

© 2004 г.

В. А. СИДОРОВА

ВЛИЯНИЕ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НА ИЗМЕНЕНИЕ УРОВНЯ, ГЛУБИНЫ И ОСТРОТЫ БЕДНОСТИ

СИДОРОВА Виктория Александровна - кандидат экономических наук, консультант Управления анализа и информации Администрации Главы Республики Коми и Правительства Республики.

За последнее десятилетие профиль бедности в Республике Коми существенно изменился [14]. Если на начальном этапе экономических реформ ядро бедных составляли "традиционно" бедные (многодетные и неполные семьи с детьми, инвалиды, пенсионеры, получающие пенсии в минимальном размере, одинокие престарелые граждане), то в настоящее время их ряды пополнились трудоспособными гражданами, которые по ряду причин (низкая оплата труда, несвоевременная выплата заработной платы, безработица) не способны прокормить себя и свои семьи. Таким образом, сложившаяся модель бедности - это, прежде всего, результат неравенства на рынке труда: низких доходов от занятости как при высоком, так и при низком уровне квалификации. Отмечается значительная дифференциация доходов бедного населе-

Система показателей бедности

Показатели	Характеристика
Степень бедности	Отношение численности имеющих среднедушевой доход ниже прожиточного минимума ко всему населению
Порог (черта) бедности	Доход, обеспечивающий потребление на уровне прожиточного минимума
Масштаб бедности	Численность семей, имеющих доход ниже прожиточного минимума
Порог нищеты	Доход, не превышающий 50% порога бедности
Масштаб нищеты	Численность семей, имеющих среднедушевой доход ниже 50% от величины прожиточного минимума
Степень нищеты	Отношение численности нищих к численности бедного населения
Дефицит дохода	Суммарное значение дохода, необходимое для повышения доходов лиц, имеющих среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, до величины прожиточного минимума
Индекс глубины бедности (или индекс степени обеднения)	<i>Среднее</i> отклонение доходов бедных семей от величины прожиточного минимума. Выражается величиной <i>суммарного дефицита дохода</i> (то есть суммой денежных средств, необходимой для того, чтобы среднедушевой доход всех бедных семей достиг черты бедности), соотнесенной с общим числом семей.
Индекс остроты (жесткость) бедности	<i>Средневзвешенное</i> отклонение доходов бедных семей от величины прожиточного минимума. Выражается величиной <i>суммарного квадратического дефицита</i> доходов, соотнесенного с общим числом семей.

ния. В наиболее неблагоприятном положении (в состоянии крайней бедности) находятся семьи с детьми, что создает риск для воспроизводства бедности.

Благосостояние, как системное образование, включает три компонента: доходы и потребление; государственные социальные гарантии, бесплатные и платные услуги; социальную защиту и социальное страхование. В статье рассматриваются проблемы социальной защиты малоимущих, входящих в последний компонент благосостояния наряду с социальной защитой ветеранов и инвалидов, поддержкой многодетных семей и молодежи, государственным и частным социальным страхованием. В основе анализа - данные Госкомстата Республики Коми, а также статистика по обследованию бюджетов домашних хозяйств, материалы Министерства РК по социальным вопросам (региональная база данных получателей социальной помощи, результаты социологических исследований, проведенных в семьях, зарегистрированных в органах социальной защиты как малоимущие ("нуждающиеся").

На наш взгляд, более достоверно оценить степень неравенства в распределении доходов населения, с точки зрения критического уровня благосостояния в обществе и его количественного измерения, можно через показатели *абсолютной бедности*. Последняя выражается в том, что доходы некоторых групп населения (индивида, семьи) не достигают определенной минимальной величины, а их потребление находится ниже минимальных нормативов. *Критерием* абсолютной бедности является уровень бедности, который может быть измерен следующими показателями (табл. 1).

Приведенные показатели можно условно разделить на две группы. *Первая* (степень бедности, масштаб бедности, степень нищеты, масштаб нищеты) характеризует количественные и качественные изменения масштаба данного явления. *Вторая* - используется для того, чтобы оценить, насколько глубоко протекает в обществе про-

Изменение показателей абсолютной бедности в Республике Коми

Показатели	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Порог бедности (ПМ, руб.)	28,2	120,9	356,4	477,5	473,4	528,8	923,3	1486,4
2. Масштаб бедности (тыс. человек)	272,1	223,5	229,2	238,3	194,9	197,3	25,9	332,6
3. Уровень бедности (в % ко всему населению)	22,0	18,4	19,2	20,2	16,7	17,1	22,1	293
4. Порог нищеты (1/2 ПМ), (руб.)	14,1	60,45	178,2	238,75	236,7	264,4	461,7	7432
5. Масштаб нищеты (тыс. человек)	71,70	44,01	32,95	36,08	36,04	37,87	52,65	72,9
6. Коэффициент нищеты (в % к бедному населению)	26,3	19,7	14,4	15,1	18,3	19,2	20,9	21,9
7. Уровень нищеты (в % ко всему населению)	5,8	3,6	2,8	3,1	3,1	3,3	4,6	63
8. Дефицит дохода								
— млн. рублей в месяц	2,57	8,00	22,64	32,36	28,26	323	73,9	161,6
- в % к общему объему доходов	2,91	2,33	2,39	2,78	1,92	1,97	3,05	5,16
- в реальном выражении (в % к 1993 г. с учетом ИПЦ)	100	89,7	92,8	87,2	68,8	65,3	86,8	1602
9. Индекс глубины бедности	7,2	5,2	5,0	5,3	4,9	5,1	6,8	9,4
10. Индекс остроты бедности	0,033	0,021	0,019	0,022	0,021	0,022	0,030	0,042
11. Покупательная способность денежных доходов бедного населения (%)	67,4	71,9	73,9	73,0	71,0	703	69,3	68,0

Источник: рассчитано по данным Госкомстата РК.

цесс обнищания населения. Наиболее точными индикаторами количественного определения неравномерности в распределении доходов, с нашей точки зрения, является так называемая система агрегированных показателей бедности: уровень бедности (в нашей системе - степень бедности), глубина бедности и острота (жесткость) бедности по методике Фостера-Гри-Торбека (Foster-Greer-Thorbecke) FGT [11, с. 4-19]. Если первый показатель (степень бедности) систематически рассчитывается официальной статистикой России, то применение двух других носит эпизодический характер.

Предложенная система показателей позволяет более глубоко оценить динамику изменений, происходящих в зоне бедности, как в целом по стране, так и в регионах. Такая оценка неравенства в благосостоянии населения, с нашей точки зрения, весьма эффективна при сравнительных исследованиях во времени. Применимо к региональным условиям та или иная степень отклонения от величины прожиточного минимума позволит получить не только количественное, но и качественное представление о неравномерности в распределении дохода, а также общее представление об эффективности воздействия региональной социальной политики по сокращению дифференциации в уровне благосостояния населения. Получить представление о неравенстве в распределении денежных доходов позволяет система показателей абсолютной бедности, рассмотренных в динамике (табл. 2).

Из таблицы видно, что динамика приведенных показателей имеет две основные тенденции. *Первая.* С 1993 по 1997 гг. в Республике Коми наблюдалось снижение не только уровня, но и глубины, и остроты бедности. Глубина бедности уменьшилась почти в полтора раза. В среднем доход бедного был всего на 4,9% ниже прожиточного минимума. Острота бедности уменьшилась на 36%. Таким образом, за данный период времени дифференциация доходов среди бедного населения постоянно снижа-

лась и доходы бедных приближались к величине прожиточного минимума. Если использовать критерий оптимальности Дж. Ролза, то с уменьшением численности бедных (почти в 1,5 раза) и сокращением дифференциации их доходов общественное благосостояние в республике в 1997 г. несколько улучшилось. Соответственно, для дальнейших шагов по оказанию социальной помощи бедным, в бюджет республики на эти цели понадобилось бы заложить гораздо меньшую сумму денежных средств. Гипотетически, если бы правительство решило в 1998 г. довести доходы всех бедных до прожиточного минимума, на эти цели ему понадобилось бы 28 млн. рублей (в реальном выражении с учетом ИПЦ данная сумма составляет 69% по отношению к базовому 1993 г.).

Вторая. С 1998 г. по 2000 г. уровень бедности вновь повышается, в абсолютном и относительном выражении увеличивается нищета. Почти в два раза увеличилась глубина бедности ("отрыв" среднего дохода бедного от черты бедности с 4,9% в 1997 г. возрос до 9,4% в 2000 г.). Острота бедности увеличилась в два раза (с 0,021 в 1997 г. до 0,042 в 2000 г.). Дефицит дохода, то есть общая сумма, необходимая для доведения доходов бедных до величины прожиточного минимума в реальном выражении (в % к базовому 1993 г., с учетом ИПЦ), увеличилась с 68,8% в 1997 г. до 160,2% в 2000 г. Если в 1997 г. дефицит дохода в общем объеме денежных доходов составлял 1,92%, то в 2000 г. он увеличился в 2,7 раза и стал составлять 5,16%. Гипотетически, если бы правительство решило в 2001 г. довести доходы всех бедных до прожиточного минимума, на эти цели ему понадобилось бы 162 млн. рублей (в реальном выражении с учетом ИПЦ данная сумма составляет уже 160% по отношению к базовому 1993 г.).

Увеличение масштабов бедности, ее глубины и остроты требует не только выделения значительных бюджетных средств на социальную помощь бедным, но и эффективности их расходования. В этих условиях в Республике Коми возникла объективная необходимость в изменении подхода к государственной системе социальной помощи малоимущим и применении принципа адресного отбора "нуждающихся" семей.

Адресная система социальной защиты

В настоящее время решение социальных проблем почти полностью перешло на уровень регионов. Их влияние на формирование социальной политики оценивается на уровне 70-80%, тогда как на долю местного самоуправления и федерального центра приходится по 10-20% [7, с. 35]. Если государство определяет общие принципы и условия, то основные полномочия по реализации мер социальной защиты, выбор методов и форм социальной помощи переданы субъектам федерации.

В такой ситуации заложен парадокс. Ряд регионов, в том числе и Республика Коми, являясь донорами федерального бюджета, оказались практически лишены возможности получения трансфертов, субвенций и дотаций на реализацию социальной политики из федерального бюджета. В свою очередь ограниченные финансовые возможности бюджетных средств на региональном уровне не позволяют значительно увеличить долю расходов на социальную политику.

До сих пор на уровне государства не утверждены социальные нормативы и стандарты социального обслуживания, а на уровне регионов не разработаны минимальные социальные стандарты с учетом их территориальной дифференциации. Это не позволяет создать в регионах научно-практическое обоснование бюджетов минимальной обеспеченности территорий и муниципальных образований, что нарушает эффективность механизма межбюджетных отношений, как на уровне, так и внутри регионов. А в бюджетах всех уровней финансирование происходит по остаточному принципу или по принципу ориентации на расходы средств за предыдущие годы.

В период экономических реформ социальные гарантии населению сократились до минимума, а доступ к *социально разнообразным* благам (и в первую очередь, медицинским, образовательным, в сфере проведения досуга и др.) для основной массы

населения стал ограничен по причине низкой платежеспособности [5, с. 44]. На наш взгляд, именно этот фактор и повлиял на жизнестойкость сложившейся еще в условиях социалистического развития общества системы социальной поддержки населения, ориентированной на всеобщие социальные трансферты (в виде субсидий и льгот), предоставляемые различным категориям населения. Тем не менее федеральным законодательством предусматривается около 150 видов различных социальных выплат, льгот и пособий из бюджетных средств.

В Республике Коми населению предоставляется 156 видов льгот, которыми охвачено 236 различных категорий населения [9, с. 23]. При этом отмечаются две основные тенденции. Во-первых, увеличивается доля домохозяйств, имеющих в своем составе получателей дотаций и льгот: в 1997 г. - 42%, в 2000 г. - 58% [12, с. 154]. Во-вторых, наблюдается крайне неравномерное и не в пользу малообеспеченных распределение дотаций и льгот между их получателями. Например, если на 20% домохозяйств с наименьшими доходами приходится всего по 8% льгот на медицинское обслуживание и транспортные расходы, по 13% - на питание и оплату жилья, то на 20% домохозяйств с наибольшими доходами - от 27 до 31% льгот [9, с. 24].

По мнению специалистов, изучающих данную проблему (Л.И. Быковской, В.В. Жиделевой, С. Мисихиной, Л.Н. Фроловой и др.) основным недостатком действующей системы является отсутствие взаимосвязи выплачиваемых льгот с факторами реальной нуждаемости граждан в государственной социальной поддержке [3, с. 202-203]. Это усиливает нагрузку на бюджеты всех уровней, ограничивая эффективность социальной помощи самым беднейшим слоям населения и тем самым увеличивает неравенство в распределении доходов.

В 1997 г. в Республике Коми была внедрена пилотная программа адресной социальной помощи бедным семьям, которая действовала до 2001 г.¹ Ее центральным звеном являлся механизм оценки нуждаемости семей. Методика, разработанная Компанией социальных технологий и экспертизы (СОТЭКО), в основе которой - наиболее полный учет душевых доходов каждого домохозяйства, обратившегося за помощью, впоследствии была откорректирована специалистами (под руководством Л.И. Быковской) с учетом северного региона. Это была своего рода целостная система *по смягчению* проблем бедности (нищеты), в основе которой лежали единые критерии в оценке нуждаемости по всей территории РК; комплексный подход к домохозяйству, как объекту социальной поддержки со стороны государства; составление информационной базы о формах и размерах социальной помощи, полученной на уровне всех ведомств и стекающейся в территориальный орган защиты населения. Такая программа имела несколько отличительных особенностей. В качестве объекта социальной помощи рассматривался не отдельный человек из числа малоимущих, а домашнее хозяйство в целом, в том числе совместно проживающие и ведущие общее хозяйство люди, не связанные родством. Единственным и основным критерием для получения социальной помощи являлся совокупный доход на члена семьи, который соотносился с размером прожиточного минимума (чертой бедности) в соответствии с Законом "О прожиточном минимуме в Республике Коми" (от 27 февраля 1997 г.) [4]. Оценка нуждаемости семьи производится путем сравнения среднедушевого денежного дохода семьи и прожиточного минимума по основным социально-демографическим группам населения и природно-климатическим зонам. Статус "нуждающейся" предоставлялся только той семье, у которой совокупный (или "полный") среднедушевой доход ниже размера прожиточного минимума. При этом в совокупный доход семьи

¹ До 2002 г. федеральное законодательство определяло только общие принципы и условия социальной защиты малоимущих. Основные полномочия по практической реализации мер социальной защиты, определение методов и форм социальной помощи были в ведении субъектов РФ. В связи с этим в 1997 г. в Республике Коми была внедрена программа адресной социальной помощи бедным семьям, суть которой изложена в данной статье.

включались также доходы, источником которых может быть неиспользованный экономический и трудовой потенциалы семьи² [13].

В республиканский закон "О прожиточном минимуме" дополнительно был введен еще один "фильтр" - гарантированный душевой доход (ГДД) - размер денежного дохода, который гарантировался на территории республики каждому гражданину. Необходимо отметить, что размер ГДД не является научнообоснованным социальным нормативом и устанавливается, исходя из реальных экономических возможностей бюджета. На протяжении 1998-2001 гг. размер ГДД был ниже ПМ, и наблюдалась тенденция ко все большему "разрыву" между ПМ и ГДД. Если в 1998 г. соотношение ГДД и ПМ в среднем по республике составляло 52%, то в 1999 г. и в июле 2000 г. стало составлять лишь 25%. С 1 июля 2000 г., несмотря на увеличение размера ГДД, его соотношение с ПМ оставалось на уровне 23%.

Соотношение совокупных денежных доходов всех обратившихся в службы социальной защиты с величиной прожиточного минимума позволяло отделить "бедных" от "небедных". Соотношение совокупных денежных доходов "нуждающихся" с величиной ГДД - определить категорию граждан, находящихся в крайней бедности или нищете. Таким образом, "нуждающиеся" делились на две категории. Первая - граждане (семьи), имеющие совокупный душевой доход ниже гарантированного душевого дохода (ГДД), вторая - имеющие совокупный доход выше ГДД, но ниже прожиточного минимума.

Первая категория нуждающихся, имеющих доход ниже ГДД, получала самый "весомый" для семейного бюджета вид помощи - ежемесячное социальное пособие в расчете на каждого члена семьи до размера ГДД в течение 6 месяцев, а также социальные субсидии в виде бесплатного молочного (детям до 2-х лет) или школьного питания, 30-процентной оплаты содержания ребенка в дошкольном детском учреждении, компенсации на оплату жилищно-коммунальных услуг неограниченное время. Вторая категория нуждающихся (имеющих доход выше ГДД, но ниже ПМ) получала помощь длительного характера в виде социальных субсидий (бесплатного молочного или школьного питания, 50-процентного содержания ребенка в ДДУ, компенсации на оплату жилищно-коммунальных услуг) неограниченное время, кроме социального пособия в месяц на семью. В случае необходимости обеим категориям нуждающихся могли быть оказаны различные виды помощи разового характера.

В целом особенность пилотной социальной помощи малоимущим в Республике Коми состояла в том, что, предусматривая заявительный принцип, она через территориальные органы социальной защиты населения одновременно реализовала и принцип доступности для заявителей. Применение новых подходов в отборе семей для включения их в программу позволяло реализовать принцип целевой (адресной) помощи тем, кто в ней действительно нуждается, отделить "бедных" от "небедных" и среди "бедных" выделить "самых бедных" (нищих) (табл. 3).

Анализ данных указывает на три основные тенденции. **Во-первых**, к 2000 г. в 10 раз увеличилось количество обратившихся за помощью. При этом, удельный вес обратившихся приближался к общей численности граждан, имеющих доходы ниже величины прожиточного минимума, что свидетельствует о доступности территории-

² *Экономический потенциал семьи* - это доход, который семья может иметь в результате рационального использования имущества, принадлежащего членам семьи, и трудового потенциала. *Трудовой потенциал* — способность членов семьи к трудовой деятельности в зависимости от возраста и состояния здоровья. Величина индивидуального трудового потенциала члена семьи может изменяться в пределах от 0,1 до 1. Коэффициент трудового потенциала всей семьи определяется путем суммирования индивидуальных коэффициентов. С учетом всех трех составляющих (традиционных источников денежных доходов, экономического и трудового потенциала семьи, каждый элемент которых обсчитывается в денежном выражении по специальной методике) рассчитывался совокупный полный доход. Среднедушевой доход семьи определялся как соотношение совокупного полного дохода семьи к числу ее членов.

Показатели, характеризующие базу данных получателей социальной помощи по Республике Коми

Показатели	1997	1998	1999	2000	Рост 2000 к 1999 г. (раз)
Количество обратившихся					
домохозяйств	8067	19427	42006	81104	10
в них человек	25814	62166	134419	259533	10
Количество домохозяйств, получивших статус					
малоимущих	5684	14210	16122	36880	6,5
в них человек	13727	44534	52203	116048	8,5
Количество домохозяйств, получающих социальные пособия					
в них человек	941	4743	6010	5309	5,6
в них человек	3217	15478	19087	16736	5,2
Удельный вес обратившихся к общей численности граждан, имеющих доходы ниже прожиточного минимума по сведениям официальной статистики (в %)	0,4	1,4	47,83	81,7	-
Средний размер денежного социального пособия (в рублях)	56,39	82,70	109,02	114,24	2

Источник: региональная база данных получателей социальной помощи Министерства по социальным вопросам РК.

альных органов социальной защиты для любого человека, проживающего на территории республики и по субъективной оценке относящего себя (свою семью) к "нуждающимся". **Во-вторых**, с помощью механизма оценки нуждаемости из числа всех обратившихся около 40% получили статус малоимущих. При этом доля статусных "нуждающихся" увеличивалась, что свидетельствует о процессе обеднения населения республики. **В-третьих**, среди статусных "нуждающихся", включенных в программу социальной поддержки, увеличивался удельный вес "самых бедных", у кого совокупный среднедушевой доход в месяц ниже ГДД. Если в 1998 г. социальные пособия получали около 35% "нуждающихся", а 65% получали различные субсидии (кроме социального пособия), то в 2000 г. это соотношение стало составлять 45 : 55. Это свидетельствует о том, что в республике увеличивается острота и глубина бедности. В этих условиях, программа социальной помощи "самым бедным" являлась действенным инструментом в регулировании доходов малоимущих.

По оценке республиканского Министерства по социальным вопросам доходы семей, получивших статус "нуждающихся" в 2000 г., были в два раза ниже прожиточного минимума и составляли 456 рублей, в многодетных семьях - 32,6% от ПМ, в семьях с детьми школьного возраста 48,8% от ПМ. Фактически среднедушевой доход "нуждающейся" семьи (456 руб.), обратившейся в 2000 г. за социальной помощью, был на 21,5% ниже среднедушевого дохода бедного населения, рассчитанного Госкомстатом РК по итогам 1 квартала 2000 г. (581 руб.). Эти семьи, по оценке социологов, относятся к категории нищих [2].

Гипотетически максимальная сумма льгот в среднем по одной семье с учетом всех оказываемых видов помощи могла достигать 3324 рублей. Но поскольку некоторые виды помощи носили преимущественно разовый характер, методически при расчете доходов семьи их сумма должна учитываться лишь частично. Поэтому для оценки влияния системы адресной социальной помощи на изменение уровня, глубины и остроты бедности целесообразнее рассматривать эффективность длительно оказываемых видов помощи. Их сумма составляла в среднем 1019 руб. (в многодетных семьях - 1366 руб., в семьях с детьми дошкольного возраста - 795 руб., с детьми школьного

**Оценка социальной эффективности программы адресной социальной помощи
бедным в 2000 г. (в рублях, за месяц)**

Показатели	Категории семей				
	По всем группам семей	Многодетные семьи	С детьми дошкольного возраста	С детьми школьного возраста	Без детей
Среднедушевой доход среднестатистической семьи	456	314	463	480	509
Совокупный доход семьи	1244,9	1099,0	1379,7	1267,2	661,7
Средний прожиточный минимум, необходимый для одного человека (рассчитан по методике, действующей до 15 сентября 2000 г.)	946,5	962,3	909,1	983,6	915,3
Семейный прожиточный минимум, необходимый для семьи	2583,9	3368,1	2709,1	2596,7	1190,0
Совокупный доход семьи с учетом длительно оказываемых видов помощи	2263,9	2465,0	2174,7	1956,2	870,7
Совокупный доход семьи с учетом суммы всех видов помощи	4468,9	5090,0	4653,7	3916,2	1630,7
Соотношение совокупного дохода семьи к семейному прожиточному минимуму (%)					
а) без учета помощи	48,2	32,6	50,9	48,8	55,6
в) с учетом длительно оказываемых видов помощи	87,6	73,2	80,3	75,3	73,2
г) с учетом всех видов помощи	176,8	151,1	171,8	150,8	137,0

Источник: данные информационно-аналитического отдела Министерства по социальным вопросам РК.

возраста - 689 руб., без детей - 209 руб.). Из длительно оказываемых видов помощи наиболее значимыми для повышения семейного бюджета являлись социальное пособие (оно составляет 43-57% от суммы всей помощи, оказываемой различным по составу семьям) и компенсация на оплату жилищно-коммунальных услуг (от 17 до 43%).

Оценка эффективности действовавшей программы с точки зрения "выхода семей из бедности" была получена на основе следующих данных (табл. 4). Они показывают, что *среднедушевой* доход семьи, получавшей социальную помощь, *рассчитанный с учетом ее экономического и трудового потенциала*, в среднем составлял 456 руб., а совокупный доход - 1245 руб. (численный состав семей обследованных респондентов в среднем в июне 2000 г. составлял 2,7 чел., многодетной семьи - 3,5 чел., с детьми дошкольного возраста - 2,6 чел. с учетом детей в возрасте от 0 до 15 лет, без детей - 1,3 чел.).

На момент обследования для средней семьи был необходим семейный прожиточный минимум в месяц в размере 2584 руб. Без социальной помощи доход такой семьи составлял лишь 48% от величины семейного прожиточного минимума. За счет оказания социальной помощи длительного характера доходы семей возрастали в 2 раза и достигали 88% размера семейного прожиточного минимума. В семьях с детьми уровень благосостояния повышался в пределах от 73 до 80%. Это позволяет прийти к выводу, что система социальной помощи в республике существенно поддерживала доходы малоимущих, не позволяя им опуститься на уровень нищеты, одновременно выполняя функцию регулирования нижнего уровня дифференциации доходов населения. Тем не менее, наши расчеты показали, что доведение доходов до уровня 70% от ПМ - это лишь тот критический "порог", ниже которого оказание помощи стано-

Структура расходов населения Республики Коми

Категория расходов	В среднем по республике	В том числе у 10% наименее обеспеченного населения	Справочно: по методике Минтруда РФ
Продукты питания	42,5	57,0	66,8
Непродовольственные товары	32,8	18,6	19,4
Оплата личных услуг	16,3	16,6	7,6
Обязательные платежи	8,4	7,8	6,2

вится не только неэффективным с точки зрения снижения остроты и глубины бедности, но и опасным для здоровья человека.

По данным бюджетной статистики (Госкомстата РК) структура расходов бедного населения значительно отличается не только от структуры потребительских расходов семей со средним уровнем жизни, но и от структуры потребительской корзины, заложенной в прожиточный минимум (табл. 5). Более половины своего бюджета бедные семьи вынуждены тратить на питание, одну треть - на услуги и обязательные платежи. Расходы же на непродовольственные товары в этих семьях сокращены до минимума. Доля этих расходов в 1,8 раза ниже, чем в среднем по республике.

Еще хуже ситуация складывается в реальной обследованной группе нуждающихся в социальной помощи. Данные социологического исследования, проведенного в 1999 г. службой "Общественное мнение Республики Коми" показали, что из 282 обследованных семей, признанных "нуждающимися", 24% домохозяйств тратили на питание весь свой бюджет, 48% - свыше 65% бюджета. Лишь у 28% семей оставалось 35% бюджета на прочие расходы, включая обязательные платежи. Следовательно, доходы на уровне 70% от ПМ способны поддержать семью лишь на уровне "физиологического" выживания.

Таким образом, несмотря на то, что действовавшая программа социальной поддержки была эффективна в снижении остроты и глубины бедности, она не решала проблемы снижения уровня бедности. С формально-статистической точки зрения уменьшалась дифференциация доходов только между нищими и бедными, а не между "бедными" и "небедными". Уменьшались масштабы нищеты, но не масштабы бедности. Можно предположить, что для некоторых категорий нуждающихся семей (например, многодетных или с детьми школьного возраста) велик риск застойной бедности, поскольку их семейный бюджет (с учетом оказанной социальной поддержки) лишь незначительно превышает 70-процентный порог "физиологического" выживания. Данный вывод подтверждают сравнительные результаты социологических исследований, проведенных в 1997 и 1999 гг. Министерством РК по социальным вопросам. Уменьшилась группа пребывающих в состоянии бедности от 1 до 2 лет (с 31% в 1997 г. до 21% в 1999 г.). Увеличилась группа семей, испытывающих тяжелое материальное положение на протяжении от 2 до 3 лет (соответственно, с 42 до 50%) и от 3 до 4 лет (с 13 до 21%). В целом в 1999 г. "коэффициент обновления" (ротации) нуждающихся семей был довольно низкий и составлял 15% [6, с. 1].

На первый взгляд, для снижения уровня бедности перед Правительством должна стоять задача увеличения размеров социальной помощи (в частности, поэтапного приближения ГДЦ к величине прожиточного минимума). Однако, с нашей точки зрения, даже если доходы этих семей стали бы превышать прожиточный минимум, стратегии их жизнедеятельности, способы решения их жизненных проблем преимущественно были бы связаны с ориентацией на безвозмездную помощь, поскольку уже в настоящее время (когда доходы "нищих" удается "подтянуть" к прожиточному ми-

нимуму), их экономическая зависимость от социальной поддержки очень велика. Кроме того, значительное увеличение ГДД и его приближение к прожиточному минимуму в условиях низкой оплаты труда может повлечь за собой снижение стимулов к труду неквалифицированных и наименее оплачиваемых категорий работающих. В этом случае возникает риск того, что сама система социальной помощи станет способствовать увеличению семей с низкими доходами.

Следовательно, действовавшая в республике программа социальной помощи "бедным" в условиях несовершенного механизма организации оплаты труда, высокого уровня дифференциации заработной платы и крайне низкой ее покупательной способности (в большинстве отраслей экономики заработная плата 10% наименее оплачиваемых работников не превышает 50% прожиточного минимума) вполне выполняла основные, присущие подобным трансфертным программам, функции. 1). Способствовала улучшению положения тех слоев населения, для которых организация социальной поддержки может служить единственным фактором выживания; 2). Способствовала перераспределению доходов с меньшими потерями в эффективности экономики (во-первых, помощь нуждающимся не подрывает инициативу к труду; во-вторых, перераспределение в денежной форме вполне разумно сочеталось с перераспределением благ в натуре); 3). Принцип адресности обеспечивал эффективность в расходовании средств, выделяемых на социальную помощь.

С 2002 г. государство на основе Федерального закона стало определять не только общие принципы и условия социальной защиты малоимущих, но и методические подходы к оценке нуждаемости, оставив в ведении субъектов Федерации полномочия по практической реализации мер социальной защиты, определение форм и видов социальной помощи. В связи с этим программа адресной социальной помощи малоимущим в республике претерпела ряд изменений. Появилась возможность обращаться в органы социальной защиты не только по месту жительства, но и по месту пребывания (при условии регистрации места пребывания). Изменилась методика расчета доходов семей. Из состава учитываемых доходов были исключены доходы от льгот по оплате услуг жилищно-коммунального хозяйства, связи, транспорта, а также экономического и трудового потенциала семьи. Размер социальной помощи предлагается определять в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи. Несмотря на противоречие с федеральным законодательством, региональные и муниципальные органы социальной защиты по-прежнему используют гарантированный душевой доход (ГДД) в качестве критерия для выделения в составе бедных группы, находящейся в "крайней бедности". По ряду объективных причин он, к сожалению, существенно ниже прожиточного минимума, а потому является своеобразным "ограничителем" в повышении благосостояния "крайне бедных". На протяжении 1999-2003 гг. его величина составляла 21-25% от прожиточного минимума. Во втором квартале 2002 г. последний составлял 2164 руб., а ГДД - 500 руб. (23% от ПМ), через год это соотношение увеличилось до 24,5%. Но даже в этом случае в 2002 г. с учетом длительно оказываемых видов помощи доходы "крайне бедных" семей повышались в среднем на 39% и достигали 79% от величины ПМ. В ограниченный период времени (1-2 месяца), когда отдельные семьи получали более пяти видов помощи, возрастали в 1,7-2,7 раза и становились выше размера семейного прожиточного минимума на 18-54% (данные Министерства РК по социальным вопросам).

С 2001 г. отмечается тенденция к уменьшению зарегистрированных малоимущих. В 2000 г. в среднем за месяц было зарегистрировано - 104598 чел., в 2001 г. - 88089 чел., в 2002 г. - 83228 чел. Происходит снижение и численности "крайне бедных" - получателей социальных пособий: в 2000 г. - 12468 чел., в 2001 г. - 5066 чел., в 2002 г. - 2774 чел. Снижение численности "крайне бедных" в составе зарегистрированных малоимущих обусловлено прежде всего мерами, принятыми Правительством РФ и РК в 2001-2002 гг.: увеличением минимального размера оплаты труда до 450 руб., повышением пенсий, заработной платы работников бюджетной сферы, выплатами компенсационного ха-

Структура категорий граждан, имеющих доход ниже прожиточного минимума, зарегистрированных в органах социальной защиты населения по состоянию на апрель 2003 г.

Категории малоимущих семей	По Республике Коми		По г. Сыктывкару	
	Численность семей	Удельный вес, %	Численность семей	Удельный вес, %
Общая численность малоимущих семей	26150	100,0	3514	100,0
В том числе:				
Многодетные семьи	623	2,4	6	0,2
Семьи, в составе которых есть безработные	1766	6,8	103	2,9
Семьи, имеющие детей до 6 лет	6986	26,7	970	27,6
Семьи, имеющие детей от 7 до 15 лет	11725	44,8	1520	43,3
Семьи, в составе которых есть предприниматели	2376	9,1	195	5,5

Источник: данные информационно-аналитического отдела Министерства РК по социальным вопросам.

рактера определенным группам населения (по Указам Главы РК) на возмещение расходов, связанных с ростом стоимости жизни.

В 2003 г. в составе малоимущих, зарегистрированных в органах социальной защиты Республики Коми, наряду с "традиционно бедными" категориями - многодетными и безработными семьями, выделяется довольно представительная группа предпринимателей (табл. 6). Анализ изменений в составе и численности зарегистрированных нуждающихся позволяет предположить, что из числа "официальных бедных", зарегистрированных в качестве малоимущих в органах социальной защиты Республики Коми, исключены определенные категории бедных, находящихся в положении крайней депривации (лишенных минимальных стандартов жизни) и включены семьи, не испытывающие существенных лишений, способные за счет собственных социальных и материальных ресурсов обеспечить себе (своей семье) необходимые условия жизни.

Перспективы снижения уровня бедности

Относительное улучшение положения бедных слоев населения может произойти в результате комплексной социальной политики, осуществляемой государством и гражданским обществом, направленной на сокращение неравенства в доходах, преимущественное повышение минимальной заработной платы по сравнению со средней, увеличение оплаты труда работников бюджетных организаций, снижение уровня безработицы и создание дополнительных рабочих мест, расширение доступности медицинских и образовательных услуг. В противном случае, поле социальной защиты будет расширяться не только за счет традиционной бедности, но и за счет "новых бедных" (низкооплачиваемых, неквалифицированных и потерявших работу). Это, в свою очередь, повлечет за собой проблему "размывания" критериев бедности и еще большей жесткости механизма оценки нуждаемости.

Проиллюстрируем эти тенденции на материалах социологических исследований, проведенных Министерством РК по социальным вопросам. Они свидетельствуют об изменении традиционного характера бедности, осуществлении некоторыми семьями жизненных стратегий экономической зависимости и опасности воспроизводства бедности, поскольку среди нуждающихся не только люди трудоспособного возраста, но и значительное количество детей.

Исследование 2000 г. (июнь) было проведено среди семей, получающих наибольшее количество различных видов помощи. Было опрошено 727 семей (1986 человек), в том числе 160 многодетных семей (561 чел.), 231 семья с детьми дошкольного воз-

раста (689 чел.), 221 семья с детьми школьного возраста (583 чел.) и 115 семей без детей (153 чел.). Социально-демографические характеристики показали, что в обследованной группе преобладают трудоспособные граждане - 54% (1073 чел., из них мужчин - 431 чел., женщин - 642 чел.) и дети - 40% (794 чел., в том числе, в возрасте - до 6 лет - 378 чел., от 7 до 15 лет - 416 чел.). Доля пенсионеров минимальна - 6% (119 чел., из них мужчин 33, женщин 86 чел.).

Исследование 1999 г.: в числе причин, из-за которых семья стала нуждаться в социальной помощи, более половины опрошенных (56%) отметили потерю работы, которая была основным источником существования, 43% - несвоевременную выплату заработной платы, переход на низкооплачиваемую работу, и только 21% — наличие в семье одного или полное отсутствие работающих.

Основным средством существования для 78% семей являлись источники, не связанные с трудовой деятельностью: детские пособия (29% семей), помощь родственников (20%), временный приработок (14%), пенсии (6%). Однако 22% семей в качестве основного источника доходов отметили заработную плату. 51% "нуждающихся" семей считают, что у них нет никакой возможности решить свои материальные проблемы собственными силами, а 49% глав семей готовы задействовать свой трудовой потенциал, если местные органы власти создадут условия для самообеспечения (в частности дополнительные рабочие места).

Информация из региональной базы данных Министерства РК по социальным вопросам: по состоянию на 1 июня 2001 г. статус "нуждающихся" получили 33113 семей (101 тыс. чел.), из них семьи, имеющие детей в возрасте до 6 лет - 8300 (27500 чел.), семьи, имеющие детей от 7 до 16 лет - 12157 (38600 чел.). Это является косвенным подтверждением того, что категория нуждающихся пополняется гражданами трудоспособного возраста. Семьи, имеющие в своем составе безработных - 4824 (14500 чел.).

Таким образом, мы пришли к выводу, что для уменьшения бедности и снижения неравенства в доходах необходимы меры комплексного характера, в том числе, и по регулированию денежных доходов населения. С января 2001 г. произошло увеличение минимального размера оплаты труда, повышение минимального размера пенсии, на 20% увеличилась заработная плата занятых в бюджетных отраслях экономики (по Республике Коми - на 37%), в соответствии с Указами главы РК о "Ежемесячных компенсационных выплатах на возмещение расходов, связанных с ростом стоимости жизни..." инвалидам от общего заболевания, ветеранам боевых действий доплачивается 300 рублей, пенсионерам, получающим минимальную пенсию по старости, - 100 рублей. Закон "О дополнительных гарантиях по уходу за детьми по охране материнства и детства" позволяет ежемесячно получать дополнительные 200 рублей женщинам, находящимся по уходу за ребенком до полутора лет. Эти меры повлияли на снижение числа "нуждающихся" в социальной помощи. По региональной базе данных на 1 января 2001 г. статус "нуждающихся" получили 41 тыс. семей, на 1 июля количество таких семей уменьшилось до 33 тыс., а на 1 октября 2001 г. число нуждающихся составило 28 тыс. семей. Это позволяет предположить, что официальная статистика и далее будет фиксировать снижение уровня, глубины и остроты бедности в Республике Коми.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Акопов В.И.* Основные направления и механизмы регулирования социального развития северного региона // Северные регионы России: социально-экономические, демографические и этнические процессы. Сыктывкар, 2000. С. 186-197.
2. *Бондаренко Н.В.* Моделирование уровня бедности: динамический и структурный аспекты // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 1997. №1.
3. *Жиделева В.В., Фролова Л.Н.* Специфика Севера и приоритетные направления социальной политики в его регионах // Северные регионы России: социально-экономические, демографические и этнические процессы. Сыктывкар, 2000. С. 198-203.

4. Закон РК "О прожиточном минимуме" № 17-РЗ от 17.03.97 г.
5. *Ибрагимова Д., Красильникова М., Овчарова Л.* Участие населения в оплате медицинских и образовательных услуг // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2000. № 2. С. 35-44.
6. *Кокин Ю.* Основы политики доходов и заработной платы на перспективу // Человек и труд. 2000. № 12. С. 58-60.
7. *Кравченко Г.Н.* Региональные проблемы социальной политики // Северные регионы России: социально-экономические, демографические и этнические процессы. Сыктывкар, 2000. С. 35-40.
8. *Петрова И.Т.* К измерению уровня бедности в современных условиях // Уровень жизни населения регионов России / Всероссийский центр уровня жизни. М., 1995. № 9.
9. Показатели уровня жизни населения: Аналитическая записка / Госкомстат РК. Сыктывкар, декабрь 1999.
10. Полезность и спрос // Экономическая школа. СПб., 1992. Вып. 2. С. 45-65.
11. *Разумов А.А., Петрова И.Т.* Материалы ученого совета ВЦУЖ // Уровень жизни населения регионов России / Всероссийский центр уровня жизни. М., 1996. № 8.
12. Социально-экономическое положение Республики Коми: Доклад / Госкомстат РК. Сыктывкар, 2000.
13. Указ Главы РК "Об утверждении методики оценки нуждаемости семьи в Республике Коми". № 176 от 24 апреля 2000.
14. *Ярошенко С.С.* Региональный профиль бедности: практика социального конструирования // Республика Коми: власть, бизнес, политика. Социологические этюды. Сыктывкар, 1998. С. 46-60.