

©2009 г.

Алексей Шевяков

доктор экономических наук, профессор

директор Института социально-экономических проблем народонаселения РАН

МИФЫ И РЕАЛИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Сегодня правительство России придает особое значение сохранению качества человеческого потенциала. В этой связи заслуживает первостепенного внимания вопрос как побороть бедность и переломить демографический кризис. Ситуация усугубляется тем, что кризис еще больше обострил проблемы социальной сферы. В стране государством вкладываются огромные средства, чтобы изменить ситуацию, но ожидаемых успехов это не приносит.

В основе сложившейся ситуации лежит несколько фундаментальных причин, которые не осознаются или не принимаются во внимание правительством при осуществлении социальной политики. Именно это определяет ее неэффективность. Решение социальных проблем лежит в другой плоскости, чем это имеет в виду правительство.

Дело в том, что в основе российской социальной политики лежат ложные парадигмы и мифы.

Во-первых, до сих пор господствует либеральная точка зрения, согласно которой рыночные механизмы, так же как и в экономике, для социальной сферы являются более эффективными, и во все предыдущие годы реформ государственная социальная политика была направлена на уход государства из социальной сферы и насаждения в ней рыночных отношений.

Во-вторых, в ее основе лежит миф о том, что по мере экономического роста будут автоматически создаваться возможности для успешного решения социальных проблем и повышения уровня жизни большинства населения, и все проблемы социальной сферы лежат в ресурсной плоскости.¹

¹ Однако многочисленные исследования, в том числе и международные сопоставления, показывают ошибочность такого взгляда – без активной перераспределительной государственной политики экономический рост не приводит к снижению масштабов неравенства и бедности. Так, для РФ прогнозные расчеты показывают, что проблемы снижения масштабов высокого неравенства и относительной бедности без институциональных преобразований в сфере распределительных отношений не решаются автоматически, даже несмотря на высокие темпы экономического роста, и будут только углубляться. Например, децильный коэффициент дифференциации доходов населения в самом высо-

Естественным продолжением такого подхода является то, что достижения в социальной сфере начинают оцениваться и подменяются экономическими показателями, а ориентирами для оценки успешности социальной политики и выработки мероприятий по решению социальных проблем служат в основном **среднестатистические показатели, которые не только не дают реального представления о продолжающемся углубляться социально-экономическом неравенстве и бедности, о существе и глубине проблем деформации распределительных отношений, но даже и дезориентируют.**¹

В-третьих, при подготовке социально-экономических решений задачи макроэкономической и социальной политики рассматриваются, как правило, отдельно, без четкого представления о влиянии состояния и качества социальной среды на социально-экономическое развитие страны. Такому положению дел во многом способствует тот факт, что обратное влияние социальных факторов и качества социальной среды на экономическую динамику в социально-экономической политике осознается лишь на вербальном уровне. И в реальных расчетах во внимание практически никак не принимается.²

ком по уровню доходов регионе – г. Москве в три раза выше среднего по стране и к 2025 году может достичь значения порядка 65-70.

¹ Ярким примером здесь может служить проблема, как понимают и измеряют сегодня у нас бедность. Показатели бедности базируются на понятии прожиточного минимума (ПМ). Выбор значения прожиточного минимума, так или иначе, достаточно субъективен, и поэтому снижение показателя бедности может говорить не о его реальном уменьшении, а о неоправданном занижении правительством величины прожиточного минимума, отставании её корректировки при росте цен и т.п. Вообще говоря, сама идеология построения этого уровня имеет свои корни в советской действительности, когда многие необходимые потребности население удовлетворяло через общественные фонды потребления, и семья даже с низкими доходами имела реально бесплатный доступ к услугам здравоохранения, образования и отдыха. Мы сколь угодно можем говорить о бесплатном образовании и здравоохранении, но реально сегодня даже за «скорую помощь» приходится платить. Эти и многие другие аспекты жизнедеятельности человека в прожиточном минимуме практически не представлены, и он является скорее уровнем выживания. Хотя о каком выживании можно говорить, когда в нем отсутствуют затраты на приобретение или аренду жилья.

Если же прибегнуть к тем показателям относительной бедности, которые используются в странах ЕС, где в качестве её границы выступает, как правило, 60% от медианного (среднего) уровня доходов, то численность относительно бедного населения России неуклонно продолжает расти. Естественно, что такой подход к измерению бедности на фоне заявлений о снижении абсолютной (по ПМ) бедности не вписывается в логику настоящей социальной политики и препятствуют трезвой оценке как текущей, так и прогнозируемой ситуации.

² Точно так же, как нет и четких преставлений об эффективности влияния вкладываемых ресурсов на те или иные социальные показатели.

Финансирование социальной политики все еще продолжает строиться по «*остаточному*» *принципу*, идет от достигнутого уровня и ставится в зависимость от экономического роста, а не от реальной потребности для решения имеющихся проблем¹.

В условиях сравнительно высоких темпов экономического роста и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры такой подход позволял правительству наращивать бюджетные расходы, в том числе на увеличение пенсий, пособий, МРОТ, зарплат в бюджетной сфере и т.п. и тем самым создавать иллюзию эффективной социальной политики.

Однако, несмотря на определенные усилия правительства по увеличению оплаты труда в бюджетной сфере, ее уровень еще далек от реальной значимости и важности для государства труда работников этой сферы. Аналогична ситуация в деле социальной поддержки и пенсионного обеспечения населения. Очевиден недостаточный уровень социальной поддержки со стороны государства малоимущим, и прежде всего детям, уровень бедности для которых в 2 раза выше, чем средний по стране.

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

Вместе с тем, **условия и предпосылки развития человеческого потенциала определяются распределением ресурсов между людьми, и от характера этого распределения это развитие зависит не меньше, а даже больше, чем от количества самих ресурсов.** Конечно, общее количество таких ресурсов зависит от успехов в экономической сфере, но от того, как они распределяются, как показывают исследования, в итоге зависит и сам экономический рост.

Для эффективного социально-экономического роста доходы у большинства населения должны быть выше функциональных границ, ниже которых у людей возникают трудности по реализации своих репродуктивных желаний, поддержания здоровья и получения образования. Решение задачи повышения качества трудовых ресурсов общества и совершенствования системы стимулирования должно быть нацелено на максимальное использование возможностей производительных сил общества. Точно также демографическая проблема не может быть решена использованием доходов даже нескольких газпромов – нужно на-

¹ Это хорошо видно на примере уровня детских пособий, которые покрывают всего несколько процентов дефицита доходов в бедных семьях, или материнского капитала, уровень которого не сопоставим с ценами на жилье или образование.

строить на ее решение всю социальную политику и обеспечивать соответствующие возможности для большинства населения страны.

Решающее значение для проведения эффективной не только социальной, но и экономической политики приобретает изменение распределительных механизмов и, соответственно, пропорций распределения доходов населения.¹

Системной характеристикой распределения ресурсов является социально-экономическое неравенство.² Его системная роль в определении совокупных функциональных возможностей населения выражается в том, что при одних и тех же интегральных значениях фундаментальных факторов(ресурсов) общий уровень осуществимости и доступности каждой из значимых для развития человеческого потенциала функций может варьироваться в широких пределах.

Хотя неравенство доходов, повторяю, является по существу фактором, определяющим динамику социально-экономической ситуации в обществе, оно почти всегда оставалось на периферии поля зрения не только социальной политики, но и экономической теории. Отсутствие четких, научно обоснованных представлений о прямых и обратных связях неравенства и социально-экономического роста давало почву для существования неверных, глубоко ошибочных точек зрения, которые ложились в основу социально-экономической политики.

Так, до сих пор в основе социальной политики в РФ лежит представление о том, что при осуществлении модернизации экономики рост неравенства неизбежен, хотя и представляет собой временное явление. Якобы, нужно делать выбор между ограничением роста неравенства и экономическим ростом. А вот по мере экономического роста неравенство стабилизируется, а затем снизится до масштабов, близких к масштабам неравенства в развитых странах, и бедность, обусловленная высоким неравенством, в конечном итоге будет устранена. Именно эта точка зрения была взята на вооружение нашим правительством и определяла вектор социальной политики за все годы реформ.³

¹ Если говорить о ресурсной составляющей социальной политики, то ее основу составляют бюджет и доходы населения. Здесь мы не рассматриваем вопросы формирования и распределения бюджета по социальным статьям: эта тема отдельного разговора. При всей их значимости острота проблем в сфере распределения и перераспределения доходов населения и их обратного влияния на экономические и демографические процессы значительно выше.

² Среднестатистические показатели никак не могут дать представление о таком неравенстве, и оно вообще выпадает из поля зрения.

³ Повышенное внимание к социальной сфере, которое в последнее время демонстрирует власть, связано скорее с интуитивным ощущением опасности, а не с пониманием причин и следствий происходящих процессов в социальной сфере.

Сегодня теоретические и практические исследования в этой области показывают ошибочность таких представлений.

В исследовании Мирового банка, в основе которого лежат результаты обширных статистических исследований по странам мира, показывается, что зависимость темпа экономического роста от предшествующего неравенства описывается кривой, имеющей форму перевернутой буквы U, и максимальный темп роста соответствует критическому уровню неравенства, который в терминах индекса Джини оценивается как 40 процентных пунктов.¹

Несмотря на то, что выявленная зависимость не объясняет значительной части различий между странами по масштабам неравенства и темпам экономического роста и поэтому почти не имеет предсказательной силы, *статистическое подтверждение отрицательного влияния чрезмерного неравенства на экономический рост* имеет очень важные политические последствия.

Еще раньше развитие теоретического моделирования неравенства привело к результату, который смутил самих теоретиков и пока не осмыслен политиками. В динамических моделях рынка с накоплением и наследованием имущества неравенство неограниченно возрастает, а **рост неравенства, не сдерживаемый прогрессивными налогами и перераспределением доходов, приводит к существенному росту доходов только богатых и обнищанию практически всего остального населения.**²

Все это подтверждается на практике динамикой неравенства и относительной бедности в российской действительности, где прогрессивное налогообложение правительством всячески отвергается.

Сегодня в России, несмотря на позитивную динамику роста средних показателей денежных доходов, социальная поляризация и концентрация доходов в высокодоходных группах (ввиду форсированного роста самых высоких доходов и зарплат) не уменьшались, а продолжали нарастать.³

¹ World Bank. Equity and Development: World Development Report 2006. – N.Y.: The World Bank and Oxford University Press, 2006.

² A. Atkeson, R.E. Lucas Jr. On efficient distribution with private information. *Review of Economic Studies*, 1992, 59, No 3, 427-53;

C. Phelan. On the long run implications of repeated moral hazard. *Journal of Economic Theory*, 1998, 79, No 2, 174-91;

E. Farhi, I. Werning. Inequality, social discounting and estate taxation. NBER working paper No 11408, 2005, www.nber.org/papers/w11408

³ Из структуры доходов населения по их источникам видно, что доходы богатых подвергаются меньшей налоговой нагрузке, так как большую часть их доходов составляет не заработная плата, а другие доходы (доходы от собственности, дивиденды, и т.п.), которые облагаются налогами по значительно более низкой ставке, чем фонд заработной платы. Таким

Общим следствием проводимой в стране социальной политики являются острые социально-экономические диспропорции в социальной сфере, которые выражаются, в первую очередь, в избыточном экономическом неравенстве доходов и бедности населения, беспредельно высоком неравенстве в распределении собственности. Эти явления сегодня в связи с кризисом могут получить дальнейшее ускоренное развитие и еще больше обострить и так уже напряженную ситуацию в социальной сфере.

В настоящее время коэффициент Джини в РФ давно превысил критический уровень Мирового банка 0,4 и приближается к отметке 0,5.¹ В 1990 г. относительная граница бедности (ОГБ, 60% от среднедушевого дохода) пролегла между среднедушевыми доходами 3-й и 4-й децильных групп. В 2000-е годы ОГБ приблизилась к среднедушевому доходу в 6-й децильной группе и вместе с неравенством продолжает расти, и тем больше, чем выше экономический рост и богаче регион. Так, в самом богатом регионе Москве где уровень доходов в 3 раза превышает средний по стране, неравенство почти в два с половиной раза выше среднероссийского: 42 против 17 в коэффициентах дифференциации в 2007 г.

Если говорить о перспективе, то наши прогнозные оценки показателей неравенства и относительной бедности (в правительственных документах они вообще не фигурируют) в рамках стратегии 2020 для РФ и 2025 для Москвы также показывают их дальнейший рост.²

Для того, чтобы понять, как и насколько мы отличаемся от стандартов распределительных отношений в развитых странах и в какую сторону должна быть направлена реформа этих отношений у нас, мы пошли по пути сравнения параметров кривой распределения доходов населения РФ

образом, реальная дифференциация еще выше, так как в проигрыше оказываются доходы от экономически активной деятельности в противовес рентным и другим.

¹ Исследование Мирового банка показывает, что высокое неравенство (выше 0,4 для коэффициента Джини) препятствует экономическому росту и прогрессивным преобразованиям институтов: World Bank. Equity and Development: World Development Report 2006. – N.Y.: The World Bank and Oxford University Press, 2006 .

² Мы не останавливаемся на подробном анализе имеющихся диспропорций, заметим только, что чрезмерные показатели неравенства доходов проектируются, в свою очередь, на доступность населения к таким важнейшим услугам социальной сферы, как жилье, здравоохранение, образование и т.д. Например, рассчитываемый по нашим нормам коэффициент доступности жилья даже в среднем находится по европейской классификации в области «существенно недоступно» – 10 лет , а для низкодходной группы в Москве составляет вообще запредельную величину – 80 лет. Аналогичная ситуация в здравоохранении, когда 30% населения (1-3 децили) имеют доступ только к 2-3% современных услуг в этой сфере.

и кривой, близкой к средневропейскому стандарту: относительная бедность 10-14%, коэффициент дифференциации – 7-8.¹

Несмотря на достаточно иллюстративный характер (см. табл. 1), такой анализ вполне точно характеризует направления и порядок необходимых изменений.

Таблица 1

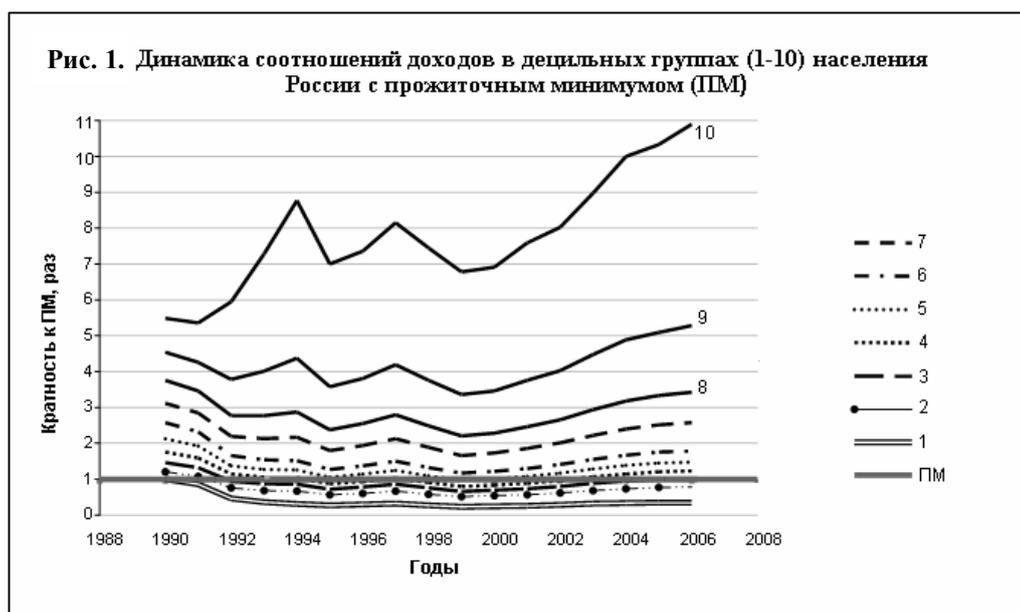
**Необходимые изменения денежных душевых доходов в децилях
в % по отношению к существующему в настоящее время
душевому денежному доходу**

децили	г. Москва	В среднем по РФ
1	646	292,4
2	403	217,7
3	306	184,0
4	245	160,6
5	201	142,1
6	165	126,5
7	135	111,9
8	108	102,4
9	81	82,1
10	42	55,7

Международные сопоставления с развитыми странами показывают кардинальные отличия характера обеспеченности различных групп населения РФ от населения США и Европы, в том числе резкий, все увеличивающийся крен распределения доходов в пользу 15-20% богатого населения, и позволяют получить представления о характере и масштабах необходимых институциональных изменений. В частности, для того, чтобы приблизить *относительное* соотношение доходов разных групп населения к западноевропейским стандартам, необходимо поднять доходы 75-80% населения, начиная с самой низкодоходной группы, почти в 3 раза в среднем с постепенным убыванием этого коэффициента вплоть до 8 группы, и ограничить доходы 15-20% богатого населения. Особенно значительна разница между этими группами в Москве: здесь доходы нижней группы необходимо поднять почти в 7 раз!

¹ Такие характеристики неравенства обусловлены в первую очередь прогрессивной системой налогообложения и позволяют европейцам иметь высокий уровень пенсионного обеспечения на уровне 50-90% от средней зарплаты против 20% у нас. Уровень зарплат в бюджетной сфере и МРОТ в европейских странах почти в 10 раз отличается от МРОТ в РФ.

У нас же существующие сегодня механизмы формирования и перераспределения доходов населения настроены и работают в пользу богатых, большая доля совокупного роста доходов уходит на рост доходов наиболее обеспеченных слоев населения, а на повышение доходов наименее обеспеченных остается совсем мало. (см. рис.1)



Таким образом, в результате реформ в России выиграли только 20% наиболее обеспеченного населения (9-я и 10-я децильные группы).¹ Группы населения со средними (близкими к медиане) доходами не только не разбогатели, но и не восстановили свой уровень благосостояния, который они имели в 1990 году. А группы населения с самыми низкими доходами остались за чертой абсолютной бедности.

Все это означает, что **отдельные группы населения имеют институциональные преимущества, что позволяет наиболее обеспеченным перетягивать эффекты экономического роста на себя.** Все это в полной мере подтверждается тем, что, как мы уже отмечали, численность относительно бедного населения России неуклонно продолжает расти (см. рис. 2).

¹ Причем в 2006 году соотношение дохода 9-й децильной группы с прожиточным минимумом увеличилось по сравнению с 1990 годом только на 16%. А соотношение с прожиточным минимумом дохода верхней (10-й группы) выросло за тот же период двукратно! Заметим, что в период с 2000 по 2006 годы ВВП России вырос на 58%, тогда как соотношение доходов верхней группы с прожиточным минимумом выросло на 72%.



С точки зрения нормальной экономической логики (тем более логики социального государства) это представляется просто абсурдным и показывает, что **деформация распределительных механизмов, связанная, прежде всего, с концентрацией доходов богатых, достигла такого уровня, когда нарушается даже естественная логика снижения бедности по мере экономического роста**¹. Однако, находясь, как мы уже от-

¹ Говоря о динамике показателей бедности и возможных путях снижения ее масштабов, необходимо ясно представлять разницу понятий абсолютной и относительной бедности. Динамика показателей абсолютной бедности, расчет которой базируется на понятии прожиточного минимума, помимо динамики показателей доходов совершенно естественно зависит от значения и динамики изменений этого минимума. Выбор значения прожиточного минимума, так или иначе, достаточно субъективен, и поэтому снижение показателя бедности может говорить не о его реальном уменьшении, а о неоправданном занижении правительством величины прожиточного минимума, отставании её корректировки из-за роста цен и т.п.

Показатели относительной бедности, где в качестве её границы выступает, как правило, 60% от медианного (среднего) уровня доходов, используются в странах ЕС. В российских условиях, когда за счет высокого неравенства средний уровень дохода значительно ниже среднедушевого дохода, мы берем в качестве границы относительной бедности 60% от среднедушевого дохода. Такой подход является, на наш взгляд, более информа-

мечали, в плену ложной парадигмы и не понимая, что речь идет не о недостатке ресурсов, а об институциональных дефектах системы, правительство не может осуществлять эффективную социальную политику.

Мероприятия правительства по снижению масштабов бедности могут служить хорошей иллюстрацией такой недооценки и даже непонимания этой проблемы.

Во-первых, измерение уровня бедности на основе прожиточного уровня не является достаточно объективным, так как этот уровень определяется на основе субъективных оценок, и в современных условиях уже не отражает реальной ситуации с бедностью.

Во-вторых, определяя уровень бедности на основе прожиточного минимума, правительство связывает снижение масштабов бедности только с повышением МРОТ, зарплаты бюджетникам, пенсий и других пособий, выделяя для этого дополнительные средства. И можно было бы остаться на таком подходе к оценке бедности и вытекающих из него «очевидных» мероприятий по ее снижению – увеличением МРОТ, пенсий, пособий, зарплат бюджетникам и т.п., – если бы только не низкая эффективность этих мероприятий. Анализ эффектов таких мероприятий, как увеличение пенсий, МРОТ, зарплаты работников бюджетной сферы, несмотря на их необходимость и важность, показывает их низкую эффективность при решении задачи снижения бедности – только 15-20% выделяемых для этих целей ресурсов попадают бедным домохозяйствам, а прогнозные оценки показывают невозможность выхода в обозримой перспективе на европейские стандарты по уровню МРОТ, пенсий и детских пособий. Простое увеличение бюджетных расходов (а кризис ограничивает возможности дальнейшего роста расходов государства на социальные нужды) в рамках принятой парадигмы в принципе не может привести к существенным изменениям в решении проблемы снижения уровня неравенства и бедности, так как не устраняет причин, порождающих это неравенство. Не говоря уже о том, что для радикальных изменений необходимы огромные дополнительные ресурсы, а это инфляционные риски¹.

Как показывает детальный анализ на уровне различных доходных групп населения, даже достаточно радикальные предложения по повыше-

тивным и с точки зрения характеристики имманентных свойств механизмов распределения доходов.

¹ Следует отметить, что настройка распределительных механизмов подобно европейским практически совпадает с требованиями, которые предъявляет к ним, если так можно сказать, «оптимизация» социально-экономической и демографической динамики.

нию МРОТ и пенсий, которые в последнее время афишируются многими экономистами и политиками, не могут привести к заметным сдвигам по снижению бедности и избыточного неравенства.

Заметное снижение бедности по такому пути требует значительных ресурсов, что, в свою очередь, несет в себе опасность инфляции, и поэтому правительственная доктрина исходит из постепенного подтягивания показателей МРОТ и др. до уровня прожиточного минимума. Радикального снижения бедности при таком подходе ожидать не приходится, тем более, что инфляция и существующие распределительные механизмы фактически сводят эффект этих мероприятий во времени к нулю¹.

Сегодня правительство связывает возможности снижения бедности с наличием свободных средств на социальные нужды, при этом критерии определения бедности зависят от субъективных представлений законодательной и исполнительной власти. Случайно или нет, но во всех планах правительства по снижению бедности фигурируют не собственно показатели бедности, а показатели увеличения МРОТ, пенсий, пособий, зарплат бюджетникам и т.п. Заметные проценты подтягивания этих показателей к прожиточному минимуму демонстрируют «серьезные» усилия правительства по решению проблемы бедности, в то время как эффект этих мероприятий для снижения показателей бедности, как мы уже отметили, относительно мал. Сам же показатель бедности и нормативы его снижения в планах правительства впрямую нигде не обозначены.

Таким образом, все это показывает, что проблема избыточного неравенства и относительного обнищания населения правительством не осознается и не ставится как важнейшая социальная проблема, а проблема развития социальной сферы сводится лишь к росту абсолютных показателей.

В основе этого, как мы уже говорили, лежит, в том числе, и непонимание того, насколько мощное обратное воздействие на экономическую и демографическую динамику оказывает социально-экономическая дифференциация населения.

Исследования в этой области, проведенные в ИСЭПН РАН в последние годы и основанные на структурном разложении неравенства, дают не только ключ к пониманию этих связей, но и позволяют с хорошей статистической значимостью дать им количественную оценку. Они вскрыли новые, неизвестные до настоящего времени закономерности влияния от-

¹ Если не считать того, что, задавая тот или иной уровень прожиточного уровня, мы можем и бедность свести к любой цифре.

носительных показателей неравенства и бедности на экономический рост, демографическую динамику и качество человеческого капитала. И здесь, как показал анализ, именно относительные показатели уровня жизни различных слоев или групп населения проявляют устойчивые и статистически значимые связи с показателями экономического роста и демографической динамики.

Количественная оценка эффектов взаимодействия социальных и экономических факторов является важным и принципиально новым результатом разработанной нами теории и методологии анализа влияния социально-экономической дифференциации населения на экономическую и демографическую динамику, которая позволяет утверждать, что факторы избыточного неравенства и высокой относительной бедности являются определяющими в объяснении динамики социально-экономических и демографических показателей.

Наш новый подход базируется на двух основополагающих моментах.

Во-первых, как показали многочисленные исследования, общие показатели неравенства (например, коэффициент Джини или дифференциации) не выявляют заметных статистических связей ни с показателями экономического роста, ни с демографической динамикой. Дело в том, что показатель неравенства может быть одним и тем же в двух диаметрально разных ситуациях: 1) когда много богатых и мало бедных и 2) когда много бедных и мало богатых. А само влияние неравенства на экономическую и демографическую динамику также носит двоякий характер. С одной стороны, возможность достижения высоких доходов и потребительских стандартов стимулирует людей на более качественный, квалифицированный и интенсивный труд, что положительно влияет на экономический рост. С другой стороны, часть населения, живущая за чертой относительной бедности, испытывает нейропсихологическую напряженность, связанную с низкой оценкой социальных перспектив, безвыходностью социально-экономического положения, отсутствием путей для желаемой реализации своего человеческого потенциала. Эффект негативного социального напряжения подобен эффекту тяжелой депрессии, при которой ценность жизни утрачивается.

Во-вторых, для разделения положительных и отрицательных эффектов неравенства и выявления статистических зависимостей мы производим разложение общих показателей неравенства на структурные компоненты, исходя из того, что различным видам экономического, социально-

го и демографического поведения населения соответствуют определенные функциональные границы или пороговые уровни доходов, переход через которые необходим для того, чтобы соответствующие виды поведения были полноценно осуществимыми.¹ Определение такой функциональной границы для того или иного вида активности позволяет не просто фиксировать размеры существующего неравенства, а подразделить его на нормальное и избыточное неравенство с точки зрения осуществимости человеческих возможностей. Неравенство доходов выше функциональной границы мы интерпретируем как нормальное, а неравенство доходов ниже нее – как избыточное.

Именно после такого подразделения (на основе статистической оценки соответствующих функциональных границ и их изменчивости при изменяющихся условиях) объяснение воздействия неравенства на макроэкономические и демографические показатели приобретает ту ясность, которую искали, но не могли найти до этого многочисленные исследователи.

На основе этой новой методологии были проведены обширные исследования взаимосвязей структурно-функциональных характеристик экономического неравенства с основными показателями социально-экономического и демографического развития как России в целом, так и отдельных регионов. Анализ таких связей показал, что нормальное неравенство всегда обнаруживает себя как позитивный фактор, а избыточное неравенство – как негативный, и динамика социально-экономических и демографических процессов хорошо объясняется динамикой соотношений между этими факторами².

Так, из совместного анализа значений функциональных границ по экономическому росту и демографической динамике и соотношений доходов по децильным группам населения с этими функциональными границами следует, что значения таких границ в 2-2,5 раза превосходят про-

¹ Наш подход развивает теорию человеческих возможностей Амартии Сена, в которой осуществимость тех или иных функциональных возможностей человека связывается не просто с уровнем его дохода, но с его положением в распределении доходов в обществе. Наша новация состоит в том, что с помощью введения понятия функциональной границы и соответствующего разложения неравенства доходов на нормальную и избыточную составляющие мы придаем идеям Сена операциональное содержание, включая возможности статистического измерения и использования соответствующих показателей при разработке прогнозов.

² Тот же самый вывод следует из анализа по странам мира, где показатели нормального и избыточного неравенства позволяют с высокой точностью отразить влияние неравенства на уровень продуктивности экономики и экономический рост.

житочный минимум и составляют 60-70% среднедушевого дохода. Доходы более 60% населения лежат ниже этих границ, что не позволяет этой большей части населения эффективно реализовывать себя в экономике и накладывает ограничения на их здоровье и репродуктивное поведение (см. рис. 3).

Выявленные статистические зависимости позволяют говорить об исключительной значимости фактора неравенства в российских условиях: при оптимальном перераспределении доходов, снижающим величину коэффициента дифференциации до 7-10, рост ВВП в период 2000–2007 годов мог бы быть выше фактического на 30-50%, а при годовом росте реальных доходов на 10%, в принципе, можно было бы выйти на положительный естественный прирост населения в размере 3,3 промилле.¹

Таким образом, можно сказать, что **параметры распределительных механизмов, когда неравенство находится в пределах значений 7-9 для коэффициента фондов, являются оптимальными как в экономическом, так и в общестратегическом (в том числе геополитическом) плане. Именно при таких параметрах распределения большая часть населения сможет реализовывать свои чаяния в экономическом и репродуктивном поведении, сохранении своего здоровья, наращивании человеческого потенциала и т.п., и в этом смысле такие параметры могут считаться общественно справедливыми.**

Следовательно, и теория, и практика говорят о том, что без переналаживания распределительных механизмов в *сторону разумного ограничения роста самых высоких доходов*, мы никуда в лучшую сторону не двинемся, – даже если сегодня мы все разделим поровну, неравенство очень быстро вернется на круги своя.

Основной способ корректировки распределительных механизмов – это использование механизмов перераспределения доходов в системе “налогообложение – социальные льготы”. В странах с рыночной экономикой уже в течение длительного времени осуществляется государственное регулирование (или социальное планирование), направленное на вы-

¹ Более детальный анализ и оценка системного эффекта воздействия снижения неравенства на демографическую динамику демонстрирует прогноз численности населения РФ до 2050 года: при условии сохранения на перспективу полученных на основе статистик 1990–2006 годов закономерностей взаимодействия этих факторов прирост населения к 2050 году мог бы составить до 15-19 млн чел., а численность населения России может возрасти до 159-161 миллиона человек (только за счет внутренних возможностей, без учета эффекта миграции).

равнивание материального положения различных доходных групп населения, и такая система признается наиболее важной частью механизма перераспределения доходов.

Эффективность такого государственного регулирования можно увидеть на примере США. Изменение пропорций распределения доходов в США при переходе в результате перераспределения позволило перейти от первоначальных рыночных пропорций к корректируемым, что привело к снижению децильного коэффициента дифференциации в 4,5 раза (с 67,6 до 14,7) и к повышению реальных доходов нижней бедной группы почти в 5 раз. У нас же налогообложение неравенство увеличивает. Этот факт сегодня правительством России совершенно игнорируется, и оно реформой распределительных отношений совершенно не озабочено, сосредоточивая свои усилия в социальной политике только на ресурсной, а не на институциональной, распределительной компоненте.



Например, правительство и многие депутаты считают, что поскольку у нас плоская шкала налогообложения, то налоговое бремя для всех равномерное. Но дело обстоит вовсе не так. Зарплату работников дважды облагают налогом. Сначала взимают единый социальный налог (ЕСН) с фонда оплаты труда – 26,2%, а затем взимается еще подоходный налог с зарплаты – 13%. Получается, что работник отдает из своих доходов прак-

тически 40%¹. А человек, который живет на дивиденды, банковский процент или на доходы от сдачи собственности в аренду – лишь 9-13%. Если он хранит свой вклад под проценты Центробанка, то вообще не платит с них налогов. При этом, как показывает наша статистика, основные доходы у 10% богатых – почти на 70% это как раз такие доходы, а не зарплата (см. рис. 3).

Еще более разительная картина наблюдается в Москве, где доля «других» душевых денежных доходов в 2006 г. в 9 и 10 децилях превышает 90% душевых денежных доходов. Но наиболее разительно отношение значений «других» душевых денежных доходов 10-го и 1-го децилей в 2006 году равное 828, почти в 2 раза превышает это отношение в 2003 году. И более чем в 15 раз превышает это отношение в РФ (55).

Все это говорит о том, что, во-первых, основой благосостояния двух самых богатых групп населения является не заработная плата, а другие, «рентные» доходы, а, во-вторых, концентрация этих доходов является основным фактором неравенства в РФ и, в том числе, чрезвычайно большого имущественного неравенства населения в Москве.

В качестве примера в таблице 2 приведена реальная налоговая нагрузка для различных доходных групп в г. Москве в 2006 году.

Таблица 2

Доля налогов в доходах населения по децильным группам, %

1	26,0%
2	25,2%
3	27,9%
4	30,6%
5	31,1%
6	29,4%
7	32,1%
8	20,5%
9	12,2%
10	12,9%
в среднем	19,7%

Анализ показывает, что для приведения кривой распределения доходов домохозяйств к европейскому стандарту распределения, необходимо

¹ Намеченная правительством замена ЕСН на страховые выплаты с одновременным увеличением на 8% налоговых отчислений еще больше усилит дискриминацию в пользу богатых

ограничение роста доходов только в двух последних децилях. При этом эти ограничения падают в основном на последние 2 дециля, и то в размерах, не превышающих существующую в этих странах ставку прогрессивной шкалы налогов.

Можно констатировать, что реформа распределительных отношений позволяет в принципе решить эти проблемы без привлечения дополнительных ресурсов. Общая денежная масса доходов при этом остается неизменной, так как будут изменены только пропорции ее распределения по различным доходным группам, и инфляционной составляющей в таком подходе нет.¹

Иначе говоря, приведение распределительных механизмов к «мировым» стандартам (на которые часто любят ссылаться представители власти) резко улучшит положение 80% населения, снизит неравенство и бедность до приемлемых уровней и уменьшит темпы роста доходов практически только у 10% населения. И самое главное – устранил механизм воспроизводства чрезмерного неравенства и относительной бедности.

Итак, подчеркнем еще раз: на сегодняшний день основная проблема неравенства и бедности населения лежит не в плоскости недостатка ресурсов, а в механизмах их распределения и перераспределения. Этот вывод представляется очень важным в современных условиях, когда кризис ограничивает возможности дальнейшего роста бюджетных расходов государства на социальные нужды.

Все это требует радикальной смены парадигмы социально-экономической политики и ее переориентации на нужды большинства населения, которая невозможна без радикальной перестройки распределительных отношений.

Перераспределение доходов – это ключевой момент такой перестройки, системный и принципиально важный способ создания оптимальных условий для ускорения экономического роста и изменения направления вектора демографической динамики. Без увеличения налоговой нагрузки на сверхдоходы и увеличения доходов малоимущих проблему нарастающей относительной бедности и увеличивающегося разрыва «бедные – богатые» не решить.

¹ Такой подход к корректировке распределительных механизмов не имеет ничего общего с соображением «все отобрать и разделить», которое очень часто используется в возражениях апологетов сложившейся ситуации. Нормативное повышение МРОТ и пенсий, против которого они в принципе не возражают, имеет больше оснований быть отнесенными к такому пути реформирования политики доходов.

Наши расчеты показывают принципиальную возможность такого перераспределения. Причем выявляется, что такая коррекция может быть осуществима не путем вливания дополнительных средств, а только путем перестройки распределительных механизмов (в пределах существующих в Европе и США нормативов), когда одновременно с увеличением доходов малоимущих происходит сокращение разрыва в темпах роста доходов богатых и бедных и перенос тяжести налоговой нагрузки на богатые слои населения.

Как показывает анализ, переход к новым пропорциям распределения доходов вышеизложенным путем затронул бы не более 8-9% общего объема доходов и значительно (до 7-10 в значении децильного коэффициента дифференциации) снизил бы неравенство, абсолютную и относительную бедность.¹

Одновременно с этим *необходимы серьезная модификация и расширение системы статистики социальной сферы, куда должны быть включены структурно-функциональные показатели неравенства и относительной бедности, которые должны стать ключевым ориентиром согласованной экономической, социальной и институциональной политики.*

¹ В случае корректировки распределительных механизмов по пути такого перераспределения доходов в системе “налогообложение – социальные льготы” никакого увеличения денежной массы не происходит, опасность инфляция не увеличивается и, что самое главное, по мере экономического роста не происходит нарастания выше указанных диспропорций неравенства и бедности. А параметры распределительных механизмов, когда неравенство находится в пределах значений 7-9 для коэффициента фондов, являются не только общественно справедливыми, но и оптимальными как в экономическом, так и в общестратегическом (в том числе геополитическом) плане.