

*Жумаева Р.*

**БЕДНОСТЬ КАК УГРОЗА УСТОЙЧИВОСТИ СИСТЕМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*R. Zhumaeva*

**POVERTY AS A THREAT TO STABILITY SYSTEM PUBLIC ADMINISTRATION**

УДК: 095.947.1771.081

*В статье дается понятие о бедности, и она рассматривается как угроза устойчивости системы государственного управления.*

*The article presents the concept of poverty, and it is regarded as a threat to the stability of the system of government.*

Вопросы человеческого и социального развития, включая повышение качества жизни населения и снижение уровня бедности, занимают центральное место в государственной политике Кыргызской Республики. Такой подход определен в Стратегии развития страны до 2011 года (СРС).

Реализация министерствами и ведомствами вышеприведенных программных установок оставляет желать лучшего. В результате складывается тревожная ситуация, когда состояние бедности, и в особенности процессы, вызванные ею, приводят к формированию недовольства и **озлобленности** населения в отношении всей системы государственного управления. Таким образом, на смену конфликтам, вызванным земельным, водным, межэтническим и другим локальным основаниям, придут конфликты, основанные на недовольстве системой госуправления.

Следует отметить, что дифференциация уровня жизни так же, как и бедность, существовали в Кыргызстане до провозглашения независимости в 1991 году - в советское время. Однако на фоне всеобщей "уравниловки", невысокого уровня жизни, общей для всех проблемы товарного дефицита, и относительно малой численностью состоятельных людей бедность воспринималась менее болезненно, чем сейчас. В советскую эпоху бедные образовывали группу, отличавшуюся низким достатком, но при этом не отличавшуюся от большинства населения особым режимом воспроизводства жизнедеятельности и доступом к социальным услугам.

С провозглашением независимости страны, ситуация не изменилась для "простого населения" большинство из которого как ничего не имело, так и не стало иметь. Напротив, произошла утрата механизмов социальной защиты и адаптации. В результате выросли социальные диспропорции, и соответственно выросла и социальная напряженность. Следует отметить, что такая система не могла устраивать тех, кто не адаптировался к ней, и чье социальное положение существенно ухудшилось, так и тех, кто уже был готов к свободной конкуренции в новых условиях и кому мешали кланово-корпоративные механизмы.

Накопление недовольства и рост неадекватности элит стали первопричиной "цветных революций" в

Грузии, Украине и Кыргызстане. При этом "революций" в традиционном понимании этого термина как смены общественного строя (или смены формы политического режима), ни в Украине, ни в Грузии, ни в Кыргызстане не было. Происходила даже не смена элит (те, кто приходил к власти, тоже были частью элиты), а смена высшего государственного руководства.

В этой связи отметим, что в стране уже сложился особый режим воспроизводства жизнедеятельности бедных. Для преодоления сложившейся социальной диспропорции необходимо более детально рассмотреть вопросы состояния бедности и определения уровня бедности, и на основе полученных результатов разработать систему мер экономического и социального характера. Рамки данной статьи не позволяют произвести подробный и детальный анализ. Однако приведенные в статье положения могут стать основой "для разработки действенных и эффективных мер по снижению возможных угроз системе государственного управления.

Во "Втором отчете о прогрессе в достижении Целей развития Тысячелетия в Кыргызской Республике" отмечалось, что Кыргызстан достиг существенного прогресса в сокращении бедности, в том числе крайней бедности. В частности, в стране достигнута одна из целей развития тысячелетия по сокращению уровня крайней бедности на половину (50%) к 2015 году. При этом в данном отчете при позитивной оценке динамики сокращения бедности отмечено, что уровень бедности еще значителен, даже с учетом того, что черта бедности, используемая в Кыргызстане, находится на очень низком уровне.

Если обратиться к данным Национального статистического комитета, то сложившаяся ситуация такова: в 2010 г. в целом по стране уровень общей и крайней бедности сократился, с 35 до 31.7% и 6.6 до 6.1% соответственно.

При этом следует обратить внимание на следующие моменты:

1. Динамика снижения крайней бедности замедляется.
2. При сохранении тенденции к снижению уровня бедности в Кыргызстане, по данным Нацстаткома в 2010 году за чертой бедности проживали 1 млн. 672,4 тыс. человек, из которых 74,3 процента являлись жителями сельских населенных пунктов. Таким образом, в стране все еще функционирует особый режим воспроизводства, жизни и деятельности бедных. Крайне бедные все реже переходят в группу общей бедности.
3. Изменилась тенденция по уровню бедности в региональном аспекте. Так, по данным Национально-

го статистического комитета КР в 2010 г. был отмечен рост уровня общей бедности в Иссык-Кульской области на 13,7 процентных пункта, в г. Бишкеке на 10,2, Таласской области на 7,7, и в Чуйской области - на 0,8 процентных пунктов. В результате наибольший уровень общей бедности отмечается в таких регионах как Иссык-Кульская, Таласская и Нарынская область.

4. Как отмечает Нацстатком, процесс снижения бедности неустойчив из-за высокой плотности населения, находящегося за чертой бедности. В этой ситуации существенное влияние на динамику бедности оказывает уровень инфляции и его изменения.

5. Уровень глубины и остроты бедности увеличился.

Также необходимо принимать во внимание тот факт, что бедность имеет различные аспекты, которые включают особенности женской и детской бедности, существенные различия, как в динамике, так и в причинах возникновения городской и сельской бедности. Так, например, по оценке Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в Кыргызстане около 40% детей живут за чертой бедности. По данным Департамента по защите детей, это составляет примерно 900 тысяч детей. Также, по данным ЮНИСЕФ, около 40 тысяч семей не имеют свидетельств о рождении детей, отмечается высокий уровень материнской и детской смертности, растет число детей в детских домах и интернатах.

Важно также иметь в виду то, что сложившиеся методы борьбы с бедностью не всегда учитывают такие факторы, как жилищные условия, здоровье, доступ к образованию, социальному обслуживанию, доступ к финансовым ресурсам. В результате из поля зрения политик по сокращению бедности могут выпасть такие существенные моменты, которые во многом усугубляют и усиливают ситуацию с бедностью, как проблемы здоровья, стоящие перед бедными людьми, что может быть связано к примеру, с отсутствием доступа к чистой питьевой воде. Не последнюю роль играет плохое качество жилья у бедных слоев населения, отсутствие реальных возможностей повысить свой доход за счет развития доходоприносящей деятельности и другие.

Обследование имеющихся данных социально-экономического развития страны показало, что на уровень бедности в каждой области страны влияет совокупность всех факторов экономической деятельности. Зачастую, всплески пика и спада уровня бедности совпадают с ростом или спадом торговой активности, например, закупки фасоли в Таласской области, или с динамикой поступления денежных переводов из-за пределов Кыргызстана. Подобные совпадения трактуются как основная причина сокращения уровня бедности или наоборот, роста. При этом, многими исследователями отмечалось, что большая часть поступающих денег тратится на продукты питания.

Имеющаяся неустойчивость процесса снижения бедности, ее зависимость от динамики роста инфляции, которая в свою очередь зависит от роста цен на коммунальные услуги, обуславливают необхо-

димость разработки дополнительных мер по социальной защите населения, принятия мер по стимулированию активности бедных слоев населения, усилению адресности социальной помощи.

В Советском Союзе не разрабатывались специальные стандарты для уровня бедности. В 1920-е годы для измерения необходимого минимального стандарта потребления рассчитывались минимальные потребительские бюджеты. Если их величину использовать в качестве черты бедности, то в 1967-68 гг., по некоторым оценкам, доходы 35-40% населения СССР были ниже этой черты. Этот же критерий - минимальный потребительский бюджет - использовался при выявлении численности малоимущего населения в 1989 году. Тогда их насчитывалось примерно 40 млн. человек, или 14% населения СССР. Значительная часть из них приходилась на районы с большим количеством многодетных семей – Среднюю Азию и Кавказ.

В мировой практике, при определении черты уровня бедности используются разные подходы.

При определении уровня бедности в Целях развития тысячелетия 2000 года использовался критерий для африканских и южно-азиатских стран. На тот момент международная черта бедности была установлена в размере 1,08 доллара США в день согласно паритету покупательской силы (ППС) 1993 года.

Также существует критерий Всемирного банка для стран с переходной экономикой, где черта бедности задается величиной ежедневного дохода в 4 доллара США.

Большинство стран, в качестве порогового значения черты бедности, используют размер минимального потребительского бюджета.

В Кыргызстане широко использовались три методики определения бедности:

- методика Национального статистического комитета Кыргызской Республики;
- методика Министерства труда и социальной защиты Кыргызской Республики;
- методика Программы сокращения бедности ПРООН.

Более подробно рассмотрим методику Национального статистического комитета Кыргызской Республики. Нацстатком занимается измерением бедности в масштабе страны с применением объективных подходов, основанных на измерении доходов, расходов и потребления населения.

При этом исходной информацией являются данные выборочного обследования бюджетов 5016 домашних хозяйств, которые представляют репрезентативную выборку, отобранную с использованием вероятностного метода. Уровень бедности в Кыргызской Республике оценивается с использованием метода абсолютной черты бедности, которая рассчитывается на основе фактического потребления домашними хозяйствами товаров и услуг.

При определении стоимости продовольственной корзины используется метод удельного веса продуктов питания, согласно которому вначале определяет-

ся структура потребления для группы семей с небольшим достатком (3-5-децильные группы), а затем оценивается стоимость фактического продовольственного набора, при котором достигается установленный уровень потребления пищевой энергии (2100 ккал). Стоимость рассчитанной продовольственной корзины используется ИСК в качестве крайней черты бедности.

Относительно непродовольственных товаров и услуг во избежание произвольных суждений о нормах потребности в одежде, жилье или транспорте, используется подход, основанный на данных опроса домохозяйств. Рассчитывается доля затрат на непродовольственные товары и услуги в общих расходах у базовой группы домохозяйств, где затраты на потребление продуктов питания находятся около крайней черты бедности.

С учетом того, что потребление продуктов питания этими базовыми семьями близко к физиологическому минимуму, предполагается, что все непродовольственные расходы таких домохозяйств являются, безусловно, необходимыми.

Впервые черта бедности в Кыргызской Республике была определена по результатам выборочного обследования по "Мониторингу бедности" за 1996 г. обследования бюджетов домашних хозяйств за 2000 г. и, по итогам интегрированного обследования бюджетов домашних хозяйств и рабочей силы за 2003 г. В дальнейшем черта бедности ежегодно индексируется с учетом индекса потребительских цен.

По итогам 1 полугодия 2010 года, как отмечает Нацстаткомитет КР, минимальная потребительская корзина в Кыргызстане составила 3693 сом. При этом для трудоспособного населения данный показатель составляет 4082 сом, для пенсионеров - 3 208 сом, а для детей - 3 158 сом.

По расчетам Нацстаткома, в 2010 году в месяц житель Кыргызстана в среднем тратил 302,01 сом на покупку хлеба, 85,78 сом - на картофель, 335 сом - на овощи, 295,32 - на фрукты и ягоды, 83,8 - на сахар, 537,09 - на мясо, 65,26 - на рыбу, 477,3 - на молоко, 71,95 - на яйца и 84,23 - на растительное масло. Кроме того, 607,93 сом - на непродовольственные товары, 652,99 - на оплату услуг и 70,18 сом - на налоги, сборы и платежи.

В тоже время, в российской "потребительской корзине" насчитывается 450 наименований продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. А в европейских странах и США - достигает более 1000 наименований.

Официальный критерий определения бедного населения в Кыргызстане подвергается критике по ряду направлений: методы оценки величины доходов, концепция дохода, отсутствие учета размера семьи при сравнении доходов семей и др. Так например, по данным Национального статистического комитета КР, за полгода 2010 года среднестатистический кыргызстанец зарабатывал в месяц 6 844 сом, темп роста экономики, по сравнению с аналогичным периодом 2009 года, составил 136,1 %. Однако в этой цифре "сидят" и банковские служащие, средне-

месячная заработная плата которых составляет 15 тысяч 678 сом, и чиновники, чья зарплата выросла за те же полгода более чем на 50%.

В этой связи, многие специалисты предлагают использовать другие величины, например, учитывать размер семьи при сравнении доходов, дифференциацию по расходам мужчин и женщин, уровню региональных цен и др.

Актуальность пересмотра методик определения уровня бедности видна на следующем примере. Возьмем домохозяйство в составе четырех человек. В 2010 году минимальная потребительская корзина трудоспособного составила 4082 сом, пенсионера - 3 208 сом, а детей - 3 158 сом. Средняя цифра минимальных расходов на потребительскую корзину составит  $4082 \text{ с.} + 3208 \text{ с.} + (3158 \text{ с.} \times 2 \text{ детей}) = 13552 \text{ с.}$  в месяц. При этом доход домохозяйства примерно составит 9700 сом в месяц. Дефицит бюджета домохозяйства - 3852 сом. Имеющийся дефицит бюджета домохозяйства не позволяет обеспечить минимальную потребительскую корзину в домохозяйстве, не говоря уже о минимальном потребительском бюджете. В этой связи, не совсем понятна концепция определения бедных (963,14 сом) и крайне бедных (640,10 сом). Ведь даже, достаточно высокая зарплата в размере 4 844 сом не позволяет обеспечить минимальные параметры потребительской корзины.

Комплексный подход к преодолению бедности предполагает системные изменения в механизмах функционирования власти, преодоление социальных диспропорций в стране, коррупции, и нахождение баланса между интересами гражданского общества и традициями клановости.

Такие системные изменения были проведены, например, в американском обществе во время Великой депрессии в США. Президент Рузвельт провозгласил емкий лозунг "Каждая семья должна иметь на столе индейку", в то время когда индейка была недоступным продуктом для большинства населения. Этот лозунг означал, что на обеспечение минимального бюджета и корзины домохозяйства должны быть сосредоточены усилия и государства и бизнеса.

Парадокс, который первым понял Генри Форд: чтобы люди покупали его автомобили, надо людям платить достаточно денег, чтобы они могли купить автомобиль. Деньги вернутся сторицей. Из этого комплексного подхода идут корни поговорки "Что хорошо для Джeneral моторе, то хорошо для США".

Изучение опыта других стран свидетельствует, что необходимость своевременного и адекватного реагирования на возможные угрозы стабильности государства со стороны такого фактора как бедность требует широкого использования коэффициента Джинни. Коэффициент Джинни наилучшим образом характеризует несовпадение интересов элит и большинства населения (разброс между 10% самых богатых и 10% самых бедных).

Далее, развитие используемых в стране методик целесообразно по следующим направлениям.

Нацстатком КР продолжает формировать основные макроэкономические показатели и обеспечивает

измерение общего размера бедности стране. Агентство содействия совершенствует критерии определения общей и крайней бедности для выявления граждан нуждающихся в социальной поддержке. ПРООН (метод "пирамида бедности") и ВБ консультируют по новейшим методикам определения порога бедности.

Первоочередной мерой политики сокращения бедности должно стать стимулирование и поддержание экономически активных бедных слоев населения. Это возможно различными путями, в том числе за счет применения апробированных в мировой практике методов.

Одним из них является развитие микрофинансирования, которое по своему определению включает микрокредитование, а также микрострахование. Микрокредитование развивается в Кыргызстане хорошими темпами и позволяет в определенной мере обеспечить доступ бедных слоев населения к финансовым ресурсам. Что касается микрострахования, то этот вид услуг не развит в Кыргызстане. Между тем,

микрострахование носит социальный характер и может выступить инструментом помощи малообеспеченным слоям населения. Бедные слои населения для проведения обрядов похорон или прохождения лечения занимают деньги в долг и зачастую становятся заложниками выплат. Схемы микрострахования позволят производить выплаты частями, не обременяя домохозяйство большими платежами.

Высвободившиеся средства можно использовать для развития доходприносящей деятельности.

#### Литература:

1. Второй Отчет о прогрессе в достижении Целей развития тысячелетия в Кыргызской Республике, Бишкек, 2010.
2. Человеческое развитие: новое измерение социально - экономического прогресса, Учебное пособие, Москва, Изд-во "Права человека", 2007 год.
3. Р.И.Могилевский, Ш.М.Ибрагимова, Сравнительный анализ методик оценки масштабов бедности, используемых в Кыргызстане. Отчет, 2009 г.
4. АКМpress Кыргызстану грозит бедность, 4 августа 2010.

Рецензент: д.полит.н., профессор Дононбаев А.Д.