

## Институциональное решение проблемы бедности в России

© 2012 Л.М. Хуснутдинова

Казанский (Приволжский) федеральный университет

E-mail: efahr@mail.ru

В статье рассматривается решение проблемы бедности через призму институционального подхода. Исследовано влияние на снижение бедности в РФ таких институтов, как государство, бизнес, социальное партнерство, страхование, рынок труда. Предложены меры по снижению бедности в России.

*Ключевые слова:* бедность, качество жизни населения, институциональная среда, государственное регулирование, институциональная структура, институт.

В экономической литературе понятие “институциональная структура” имеет множество трактовок. Часто не проводится различий между дефинициями “институциональная структура” и “институциональная среда”. Уильямсон дает наиболее общее ее определение: “Это основные политические, социальные и правовые нормы, являющиеся базой для производства, обмена и потребления”. Но наличие некоторых, присущих спонтанному рыночному порядку институтов еще не является достаточным условием для становления рыночной институциональной структуры. Например, создание правовой базы для частной собственности не означает, что она действительно может функционировать в экономике как рыночный институт.

Основными политэкономическими институтами в современной России, на наш взгляд, являются: государство, бизнес, страхование, семья, рынок труда, религия. Эффективны те из них, которые совместимы со стимулами. Институты с внутренними механизмами реализации в этом отношении эффективны, поскольку в них существует общепризнанная система вознаграждений и наказаний. Важным аспектом в разработке государственных институтов выступает гарантирование того, что стимулы, которые создаются при этом, действительно способствуют появлению желательного типа поведения. Возьмем, например, страхование депозитов, которое создано для защиты вкладчиков от рисков, характерных для финансовых институтов. Опыт показывает, что страхование депозитов может ослабить мотивацию финансовых менеджеров более осторожно предоставлять деньги вкладчиков в кредит, в результате чего они готовы при совершении подобных операций пойти на повышенный риск. В подобных обстоятельствах, чтобы снова заработали мотивирующие механизмы, требуется дополнительное регулирование, для чего, например, можно применить вариант, когда вознаграждение банковских менеджеров в значительной степени зависит от финансовых показателей деятельности банка.

Словарное понятие “институциональное” происходит от слова институт (от лат. Institutum) - со-

вокупность норма права в какой-либо области общественных отношений, та или иная форма общественного устройства. Институциональная структура экономики любой страны - это, прежде всего, результат прошлых действий государства и спонтанного эволюционного отбора наиболее эффективных институтов. Западные страны с рыночной экономикой обладают развитой институциональной структурой, соответствующей доминирующему способу экономической координации. Поэтому эти страны могут позволить себе использование методов прямого и косвенного государственного вмешательства в целях проведения желательной экономической политики без значительного ущерба для всего национального хозяйства. Такие меры хотя и деформируют институциональную структуру в отрасли, но в незначительной степени<sup>1</sup>.

Проблемы институтов в современной экономике широко обсуждаются отечественными учеными-экономистами. Так, по мнению А.В. Кашепова, “институты - это социальные нормы, привычки и поведение субъектов и в то же время крупные общественные, в том числе государственные структуры”<sup>2</sup>.

Особенности, определяющие специфические черты российского характера и общественного устройства государства, которые препятствуют уменьшению бедности и неравенства, - это: неразделимое слияние собственности и власти; точка опоры, вынесенная вовне, связанная с верховной государственной властью; массовая установка на патерналистское государство; низкая ценность человеческой жизни и личности<sup>3</sup>.

Институты, которые поддерживают рыночные трансакции, тем самым могут влиять на бедных. Исследования, проведенные в отдельных странах, а также работы эмпирического характера по сопоставлению положения в разных странах в значительной степени способствуют более глубокому пониманию институционального развития и развития рынка.

Появляется все больше фактов, показывающих, что слабость институтов ложится бременем в ос-

новном на плечи бедноты. Рассмотрим, например, коррупцию или явно выраженный регрессивный налог. Требования взятки или неофициальных подношений за предоставляемые услуги также ограничивают им доступ к формальным правовым институтам. Невозможность государства защитить собственность, как это необходимо, также в первую очередь ложится тяжким бременем на плечи бедных, поскольку они не могут позволить себе защититься от преступности. Плохо функционирующие институты, занимающиеся регулированием, сокращают возможности бедных пользоваться даже теми услугами инфраструктуры, которые имеются в обществе<sup>4</sup>.

В Докладе о мировом развитии 2000-2001гг. подчеркивается, что бедные слои населения часто более уязвимы, чем остальные, при возникновении макроэкономических кризисов и при стихийных бедствиях. Рыночные институты, которые обеспечивают поддержку роста экономики, могут снизить их зависимость от подобных шоковых воздействий и помочь им более уверенно пережить плохие времена. Некоторые из институтов, обсуждаемых в этом докладе, играют более важную и непосредственную роль. Например, финансовые институты помогают смягчить риски, позволяя отдельным людям диверсифицировать свои сбережения и риски и сглаживать уровень потребления в хорошие и плохие времена<sup>5</sup>.

Растущее количество исследований связывает институциональные успехи (и неудачи) с экономическим ростом и рыночным развитием как во времени, так и в пространстве (путем сопоставления разных стран). Широкий диапазон индикаторов отражает показатели деятельности разных, часто перекрывающих друг друга совокупностей институтов. Например, успех государства в предоставлении законов и реализации юридической и полицейской функций отражает тот факт, в какой мере граждане и инвесторы ощущают, что государство уважает права собственности. Доступность финансовых услуг и совершенствование финансовых рынков показывают, насколько успешно институты защищают права собственности как заемщиков, так и кредиторов. Степень развития государственной коррупции отражает, в какой мере поведение общественных деятелей в государственных институтах соответствует структуре мотиваций, которая побуждает политиков и гражданских чиновников заниматься скорее общественным благом, чем преследовать личные интересы.

Наряду с фундаментальными институтами рыночной системы, которые нуждаются в дальнейшем развитии, важными являются частная собственность и конкуренция. От состояния этих институтов зависит эффективность рынка как особого способа организации экономической деятельности. Пока

же, несмотря на усилия реформаторов, подлинно частная собственность играет в российской экономике очень небольшую роль (наиболее полно она представлена в “новом бизнесе”), а там, где прошла приватизация, чаще возникала квазичастная собственность - смешение прав собственности различных субъектов. К тому же в последнее время появились тенденции к ренационализации. Значительная часть производственных ресурсов по-прежнему находится в руках государства, и нерешительные попытки ввести частную собственность на землю слишком медленно меняют сложившуюся ситуацию. Однако до тех пор пока права собственности на предприятиях не будут четко определены (т.е. пока не будет преодолена нынешняя ситуация “размытости” прав собственности), нельзя рассчитывать на приток производственных инвестиций, модернизацию промышленности и, соответственно, на переход от депрессии к экономическому росту<sup>6</sup>.

Институциональный характер должен иметь и такой традиционный инструмент развития экономики, как промышленная политика. Официальная долгосрочная концепция такой политики в нашей стране отсутствует, поэтому действия государства по решению крупных производственных и структурных проблем осуществляются в наиболее примитивных формах субсидирования кризисных отраслей и регионов. Чаще же государственное участие ограничивается обещанием поддержки, так как для большинства бюджетных целевых программ нет источников финансирования<sup>7</sup>.

Исследование институциональных изменений не может вестись без пересмотра ортодоксальной модели “экономического человека”. В институциональной экономике как базовые поведенческие предпосылки используются понятия ограниченной рациональности и оппортунизма, тем самым значительно расширяя рамки привычной в неоклассической школе модели “экономического человека”, в которой индивид рассматривается как “изобретательный, оценивающий, максимизирующий человек”.

Система социального партнерства является экономическим инструментом, регулирующим воспроизводство человеческих ресурсов, определяя полную стоимость совокупной рабочей силы общества, смягчения возможных последствий незанятости, сокращения ее сроков, гарантирования во всех случаях необходимого прожиточного минимума. Социальное партнерство непосредственно встроено в социальную политику и само по себе существовать не может. В социальной политике принимают участие три составляющие: государство, бизнес (предпринимательство) и общественные (неправительственные, некоммерческие, неприбыльные, благотворительные) организации. Предпринимательство (бизнес) исполняет роль основного донора соци-

альных программ, пополняя бюджет государства, оказывая благотворительную финансовую поддержку и способствуя непосредственно улучшению жизни в обществе своей деятельностью. Общественные и неправительственные организации, непосредственно контактируя с “потребителями” социальной помощи, определяют адресность и конкретность социальных программ и обеспечивают обратную связь от “потребителей” к государству.

Главная задача социальной политики состоит в построении гармоничных общественных отношений и устойчивого экономического развития. Направления социальной политики государства должны быть нацелены на создание гарантированных условий жизнедеятельности населения<sup>8</sup>. Конституции многих “социальных государств” содержат перечни социальных обязательств. Так, в Конституции Италии записано (в ст. 35-38 и 45-47), что “Республика охраняет труд... заботится о подготовке и повышении профессиональной квалификации трудящихся” (что необходимо для развития личности). Устанавливается также, что “трудящийся имеет право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда и достойное, во всяком случае, для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования”. В Конституции Франции по этому поводу отмечено, что “нация гарантирует личности и семье необходимые условия для их развития”. Конституция Японии гласит: “Все имеют право на поддержку минимального уровня здоровой и культурной жизни”. Это говорит о закреплении в праве необходимости полного удовлетворения материальных потребностей человека, что, в свою очередь, является фундаментом для раскрытия его духовных возможностей<sup>9</sup>.

В Конституции РФ также отмечено, что целью государства выступает “создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека” (ст. 7). Во второй части ст. 7 содержится укрупненный перечень социальных обязательств. Институциональная развитие страны влияет не только на экономический рост в целом, но и на то, как распределяются его результаты, как меры содействия развитию влияют на экономический рост и благосостояние. В широкое определение понятия “институт” входят социальные стандарты и культурные модели, на которых основываются законы и нормы общественной жизни<sup>10</sup>. На наш взгляд, реформа была бы неполной без реализации мер, позволяющих работающим людям капитализировать свой доход, сохраняя его от инфляции.

Необходима система страхования от безработицы. В отличие от положений действующего закона о занятости, целесообразно определение в качестве объектов страхования работающих по найму граждан, плативших взносы в страховой фонд, которым в случае наступления безработицы выплачи-

вается соответствующее страховое пособие. При этом определяющим критерием его получения является наличие оплачиваемой занятости в период, предшествующий безработице<sup>11</sup>.

Снижение уровня бедности в России признано одним из приоритетов политики государства, но пока позитивные изменения на региональном уровне более заметны в снижении глубины бедности, в меньшей степени - в выводе из этого состояния. Мешает не только медленный рост доходов бедного населения и сохранение значительного неравенства по доходу, но и неэффективность существующей системы социальной защиты. Значительные риски роста бедности возникают в связи с повышением цен на услуги ЖКХ и предстоящей реформой этого сектора<sup>12</sup>. На сегодняшний момент мы имеем расколотое общество, без среднего класса, объединить которое можно только при опосредующей роли самого государства. Реальная цель развития государства РФ закреплена в ст. 7 Конституции России: повышение уровня жизни, обеспечение безопасности и достойной жизни граждан РФ<sup>13</sup>.

Внедрение стратегий сокращения и преодоления бедности в обществе в практику работы служб социальной защиты населения предполагает создание благоприятного общественного мнения и условий для проявления инновационной активности всех участников процесса, участвующих в реализации социальной политики.

Важнейшую роль в качестве институтов, определяющих состояние жизнедеятельности населения, дифференциацию его по социальным группам, играют разработка и реализация государственных бюджетов и законодательных актов. При этом эффективное их формирование и реализация достигаются на основе органического единства институтов государства, рынка и гражданского общества при сочетании интересов различных слоев населения. Однако в 1990-е гг. это сочетание было нарушено. В условиях сложившегося социального неравенства произошла деинтеграция общества, образовались две России, отличающихся друг от друга уровнем, качеством и образом жизни. Появились олигархи, определяющие с помощью правительства жизненные устои российского населения<sup>14</sup>.

Таким образом, главными целями развития человека признаны: долгая и здоровая жизнь; приобретение, расширение и обновление знаний; доступ к средствам существования, обеспечивающим достойный уровень жизни. Процессы рыночной трансформации и глобализации требуют уточнения составляющих институционального механизма государственного регулирования снижения бедности. Основными элементами такого механизма являются: перераспределение доходов с целью их выравнивания; реформирование системы адресной социальной помощи; разработка и использование соци-

альных индикаторов; разработка и использование программы борьбы с бедностью; формирование системы защиты от безработицы; развитие нового института накопительных пенсий<sup>15</sup>. Развитие по принципу “благополучие для большинства” зависит от процесса формирования среднего класса. Расколотое общество объединить может только эффективное государство, которому вменены следующие обязательства: по отношению к обществу - ответственность за повышение уровня жизни, обеспечение социальных гарантий и безопасности, получая отдачу в виде легитимности власти и общественной поддержки; по отношению к бизнесу - гарантирование прав собственности, благоприятного предпринимательского климата и поддержки за рубежом, получая отдачу в виде поддержки со стороны капитала и соблюдения законов<sup>16</sup>.

Баланс между обществом и бизнесом строится по принципу “социально-ответственное поведение бизнеса в обмен на общественную поддержку его проектов”. Так обеспечивается социальная консолидация. Эффективное развитие экономики и социальной сферы возможно лишь на основе эффективной системы власти. Государство в рыночной экономике должно выступать в следующих ролевых функциях: организации экономического порядка; предпринимательства на основе государственной собственности; выражения общественных целей и интересов. Рынок труда и занятость - это институт рыночной экономики, в которых можно дополнительно выделить институтами законодательства о труде и занятости. В экономической науке ведутся дискуссии о зрелости существующих институтов. Серьезной институциональной проблемой в российской науке является исключение из конституционального и трудового законодательства понятие “права о труде”. Это мы рассматриваем как снятие с государственных органов политической ответственности за состояние занятости в стране. Для решения институциональных проблем считаем целесообразным включить в законодательство понятие “право на труд” как элемент равноправия и справедливости и “стоимости рабочей силы” как основы регулирования вознаграждения за труд. Развитие рабочих мест и поддержка находящихся под риском увольнений работников, реализуемая в рамках общей экономической, финансово-кредитной политики и за счет собственных средств работодателей, позволяет частично снять угрозу значительного роста открытой безработицы.

Таким образом, можно говорить о необходимости продуманной государственной программы эффективного регулирования заработной платы, ко-

торая позволила бы преодолеть такое негативное явление современной России, как трудовая бедность. При этом надо помнить, что экономический рост в России прямо не ведет к сокращению уровня бедности вследствие огромной дифференциации доходов и наличия теневого сектора экономики. Мы считаем, что без государственной экономической политики, направленной на справедливое распределение и перераспределение результатов экономического роста, проблему бедности не решить.

<sup>1</sup> Рузавин Г. Самоорганизация как основа эволюции экономических систем // Вопр. экономики. 1996. □ 6.

<sup>2</sup> Кашипов А.В. Рынок труда и политика занятости: учебник // Социальная политика. 2006. С. 104.

<sup>3</sup> Социальная траектория реформируемой России: исследование Новосибир. политэкон.-социол. школы. Новосибирск, 1999. С. 218.

<sup>4</sup> Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С. 78.

<sup>5</sup> Сакс Д.Д., Дарен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход. М., 1999. С. 640.

<sup>6</sup> Миэринь Л.А. Институциональные инновации и заимствование как фактор развития и рисков. Инновационное экономическое развитие: структурная институциональная модернизация, формирование эффективных систем управления: кол. монография. Казань, 2009. С. 21.

<sup>7</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 76.

<sup>8</sup> Осадчая Г. Социальная политика. Социальное управление и управление социальной сферой. М., 1999. С. 19.

<sup>9</sup> Эволюция механизма хозяйственного регулирования экономики России. URL: [http://mirrabot.com/subjects/subject\\_5343076.html](http://mirrabot.com/subjects/subject_5343076.html).

<sup>10</sup> Фукуяма Ф. Доверие. Новая постиндустриальная волна на Западе. М., 1997. С. 135.

<sup>11</sup> Четвернина Т. Система защиты от безработицы в России нуждается в реформировании. URL: [http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/7\\_6\\_02.htm](http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/7_6_02.htm).

<sup>12</sup> Зименкова Е.Р. Политика перераспределения доходов в России // Эко. 2003. □ 6. С. 21-35.

<sup>13</sup> Стратегические цели экономической политики России в современных условиях. URL: <http://www.5ka.ru/54/25840/1.html>.

<sup>14</sup> Карпунин Д. Модернизация социальной политики России: подходы к решению проблемы // Вестн. ин-та экономики РАН, 2008. С. 49.

<sup>15</sup> Эволюция механизма хозяйственного регулирования экономики России. URL: [http://mirrabot.com/subjects/subject\\_5343076.html](http://mirrabot.com/subjects/subject_5343076.html).

<sup>16</sup> Иноземцев В.Л. Расколотая цивилизация. URL: <http://www.lib.ru/POLITOLOG/inomezcew.txt>.

Поступила в редакцию 03.01.2012 г.