

М. М. Чернякова

Сибирская академия государственной службы
ул. Нижегородская, 6, Новосибирск, 630102, Россия
E-mail: mariamix@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА НА ПРИМЕРЕ ЧИТИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Рассмотрено одно из важнейших направлений в социальной политике при решении вопросов защиты личных доходов – поддержка беднейших слоев населения. Проанализирована социальная политика, направленная на уменьшение расслоения общества, выравнивание уровня жизни в различных регионах страны. Читинская область входит в группу относительно неблагополучных регионов. Сделаны предложения по повышению отдельных социальных показателей, которые находятся на невысоком уровне, и имеют ровные, хотя и довольно низкие оценки.

Одним из важнейших направлений в социальной политике при решении вопросов защиты личных доходов является поддержка беднейших слоев населения. Решающее значение в социальной защите этих слоев населения имеет развитая система денежных и натуральных пособий. Такая система существует во всех странах с рыночной экономикой и служит важным социальным амортизатором, смягчающим многие негативные последствия ее развития.

В настоящее время реальным инструментом социальной политики является прожиточный минимум. Приближение минимальных социальных гарантий к величине прожиточного минимума является одним из приоритетных направлений социальной политики государства. В этой связи особую важность приобретает работа по актуализации потребительской корзины, необходимой для установления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации.

Актуализация потребительской корзины обусловлена фактическими изменениями в потреблении малоимущего населения, связанными с расширением платности в отраслях социальной сферы, осуществлением мер по отмене льгот отдельным категориям граждан по оплате жилья и коммунальных услуг, бесплатному проезду на транспорте.

Для отнесения определенных категорий населения к числу имеющих право на получение социальной помощи используются показатели, определяющие уровень (порог) бедности. Бедность в социальной практике измеряется с помощью прожиточного минимума. Последний выражается в двух видах: социальный и физиологический минимум. Социальный минимум помимо минимальных норм удовлетворения физических потребностей включает затраты на минимальные духовные и социальные запросы. Он представляет собой совокупность товаров и услуг, выраженных в стоимостной форме и предназначенных для удовлетворения потребностей, которые общество признает необходимыми для сохранения приемлемого уровня жизни (при этом предполагается, что бедные имеют более или менее нормальные жилищные условия). Физиологический минимум рассчитан на удовлетворение только главных физических потребностей и оплату основных услуг, причем в течение относительно короткого периода (без приобретения одежды, обуви и других непродовольственных товаров).

В основе применяемого в России с 1997 г. физиологического минимума лежит набор из 25 основных продуктов питания, который рассчитывается исходя из годовых норм потребления, необходимых для мужчины трудоспособного возраста [1].

31 марта 2006 г. Президент РФ подписал Федеральный закон № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации». Изменения в потребительской корзине произошли главным образом в составе продуктов питания. Теперь в корзине больше мяса, рыбы,

молока, фруктов, сахара. Одновременно уменьшены нормы потребления хлеба, макаронных изделий, муки, крупы и бобовых. Такой набор продуктов рекомендован диетологами. Это повышает пищевую и биологическую ценность потребительской корзины. Основой для изменения минимальных наборов продуктов питания явились данные о фактическом питании населения Российской Федерации, полученные по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств за 1999–2001 гг., а также результаты эпидемиологических исследований питания и здоровья населения, основанные на оценке индивидуального потребления продуктов питания 11 тыс. человек.

Кроме того, использовались действующие в Российской Федерации нормы физиологических потребностей в пищевых веществах и энергии для различных групп населения, а также рекомендации Всемирной организации здравоохранения по потребностям человека в белке и энергии.

Внесение уточнений в минимальные наборы непродовольственных товаров осуществлялось на основе данных специального обследования, проведенного в 1 040 семьях Всероссийским научно-исследовательским институтом потребительского рынка и маркетинга, исходя из сформировавшихся особенностей потребления предметов гардероба и товаров общесемейного пользования, характерных для малоимущего населения, выявленных в ходе обследования.

Третья часть корзины – услуги. Новый закон внес в него два дополнения. В нем впервые учтено, что людям нужны еще театры, кинотеатры, музеи, выставки. В корзину отдельной строкой включены услуги культуры. Установлен «объем потребления» этих услуг на одного человека в размере 5 % от общей величины расходов на услуги. Иначе говоря, человек должен тратить на культуру 45,5 руб. в месяц. По мнению разработчиков закона, этих денег должно хватить на шесть посещений в год театров, кино, музеев. Появилась в законе и графа «транспортные услуги» для пенсионеров. Предусмотрено, что теперь они могут ежегодно совершать 150 поездок на общественном транспорте [2].

Таким образом, стоимость новой потребительской корзины в расчете на душу населения в целом выросла на 84 руб. и, по расчетам, составила 2 653 руб. Для трудоспособного населения она увеличилась на 72 руб., для пенсионера – на 100 руб., для детей – на 117 руб. Это совсем немного. И хотя новая потребительская корзина все-таки несколько подняла минимальные жизненные стандарты, тем не менее состав ее довольно беден. Занижено и стоимостное выражение содержимого корзины. В ней не учтены, к примеру, возросшие цены на услуги ЖКХ, транспорта, на лекарства. А заниженная стоимость корзины – это и заниженный прожиточный минимум, т. е. индекс, по которому определяют планку бедности.

Читинская область входит в группу относительно неблагополучных регионов. Где отдельные показатели находятся на невысоком уровне, но они имеют довольно ровные оценки. Читинская область является старейшей горно-рудной провинцией России. В настоящее время на Читинскую область приходится 100 % добычи урана для обеспечения сырьем атомных электростанций страны. На севере Читинской области расположено уникальное Удоканское месторождение разведанных запасов меди, платины, золота, железа, ванадия, ниобия, титана, коксующегося угля, калийных удобрений. По разнообразию ресурсов, их концентрации и богатству Удоканский минерально-сырьевой узел представляет собой огромное достояние не только Читинской области, но и всей России и может быть сравним только с Норильским. По запасам меди – это мировой гигант, занимающий вторую позицию в рейтинге международного Медного Клуба, а в Азии – основном импортере меди (Китай, Япония, Корея) – первую.

В последнее время стало очевидным, что при всей значимости для России западного направления, важнейшим резервом усиления внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности является восточное направление, где она через Читинскую область и Дальний Восток сохраняет прямой выход на мировой рынок. Через приграничный поселок Забайкальск Читинской области в настоящее время проходит до 60 % всех перевозок грузов между Россией и Китаем. В этом регионе сосредоточена также значительная часть основных экспортных ресурсов страны.

Однако современное состояние экономики и социальной сферы региона не соответствует его потенциальным возможностям. Экономическая реформа, связанная с переходом к рыночным отношениям, расширив права и полномочия региона в решении задач социально-эконо-

мического развития, не достигла намеченных целей. Экономическое и социальное положение в области в 1990-е гг. ухудшилось. Наряду с проблемами и трудностями, которые сложились в дореформенный период и не были решены в рамках централизованной плановой системы управления, возникли новые.

Анализ социально-экономической ситуации Читинской области показывает, что главные причины углубления кризиса производства и социальной сферы в области заключается в факторах макроэкономической несбалансированности российской экономики в процессе реформ. Негативно сказалось также ослабление поддержки ее экономики со стороны федерального правительства, неотработанность системы государственного регулирования развития субъектов федерации в условиях рынка. Все это не позволило администрации области самостоятельно справиться с возникшими в ходе реформ проблемами и стабилизировать обстановку.

Причины кризисных процессов заключаются в ускоренной либерализации экономики, во многом проведенной в неуправляемом режиме, жесткой денежной и финансовой политике без должного учета последствий их применения при узкоотраслевой специализации производства, большой удаленности от главных рынков, меньшей социальной защищенности населения.

По потреблению основных продуктов питания жизненный уровень населения области занимал одно из последних мест по стране. В 2000 г. 67 % жителей имели доход ниже прожиточного минимума, что в 3,5 раза превышает этот показатель в среднем по России (табл. 1–2) [3].

Величина прожиточного минимума в последние годы росла: только в 2005 г. – в 2,3 раза по сравнению с 2000 г. За последний год изменилось благосостояние населения, численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума составляет 27,3 %, данный показатель снизился по сравнению с прошлым годом на 1,5 %.

Среднедушевые доходы в области за последние пять лет превышают уровень прожиточного минимума, в 2005 г. данный показатель был выше прожиточного минимума почти в 2 раза (табл. 3), чего нельзя сказать о среднем размере назначенных месячных пенсий. До 2005 г. средний размер месячных пенсий был ниже прожиточного минимума, и только в 2005 г. он превысил размер прожиточного минимума, увеличившись на 13,5 %.

В зависимости от соответствия доходов прожиточному минимуму нуждающаяся часть населения имеет право на получение социальной помощи. При этом практикуется строго избирательный подход к определению лиц, действительно нуждающихся в этой помощи. В основе этого подхода лежат различные процедуры проверки, среди критериев которых – уровень дохода, размеры личного имущества, состояние здоровья, семейное положение и т. д.

Таблица 1

Величина прожиточного минимума (в среднем на душу населения)

Прожиточный минимум	2000	2001	2002	2003	2004	2005
В рублях в месяц	1276,9	1789,2	2170,8	2359,8	2597,6	2951,6
В процентах к предыдущему году	106,1	123,3	121,3	108,7	110,1	113,6

Таблица 2

Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в Читинской области

Численность населения	2000	2001	2002	2003	2004	2005
В тысячах человек	799,2	651,9	519,8	372,6	328,9	309,5
В процентах от общей численности населения	67,0	55,3	44,6	32,3	28,8	27,3

Таблица 3

Соотношение доходов с величиной прожиточного минимума в Читинской области, %

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Среднедушевой денежный доход	110,1	112,4	137,9	170,2	184,8	196,9
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	146,2	149,6	182,2	214,8	237,7	253,9
Средний размер назначенных месячных пенсий	77,4	79,7	84,1	90,9	96,7	109,3

На практике на местах используются несколько методик предоставления социальной помощи нуждающимся, апробированных в регионах. Применение этих методик позволяют сконцентрировать средства на защите наиболее социально уязвимых групп населения, материальной поддержке экономически несамостоятельных домохозяйств.

Методика регионального регулирования минимальных душевых доходов апробирована в Республике Коми. Она предусматривает установление гарантируемого душевого дохода. Главная характеристика – наиболее полный учет дохода, включая помимо денежных и натуральных его форм также и экономический потенциал семьи. Данная методика могла бы быть использована и в Читинской области для улучшения уровня жизни населения. Возможно использование в рамках действующего законодательства и других методик определения нуждаемости.

При всем различии форм организации адресной социальной помощи в регионах страны существует общий подход к решению таких вопросов, как выявление факторов реальной нуждаемости, поэтапный переход от оказания помощи отдельным категориям населения к помощи конкретным домохозяйствам с учетом проверки их нуждаемости, постепенный отказ от многообразных видов социальных льгот и выплат.

Основной целью социальной политики является уменьшение расслоения общества, выравнивание уровня жизни в различных регионах страны. В рыночной экономике влияние государства на уровень доходов носит посреднический характер, поэтому большое значение имеет создание с помощью экономической политики условий для повышения доходов населения.

Среди способов прямого воздействия на уровень доходов населения и их распределение основным является законодательное установление минимального уровня заработной платы. Она должна быть связана с прожиточным минимумом и, по крайней мере, равняться ему. В таком случае она послужит надежной основой построения системы оплаты труда. В условиях инфляции периодический пересмотр величины минимальной оплаты труда сможет компенсировать рост цен. Государство в условиях рыночной экономики влияет на уровень жизни населения через оплату труда занятых в государственном секторе. Заработная плата работников здравоохранения и культуры, государственных служащих должна быть существенно увеличена, приведена в соответствие с квалификацией. Причем в связи с дефицитом бюджета это повышение следует рассматривать как долговременную целенаправленную политику поддержания социальной сферы и систем управления [4].

С целью сдерживания инфляции нельзя допускать задержек выплат государством заработанных населением и предприятиями средств. Такая практика приводит к дестабилизации производства и банкротству потенциально эффективных предприятий, создает взрывоопасную социальную обстановку. Уровень пособий, выплачиваемых пенсионерам, инвалидам, матерям, воспитывающим детей, обязательно должен обеспечивать прожиточный минимум.

Особое внимание следует уделить повышению доходов занятых в сельском хозяйстве. Должна быть оказана поддержка предприятиям обрабатывающей промышленности в налаживании производства конкурентоспособной продукции. Большое значение имеет совершенствование налоговой системы с целью перераспределения налогового бремени на богатые слои населения.

Любое развитое общество должно обеспечить всем своим гражданам возможность получения жизненно важных социальных услуг, которые предоставляются учреждениями социальной сферы. Особенно важно сохранить доступность таких услуг в условиях дифференциации

доходов населения, гарантировать всем россиянам минимальный стандарт жилищных условий, примерно одинаковый стартовый уровень для молодежи, социальную защиту населения в экстремальных случаях. Только такие меры способны обеспечить необходимое качество рабочей силы.

Как и для большинства стран мира, для России борьба с бедностью сегодня – задача приоритетная и актуальная для общества и государства. Это не только внутренний долг, но и международные обязательства. Содержание и направленность программ борьбы с бедностью во многом будет зависеть от принципиально выбранной стратегии.

Первая состоит в том, что эффективная борьба с бедностью, исходя из мирового опыта, возможна только в условиях оживления национального производства и роста источников самообеспечения: труда и предпринимательства. Все экономические, финансовые и иные инструменты макроэкономической и региональной политики должны быть направлены на это оживление. Однако стоит подчеркнуть, что нет автоматической связи между экономическим и социальным прогрессом, важна политическая идеология: опора национального роста и развития либо на дифференциацию и конкуренцию в обществе и на активность частного капитала, либо на социальное рыночное хозяйство, государство благосостояния, социальное государство с высокой долей социальных вложений в человеческий капитал.

Другая стратегия борьбы с бедностью – введение пособий по нуждаемости для всех, не имеющих прожиточного минимума. Но этот путь – если его абсолютизировать – тупиковый и демотивирующий. Зачем работать за прожиточный минимум, если его можно получить в виде пособия? Он не учитывает не только неизбежного усиления и без того непомерной иждивенческой нагрузки на работающих, но и полное отсутствие средств на эти цели. Ведь речь идет о миллионах людей, а расходы даже на самых бедных составляют порядка 80–90 млрд руб. в год¹. Эффективная программа борьбы с бедностью в стране должна содержать три блока мер: по общему экономическому оздоровлению, по обеспечению общефедеральных гарантий человеку в области уровня жизни, по развитию низовой работы, связанной с оказанием адресной социальной помощи особо нуждающимся в социальной защите категориям граждан на территориях.

Следует различать категории «помощь бедным» и «борьба с бедностью». Это различные по содержанию понятия и, следовательно, различные программы действий. Первая связана с текущей поддержкой тех, кто в данный момент нуждается в жизненных средствах и представляет собой чисто распределительную проблему: выделение части национального дохода на соответствующие цели с разработкой наиболее эффективных программ доведения помощи до нуждающихся. Задачи здесь понятны: добыть нужные средства по всем возможным источникам (государственным, негосударственным, международным) и организовать наиболее дешевые и адресные каналы поддержки. Эффект – минимальное число голодных и неимущих, ограничение одно: ресурсы, причем невозобновляемые.

Вторая категория – «борьба с бедностью» – куда сложнее. Здесь не ограничишься раздачей средств, здесь нужны меры по сокращению численности бедного населения и предупреждению его увеличения, что и есть структурированная по группам и стратам социальная составляющая экономической политики, связанной с ростом доходов основной массы россиян на базе оживления национального производства и включения механизмов перераспределения в пользу менее обеспеченных слоев, охранительные меры для среднедоходных, чтобы они не пополняли армию бедных.

Что конкретно надо делать в экономике для повышения типичного уровня жизни – предмет особого рассмотрения. В данном контексте можно указать на проблемы, обозначающие единство экономического и социального: занятость, налоги, цены на товары и услуги, в том числе социальные. Лакмусовой бумажкой любых правительственных программ должно стать увеличение размеров и доли реальной заработной платы в ВВП (в зарубежных странах она составляет 50–60 %, у нас со всеми досчетами порядка 30 %, без средств на страхование). Создание

¹ В экономической литературе нет единого подхода к обоснованию данных о средствах, необходимых на снижение бедности через выплату пособия. Поэтому автор использует расчетные показатели на основе статистических данных.

необходимого стратегического пространства для труда во всех его формах (наемный, предпринимательский: кооперативный, фермерский, ремесленный, семейный и т. п.) позволит покончить с аргументом макрополитиков против роста личных доходов: «нет денег». Труд сам производит доходы на собственное содержание и еще на содержание общества и государства. Именно он является лучшим способом самозащиты, надо только сформировать справедливую стоимость труда, надлежащие стимулы, справедливые налоги и потребительские цены [5].

Факторы, связанные с совершенствованием механизмов распределения и перераспределения, необходимы для того, чтобы успешные результаты труда направить в пользу средне и малообеспеченного населения, поскольку богатые способны сами о себе позаботиться. Коренной вопрос данной сферы восстановления права человека на минимальные социальные стандарты потребления в широком наборе: от тепла, хлеба и лекарств до образования, медицины, жилья и средств коммуникации. Наиболее одиозные аспекты этих стандартов: минимум заработной платы и трудовая пенсия на уровне прожиточного минимума; построение заработной платы с учетом необходимости содержания ребенка; ликвидация государственной эксплуатации квалифицированного труда бюджетников в виде монопольно низкой цены их труда; введение минимального стандарта налогового вычета на уровне прожиточного минимума работника и его иждивенца; обеспечение доступности для населения товаров широкого потребления и социально значимых услуг.

Кстати, в цивилизованных странах, где в социально-экономической политике делается крен на способы личной самозащиты в противоположность методу государственной защиты, чрезвычайно поощряется зарабатываемость доходов с предоставлением льгот по налогам, развитие обязательного социального страхования, корпоративная (внутрифирменная) социальная политика, расширение третьего – некоммерческого – сектора общественных инициатив, участие граждан и бизнеса в благотворительности, заинтересованность всех членов общества в накоплениях и вкладах как источнике инвестиций. Именно это, в конце концов, способствует процветанию среднего класса и борьбе с бедностью. Напротив, эффективный подход к решению проблемы бедности предполагает комплексное решение – учет изменений, происходящих не только в ее зоне, но и в пограничной по материальной обеспеченности, и в общем уровне и образе жизни. Невозможно решить грандиозную общенациональную проблему борьбы с бедностью на основе изменений только одного из ее аспектов – системы социальной помощи.

Бюджет Читинской области долгое время складывался таким образом, что объем минимально необходимых расходов из года в год превышал источники собственных доходов, что требовало значительных (до половины общей суммы расходов) дотаций их федерального бюджета. Уменьшение размеров трансфертов, выделяемых из федерального бюджета, регулярное их секвестирование и задержка в перечислении средств подрывали общую устойчивость экономики. Указанные обстоятельства обусловили большую, чем в целом по Российской Федерации, глубину экономического кризиса.

Для преодоления сложившейся кризисной ситуации на основании распоряжения Правительства Российской Федерации была разработана Программа социально-экономического развития Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа до 2005 г., которая предполагала региональное развитие. В федеральной целевой программе предусматривались мероприятия, направленные в первую очередь на развитие производств, имеющих общегосударственное значение, и решение ряда неотложных социальных проблем. Наличие в области мощного уникального минерально-сырьевого потенциала, особо выгодное геостратегическое положение региона, общероссийская экономическая и оборонная значимость региона для России определяют не только региональное, но и федеральное значение задачи восстановления ключевых отраслей экономики, производящих конкурентоспособную, находящую спрос продукцию. Развитие в регионе горно-рудного и горно-металлургических комплексов промышленности позволили заменить аналогичные производства, расположенные за рубежом и в Восточно-Казахстанской области.

Основная цель Программы – стабилизация социально-экономического положения региона за счет опережающего развития базовых отраслей горно-промышленной специализации и на этой основе подтягивание и оздоровление ключевых отраслей экономики области, производящих конкурентоспособную, находящую спрос продукцию, – была выполнена. С помощью

Программы область осуществила развитие минерально-сырьевого комплекса с последующим подъемом других отраслей экономики за счет привлечения в регион финансовых ресурсов, снижения издержек производства.

Структурные сдвиги в промышленности региона постоянно происходят под воздействием рыночных факторов, позитивно или негативно влияющих на динамику производства на конкретных предприятиях, в результате чего индустриальная структура региональной экономики постепенно адаптировалась к современным условиям.

Вместе с тем эта адаптация осуществляется с большими трудностями при низкой инвестиционной активности и сниженном уровне производства, что не решает проблемы безработицы, недостаточной налогооблагаемой базы регионов, повышения технического уровня и эффективности производства, осуществления необходимых социальных программ. Сами процессы структурной перестройки в этих условиях не отличаются стабильностью, чрезмерно зависят от текущей конъюнктуры и не всегда соответствуют долговременной стратегии социально-экономического развития страны.

Анализ изменений в уровне жизни населения России в целом и Читинской области в частности за последние годы показал, что сохранение низкого жизненного уровня большинства населения блокирует ее экономическое развитие, усугубляет ее социально-политическую нестабильность. Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации «Российская Федерация – это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»². Социальное государство обязано проводить активную государственную социальную политику, направленную на обеспечение своим гражданам важнейших социальных прав, к которым относится право на труд и его достойную оплату, на жилье, образование, охрану здоровья, на социальное обеспечение и др., иначе говоря, на определенный уровень благосостояния.

В этой связи важнейшее теоретическое и практическое значение приобретает разработка и реализация государственной политики по профилактике и сокращению бедности в современной России. Усиление неравенства и нищеты препятствует развитию внутреннего рынка России, формированию среднего класса, т. е. платежеспособного большинства населения. Здоровый и устойчивый рост экономики не может опираться только на богатое и сверхбогатое население в условиях массовой бедности.

Главным фактором, определяющим высокий уровень бедности в России, является низкая заработная плата, не обеспечивающая реализацию воспроизводственной и стимулирующей функций оплаты труда. Сегодня даже средняя заработная плата не обеспечивает нормальные условия воспроизводства работников и членов их семей и скорее выполняет роль социального пособия. Отсутствие нормальных экономических условий жизнедеятельности значительной части населения страны снижает качество человеческого капитала.

Именно бедность определяет ограниченность доступа значительной части населения нашей страны к ресурсам развития – высокооплачиваемой работе, качественным услугам образования и здравоохранения, возможности успешной социализации детей и молодежи. Низкий уровень доходов значительной части семей в сочетании с чрезмерной поляризацией доходов обуславливает социальный разлом общества, вызывает социальную напряженность, препятствует успешному развитию страны, определяет демографический кризис и кризисные процессы в семье и обществе.

Политика распределения доходов населения должна быть направлена, прежде всего, на восстановление роли оплаты труда как основного источника денежных доходов населения и важнейшего стимула трудовой активности граждан.

Список литературы

1. *Бассаробов В.* Корзина для нищего // Парламентская газета. 2006. 28 апр.
2. *Уровень бедности и глубина бедности* // Население и общество. 2006. № 196.
3. *Читинская область в цифрах* / Читинский областной комитет государственной статистики. Чита, 2006.

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

4. Зубаревич Н. Линия разрыва // Профиль. 2006. № 38.
5. Пятунина Е. Ловушка бедности. Всемирный банк представил новые исследования бедности в России и СНГ // Российская газета. 2006. 28 окт.

Материал поступил в редколлегию 17.08.2007

M. M. Chernyakova

Especially Realization of the Social Politics Trends of the State as in Chita Region

One of the most important trends in the social politics when solving the problems of personal income protection is the support of the poorest population. The main goal of the social politics is the decrease of the society stratification, the equalization of life level in different regions of the country. Chita region belongs to the group of relatively poor regions where some social indicators are on the low level, they have rather consistent but low estimates.