ПОЛІС

Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Н. М. Давыдова

Бедность и проблемы реформирования социальной политики

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Bednost_reforms.pdf

Перепечатка с сайта Института социологии РАН http://www.isras.ru/

URL:http://www.civisbook.ru

4. Бедность и проблемы реформирования социальной политики

Основными параметрами социальной сферы, на которые необходимо ориентироваться при разработке и проведении любой социальной политики, являются ситуация с занятостью, обеспечивающей доходы населения, и с бедностью, которая генерируется недостатком этих доходов. Все остальные сектора социальной сферы производны от первых двух, поскольку полноценная занятость предоставляет человеку возможность обеспечить не только собственные потребности и потребности своей семьи, но и – через налоги – социальные нужды всего общества. Бедность, как основной «социальный груз», в случае выхода из-под контроля, способна нанести серьезный удар по социально-экономической и политической стабильности общества. Поэтому задачи роста благосостояния и улучшения качества жизни россиян напрямую связаны не только с сокращением доли слабых и социально ущемленных групп, но и с одновременной поддержкой наиболее активных, квалифицированных, инициативных членов сообщества и создания для них благоприятных условий и возможностей.

Чтобы понять, как лучше решать эти две задачи, надо, прежде всего, найти ответ на следующие вопросы. Почему люди оказываются в бедности и как общество воспринимает бедных? Считают ли россияне, что бедным необходимо помогать или склонны перекладывать вину за сложившееся положение на самих бедных? Как реализуется поставленная федеральной властью еще несколько лет назад задача сокращения числа бедных вдвое – до 10—12% населения? Это важно знать для того, чтобы властные структуры смогли ориентироваться на тот или иной способ борьбы с бедностью, поскольку достижение консенсуса в отношении к данной проблеме между чиновниками и гражданами способно существенно повлиять на эффективность предпринимаемых мероприятий.

Именно поэтому в нашем исследовании россиянам задавался вопрос: «Если среди людей из Вашего ближайшего окружения (родственники, знакомые, соседи, друзья) есть те, кого Вы могли бы назвать живущими за чертой бедности, то каковы причины их нынешнего тяжелого положения?». Только 15% опрошенных заявили, что им не приходилось сталкиваться с такими людьми в своем ближайшем окружении. Остальные ответы условно можно разделить на три большие группы: 1) бедность как результат социально-экономических условий; 2) бедность как следствие семейно-ситуационных проблем; 3) бедность как индивидуальная особенность людей и их собственный выбор.

Большинство россиян полагают, что их знакомые оказались в бедности в результате экономических реформ, повлекших за собой безработицу (36%), нестабильное материальное положение, вызванное невыплатой заработных плат или задержкой пенсий (30%), сокращение социальных гарантий и фактический отказ государства от социального обеспечения нуждающихся (37%).

Тем не менее респонденты понимали, что в подобных экономических условиях оказались многие, но при этом не все скатились за черту бедности. Наличие определенных характеристик увеличивало для некоторых россиян риск обнищания. Среди них – плохое здоровье (38%), низкий образовательно-квалификационный уровень (21%), проживание в бедном регионе (21%), наличие большого числа иждивенцев (17%). Помимо этого многие россияне оказались в бедности в силу неблагоприятного стечения обстоятельств, связанных как с их личными неурядицами — семейными несчастьями (25%), отсутствием поддержки со стороны родственников, друзей (14%), так и с низким уровнем жизни их родителей и стартовой нехваткой необходимых ресурсов выживания (17%).

Среди причин скатывания в бедность были названы такие индивидуальные особенности людей, как алкоголизм и наркомания (32%), лень, неприспособленность к жизни (17%), нежелание менять привычный образ жизни (15%). Еще 8% населения посчитало, что бедным просто не повезло.

Анализ показывает, что ни социально-экономические условия, ни семейно-ситуационные проблемы, ни индивидуальные особенности людей не могут претендовать на роль главной, определяющей причины расслоения на бедных и благополучных. Этих причин множество, и зачастую они переплетаются в судьбе конкретного человека самым

неожиданным образом. Поэтому и отношение к бедности, и ее сущность в России далеко неоднозначны.

В настоящее время не менее трети россиян живут за порогом или на грани бедности. О подобном уровне жизни свидетельствуют не только их низкие доходы, но и имущественный потенциал, структура потребления, доступные им ресурсы. Следует отметить, что в состоянии крайней бедности, глубокой нищеты (1-я страта) пребывает около 7% населения (положение этих людей практически безысходно, поскольку они, по сути, являются социальными изгоями или современным российским андерклассом со всеми присущими ему негативными характеристиками). Еще 14% бедных (2-я страта) фактически также прочно «застряли» в этом состоянии. Кроме того, 17% населения (3-я страта) пребывает в зоне постоянного риска бедности, хотя пока им удается удерживаться «на плаву», балансируя на грани бедности и малообеспеченности. Причем обе группы бедных за последние 3 года остаются неизменными по численности, а «группа риска» даже несколько выросла.

Очевидно, что в этих условиях меры, направленные на борьбу с бедностью, должны учитывать сложившуюся дифференциацию внутри самих бедных. С одной стороны, бедность необходимо рассматривать как устойчивое гомогенное состояние определенной доли населения (а в этом состоянии, как показано выше, пребывает каждый пятый россиянин), а с другой – как социальную проблему, чреватую серьезными рисками для тех, кто пока не переступил, но при определенных условиях рискует переступить опасную черту, учитывая, что риск этого, несмотря на рост доходов населения, становится реальностью для все большего числа россиян за счет исчерпания во многом сохранившихся еще с советских времен ресурсов домохозяйств.

Весной 2006 г. среднедушевой (медианный) доход россиянина, по самооценкам респондентов, составлял примерно 3500 руб. в месяц. При этом доходная обеспеченность могла варьироваться, но главное здесь – это существенная межрегиональная и поселенческая дифференциация доходов. Если в столичных регионах среднедушевые доходы находились на уровне 8000—9000 руб., то жители села в среднем располагали не более чем 2800 руб., жители малых городов – 3500 руб., жители крупных областных центров – 5000 руб. на члена семьи ежемесячно. К числу наиболее бедных регионов, по уровню доходов, традиционно принадлежат Юг, Северный Кавказ, Центральное Черноземье, Поволжье.

Доходы бедных отставали от среднероссийских примерно на 1000 руб. на человека в месяц, то есть составляли около 2500 руб. в среднем, доходы пограничной группы, рискующей оказаться в бедности, – 3000 руб. Сильнее всего доходы бедных отстают от средних в крупных промышленных городах (в Москве, например, фактически в два раза, в областных центрах – в полтора). В то же время в малых городах и на селе, где помимо денежной составляющей важна их натуральная составляющая, это отставание менее заметно, хотя также присутствует (от 500 до 1000 руб на члена нуждающейся семьи ежемесячно). То есть и в случае с реальной бедностью, и в случае с группой риска мы имеем дело с социальной группой, живущей в условиях постоянного дефицита денежных средств.

Российская бедность наделена определенными чертами, формирующими ее общий портрет. Так, до 40% российских бедных в возрасте старше 60 лет. Если в столице и крупных областных центрах в глубокой бедности пребывает или рискует оказаться в ней в ближайшее время каждый третий пенсионер, то в малых городах и на селе – это каждый второй житель преклонного возраста. При рассмотрении поселенческого среза выявляется тенденция бедности концентрироваться в российской глубинке. Если жители крупных городов оказываются в крайней нужде в 11—13% случаев, то в малых городах и на селе реальная бедность затрагивает 20—30% населения. Учитывая долю населения, которая балансирует на пороге бедности, ситуация в российской деревне складывается критическая, поскольку до 50% жителей сел обладают крайне низкими жизненными стандартами (в городах это не более трети опрошенных) (рис. 19).

Как видно из рисунка 19, было бы неверно утверждать, что в бедности оказываются в основном экономически неактивные члены российского общества, которые не могут обеспечить себе нормальный уровень доходов по причине возраста (пенсионеры) или плохого здо-

ровья (инвалиды), а также жители российского села. Бедность, хотя и в разных масштабах, затронула многих россиян, независимо от возраста и места проживания. Что касается тех, кто рискует в скором времени оказаться в бедности (а это еще 10—15% населения), то в данном случае возрастная и поселенческая ситуация имеет обратный знак. Представители молодого и среднего поколений (до 40 лет) составляют более трети группы риска, причем чем крупнее населенный пункт, тем эта доля выше (например, в мегаполисах доля лиц до 40 лет, пребывающих в «зоне риска» бедности, составляет 54% респондентов).

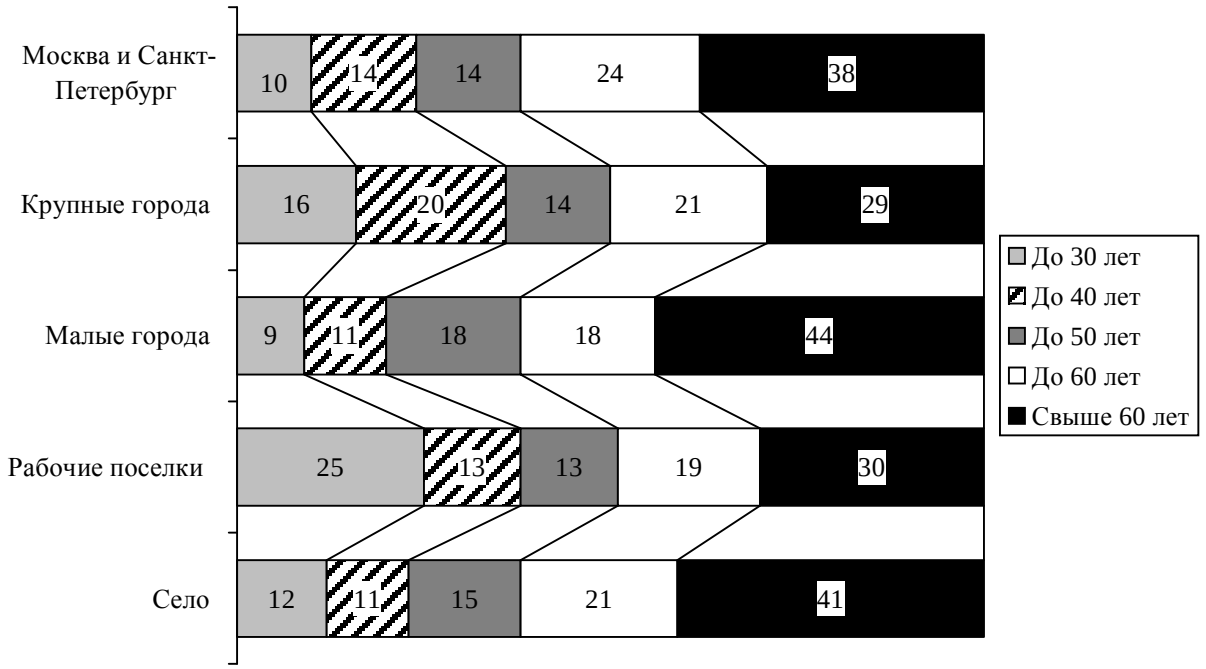

Рис. 19. **Распределение бедных по возрастам в разных типах поселений, %**

Таким образом, российскую бедность необходимо рассматривать не только в возрастном и поселенческом контексте, как это зачастую принято при разработке тех или иных мер социальной политики, но и ясно представлять себе социально-профессиональные, квалификационные, образовательные характеристики тех россиян, которые не в состоянии самостоятельно выбраться из бедности, несмотря на экономически активный возраст. Без этого портрет российской бедности будет неполным, а любые меры борьбы с этим явлением – недостаточно эффективными.

Исследование показывает, что в бедности одними из первых оказываются люди с низким образовательным и квалификационным уровнем. Каждый четвертый бедный не имеет полного среднего образования, и только каждый десятый обладает дипломом вуза. В целом более половины бедных не имеет никакого специального профессионального образования (на фоне трети населения в целом и только каждого десятого респондента из средних и обеспеченных слоев).

Социально-профессиональная структура экономически активного населения, пребывающего за чертой бедности, также обладает рядом особенностей. Во-первых, это крайне низкая доля специалистов (не более 12—15%) при заметном преобладании представителей рабочих специальностей, причем не самой высокой квалификации. Каждый четвертый работающий бедный – это подсобный рабочий, занятый ручным физическим трудом (в среднем по массиву – 10%). Всего доля рабочих среди экономически активных бедных составляет 62% при 43% в среднем по массиву. Рискуют оказаться или уже пребывают в бедности и многие работники сферы услуг и торговли низшего звена, то есть продавцы, грузчики, убор-

щицы и другой обслуживающий персонал многочисленных торговых точек и фирм-однодневок. Причем тип собственности предприятия, на котором заняты низкоквалифицированные работники, в настоящее время заметной роли не играет. Среди бедных, так же как и среди представителей более благополучных групп населения, удельный вес государственных и частных предприятий, где респонденты получают основной доход, практически равен.

Каково же положение российских бедных и в чем на сегодня состоят их основные проблемы (табл. 3)?

Таблица 3

Неудовлетворенность российских бедных различными сторонами их жизни по сравнению с населением в целом, %

Сферы жизни	*Нищие (1 страта)*	*Бедные (2 страта)*	*«Группа риска» (3 страта)*	*Население в целом*
Плохая материальная обеспеченность	71	59	52	**33**
Плохое здоровье	43	31	21	**17**
Плохая ситуация на работе	33	23	14	**12**
Невозможность реализовать себя в профессии	46	34	26	**22**
Невозможность получения необходимого образования и знаний	52	36	32	**23**
Проблемы с жильем	39	23	23	**16**
Плохое питание	41	22	17	**10**
Проблемы с одеждой	55	40	28	**18**
Плохие возможности досуга	61	44	42	**33**
Плохие возможности отдыха	68	58	52	**41**
Проблемы с общением	11	16	9	**7**
Неудовлетворенность статусом в обществе	46	25	24	**16**
Неудовлетворенность жизнью в целом	34	23	16	**10**

Как видим, среди бедных, и особенно той их части, которая опустилась до уровня нищеты, крайне актуализированы не просто проблемы нехватки денежных средств, но и неудовлетворенности базовых, жизненно важных потребностей – в полноценном питании, одежде, жилье. Плохое материальное положение отмечается бедными в два раза чаще, чем населением в целом (эта проблема касается многих россиян, но дело здесь в степени ее остроты). Исходя из этого, нуждающаяся часть населения просто вынуждена сосредоточиваться в основном на проблемах текущего выживания. Если в зоне риска бедности степень неудовлетворенности качественной стороной жизни – возможностями хорошей работы, самореализации, разнообразием досуга и отдыха, пока не слишком расходится с мнением по этому поводу у населения в целом, то по мере снижения уровня жизни эти проблемы становятся все неразрешимее. Исследования показывают, что бедные теряют надежду и сознательно отказываются от удовлетворения многих потребностей, реализация которых стала им недоступна.

В самом бедственном положении находятся те, кто перешагнул черту нищеты – у них в результате чрезмерной депривации начинают прослеживаться черты глубокой социальной эксклюзии. Их возможности сильно сужены, они недоедают, практически в половине случаев живут в неудовлетворительных жилищных условиях, у них плохое здоровье, они недовольны своим положением, статусом в обществе, тем, как складывается их жизнь. Беднейшая часть населения практически утратила не только возможности, но и надежду улучшить собственное положение. Каждый третий российский бедный не обладает никаким стратегически значимым имуществом (квартира, дача, участок земли), которое можно было бы использовать для улучшения материального положения. По каким-то причинам (возможно, из-за страха

перед резким ростом жилищно-коммунальных платежей) нуждающееся население предпочитает оставить собственное жилье в муниципальной собственности и гораздо реже, чем население в целом, использовало возможность бесплатной приватизации. Около 40% бедных не являются собственниками жилья, в котором они проживают, в отличие от 25% для россиян в целом, и это при высокой доле среди них сельских жителей, проживающих, в основном, в собственных домах. Но если сельские бедные, по меньшей мере, обладают хотя бы участком земли, позволяющим обеспечить пропитание при отсутствии денежных средств, то городские бедные в 90% случаев не имеют даже садово-огородного участка.

Те же тенденции, но пока не столь ярко выраженные, прослеживаются и у населения России, которое балансирует на грани бедности, рискуя оказаться за ней в ближайшее время, если не будут предприняты специальные меры, сдерживающие дальнейшее падение их уровня жизни. Почти каждый третий из них заявляет о том, что не в состоянии ничего дополнительно предпринять, чтобы улучшить свое положение самому (в отличие, например, от каждого десятого представителя 4-й страты, которые в большинстве своем тоже не могут похвастаться приемлемым уровнем благосостояния). В условиях, когда решение целого ряда социальных проблем (прежде всего связанных со здоровьем, образованием, жильем) планируется частично перенести на плечи самого населения, предлагаемые реформы практически полностью исключают значительную долю россиян из сферы доступа к удовлетворению насущных, жизненно важных потребностей.

Бедные, обладая заведомо низкими стартовыми возможностями (не только по причине отсутствия значимых ресурсов, но и по причине их низкой функциональной грамотности, плохой информированности и недостаточного уровня образования), зачастую не в состоянии самостоятельно планировать свою жизнь и просчитывать угрожающие им социальные риски. Так, 58% бедных ничего не знают о проводимой в стране пенсионной реформе (причем как сами пенсионеры, так и представители экономически активных возрастных групп); 48% не информированы о переменах в образовательной системе; каждый пятый не понимает, что будет происходить в сфере здравоохранения и в чем суть предлагаемой жилищно-коммунальной реформы. Как показало исследование, степень информированности о реформе социальной политики, проводимой в стране, у респондентов из средних слоев на порядок выше.

До 70% бедных не знают, что в марте 2005 г. вступил в силу новый Жилищный кодекс (в средних слоях об этом не знала только треть опрошенных); половина бедных ничего не знает о такой форме организации медицинского обслуживания, как добровольное медицинское страхование (по сравнению лишь с каждым пятым представителем средних слоев), и до 60% остро нуждающихся россиян (что практически в два раза чаще, чем в средних слоях) не понимают сути предложенных Президентом новых национальных проектов в социальной сфере, хотя, казалось бы, в первую очередь должны быть информированы о них социально незащищенные слои населения.

Динамика материального положения бедных за последние 2—3 года носит явно негативный характер (46% отмечают его ухудшение и только 6% считают, что их жизнь начинает налаживаться), то есть поставленная Президентом РФ задача борьбы с бедностью не приводит ни к сокращению их числа, ни к уменьшению глубины бедности. Вера бедных в то, что в ближайшем будущем у них появятся лучшие перспективы, постепенно утрачивается – на улучшения в будущем надеются только 14% из них в отличие от каждого третьего россиянина, а 40% продолжают ждать дальнейших ухудшений (по массиву в целом – 25%). Похожая ситуация складывается и в зоне риска бедности. Скепсис в этой области характерен не только для бедных: 16% населения России считают, что за последнее время ситуация с бедностью в стране улучшилась, в то время как каждый третий опрошенный уверен, что благосостояние населения падает и бедность растет. Среди самих бедных эта убежденность еще более выражена. Свои шансы устроиться на хорошую работу по месту жительства бедные оценивают более чем критически (по сути, только десятая их часть верит в шансы успешного трудоустройства). В результате бедные не в состоянии сами обеспечить себя и свои семьи, проникаются фаталистическими настроениями и «патерналистскими ожиданиями», которые в их ситуации невозможно считать «иждивенчеством».