

Бедность в богатой России

Что такое бедность в посткоммунистических странах?

Россия с точки зрения проблем бедности в общенаучном плане представляет, на мой взгляд, огромный интерес. Специфика, степень распространенности и длительность бедности населения тоталитарного государства придают этой проблеме особый оттенок. Это выражается прежде всего в том, что применительно к территории бывшего СССР ее нельзя рассматривать вне контекста особенностей сложившейся социально-политической системы. Для бывших социалистических стран проблема бедности в значительной степени не статистическая, не экономическая, а общественно-политическая.

В обществе, где все ресурсы принадлежали государству, именно оно создавало и контролировало систему жизнеобеспечения населения. Степень богатства каждого гражданина зависела прежде всего от его лояльности по отношению к государственной власти. Именно власть осуществляла распределительные, карательные, поощрительные и прочие функции по отношению к населению.

Была создана система, удовлетворяющая наиболее элементарные человеческие потребности — в пище, в одежде, в крыше над головой. Это была, с одной стороны, цена за обеспечение общественного спокойствия, с другой — форма еще более полного подчинения работников. Имея рабочие руки, определенные навыки и т. д., заработать себе на хлеб можно было, только включаясь в систему государственных связей и столько, сколько эта система считала возможным выделить. А выделялось лишь на первоочередные потребности, все остальное считалось чуждым сложившемуся образу жизни и с пренебрежением относилось к предметам роскоши. По существу, ограничивались развитие самих потребностей, возможности выбора.

Прямо или косвенно создавались условия для консервации бедности и ее воспроизводства. Бедность широких слоев населения стала нормой и в конечном счете, несмотря на природные богатства и могущество бывшего СССР, заложила основы обеднения общества в целом. С этих позиций все широко пропагандировавшиеся атрибуты народного благосостояния (низкие цены на продукты питания, низкая плата за жилье, бесплатная медицина и образование) были всего лишь методами сохранения дешевизны рабочей силы и усиления ее эксплуатации.

Низкий уровень жизни широких слоев населения поддерживался не только минимальными уровнями доходов, но и уравнительной формой их распределения. Снижение дифференциации в оплате труда происходило в основном под влиянием централизованных государственных мероприятий, связанных прежде всего с повышением минимальной заработной платы и удержанием с помощью государственного регулирования достаточно низкого среднего уровня оплаты труда. Это стало причиной полного разрушения мотивационных механизмов, с одной стороны, и сформировало иждивенческие настроения — с другой.

Ярыгина Т. В. — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра экономических и политических исследований (ЭПИЦентр), директор проекта Междисциплинарного академического центра социальных наук (Интерцентра). Специалист в области проблем социальной политики.

Столь специфическая система взаимодействия власти и населения представляла собой достаточно эффективный способ создания и сохранения широкой социальной базы режима. Недовольство системой выталкивало человека из общества, превращало его в изгоя, лишало возможности удовлетворить элементарные потребности. Впрочем, измученный, долгое время живший в нищете советский народ, полностью изолированный от внешнего мира, не мог объективно оценивать свое положение. Словно в кривом зеркале, равенство нищеты воспринималось как всеобщее благосостояние. И в то время, когда развитые страны оценивали качество жизни населения по состоянию окружающей среды, продолжительности жизни, количеству витаминов в рационе питания, в СССР засекались цифры детской смертности и абсолютные значения реальных доходов. Зато с упоением подсчитывалось количество пылесосов и стиральных машин на душу населения.

Так партийная номенклатура создала не только систему самосохранения, но и социальную базу, выступающую гарантом ее существования. Это означает, что сформировалось *особое понятие бедности*, адекватное системе власти и социальной структуре стран коммунистической идеологии.

Суть его такова. В обществе, где низкий жизненный стандарт характерен для основной массы населения, бедность перестает быть просто явлением общественной жизни. Это *состояние общества*. Если же это состояние сохраняется на десятилетия, становится устойчивым и привычным (как в бывшем СССР), формируется *общественная идеология бедности*. Она находит проявление во всех важнейших сферах жизнедеятельности населения и начинает оказывать влияние на все развивающиеся в обществе процессы.

Прежде всего массовость бедности, сознательно воспитываемое негативное отношение к богатству и способам его достижения, обостренное восприятие расслоения общества по уровню благосостояния оказывают существенное влияние на потенциальные возможности общественных систем к трансформации. Они обуславливают специфические особенности становления новых экономических отношений, политических режимов, форм общественного взаимодействия.

В сфере экономической это проявляется в утрате «исторической памяти» в части владения и распоряжения собственностью, в отсутствии у населения рыночных установок, в страхе и дезориентации, связанными с крушением привычных атрибутов социалистического благосостояния. Все это делает становление новой модели поведения населения очень болезненной, а для некоторых социально-демографических групп просто невозможной. Формирование среднего класса, эффективного собственника идет медленно и противоречиво.

Идеологически привычка у значительной части населения к зависимости от государства в части жизнеобеспечения, отсутствие навыков легального или вне-номенклатурного повышения собственного материального благосостояния формируют устойчивый стереотип социального иждивенчества. Установка на уравнивательные формы распределения, неприятие расслоения общества на богатых и бедных, ненависть к преуспевающим и наиболее обеспеченным членам общества, агрессивность оказываются достаточно прочными. Предрасположенность подавляющего большинства населения к обнищанию на фоне развивающегося экономического кризиса создает условия для массовой люмпенизации, усиления социальной напряженности, в том числе и на почве национальных конфликтов. Для большинства населения реформы ассоциируются с ухудшением собственного материального положения. Это становится причиной резко отрицательного отношения к проводимым преобразованиям. В искаженном виде воспринимаются многие общечеловеческие ценности, в том числе понятия «свобода», «равенство», «демократия», «социальная справедливость».

И наконец, политическая размытость социальной структуры, ее медленное оформление, невозможность отдельных социальных групп осознать свои интересы, социальная инертность ориентируют значительную часть населения не на идеи и цели реформирования общества, а на конкретного лидера. Харизматическое мышление, желание слепо верить «вождю» означают уход от личной ответст-

венности за происходящее, пассивность. Это становится причиной кризиса и вульгаризации власти, препятствует становлению государственности, ослабляет систему сдержек и противовесов по отношению к диктаторским режимам.

Вышеизложенное свидетельствует, что в условиях серьезных трансформаций длительная массовая бедность или близкое к бедности положение населения становятся сначала индикатором, затем ограничителем, а при пренебрежительном к нему отношении и препятствием для проведения реформ. Самый же эффективный способ борьбы с бедностью — устранение причин, ее порождающих. Они делятся на две группы. Наряду с традиционными, связанными с особенностями индивида и потому теоретически преодолимыми, существует ряд причин, обусловленных спецификой общественно-политического и экономического устройства посткоммунистического общества. Эти причины выступают гарантами контрольной системы власти и потому не могут быть устранены в ее рамках. Преодоление их и порождаемой ими бедности возможно только при трансформации самой системы и становлении новых форм жизнеобеспечения населения.

Соответственно, решение проблемы бедности для России и других стран с социалистической историей неэффективно в рамках стандартных социальных программ. Преодоление бедности — это прежде всего устранение механизмов ее «расширенного воспроизводства» во всех сферах жизни общества. Значит, оно специфично для каждой страны. И решить эту проблему может только население самой страны, рассчитывая прежде всего на собственные силы, поскольку самая безысходная бедность — жить богатством другого.

Проблемы бедности в дореформенной и современной России

Для понимания процесса обеднения населения и возможностей предотвращения или замедления его в реформируемой России целесообразно сделать небольшой экскурс в историю вопроса. В силу различного рода обстоятельств власти не раз обращались к этой проблеме. Однако практически на всех этапах строительства коммунистического общества на территории бывшего СССР отношение к вопросам бедности было крайне идеологизировано. В результате любые разработки в данной сфере прерывались уже после получения первых оценок уровня бедности, которые сразу же засекречивались или уничтожались. В любом случае до практического использования результатов исследований дело не доходило, исключая, быть может, первые годы советской власти. Одновременно различными способами стимулировался отказ от дальнейшего изучения данной проблематики, которое замирало до следующего кризиса.

Первые попытки расчетов прожиточного минимума как индикатора бедности начались в 1918 году с целью регламентации оплаты труда и введения обязательного минимального размера заработка. Единой методологии расчетов не существовало, поэтому показатели различных ведомств и территорий различались не только по содержанию и методике, но и исчислялись применительно к разным категориям рабочих. Разнилось и само понятие «прожиточный минимум». В большинстве случаев он рассчитывался как физиологический, т. е. обеспечивающий поддержание жизни человека, занятого легким трудом.

Как правило, в прожиточный минимум включался набор продуктов питания, предметов одежды, обуви, домашнего обихода, а в отдельных случаях и оплата услуг. Основной статьей расходов были затраты на питание, которые рассчитывались либо на основе физиологических норм, либо по данным бюджетных обследований о фактическом потреблении. Ученые-физиологи того времени считали, что для поддержания работоспособности организма человеку необходимо в сутки получать 3100 калорий. Однако на практике расчеты основывались на местных реальных возможностях максимальной мобилизации продовольственных ресурсов, и их результаты были обычно значительно ниже. Удельный вес расходов на питание колебался от 26 до 72% к общей величине прожиточного минимума.

Уже в первых разработках прожиточного минимума были заложены основные принципы построения подобных показателей:

- потребление продуктов питания сопоставлялось с научно обоснованными нормами;
- калорийность питания различалась в зависимости от тяжести труда;
- наборы продуктов питания составлялись с учетом необходимого количества белков, жиров и углеводов и научно определенного соотношения между ними;
- при определении стоимости продуктового набора учитывались все возможные источники поступления продуктов, принимались во внимание все существовавшие в то время цены.

В первые годы Советской власти прожиточные минимумы разрабатывались как в расчете на одинокого человека, так и на семью. При этом для определения семейных расходов величину расходов одинокого умножали на коэффициент иждивенчества, который устанавливался для каждой местности самостоятельно.

Несмотря на то, что, по Кодексу законов о труде, минимальная заработная плата **приравнивалась к прожиточному** минимуму, реальное соотношение заработка и прожиточного минимума существенно варьировалось по территории страны. Таким образом, изначально практическое применение критериев бедности всецело зависело от фактических возможностей территории.

Несопоставимость местных вариантов прожиточных минимумов не позволила использовать их при установлении ставок заработной платы. Поэтому после 1921 года даже губернские профсоюзы отказались от исчисления местных прожиточных минимумов. В дальнейшем структура бюджетного набора и принципы его построения неоднократно пересматривались и унифицировались, постепенно сужалась сфера их практического применения. После ужесточения экономической политики стоимость бюджетного набора стала использоваться только для оценки индексов стоимости жизни и динамики реальной заработной платы.

В начале 30-х годов было декларировано построение основ социализма и, соответственно, устранение причин, создававших базу для существования бедности, а значит, и категории «прожиточный минимум». Его расчеты были полностью прекращены и возобновились лишь в 60-х годах в ряде научно-исследовательских институтов. Причем результаты работ в этой сфере были засекречены. Статистической базой для изучения закономерностей в формировании доходов и расходов семей, потребления материальных благ и услуг служили материалы бюджетных обследований. В расчетах использовались также впервые разработанные Институтом питания Академии медицинских наук СССР пищевые наборы для рабочего, экспертные оценки специалистов.

Доля расходов на питание в нормативном бюджете минимума материальной обеспеченности (так назвали прожиточный минимум в Научно-исследовательском институте труда) составляла в 1965 году 56% при условии удовлетворения потребностей на уровне физиологических норм. Набор отражал сравнительно наименее благоприятную для тех условий структуру питания и состоял из наиболее дешевых продуктов. Стоимость бюджета определялась по прейскурантным государственным розничным ценам. Несмотря на значительную условность, полученный показатель аккумулировал имеющиеся к тому времени научные разработки данной проблемы.

Однако в практической деятельности результаты исследования не нашли применения ни для определения минимальных уровней доходов, ни как показатели границы нищеты. Они носили иллюстративный характер и были закрыты для широкой общественности. Вплоть до 1988 года секретными были даже данные о распределении населения по уровню среднедушевого совокупного дохода. Сам термин «бедность» не применялся ни в теории, ни на практике. В качестве рабочего использовалось понятие «малообеспеченность».

Критерием малообеспеченности считался установленный государством в абсолютном размере уровень среднедушевого совокупного дохода. Семьи, среднедушевой уровень доходов которых не превышал этой величины, получали право на отдельные пособия по малообеспеченности и некоторые специальные льготы.

В 1987 году было принято постановление Совета Министров СССР, в соответствии с которым ряду союзных структур была поручена разработка минимального потребительского бюджета. Предполагалось использовать эти расчеты при реформах оплаты труда, пенсионного обеспечения и т. д. На первом этапе работа велась секретно, прежде всего из-за полученных оценок численности населения, находящегося за порогом нищеты. Позднее эти цифры и расчеты активно использовались различными слоями в политической борьбе.

Степень разработанности проблемы бедности сегодня качественно не изменилась. По-прежнему меры по вспомоществованию беднякам диктуются конкретными возможностями регионов.

В настоящее время в России идентификация бедности официально осуществляется только по одному показателю — среднедушевому доходу семьи. В качестве индикатора бедности выступает величина прожиточного минимума, методические рекомендации по расчетам которого были окончательно утверждены правительством в ноябре 1992 года. Используемая методика в значительной степени обусловлена, с одной стороны, ограниченными возможностями информационной базы (социальной статистики), с другой — спецификой социально-экономической ситуации в стране.

Прожиточный минимум исчисляется на основе минимального потребительского бюджета и представляет собой уровень денежного дохода, обеспечивающего приобретение определенного набора материальных благ и услуг, минимально допустимого для поддержания активного физического состояния человека. Его расчеты проводят как в целом для всего населения, так и дифференцированно для различных групп, а именно — для детей до 6 лет, подростков 7—15 лет, трудоспособных граждан и пенсионеров.

Расчеты прожиточного минимума базируются на минимально допустимом наборе продуктов питания. В основе продуктовых наборов для всех возрастных групп заложены нормы физиологических потребностей в пищевых веществах и энергии. Наборы продуктов в натуральном выражении включают 11 агрегированных групп продовольственных товаров. Для стоимостной оценки наборов используются средние цены покупки соответствующих товаров, определяемые по данным статистики семейных бюджетов.

Так как минимальный потребительский бюджет помимо расходов на питание включает расходы на непродовольственные товары, услуги и налоги, окончательная величина прожиточного минимума исчисляется путем досчета. На стоимость продуктового набора накладывается фактически сложившаяся структура расходов у 10% наименее обеспеченных семей, которая предварительно несколько корректируется. Корректировка структуры потребительских расходов состоит в исключении расходов, выходящих за рамки минимально допустимых (алкоголь, сбережения и т. д.). Поскольку объем и структура потребления материальных благ и услуг, зафиксированных в наборе, предельно ограничены, исчисляемый в настоящее время прожиточный минимум близок к физиологическому.

Помимо общереспубликанского показателя по той же методологии исчисляются региональные уровни прожиточного минимума. Предполагается, что при этом органы исполнительной власти на местах исходят из особенностей потребления и ресурсных возможностей своих территорий.

Несмотря на то, что официальная методика утверждена около года назад, некоторые ее положения, на мой взгляд, уже устарели и приводят к систематической ошибке в расчетах.

В кризисной экономической ситуации структура потребления, особенно наиболее уязвимых слоев населения, очень подвижна, неустойчива. Поэтому построение расчета прожиточного минимума на устаревшей структуре потребительских расходов без какой-либо корректировки означает получение заведомо искаженного конечного результата. В фактических расходах населения в последнее время из-за отмены дотаций существенно выросла доля затрат на оплату жилья и коммунальных услуг. Принципиальные изменения в социальной политике государства привели

к появлению новых, но неизбежных и достаточно весомых видов расходов: на медицинское обслуживание, образование. Упразднен ряд льгот. Все это оказывается неучтенным при расчете прожиточного минимума по официальной методике.

Серьезным просчетом является и то, что в методических рекомендациях не оговорены необходимость и регулярность обновления базовой статистической информации. В настоящее время базовая величина прожиточного минимума ежемесячно корректируется в соответствии с ростом потребительских цен.

Ограниченность официальной методики привела к тому, что территории Российской Федерации, а в ряде случаев и общественные организации дополнительно рассчитывают локальные величины прожиточного минимума без увязки с официальной методологией. Однако даже уточненные цифры при отсутствии других критериев определения бедности и в условиях неразвитости социальных служб не позволяют достаточно полно выделить группы населения, находящиеся за порогом нищеты, и организовать эффективную работу по преодолению или хотя бы смягчению бедности.

Существует необходимость решения ряда методологических проблем идентификации бедности в условиях слабой статистической базы, неконтролируемости ряда процессов в социальной сфере при стремительном ухудшении показателя уровня жизни населения.

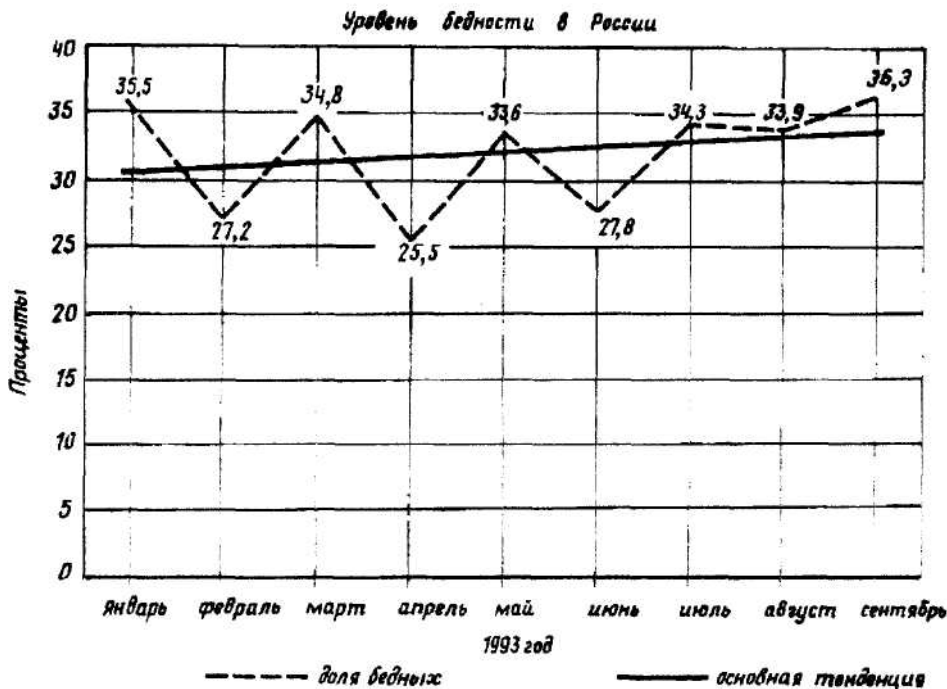
Для ситуаций, подобных российской, видимо, целесообразно использование специальной системы индикаторов бедности, включающей не только экономические, но и социальные, демографические, психологические характеристики, которые в дальнейшем можно свести в интегральный показатель бедности. Более того, не исключено, что в России такая экономическая характеристика бедности, как доход, вообще не является доминирующей, поскольку на протяжении последних десятилетий уровень благосостояния человека измерялся отнюдь не официальным заработком, а доступностью материальных благ и различного рода льгот, не учитываемых в доходах. Это существенно искажает картину бедности. Бедными зачастую считаются не те, кто на самом деле беден, и в то же время значительные группы действительно нуждающегося населения оказываются вне системы государственного вспомоществования.

Характерно, что, по результатам единовременного выборочного обследования малообеспеченных семей, в сентябре 1991 года около 58% из них имели садовый участок, 88% проживали в отдельных квартирах или частных домах. При этом 40% малообеспеченных семей высказали удовлетворенность своими жилищными условиями, а из недовольных ими только 2,2% пожаловались на перенаселенность. Обеспеченность официально малообеспеченных семей предметами длительного пользования мало чем отличалась от средних для России показателей, а в ряде случаев была и несколько выше последних: на 100 бедных семей приходилось 95 холодильников (в среднем — 106), 55 электропылесосов (в среднем — 60), 86 стиральных машин (в среднем — 80), 111 телевизоров (122), 13 легковых автомобилей (19).

Социальные группы населения, традиционно считающиеся у нас бедными — пенсионеры, студенты, неполные семьи, — в действительности не так однородны и не составляют основной части нуждающихся. По результатам того же обследования, более 60% семей, отнесенных к малообеспеченным по величине среднедушевого дохода, составляют брачные пары с детьми. Большинство бедных — работающие.

В последнее время перечень групп риска пополнился безработными и вынужденными мигрантами. Вообще, как показывают исследования, не существует четко очерченных социально-демографических групп бедных. Границы бедности размыты, и правильнее было бы говорить о факторах риска, толкающих часть населения за ее порог. Основным из таких факторов, безусловно, является наследственный, т. е. рождение в бедной семье.

Многообразие форм бедности, качественная и количественная динамика этой категории, предполагают использование в анализе дифференцированной шкалы оценок. В настоящее время в некоторых научно-исследовательских институтах, классифицируя о



бедность по экономическому признаку, выделяют два ее количественных уровня — верхний и нижний пороги, или границу бедности и границу нищеты.

Особой проблемой в нестабильной социально-экономической ситуации становится маргинальная группа, представляющая потенциальную угрозу резкого увеличения масштабов бедности. Следует обратить внимание на то, что в стране, гордившейся равенством доходов, эта группа населения очень велика и изменения ее экономического положения в ходе реформ становятся фактором не только социальной политики, но и социальной стабильности.

Таким образом, применяющиеся сегодня в России критерии бедности дают лишь условную характеристику распространенности и структуры бедного населения. Эти данные не позволяют проанализировать корни бедности и не могут служить действенным инструментом социальной политики государства. Однако на сегодняшний день они остаются основными характеристиками, описывающими существенные процессы в социальной жизни российского общества. По этим оценкам, около трети населения России находится сегодня за порогом нищеты (см. рисунок).

Такая ситуация связана прежде всего с экономическим кризисом и ухудшением материального положения населения. Попытки смягчить эти процессы оказываются неэффективными. Например, в сентябре 1993 года минимум заработной платы (7 740 руб.) составлял 23% величины прожиточного минимума для трудоспособных. У пенсионеров положение несколько лучше. Пересмотренный с 1 августа того же года размер минимальной пенсии (14 620 руб.) достигал 69% сентябрьского прожиточного минимума пенсионера. Стоимость минимального потребительского бюджета, способного обеспечить весьма скромное существование, по сведениям Госкомстата России, составляла в сентябре 1993 года в расчете на одного россиянина немногим более 30 тыс. рублей. Однако, по данным Московской федерации профсоюзов, прожиточный минимум москвича в том же месяце был значительно выше — 75 тыс. рублей.

Обнищание населения становится фактором социальной напряженности, тем более что острота этого процесса непосредственно для населения значительно выше, чем его отражение в официальных цифрах. Данные социологических опросов свидетельствуют о нарастании чувства дискомфорта в связи с изменением

уровня благосостояния у значительной части граждан России. Например, в сентябре 1992 года 14% москвичей, по их собственной оценке, жили за чертой бедности. В конце июля 1993 года так оценили свое положение 16%, а еще 26% считали, что живут бедно. В августе 1993 года неудовлетворенность своей жизнью высказали 66% жителей столицы.

Меняется состав граждан, находящихся за порогом нищеты. Если традиционно в эту группу входили семьи пенсионеров, многодетные семьи, одинокие матери, то теперь она пополняется безработными, беженцами и вынужденными мигрантами, людьми без определенных занятий и места жительства. Продолжается люмпенизация общества.

В международной практике одной из важнейших характеристик уровня благосостояния населения страны считается структура потребительских расходов населения, и прежде всего доля расходов на питание. В бывшем СССР этот показатель всегда был достаточно высоким. Так, в 1985 году расходы на питание, включая расходы на алкогольные напитки, составляли в семьях рабочих и служащих 33,7%, в 1990 году — 29,9 процента. Существенное увеличение расходов семей на питание произошло сразу же после либерализации цен в январе 1992 года — до 52,1 % у рабочих и служащих.

На протяжении 1993 года этот показатель практически не изменился и составлял в семьях работающих немногим меньше 50%, а в семьях пенсионеров — более 80 процентов. Это средние цифры. Для низкодоходных групп, к которым относится сегодня значительная часть населения России, расходы на питание являются в настоящее время основной статьей. В частности, в семьях, оказавшихся за порогом нищеты, они достигают 90% всех расходов. Тем не менее качество питания у этой группы заметно ухудшилось. Произошла вынужденная ломка ранее сложившегося рациона питания.

Изменение структуры питания россиян оказалось настолько существенным, что, по мнению экспертов ФАО (Международной сельскохозяйственной организации), она соответствует сегодня уровню слаборазвитых стран. Если в середине 80-х годов по классификации ФАО по показателям потребления белков животного происхождения Россия входила в третью группу, включающую страны с показателями на уровне 50—75% от рекомендуемых норм, то в 1993 году она переместилась в последнюю—пятую—группу, где их потребление не превышает 25—40% от нормы.

Если не учитывать экстремальную ситуацию, сложившуюся в 1992 году, то по уровню потребления материальных благ Россия оказалась отброшенной на 10—30 лет назад. Например, по потреблению мясопродуктов 1993-й год соответствует уровню 1965—1970 годов (63,2 кг в год на члена семьи), молочных продуктов — уровню 1955—1960 годов, рыбопродуктов — уровню 1960—1965 годов (исключая 1992 год, когда оно было еще ниже). Зато столько хлеба, как в 1993 году (105,8 кг), в России не потребляли уже со второй половины 70-х годов.

Как преодолеть бедность и продолжить реформы

В сложившихся на данный момент в России условиях важнейшим способом преодоления или смягчения проблемы бедности является целенаправленная последовательная политика в этой области. Можно говорить о том, что такая политика начинает складываться. Во многом стихийно, не всегда целенаправленно, но все же происходят постепенное распределение функций между различными уровнями власти, поиск баланса между участием государственных и негосударственных структур в поддержке бедных членов общества.

Существенная нагрузка легла на систему социального обеспечения. Условно можно выделить три этапа, характеризующие некоторые особенности в подходах к системе социального обеспечения и вспомоществования.

До 1985 года государственная политика в основном была направлена на повышение уровня материальной обеспеченности и социальной защищенности отдель-

ных категорий пенсионеров, многодетных и малообеспеченных семей. На протяжении ряда лет система социального обеспечения характеризовалась систематическим повышением минимальных размеров различных видов пенсий. Расширялся контингент получателей пособий по уходу за малолетним ребенком, а также единовременных и ежемесячных пособий на детей, увеличивался срок выплат этих пособий. Увеличивался объем предоставления бесплатных и льготных благ и услуг.

С 1985 по 1990 год важнейшими принципами социальной защиты и помощи, влияющими на сокращение малообеспеченности среди этих групп населения, были дифференцированный подход к денежным выплатам, предоставление различного вида льгот и услуг, а также периодический пересмотр размеров денежных выплат с целью учета «порога оскутлости». Постоянно расширялся круг различных льгот, благ и их получателей. Например, в эти годы продолжалось повышение минимальных размеров пенсий, для всех нетрудоспособных начал проводиться пересчет старых пенсий, назначенных 10 и более лет назад (это привело к увеличению пенсий значительной части пенсионеров). Были повышены размеры пособий на детей, в том числе до уровня минимальной заработной платы (70 рублей). Установлены другие пособия семьям с детьми на уровне 50% минимальной заработной платы, а также ряд льгот, ранее не действовавших, в том числе для многодетных семей. Особые льготы предусматривались на детей из малообеспеченных семей. Значительно расширился и круг получателей пенсий и пособий.

С 1991 года (после принятия решения о либерализации розничных цен) при проведении комплексных мероприятий по социальной защите населения было продолжено повышение размеров всех видов пенсий, пособий и других социальных выплат, а также расширение круга лиц, пользующихся материальной поддержкой государства. Сохранялся существующий порядок исчисления размеров социальных выплат в процентном отношении к установленному размеру минимальной заработной платы.

Нововведением стало установление дифференцированно по социально-демографическим группам населения компенсационных выплат в связи с реформой розничных цен. В качестве приоритетной рассматривалась материальная поддержка малообеспеченных и социально уязвимых слоев населения. Были сняты ограничения по размеру совокупного дохода на члена семьи (к этому времени достигшие четырехкратного размера минимума) при установлении ряда пособий и выплат на детей. Внесены изменения в соответствующие законодательные акты Российской Федерации по налогообложению доходов граждан. В течение 1991 года правительством России был принят ряд дополнительных мер по компенсации населению потерь в связи с ростом розничных цен.

Новым в социальной политике последних лет в связи с проблемой бедности стали государственные гарантии материальной и социальной поддержки безработных. Им выплачиваются пособия по безработице, стипендии в период профессиональной подготовки (переподготовки), предоставляются компенсации (в связи с высвобождением с предприятий, с дополнительными расходами, вызванными изменениями государственных розничных цен). В настоящее время пособия и стипендии безработным выплачиваются в размере не ниже минимального уровня оплаты труда, установленного законодательством. Отдельным категориям увольняемых граждан предусмотрен ряд льгот — при дальнейшем трудоустройстве, в определении трудового стажа, а также дополнительные денежные выплаты.

В 1992 году было принято решение об индексации доходов населения на основе регулярного (не реже одного раза в квартал) пересмотра размеров оплаты труда, пенсий, стипендий, пособий и других социальных выплат с учетом индекса потребительских цен. Однако на практике несколько раз в течение года происходит автоматическое увеличение размеров действующих социальных пособий, компенсационных и других денежных выплат в результате последующего регулярного повышения минимального размера оплаты труда, устанавливаемого законодательно.

На протяжении 1992 года произошло общее резкое падение уровня жизни

населения, когда, по некоторым экспертным оценкам, более 80% населения оказались на грани нищеты. Стало очевидным, что инвалидам, пенсионерам, многодетным матерям и другим нетрудоспособным или лицам с ограниченной трудоспособностью должны быть даны минимальные гарантии государства. И здесь важным моментом в обеспечении системы социальных гарантий могло бы стать поэтапное повышение минимальных размеров оплаты труда, пенсий, пособий, стипендий и других социальных выплат с учетом разработанных минимальных потребительских бюджетов, дифференцированных по основным социальным группам (однако хотя решение об этом было принято законодательно, реализовано оно не было).

Государство пыталось проводить целенаправленную и адресную политику по усилению социальной поддержки наиболее уязвимых слоев населения. Например, был установлен ряд льгот многодетным семьям, детям-сиротам, инвалидам; введены единовременные ежемесячные выплаты малообеспеченным группам населения дополнительно к действующим пособиям и компенсационным выплатам, размер которых неоднократно увеличивался; значительно повышены минимальный размер пенсии по старости, а также увеличены компенсационные выплаты всем пенсионерам.

С начала 1993 года в целях усиления социальной направленности проводимых мероприятий и предотвращения дальнейшего обвального обнищания ряда категорий населения правительство вернулось к идее использования прожиточного минимума в качестве социального норматива для обоснования поэтапного повышения минимальных размеров оплаты труда, пенсий, стипендий, социальных пособий и оказания социальной помощи малообеспеченным гражданам. Однако на практике это все еще не сделано, действует прежняя система. Например, в феврале, мае и августе 1993 года была проведена индексация минимального размера пенсий с учетом изменения индекса цен за IV квартал 1992 года, I и II кварталы 1993 года. Первоначально она увеличилась в 1,9 раза, и была установлена в феврале 1993 года на уровне 4275 руб. в месяц, с мая — 8122 рубля, а с августа — 14 620 рублей. В ноябре 1993 года указом Президента размер пенсий был увеличен еще на 11 700 рублей. В апреле 1993 года был введен новый минимум оплаты труда, равный минимальной пенсии. Однако в дальнейшем это соотношение было нарушено, и в июле новый минимум заработной платы (7740 руб.) был ниже минимальной пенсии (в ноябре разрыв между минимальной заработной платой и пенсией вырос еще больше, так как минимум зарплаты остался без изменений вплоть до декабря).

Вместе с этим правительство России пытается повысить роль республиканского (федерального) и территориальных фондов социальной поддержки населения в осуществлении эффективной адресной помощи особо нуждающимся гражданам (особенно ряду категорий престарелых и инвалидов). Оно рекомендовало Советам Министров (правительствам) республик в составе Российской Федерации, органам исполнительной власти в регионах в первую очередь разработать региональные программы социальной защиты населения на 1993 год, предусмотрев в них меры по предоставлению малообеспеченным гражданам материальной и натуральной помощи.

Однако политика в отношении бедности имеет все достоинства и недостатки государственной социальной политики в целом (если действия правительства в этом отношении можно назвать сознательной политикой). На протяжении 1992 года мы наблюдали уход государства из социальной сферы. Либерализация цен и сокращение государственных расходов на социальные программы были определены как важнейшие меры на пути финансовой стабилизации.

Однако завершение первого этапа финансовой стабилизации проявилось, в частности, в том, что, оказавшись перед проблемой выбора между гиперинфляцией и социальным взрывом, федеральное правительство, по существу, предпочло гиперинфляцию. Это предопределило характер мероприятий по социальной поддержке населения на ближайшую перспективу.

Несмотря на значительное количество различных указов и постановлений, действия федеральных властей в 1993 году по-прежнему носили рефлекторный характер. Принятие определенных мер было связано, как правило, не с проводимыми в экономике преобразованиями, а с требованиями отдельных социальных слоев и групп либо с популистскими целями. Многие мероприятия серьезно запаздывали. Практически полностью отсутствовали меры превентивного характера. Во многих случаях так и не была создана необходимая законодательная база (например в сфере занятости, миграции).

Некомплексность политики и дань популизму сформировали базу для противоречий между различными группами населения и сделали саму социальную политику крайне несимметричной. Думается, теперь особенно будет обостряться вопрос между финансированием государственных мероприятий, адресованных работающим и неработающим членам общества.

Проблемы контроля и регулирования процессов в социальной сфере усложняются еще и в связи с тем, что не решен принципиальный на данном этапе вопрос о разграничении функций в социальной сфере между федеральным правительством и местными органами власти. Соответственно, должны быть внесены изменения в бюджетную систему, достигнута договоренности по финансированию общегосударственных программ и, следовательно, по источникам и видам финансирования.

До сих пор центральная власть практически просто «сбрасывает» социальные функции на региональный уровень. Принять эти функции в полном объеме местные органы власти не готовы, но и не принять не могут, так как это связано непосредственно с населением, социальной стабильностью регионов и в конечном итоге с политической устойчивостью самих местных властей. Они начинают искать любые выходы из создавшегося положения: от полного отказа от социальных программ до введения необоснованных и неподкрепленных ресурсами местных форм социальной защиты. В результате региональная социальная политика вместо целенаправленности и адресности приобретает стихийный характер. Деятельность местных администраций ориентирована прежде всего на наиболее животрепещущие и социально обостренные проблемы населения. И именно проблемы обнищания начинают играть здесь наиболее существенную роль.

Борьба с обнищанием по традиции ассоциируется у нас в первую очередь с усилиями по удержанию цен на основные продукты питания (прежде всего на хлеб) или введением ежемесячных целевых дотаций для их приобретения. В некоторых областях еще сохраняется регламентация рынка основных продуктов питания. И хотя в конце 1993 года правительство пошло на то, чтобы отпустить цены на хлеб, традиции борьбы за удержание цен на региональном уровне в той или иной степени продолжают жить.

Попытки местных властей затормозить падение реальных доходов населения сталкиваются с финансовыми трудностями, в том числе с недостатком наличных денег. Выход из положения порой оказывается весьма далеким от традиционных методов финансовой стабилизации. В частности, значительно активизируются натуральные виды социальной помощи. Особое место в деятельности региональных органов власти в последнее время стали занимать меры оперативной помощи наиболее нуждающимся слоям населения. С этой целью создаются специальные отделы экстренной социальной помощи населению.

Однако все эти процессы и инициативы требуют особого анализа и согласованности с логикой реформ. Это означает, что необходима специальная, глубоко продуманная и органичная системе экономических преобразований программа преодоления обнищания населения. И воспринимать ее надо не как акт гуманности со стороны стоящих у власти, а как условие социального соглашения между всеми слоями общества, готовыми не только разрушать, но и созидать.