

Реформирование социальных процессов: основные задачи измерений уровня бедности

© 2011 Е.И. Беглова

кандидат экономических наук, доцент
Башкирский государственный университет
Стерлитамакский филиал
E-mail: BeglovaElena@rambler.ru

В статье обосновывается, что для комплексного решения проблемы повышения уровня жизни населения необходима единая концептуальная основа для разработки национальной стратегии сокращения бедности, исключающей возможность постоянного воспроизводства бедности. Автор определяет ряд задач в рамках Концепции стратегии борьбы с бедностью, выполнение которых обеспечивает улучшение качества и достоверности информации о масштабах бедности.

Ключевые слова: доходы населения, бедность, стратегия борьбы с бедностью, прожиточный минимум, социальная политика.

Россия начала XXI в. - это страна, решающая задачи структурной трансформации индустриального общества в постиндустриальное. Характер проблем, с которыми столкнулась Россия в последней четверти XX в. и которые продолжают играть сегодня определяющую роль, сопоставим с проблемами наиболее развитых стран Запада и в основном касается состояния политических институтов и уровня благосостояния народа.

С переходом от командной экономики к рынку в социальной структуре общества произошли серьезные потрясения. В обществе постсоветского капитализма обнаружилось новые формы социального исключения. Базируясь на огромном имущественном расслоении и социально несправедливой дифференциации доходов, разрыв между бедностью значительной части общества и богатством небольшого числа россиян, получившим его в значительной степени в результате разграбления национального богатства, а также ограбления своих граждан, привел к глубокому идеологическому и моральному разделению общества. Поэтому смена политического, экономического, а затем и социального строя российского общества ставит задачу усиления социальной направленности новой для России системы.

В столкновении с новыми факторами дифференциации и риска российское государство в значительной мере теряет свои качества субъекта социальной политики. Это объясняется тем, что "сокрушительная сила современности" значительно больше воздействует на мир, чем агенты, им управляющие. Сами агенты не могут в полной мере контролировать создаваемый ими мир. Поэтому самым главным субъектом в борьбе с бедностью должны быть только сами бедные. Роль государства здесь - в обеспечении определенных

условий или поля возможностей для последних. Создавая возможности для роста богатства одних, государство тем самым формирует предпосылки для социальной поддержки и адаптации к новому типу экономических отношений бедных слоев населения. Следовательно, **экономический рост имеет решающее значение для устойчивого сокращения бедности**. Повышается благосостояние граждан, создаются условия для реализации их трудового потенциала - пополняется государственный бюджет, находят свое решение социальные вопросы. Только такая экономика, где рыночные отношения выступают в качестве индикатора эффективности производства, может накопить ресурсы для создания эффективной системы социальной защиты населения.

Однако негуманно связывать проблему сокращения бедности только с экономическим ростом. **Бедность сама по себе не возникает. Высокий экономический рост автоматически не обеспечивает адекватный рост уровня жизни всего населения**. Бедность означает не только низкий уровень доходов и потребления, но и низкий уровень образования, недостаточное питание и плохое здоровье. Бедность, как социальное явление, включает также бессилие перед обстоятельствами и отсутствие права голоса, ощущение беззащитности и страха. В этой связи бедность определяется не столько недостатком ресурсов, сколько **социально-политическим и экономическим строем, обуславливающим механизмы распределения и перераспределения национального богатства между различными слоями общества**.

"Негибкость" является главным скрытым оправданием для российского правительства. Используя идею выбора в обсуждении трудового статуса и приходя к выводу, что "жизнь в бед-

ности” является личным выбором человека, государство может уклониться от выполнения прежних социальных обязательств, указывая на наличие рабочих мест и на тех успешных людей, которые пользуются предоставленными возможностями.

Однако такая теоретизация бедности на государственном уровне не учитывает того очевидного факта, что многие “бедные” на самом деле заняты трудовой деятельностью. Маргинализованы они, скорее, из-за сложившегося дисбаланса доходов и расходов, возникшего в результате высокой инфляции, нежели вследствие “морального разложения”. В целом, теоретические воззрения на бедность, которые демонстрируются государством, не могут не оказывать влияния на проведение социальной политики. Поэтому требуется переосмысление теоретических объяснений бедности и тех способов количественной оценки бедности, которые предпринимаются государством.

Сегодня с уверенностью можно утверждать, что нынешние действия государства стимулируют рост теневой экономики в России, так как без соответствующей социальной поддержки людям приходится прибегать к разнообразным стратегиям выживания. Соответственно, рост теневого сектора заставляет правительство поверить в то, что большинство населения “обводит государство вокруг пальца”, препятствуя развитию формальной экономики, поскольку не платит налоги, при этом неподконтрольные государству сферы криминализированы и коррумпированы.

Все указанные процессы способствовали развитию в постсоветской России систем “экономической дегенерации”, “хаотического капитализма” или виртуальной экономики¹. Кроме того, действия правительства привели к кризису взаимоотношений между государством и обществом; любое предложение реформ сразу же вызывает недоверие, способствуя последующему росту напряжения в этих и без того непростых отношениях.

Необходимо отметить, что в России многое делается для решения проблемы бедности. Так, в настоящее время реализуется Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., целью разработки которой явились: определение путей и способов обеспечения устойчивого повышения благосостояния российских граждан, укрепления национальной безопасности и динамичного развития экономики в долгосрочной перспективе (2008–2020 гг.), укрепления позиций России в мировом сообществе. Кроме того,

сферой прямого воздействия государства на заработную плату выступает установление минимальных государственных гарантий по оплате труда, регулирование оплаты труда работников бюджетных организаций, районное регулирование заработной платы.

В рамках Декларации тысячелетия и в процессе достижения Целей в области развития на рубеже тысячелетия мир решает проблемы, связанные со многими аспектами развития человеческого потенциала, в том числе сокращения наполовину к 2015 г. количества людей, живущих в условиях крайней нищеты. Программа развития ООН (ПРООН) поддерживает принятие решений на национальном уровне и помогает обеспечить их эффективность путем привлечения внимания к нуждам неимущих граждан, расширения доступа к производственным фондам и экономическим возможностям, интеграции программ по борьбе с бедностью в международную экономическую и финансовую политику государств. Кроме этого, ПРООН вносит вклад в списание долгов бедных стран, создание условий для инвестирования в национальные программы по сокращению бедности и способствует тому, чтобы процесс глобализации работал на благо бедных.

С начала 2011 г. в Москве работает Офис по поддержке проектов Программы развития Организации Объединенных Наций в Российской Федерации. ПРООН в РФ предоставляет стране доступ к лучшим мировым практикам и ресурсам, сотрудничает с государственными институтами, гражданским обществом и другими партнерами. Кроме того, ПРООН в России продолжает продвигать концепцию развития человеческого потенциала с целью добиться применения этой концепции в процессе выработки социально-экономической политики.

Взгляд на динамику показателей уровня жизни и социально-экономическую политику в России через призму прогресса в достижении Целей развития тысячелетия позволяет сделать вывод о снижении уровня бедности за счет эффектов экономического подъема. Национальная стратегия содействия сокращению бедности в первом десятилетии 2000-х гг. принесла положительные результаты: первые семь лет второго тысячелетия в России ознаменовались высокими темпами роста реальных среднедушевых доходов населения, опережающими рост валового внутреннего продукта (ВВП). Несмотря на то, что мировой финансовый кризис, начавшийся в России в середине 2008 г., прервал процесс роста среднедушевых доходов населения, в 2009 г. экономическая конъюнктура и меры антикризис-

ной программы Правительства РФ позволили приостановить процесс падения доходов населения.

Национальная политика содействия сокращения бедности в годы экономического роста в первую очередь опиралась на рост зарплаты и расширение мер социальной защиты для отдельных категорий населения. В системе социальной защиты населения были реализованы две масштабные реформы, способствующие росту доходов пожилых и семей с детьми в возрасте до полутора лет². Обе эти реформы оказали влияние на денежные доходы населения и рассматривались как меры стратегии содействия сокращению бедности.

Расширение мер социальной поддержки пожилых произошло в ходе реформы льгот, реализуемой с 2005 г. и предусматривающей установление ежемесячной денежной выплаты, рассчитанной для льготных категорий населения, которые на 95 % представлены пожилыми людьми и инвалидами. Данные меры способствовали повышению доли социальных пособий в структуре совокупных денежных доходов населения.

Реализация с 2007 г. новых мер поддержки семей с детьми предусматривала двукратное увеличение минимального размера пособия по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет в случае рождения первого ребенка и четырехкратное увеличение данного пособия при рождении второго ребенка. Согласно новым установлениям, право на это пособие предоставляется всем матерям, имеющим детей в возрасте до полутора лет, в то время как ранее право на него закреплялось только за работающими матерями (или отцами). Новая семейная политика также способствовала росту доли социальных пособий в совокупных доходах населения.

Следующим элементом национальной политики борьбы с бедностью стала антикризисная программа Правительства РФ в части мер поддержки населения, согласно которой в 2009 г. реализовано:

- двукратное увеличение минимальной заработной платы в январе 2009 г.;
 - повышение максимального размера пособия по безработице в 1,5 раза;
 - повышение зарплаты федеральным работникам бюджетной сферы;
 - неоднократное повышение размера пенсий;
 - повышение ряда социальных пособий за счет их индексации по уровню инфляции;
 - проведение дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации:
- 1) опережающее профессиональное обучение ра-

ботников в случае угрозы массового увольнения; 2) организация общественных и временных работ; 3) оказание адресной поддержки в виде организации переезда в другие населенные пункты; 4) содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости.

Завершая обзор основных мер политики, направленной на снижение бедности, необходимо отметить, что большинство из них за исключением роста пособия по безработице и содействия снижению напряженности на рынке труда являются нетрадиционными для периода выхода из кризиса, и в пакете антикризисных действий они оказались только лишь потому, что не были своевременно реализованы в период экономического роста. В первую очередь речь идет о минимальной заработной плате и пенсии, рост которых на этапе экономического подъема существенно отставал от темпов увеличения доходов и средней заработной платы. В целом, антикризисные меры сдержали падение заработной платы и способствовали существенному росту пенсий даже в наиболее проблемном 2008 г.

Тем не менее, как показывает действительность, отдельно взятые направления - в системе образования, здравоохранения, социальной защиты населения, нацеленные на преодоление бедности, - большого положительного эффекта не дали. И здесь можно отметить два принципиальных момента. Первый связан с таким важным показателем общей динамики экономического развития, как дифференциация доходов населения. Анализ последнего свидетельствует о том, что меры противодействия бедности в период экономического роста реализовывались на фоне нарастающего неравенства в доходах. В основе дифференциации по доходам лежит неравенство в оплате труда, которое в настоящее время превышает дифференциацию доходов в 1,7 раза. Данный результат показывает, что бюджетный сектор, пенсионное обеспечение и программы социальной поддержки населения развивались медленнее, чем секторы экономики, связанные с конъюнктурным экономическим ростом.

Второй отрицательный момент особенности российской стратегии содействия сокращению бедности связан с отсутствием в анализируемый период времени (2000-2009) существенного прогресса в развитии мер, непосредственно направленных на ликвидацию экстремальной бедности, несмотря на то, что именно эти действия рекомендовались Декларацией тысячелетия для средне- и высокоразвитых стран. Как правило, данный эффект достигается за счет развития адресных программ для бедных. До 2009 г. в России функционировало две такие программы, при-

званные противостоять экстремальной бедности: (1) ежемесячные пособия для детей из бедных семей и (2) региональные адресные пособия для бедных. В 2008 г. средний размер пособия на детей из бедных семей составил 255,9 руб. в месяц, или 50 % от линии бедности, установленной на уровне ресурсов на текущее потребление ниже 1 долл. в день по паритету покупательной способности. Это самая экстремальная из известных линий бедности, и российское пособие для детей из бедных семей не гарантирует защиту от бедности в тех случаях, когда пособие является единственным источником денежных поступлений в домашнее хозяйство. Что касается региональных адресных пособий для бедных, то они доступны 1-2 % населения, и не все получатели имеют доходы ниже уровня линии бедности. Как правило, данное пособие является разовым, а в годовом исчислении не оказывает существенного влияния на уровень жизни получателей. Поэтому, несмотря на то, что удалось добиться ликвидации форм бедности, признанных экстремальными в рамках Декларации тысячелетия, отсутствие социальных программ, гарантирующих защиту от экстремальной бедности, возрождает данные формы ее проявления в период кризисов.

Анализ современного положения дел в области оценки реализации проектов и мероприятий по оказанию поддержки бедной части населения страны показывает, что стратегия снижения бедности должна основываться на комплексном подходе, предполагающем реализацию широкого спектра мер воздействия на различные формы ее проявления. Для комплексного решения обозначенной проблемы необходима единая концептуальная основа, которая поможет разработать национальную стратегию сокращения бедности, исключающую возможность постоянного воспроизводства бедности. И первое, что для этого требуется, - включение стратегии сокращения бедности в приоритеты экономической политики России. Второе - разработка конкретных механизмов преодоления бедности. России требуется национальная программа преодоления бедности. От фрагментарных исследований проблемы бедности необходимо перейти к разработке государственной целевой программы, направленной на борьбу с этим социальным злом. Предпосылкой и научной основой такой программы для нашей страны может служить Концепция стратегии преодоления бедности.

Для борьбы с бедностью нужно более точно и детально понимать ее масштабы, формы и тенденции, а поэтому необходимо улучшение системы измерений. Наиболее очевидной причиной

построения черты бедности, которая может быть задействована в процессе реализации политики социальной защиты, является определение числа бедных и разработка программ, улучшающих их положение. Для достижения данной цели необходимо определить уровень дохода, ниже которого считается, что люди живут в условиях бедности, и решить, насколько можно повысить доход этих людей. Следовательно, в первом случае черта бедности является инструментом планирования, а во втором случае - практическим средством разработки системы социальной защиты.

На наш взгляд, *разработка Концепции стратегии борьбы с бедностью должна исходить из решения нижеследующих задач, обеспечивающих улучшение качества и достоверности информации о масштабах бедности:*

1. ...Выявление действительно бедных семей, поиск и оказание им таких форм социальной помощи, которые адекватны современному этапу трансформации социально-экономической системы; оптимизация бюджетных расходов на адресную социальную защиту в результате придания социальной помощи действительно адресного характера. Целесообразно создание репрезентативных региональных выборок для бюджетных обследований и увеличение числа респондентов в каждом регионе. Кроме того, информированный выбор программ борьбы с бедностью должен учитывать показатели качества жизни, такие как смертность среди бедных, характер питания, грамотность, а также то, в какой степени бедные имеют доступ к социальным услугам.

2. ...Определение черты бедности отдельно для крупных городов, малых городов и сельской местности. Для этого необходимо отдельно рассчитывать прожиточный минимум для сельской и городской местности внутри каждого региона, так как различия в социально-экономических условиях и уровне жизни между регионами являются весьма значительными и многие расходы в них резко различаются. В 2009 г. реальное потребление на душу населения в самом богатом регионе было в 3 раза больше, чем в самом бедном регионе. К числу наиболее бедных относятся некоторые регионы Северного Кавказа, Северной Сибири и Центральной России. К наиболее богатым относятся владеющие природными ресурсами районы Сибири, Дальнего Востока и севера европейской части, а также Москва.

3. ...Определение черты возрастной бедности - бедности трудоспособного населения и бедности нетрудоспособного населения (детей, престарелых, имеющих инвалидность).

4. ...Знание реальной ситуации с финансами, особенно в области наличного денежного обраще-

ния, и доходами населения. В ходе проведения обследования бюджета домашних хозяйств данные о доходах не собираются, расчет “денежных доходов” осуществляется путем оценки прироста финансовых активов, который добавляется к денежным расходам. Необходимо точное определение доходов от личного подсобного хозяйства (ЛПХ). Возможный способ - дооценка методом совокупных душевых расходов на основе реального потребления продуктов питания в каждом регионе, что позволит региональным властям уточнить численность получающих адресные пособия по бедности.

5. ...Поиск способов учета действительной величины денежных доходов занятых в теневой сфере с целью их последующего налогообложения. Представляется, что если неформальный сектор экономики охватить налогообложением, не увеличивая налоговых прессинг тех, кто честно платит налоги, то государственный бюджет и, соответственно, социальные отрасли, система социальной защиты в целом получат существенное финансовое пополнение. В настоящее же время только те юридические и физические лица, чьи доходы поддаются статистическому учету и налогообложению, кто честно платит налоги, фактически “тянут” всю социальную сферу.

6. ...В крупнейших и крупных городах при постановке на учет для получения пособий по бедности необходимость проведения оценки недвижимого имущества как потенциального источника доходов. Именно в таких городах недвижимость имеет реальную цену при продаже и может давать значительные доходы при сдаче в аренду. Владение определенным видом имущества и качество жилищных условий являются хорошим критерием для определения граждан, не являющихся малоимущими. Такие проверки могут быть включены в механизм определения прав граждан на получение социальных выплат - их относительно легко проводить и они позволяют четко определить бедных и небедных граждан.

7. ...Изменение методики расчета прожиточного минимума на региональном уровне. Не следует, на наш взгляд, придавать ему гипертрофированную форму и возлагать на него надежд больше, чем позволяет реальная экономическая ситуация. В рамках реализации функций этого норматива необходимо, конечно, на региональном уровне вводить социальное пособие, величина которого должна быть равна разнице между фактически получаемым среднедушевым доходом семьи и региональным бюджетом прожиточного минимума. Вместе с тем в ряде случаев в соответствии со спецификой регионов России для осуществления мер по социальной защите социально уязвимых групп населения целесообразно про-

изводить одновременный и параллельный расчет уровня бедности с использованием всех трех основных подходов к ее определению (абсолютного, относительного и субъективного) как для Российской Федерации, так и для субъектов Российской Федерации, а также использовать иные подходы к определению и измерению бедности. Доводом служит то, что сегодня маргинализация - это не просто недостаток разнообразия пищи, она подразумевает, что большинство бедных чувствуют себя исключенными из повседневной жизни и повседневных процессов, что является результатом их низких доходов.

На наш взгляд, само понятие установленного государством прожиточного минимума должно быть подвергнуто сомнению. В начале экономических реформ предполагалось, что размер социальных выплат будет соотноситься с быстрорастущими ценами. Ни тогда, ни сейчас никто не предвидел, что этот механизм будет иметь столь широкое использование. Величина прожиточного минимума настолько мала, что покрывает расходы только на необходимые продукты питания и кое-какую одежду.

Обобщая вышесказанное, можно утверждать, что условием реализации более детальной и комплексной оценки уровня бедности должны быть заинтересованность и содействие региональных и местных властей. Но это возможно только в том случае, если пособия по бедности будут финансироваться совместно из бюджетов разных уровней. В противном же случае региональные власти уровень бедности будут постоянно завышать с целью получения и перераспределения федеральных средств.

Введение в систему государственного регулирования обозначенных задач становится стимулом перестройки механизмов и институтов ответственного государства. Обеспечение адаптивности общества к переменам в условиях кризиса и выхода из него предполагает раскрытие человеческого потенциала, творческой активности всех агентов. Свобода творчества, свобода информационных потоков, свобода включения индивидов в эти потоки является важнейшей предпосылкой прорыва. Необходимо создание политических и экономических условий, благоприятных для развития в стране интеллекта и решения задачи дальнейшего эффективного развития экономики.

¹ Социальная политика в современной России: реформы и повседневность / под ред. П.Романова, Е.Ярской-Смирновой. М., 2008. С. 168.

² Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2010. URL: www.undp.ru.