеличением заработной платы.
3. Остальным категориям граждан льготы будут отменены, а тем из них, кто имеет доходы ниже прожиточного минимума, социальная поддержка будет предоставляться на основе Закона «О государственной социальной помощи».

В ходе реализации правительственной стратегии некоторые первоначальные шаги были предприняты в области отмены некоторых льгот. Так, принятый недавно Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» предполагает отмену выплаты военнослужащим пенсионной надбавки, льгот по оплате жилья, коммунальных услуг и плате за телефон и перевод их в денежную форму. Кроме того, весной 2002 г. органами исполнительной власти Российской Федерации разработан проект федерального закона "О предоставлении на льготных условиях отдельным категориям граждан субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг вместо ранее установленных соответствующих льгот." Данный законопроект вместо натуральных льгот предполагает предоставление жилищных субсидий 23 категориям населения, в т.ч. Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы, ветеранам труда, участникам и инвалидам ВОВ и др. льготным категориям.

В настоящий же момент внимание разработчиков правительственных документов, в т.ч. законопроектов, несколько ушло в сторону от вопросов реструктуризации и отмены льгот. В частности, план действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2002 году основных положений Программы социально-экономического развития<sup>29</sup> предусматривает подготовку единственного законопроекта в сфере социальной поддержки населения "Об адресной компенсации льгот по проезду на транспорте, предоставляемых по профессиональной принадлежности". Возвращаясь к теме эффективности льгот, отметим, что по данным Министерства Транспорта РФ 50% пассажиров пользуется услугами общественного транспорта бесплатно. На сегодняшний день существует 64 категории льгот, в результате реализации которых общественный транспорт работает себе в убыток, а в первом полугодии 2002 г. фактические убытки городского общественного транспорта возмещены из бюджета лишь на 87,4 %. При этом мы уже упоминали, что самые социально незащищенные группы населения, такие, как одинокие заболевшие пенсионеры, одинокие инвалиды, а также жители отдаленных малых населенных пунктов практически не охвачены транспортными льготами в силу

---

<sup>29</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 16 марта 2002 г. N 314-р, в редакции распоряжения Правительства РФ от 20 августа 2002 г. N 1148-р.

невозможности пользоваться общественным транспортом или отсутствия регулярного сообщения.

### **Кто выиграет, кто проиграет?**

Если же намеченная программа реформирования социальных выплат и льгот будет выполняться, можно ли оценить, кто проиграет, а кто выиграет?

На наш взгляд, **выиграют**, прежде всего, те, чьи доходы находятся ниже прожиточного минимума – бедные семьи. Однако реальное положительное воздействие реформ на эти группы населения возможно только в том случае, если реформы будут носить целостный, завершённый характер, то есть будут отменены неэффективные социальные льготы и скрытые дотации, а полученные средства будут реально направляться на выплату адресной помощи бедным и на развитие социального обслуживания наименее защищённых граждан. Если же реформы будут половинчатыми, то сохраняется опасность, что выиграют те, чьи социальные льготы, имея теневой характер, не попали в поле зрения реформаторов. Это, в основном, граждане, пользующиеся финансируемыми за счёт бюджета учреждениями образования, здравоохранения (включая санаторно-курортное лечение и отдых) с повышенным качеством обслуживания. Бесплатный или льготный доступ к таким учреждениям весьма ограничен. Наши экспертные расчёты показывают, что только в Москве разница в бюджетных расходах на одного ученика в простой и элитной школе составляет не менее 30 раз. Дифференциация расходов значима по всей стране, даже в небольших городах различия достигают 4-7 раз. Можно предположить, что применительно к лечебным учреждениям эти различия ещё более значимы.

**Проиграют** граждане с доходами выше прожиточного минимума, чьи льготы будут поставлены в зависимость от уровня доходов. Это не только обеспеченные люди, пользующиеся льготами, но и школьники, студенты, ветераны труда. Проблема в том, что в условиях, когда эти группы составляют около 50% от общей численности льготных категорий (что соответствует 35% от численности населения России), популяризация реформ затруднена, а их внедрение связано с определённым политическим риском. При этом «голоса бедных» остаются в тени, и население слышит только призывы не допустить того, чтобы обидели сегодняшних льготников, не видя при этом того, в какой степени льготы помогают именно небедным, более социально активным и «громким» группам.

## Приложение 1. Бедность в России в историческом контексте.

Уже в IX веке в России появились первые социальные программы поддержки бедного населения. Основным институтом, в котором бедные люди могли получить помощь, была церковь. Церковь не стремилась уменьшить бедность, не считала бедность населения угрозой общественному порядку в обществе. В это же время появился обычай у «власть держащих» посещать тюрьмы, богадельни, навещать бедных и больных. Церковь запрещала отделять действительно нуждающихся от тунеядцев, - нужно было помогать всем. Такое отношение способствовало массовому росту численности нищих по всей территории страны. Они просили милостыню по любому поводу: свадьбы, похороны, крестины, поминки, церковные праздники. Жертвовали царицы, князья, сановники, богатые и простые люди.

Во время правления Ивана Грозного, с конца XVI века, помощь бедным, основанная на благотворительной деятельности, сменяется государственной помощью. Царь Фёдор Алексеевич в конце XVII века подписал указ о государственной помощи бедным, в соответствии с которым предлагалось организовать учёбу для детей бедных, обучать их ремеслу, а также помогать крепостным. Предлагалось также предоставлять жилище для бедных, больных, престарелых, лечить больных. Следует отметить, что в это время появился один важный принцип государственной социальной политики, в соответствии с которым предписывалось выявлять настоящих бедных и тунеядцев. Этот элемент программ социальной поддержки можно назвать прообразом нынешнего принципа адресной социальной поддержки бедных на основе контроля доходов. В результате внедрения такого подхода в социальную политику все сообщество бедных разделилось на тех, кто имеет право на помощь, и тех, кто не имеет. К последним стали относиться негативно. Во время правления Петра I, с одной стороны, программы поддержки бедных стали более разнообразными (строили госпитали для инвалидов, сиротские дома, больницы, богадельни, выдавали небольшие денежные пособия на питание), с другой стороны, нищих царь подвергал сильным гонениям, репрессиям. Он издал специальные указы, которые запрещали просить и подавать милостыню. За нарушение следовали ссылка на каторгу, штрафы.

При Александре I, с начала XIX века, в России сложилась система поддержки бедных, основанная на государственных, общественных и частных видах помощи. Право на социальную защиту имели многие категории граждан: бедные семьи, раненые, военные, бедные ремесленники, дети, вдовы, сироты, бедные женщины, старики, инвалиды, безработные, учащиеся, семьи осуждённых. Против нищих по-прежнему применялись репрессивные меры: высылка, штрафы, тюрьма. Со второй четверти XIX века, во время правления Николая I, благотворители выдвинули тезис о том, что бедность надо предупреждать, а главным методом считалось обучение различным трудовым навыкам. Так стали создаваться организации трудовой помощи - различные школы, мастерские, ремесленные приюты.

При Александре III были получены первые статистические данные о количестве бедных в России: в Санкт-Петербурге было зарегистрировано в период с 1882 года по 1887 год 25500 просящих милостыню, из них 64% мужчин, 32,7% отставных солдат, 30,9% крестьян, 23,3% мещан, 4,3% дворян, 2,2% ремесленников<sup>30</sup>.

К концу XIX века во многих городах образовались учреждения призрения и трудовой помощи: дневные и ночные приюты, больницы, ночлежные дома, бесплатные

---

<sup>30</sup> С.В. Сперанский. К истории нищенства в России // Оттиск из «Вестника благотворительности». - СПб – 1897., стр. 40.

колыбельные, дома бесплатных и дешёвых квартир, школы, богадельни, магазины, бесплатные и дешёвые столовые, дневные убежища, ясли, ремесленные и сиротские учреждения, справочные конторы по поиску работы, ссудные кассы, различные исправительные колонии и др. Такая помощь оказывалась местными властями по желанию и возможностям, но без основания на каких-нибудь статьях и нормах законодательства<sup>31</sup>.

Лишь в октябре 1892 года была сделана попытка создания закона об организации общественного призрения в России. Была созвана комиссия, разработаны различные варианты проекта закона, в которых декларировались обязательность призрения, принцип трудовой помощи, содействие в поиске работы, выдача средств производства, помощь в реализации продукции. В 1898 году было принято Городовое положение, согласно которому статьи расходов на общественное призрение стали обязательными<sup>32</sup>.

По разным оценкам, к концу XIX века в России просило подаяние от 300 тыс. человек до 2 млн. человек по разным данным<sup>33</sup>. Тогда же был подмечен интересный факт: при увеличении числа домов призрения количество нищих сокращалось, то есть эта мера приносила свои плоды. Масштаб российского общественного призрения, наблюдавшийся в то время, впечатляет: действовали десятки благотворительных учреждений, в которых находились тысячи людей, включая детей. Например, в губерниях России было создано 648 богаделен, в которых призревались больше 20000 человек. К 1910 году в России функционировали около 11000 различных благотворительных организаций, три четверти из которых содержались на частные деньги.

С приходом к власти большевиков были упразднены организации и комитеты помощи военно-увечным, настроенные против советской власти, все благотворительные организации также были закрыты «за ненадобностью», а их имущество передано в собственность советской власти. На страницах новых большевистских изданий критиковалось всё, что делалось в отношении бедных в дореволюционной России, хотя, как показывает анализ, многие методы борьбы с бедностью советская власть переняла и развила.

Следует отметить, что, несмотря на непризнание проблем нищих и больных, Советская власть с первых дней своего функционирования достаточно четко сформулировала свои принципы защиты от бедности работающего населения. Уже в 1918 году стал рассчитываться прожиточный минимум с целью установления минимальной заработной платы. В период НЭПа на протяжении 1922-1927 гг. человека считали бедным, если его денежный доход был ниже минимальной «продовольственной корзины», которая от 4 до 12 раз в год рассчитывалась системой специальных органов для каждой российской губернии. Прожиточный минимум постоянно публиковался в средствах массовой информации и устанавливал уровень минимальной заработной платы, которая не могла быть по закону меньше него.

С началом политики индустриализации в 1927-1929 гг. прожиточный минимум перестали рассчитывать из-за массового обнищания населения, падения реальных доходов и отсутствия финансовых средств в стране.

С 1926 г. количество нищих в СССР стало расти. На помощь им в виде пособий и на организацию ночлега денег в государстве не было, поэтому единственной мерой для уменьшения числа нищих со стороны властей являлась их отсылка на время проведения городских празднеств подальше от крупных городов. И хотя нищенство вызывало осуждение, никаких карательных мер против нищих не принималось из-за отсутствия средств. Лишь с 1929 г. в стране для ликвидации нищенства и беспризорности стали применять две меры: трудовое воспитание в лагерях, колониях, тюрьмах и

---

<sup>31</sup> Горчева А.Ю. Нищенство и благотворительность в России. – М.: Духовное возрождение, 1999, стр.81

<sup>32</sup> Там же, стр. 410-411.

<sup>33</sup> Там же, стр. 53

единовременную материальную помощь некоторым людям для возвращения в родные места или для устройства на работу. С этого времени нищие стали врагами Советской власти, от которых нужно избавляться.

Право на государственную поддержку в первые годы советской власти стали иметь дети и беспризорники, а инвалиды были признаны «паразитическими элементами» наравне с классовыми врагами и представителями высшего общества<sup>34</sup>. С беспризорничеством среди детей в СССР в основном боролись с помощью организации детских домов, что помогло снизить количество беспризорников в стране. 31 мая 1935 года ЦК ВКП (б) и Совнарком выпустило постановление о ликвидации детской беспризорности и безнадзорности. Бедности в стране как бы не стало. Она была «устранена» декларативным путем.

На тридцать лет тема бедности в открытой дискуссии была запрещена. В значительной степени это и был тот равновесный баланс социальной политики со сложившимися экономическими возможностями: страна пережила войну и занималась послевоенным восстановлением. Другими словами, было не до бедных - выживал каждый как мог. Такая социальная политика нельзя назвать советским изобретением, поскольку во всех государствах и политики и исполнительная власть начинают замечать проблему бедности только тогда, когда для противостояния ей имеются определенные ресурсы. Если таковых нет, то нет и проблемы бедности.

---

<sup>34</sup> Горчева А.Ю. Нищенство и благотворительность в России. – М.: Духовное возрождение, 1999, стр.171.

Таблица 1 Доля бедных среди пенсионеров в зависимости от демографического типа домохозяйства и пола, РМЭЗ (ноябрь 1998г.)

	Число пенсионеров* (в %)	Среди них с доходами ниже прожиточного минимума (в %)
Все пенсионеры	<b>100,0</b> (2280)	46,5
в т.ч.:		
- мужчины	29,2	43,2
- женщины	70,8	47,8
Пенсионеры, проживающие отдельно	<b>61,8</b> (1409)	49,4
в т.ч.:		
- мужчины	30,7	46,1
- женщины	69,3	50,9
среди них:		
одиночки – всего	22,8 (519)	47,4
в т.ч.:		
- мужчины	14,1	37,0
- женщины	85,9	49,1
одиночки в возрасте 70 лет и старше	11,1 (254)	50,8
в т.ч.:		
- Мужчины	11,4	27,6
- Женщины	88,6	53,8
Пенсионеры, проживающие в семьях с работающими родственниками	<b>38,2</b> (871)	41,6
в т.ч.:		
- мужчины	26,9	37,6
- женщины	73,1	43,0

\* В разработку включались лица, достигшие пенсионного возраста.

Продолжение



Таблица 2. Доля бедных среди домохозяйств разного демографического типа при измерении бедности на основе комбинированного критерия бедности, в %.

	Бедность хотя бы по одному из признаков			Бедные по комбинированному критерию
	1-по доходу	2- по субъективной оценке	3-по наличию лишений в потреблении	
Одиночки трудоспособного возраста	12,7	37,2	29,1	5,5
Одиночки пенсионного возраста	60,6	62,0	53,5	35,2
Супруги без детей	24,5	29,9	23,8	9,5
Семьи с детьми до 18 лет	37,7	27,1	28,3	12,0
в т.ч.:				
Полные	32,7	22,8	21,1	7,6
Неполные	50,9	38,6	47,4	23,7
Все домохозяйства	33,2	30,0	28,8	12,7

\* Опрос 900 домохозяйств в Санкт-Петербурге по пилотной программе «Бедность в России: лишения и социальная исключенность» (1997г.)

Бедные по доходам – это те, кто имеют доходы ниже прожиточного минимума.

Бедные по лишениям – это те, кто испытывают значимые лишения в потреблении

Бедные по субъективной оценке – это те, кто субъективно считает себя бедным.

Бедные по комбинированному критерию – те, кто одновременно бедны по все трем признакам бедности.

Продолжение

Таблица 3. Бедность семей в зависимости от их возраста\*, в %<sup>35</sup>

Возраст семьи, лет	1989**	1997**			
	Бедность по доходу	Бедность по доходу	Бедность по субъективной оценке	Бедность по критерию лишений	Бедность по комбинированному критерию
До 5 лет	20,2	34,9	22,3	20,2	2,4
<i>В т.ч.:</i>					
<i>Без детей</i>	10,7	26,1	17,4	18,4	-
<i>С детьми</i>	27,9	42,1	26,3	21,7	5,3
<b>5-9</b>	16,3	32,4	25,4	21,1	11,3
10-14	21,3	30,6	21,2	23,5	8,2
15-19	19,6	32,3	23,7	17,2	8,6
20 и более	8,0	21,8	21,8	21,0	5,7

\* Длительность брака полных семей.

\*\* Данные обследования 1100 домохозяйств г. Таганрога в 1989г. (в рамках проекта «Таганрог-3») и 900 домохозяйств г. Санкт-Петербурга в 1997г. по пилотному проекту «Бедность в России: лишения и социальная исключенность».

Таблица 4. Доля бедных\* среди различных групп населения, в %

Социально-демографические группы населения	1999 год		2000 год (II кв-л)	
	Бедность	Крайняя бедность**	Бедность	Крайняя бедность**
Все обследуемое население	50,2	16,8	42,6	11,7
в том числе:				
Работающие по найму	46,3	14,2	38,3	9,5
Занятые предпринимательством	41,8	15,6	20,0	5,2
Временно неработающие	64,5	29,1	60,8	22,4
Неработающие пенсионеры	39,5	10,1	32,8	6,5
Работающие пенсионеры	25,0	5,2	19,5	3,2
<b>Пенсионеры по старости</b>	35,1	8,2	28,2	5,1
<i>Пенсионеры по инвалидности</i>	53,7	18,1	46,7	12,3
<i>Пенсионеры по случаю потери кормильца</i>	62,2	22,7	56,4	14,8
<i>Получатели социальных пенсий</i>	45,4	14,5	49,5	17,3
Стипендиаты	51,0	13,5	44,9	9,2
Дети до 16 лет	60,9	23,6	54,3	17,7

\* Доля населения с величиной располагаемых ресурсов ниже прожиточного минимума. Данные бюджетных обследований Госкомстата РФ без дооценки доходов. (Доходы, расходы, потребление домашних хозяйств в 1999 году. М., Госкомстат, 2000 с. 37)

\*\* Доля населения, у которых располагаемые ресурсы в 2 и более раза ниже прожиточного минимума.

<sup>35</sup> Данные исследований Лаборатории распределительных отношений ИСЭПН РАН,