

*Исследования и анализ*  
*Studies & Analyses*

---

*Центр социально-  
экономических исследований*



*Center for Social  
and Economic Research*

*316*

---

*Ирина Синицина*

**Бедность и социальная политика в странах СНГ**

*Варшава, февраль 2006*



Материалы, публикуемые в настоящей серии, имеют рабочий характер и могут быть включены в будущие издания. Авторы высказывают свои собственные мнения и взгляды, которые не обязательно совпадают с точкой зрения Фонда CASE

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Содружество независимых государств – региональный отчет о развитии человеческого потенциала», посвященного проблемам развития, с которыми сталкиваются страны СНГ, финансируемого Программой развития Организации Объединенных Наций

Данная публикация финансируется WestLB Bank Polska S.A.

**Ключевые слова: Бедность, абсолютная и относительная бедность, Содружество Независимых Государств, адресная социальная защита, социальные гарантии и льготы, монетизация льгот.**

© CASE . Центр социально-экономических исследований, Варшава 2006 г.

ISBN: 83-7178-397-3 EAN 9788371783975

Издатель:

CASE - Центр социально-экономических исследований

Польша, 00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

тел.: (48-22) 622-66-27, 828-61-33

факс: (48-22) 828-60-69

e-mail: [case@case.com.pl](mailto:case@case.com.pl)

<http://www.case.com.pl/>



## Содержание

Резюме .....	5
1. Измерение бедности в СНГ .....	6
2. Бедность в странах СНГ .....	10
2.1 Факторы динамики бедности.....	10
2.2 Профили бедности в СНГ.....	14
3. Экономический рост и динамика бедности.....	20
4. Государственные расходы на социальные цели .....	22
5. Системы социальной защиты в странах СНГ: от универсальности к адресности.....	25
5.1. Состояние систем социальной защиты: социалистическое наследие .....	25
5.2. Попытки обеспечения адресности .....	28
6. Сфера социального обслуживания и бедность .....	31
7. Основные выводы и рекомендации .....	33
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	37
ЛИТЕРАТУРА .....	43



*Ирина Сеницина кандидат экономических наук, ведущий исследователь Института международных экономических и политических проблем Российской академии наук (Москва), представитель CASE в Российской Федерации, а также член Совета директоров CASE- Transcaucasus в Тбилиси (Грузия). Она специализируется в области исследований социальной политики, включая системы социального обеспечения и социального обслуживания, рынка труда, политики доходов и занятости, а также проблем бедности в странах переходной экономики. И.С. Сеницина участвовала в ряде международных консультативных проектов по фискальной и социальной политике в Грузии и Украине. Автор свыше 50 научных публикаций, докладов и экспертиз.*



## Резюме

Снижение уровня жизни многочисленных групп населения, расширение слоя бедных и крайне бедных (живущих в нищете) людей в ходе системной трансформации характерны для всех стран переходной экономики. В странах СНГ эти процессы проявились в масштабном расширении зоны бедности и в снижении доступности услуг отраслей социальной инфраструктуры. В настоящей публикации делается попытка показать, как повлияли процессы рыночной адаптации на уровень жизни в странах СНГ, в какой мере обеднение населения было объективным процессом, связанным с исходным уровнем экономического развития, а в какой - социальные последствия трансформации были предопределены непоследовательностью реформ. В публикации рассматриваются проблемы измерения бедности, приводятся оценки ее международных и национальных линий, излагаются факторы нарастания бедности в странах СНГ и ее профили, тенденции динамики бедности в условиях экономического роста. Дается характеристика действующих в странах СНГ систем социальной защиты, приводятся примеры внедрения адресных инструментов социальной защиты. В заключении формулируются основные рекомендации и определяются условия, необходимые для сглаживания негативных социальных последствий рыночной адаптации для наиболее уязвимых слоев населения.



## 1. Измерение бедности в СНГ

Основная цель процесса системной трансформации и в конечном итоге процесса развития общества – повышение уровня и качества жизни людей, развитие человеческого потенциала. Процессы рыночной адаптации во всех странах переходной экономики и особенно в странах СНГ в конце XX-начале XXI вв. болезненно отразились на повседневной жизни людей. Изменения, происходящие в хозяйственных системах этих стран (в структуре собственности, роли и социальных функциях государства, распределении национального продукта), а также сопутствующий этим процессам масштабный трансформационный спад, в социальной сфере привели к нарастанию материального расслоения, снижению уровня жизни многих групп населения, увеличению слоя бедных и крайне бедных (живущих в нищете) людей. Эти процессы были характерны для всех стран переходной экономики, однако в разных странах они проявлялись с разной остротой и масштабностью. В настоящей статье мы попытаемся дать ответ на вопрос о том, как повлияли процессы трансформации на уровень жизни в регионе, в какой мере обеднение населения было объективным процессом, связанным с исходным уровнем экономического развития, а в какой – социальные последствия трансформации были предопределены непоследовательностью реформ. Важно также понять, можно ли сгладить эти последствия, активизируя экономические реформы и инструменты социальной защиты.

Для того, чтобы точно ответить на эти и другие вопросы, связанные с анализом бедности, а тем более проводить межстрановые сопоставления, необходимы единые критерии ее измерения. При выборе таких критериев оказывается, что бедность – сложное социально-экономическое явление, имеющее множество характеристик и проявлений, которые невозможно свести к единому универсальному показателю. Обычно при комплексном анализе бедности исследователи используют совокупность стоимостных показателей, раскрывающих величину текущего дохода (потребления) человека. Вместе с тем, этих характеристик оказывается, как правило, недостаточно, и они должны быть дополнены показателями, раскрывающими нематериальные аспекты бедности, например, доступность тех или иных видов социальной инфраструктуры.

С точки зрения доходов (или потребления) индивидуума в мировой практике используются методы определения абсолютного, относительного и субъективного ее уровней. Абсолютный уровень (черта) бедности определяется в практике стран СНГ на основе прожиточного минимума, в основу которого положена стоимостная оценка минимальной потребительской корзины; относительный – исходя из сопоставления со стандартом, преобладающим в данной стране (как правило, 40-60% медианного дохо-



да или потребления), а субъективная оценка предполагает анализ представлений людей об уровне удовлетворения их потребностей. В основе национальных линий бедности, обычно используемых в практике социальной поддержки населения, обычно лежит расчет либо стоимости минимальной потребительской корзины, либо медианного потребления. Однако абсолютные национальные линии мало пригодны для проведения межстрановых сопоставлений в силу различий в методологии проведения обследований бюджетов домохозяйств, состава потребительских корзин и ряда других причин.

Относительные показатели характеризуют не столько зоны физиологического выживания, сколько недоступность для членов общества удовлетворения потребностей на уровне средних для страны социо-культурных стандартов и норм общественной жизни (доступ к образованию, информации, общению и пр.). Их применение дает репрезентативные результаты при сравнении таких стран, где абсолютное обнищание не является социальной нормой (например, в странах ЕС). В странах с низким уровнем доходов (таких, как государства Центральной Азии или Закавказья) величины дохода, соответствующей половине медианного по стране, как правило, оказывается недостаточной для удовлетворения даже базовых потребностей домашних хозяйств (UN ECE, 2004).

Для международных сопоставлений в практике ООН используются показатели линий бедности, рассчитанные по паритету покупательной способности (ППС), исходя из 1 долл. на человека в день. Этот стандарт был разработан Всемирным банком в 1980-е годы и опирался на средние границы зон бедности десяти самых бедных тропических стран мира. Учитывая, что в евразийском регионе необходимы дополнительные затраты на отопление, зимнюю одежду и продовольствие, для стран ЦВЕ и СНГ в 2000 г. Всемирный банк предложил использовать стандарт абсолютной бедности, соответствующий расходам 2.15 долл. (ППС) на человека в день. Одновременно была введена и еще одна граница – 4.30 долл., определяющая уровень удовлетворения неотъемлемых потребностей человека - таких, как образование, здравоохранение, получение информации и т.п. (World Bank, 2000); по определению последнего доклада Всемирного банка эта черта отражает зону «экономической уязвимости», т.е. позволяет определить долю населения, не являющегося абсолютно бедным, но способного стать таковым в случае экономического спада (World Bank, 2005G).

Однако даже использование международных линий бедности не дает нам абсолютно точного инструмента измерения. При сопоставлении показателей для различных стран или при внимательном рассмотрении динамических рядов можно натолкнуться на необъяснимые на первый взгляд противоречия в показателях, их несоответствие наблюдаемым на практике явлениям. Так, например, не всегда можно объяснить



причины низкого уровня показателей бедности в одних странах, или, наоборот, регистрацию ее высокого уровня там, где по другим, косвенным, признакам (или при сопоставлении с национальными линиями бедности) нарастания бедности не происходит. Со всей очевидностью проблема интерпретации полученных результатов встала перед исследователями из Всемирного банка в связи с оценкой динамики бедности в СНГ в условиях экономического роста. Специфика переходных процессов в странах СНГ состоит в том, что процессы либерализации цен в этих странах пока не завершены. В результате, в тех странах, где вмешательство в рыночные механизмы продолжается в значительных масштабах, обследования цен, которые формируют основу для ППС, могут давать результаты, занижающие получаемые показатели зоны бедности. Поэтому при расчете уровней бедности с использованием различных ППС (на 1993 и 2000 гг.) данные, полученные по отдельным странам СНГ, существенно различаются (см. Табл. 1). Различия отмечаются также и для региона стран ЦВЕ, однако здесь они не столь велики.

Неодинаковые темпы либерализации тарифов на такие социально значимые услуги, как жилищно-коммунальные, энергоснабжение и др. требуют постоянного обновления данных по ППС для расчета показателей бедности в странах переходной экономики, а сужение сферы ценового регулирования по мере продвижения рыночных реформ позволит получать более достоверные данные о зоне бедности. По оценкам последнего доклада Всемирного банка, использование ППС 2000 г. также не решает в полной мере всех проблем сопоставимости. Вместе с тем, при анализе динамики бедности с определенной долей уверенности можно опираться на использование как ППС 1993 г., так и ППС 2000 г., хотя, как видно из таблицы 1, в для одной и той же страны можно, в итоге, получить разные результаты. Важно отметить, что решение фундаментальных проблем всех существующих рядов ППС и их применения для сопоставления уровней бедности связано с реализацией Программы международных сопоставлений Всемирного банка<sup>1</sup>, результаты которой ожидаются к 2007 г. (World Bank, 2005G).

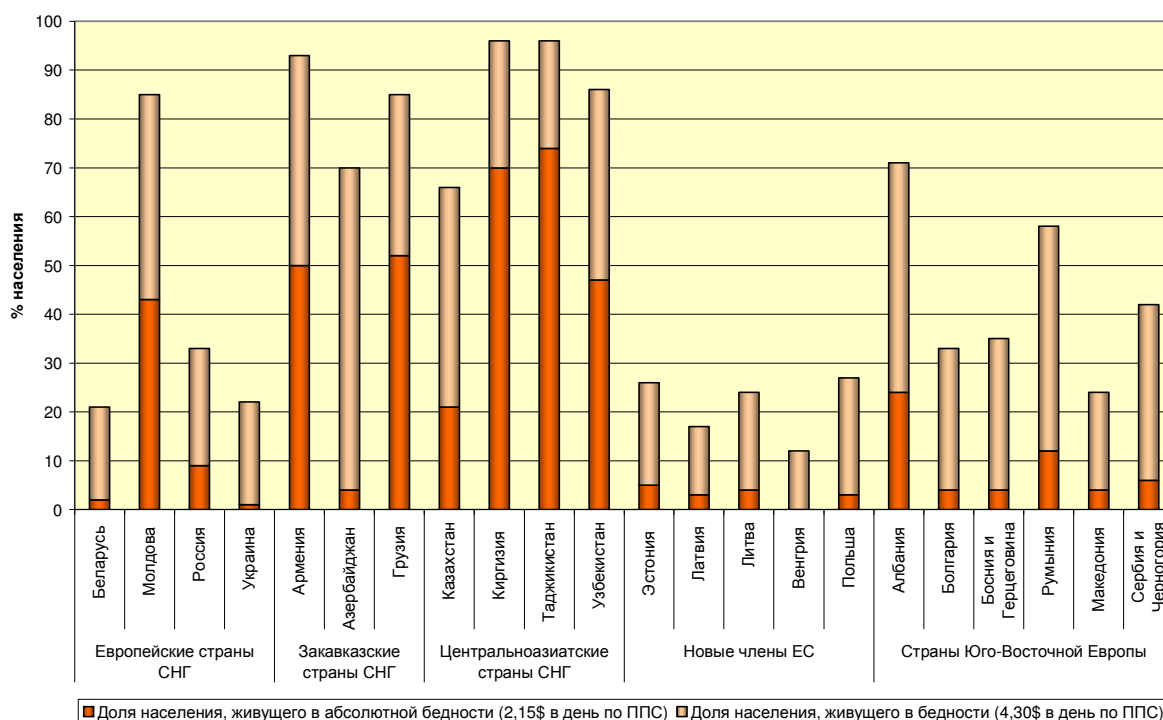
Рис. 1 дает представление о распространении бедности в странах СНГ и ЦВЕ на 2002-2003 гг. в соответствии с международными критериями (по ППС 2000 г.).

---

<sup>1</sup> International Comparison Program ([www.worldbank.org/data/icp/](http://www.worldbank.org/data/icp/))



**Рис. 1. Доли населения, живущего в бедности и в абсолютной бедности в соответствии с международными критериями в странах ЦВЕ и СНГ (2002-2003, в %)**



Источник: World Bank (2005G). Рассчитано по ППС на 2000 г.

Различия в распространении бедности между странами ЦВЕ и особенно ЕС-8, с одной стороны, и странами СНГ, с другой, во многом объясняются исходными различиями в уровнях их развития, в частности, ВВП на душу населения: высока обратная корреляция между долей населения, живущего в бедности, и уровнем ВВП на душу населения, рассчитанным по ППС. Еще более глубокая дифференциация характерна для стран СНГ. Поэтому при анализе динамики жизненного уровня и бедности в странах СНГ следует иметь в виду, что характер этих процессов во многом предопределяется исходным уровнем развития: средним душевым уровнем ВВП – в России, Украине, Казахстане и Беларуси и низким – в остальных странах Закавказья и Центральной Азии.

Очевидно, что определение зоны бедности с помощью более высокого показателя (\$4.3) в большей мере оправдано при рассмотрении стран ЦВЕ, в то время как для стран СНГ более приемлемым показателем является уровень потребления \$2.15 на душу населения в день. Абсолютные величины бедности наиболее значительны в Армении, Грузии, Киргизии, Молдове и Таджикистане (UN ECE, 2004).

Помимо материальной составляющей, измеряемой доходами и потреблением, состояние бедности характеризуется и ограниченностью выбора возможности прожить долгую и здоровую жизнь, получить образование и т.п. Подобный подход к определе-



нию бедности, ставший общепринятым с 1980-х годов, потребовал и новых методов ее измерения, учитывающих, помимо показателей дохода, среднюю продолжительность жизни, уровень смертности, уровень образования и т.п. (которые известны сейчас как Цели и Задачи ООН в области развития на пороге тысячелетия).

## 2. Бедность в странах СНГ

### 2.1 Факторы динамики бедности

Принято считать, что при социализме было распространено эгалитарное потребление и проблематика бедности как таковая отсутствовала. Действительно, как направление исследования эти вопросы не поощрялись, а рассчитываемые Госкомстатом СССР величины прожиточного минимума официально не назывались линией бедности. Условным порогом малообеспеченности в СССР считался душевой доход ниже 75 рублей. В 1985 г. доходы ниже прожиточного минимума имели 16% семей рабочих и 39% семей колхозников (Овчарова и др., 1999). По официальным данным, накануне реформ, в период резкого ухудшения экономической ситуации в 1989 г., доходы ниже этого порога в отдельных республиках СССР имела значительная доля граждан: в Таджикской ССР – 51,2%, в Узбекской – 43,6%, в Туркменской – 35,0%, в Киргизской – 32,9%, в Азербайджанской – 33,6%. В республиках Европейской части СССР и Казахстане малообеспеченность была распространена гораздо меньше: в Белоруссии – 3,3%, на Украине – 6,0%, в Молдавии – 11,8%, в Грузии – 13,0%, в Армении -14,3%, в Казахстане -15,5% (Falkingham, 2003).

Для всех стран СНГ 90-е годы стали периодом резкого нарастания бедности (см. Табл. 1). По официальным данным Госкомстата РФ, бедность увеличивалась наиболее быстро в 1992-1993 гг., когда реальные доходы населения снизились на 40%. Особенно резко снизился уровень жизни в беднейших странах СНГ: в Армении, например, средняя реальная заработная плата в 1993 г. составляла лишь 6% от уровня 1989г.

Главным фактором расширения бедности стал масштабный экономический спад. Он коснулся как тех стран, для которых бедность была распространена и при социализме (Азербайджан и государства Центральной Азии), так и европейских стран СНГ, где в прошлом она была невысока. Однако более бедные страны испытали на себе особенно драматическое падение жизненного уровня и до настоящего времени характеризуются очень высоким уровнем бедности, в то время как страны с более высокими исходными показателями душевого ВВП пострадали меньше.

В странах ЕС-8 в течение прошедшего десятилетия также можно было наблю-



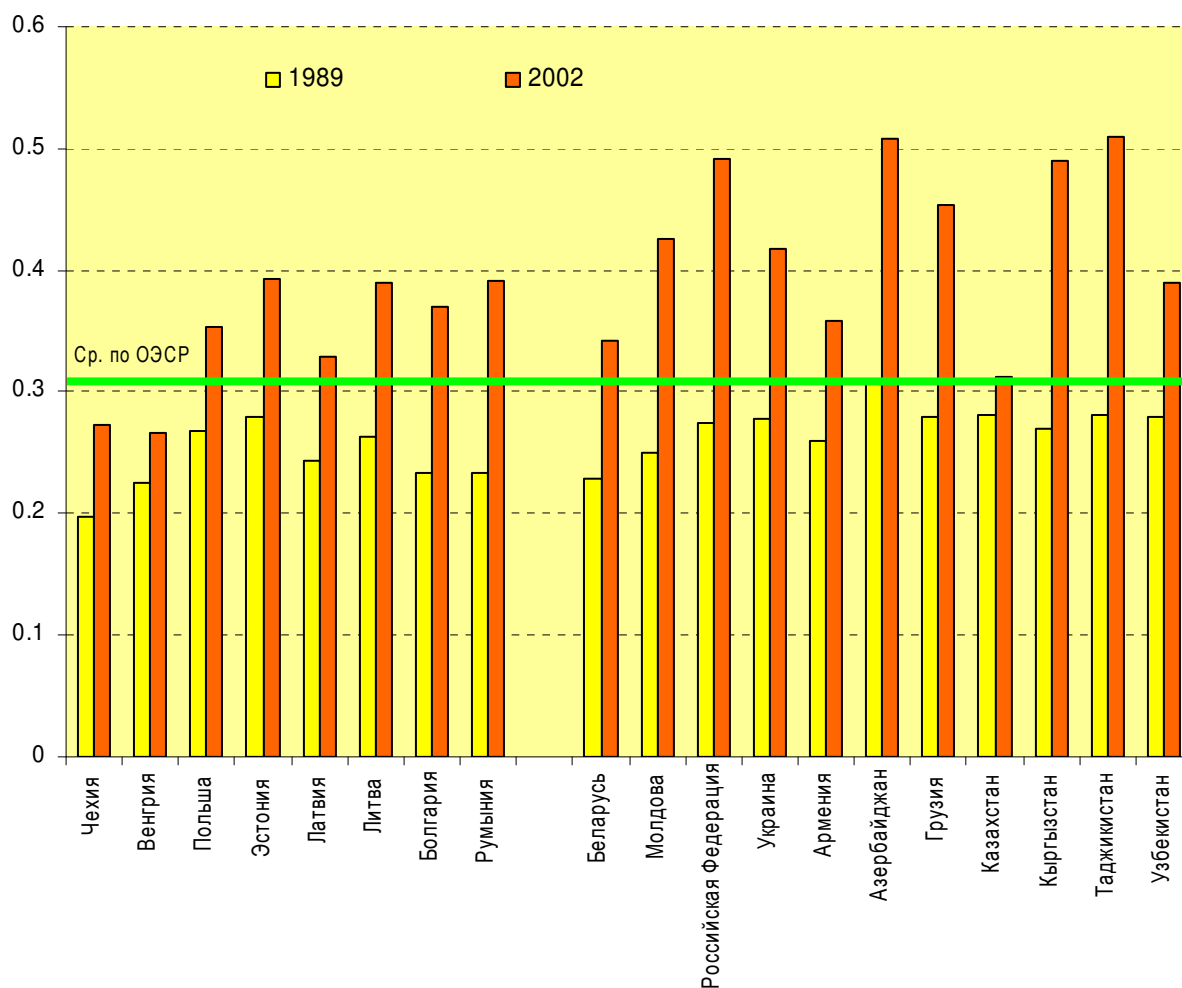
дать сходные по направленности социальные процессы. Однако социальные последствия трансформации в них не оказались столь высоки и болезненны для населения. Во многих странах СНГ болезненные процессы распада СССР были связаны с вооруженными конфликтами, что многократно увеличивало «социальную цену» трансформации для этих стран.

В большинстве стран СНГ, в отличие от многих стран ЦВЕ, спаду производства сопутствовал рост расслоения в обществе. Причины этого связаны с особенностями хода реформ в этих странах, в том числе:

- (1) формированием крайне несправедливых пропорций перераспределения общественного богатства, что связано с медленным и непоследовательным ходом реформ;
- (2) высокой инфляцией, способствовавшей быстрому снижению реальных доходов и обеднению населения;
- (3) резким сокращением сферы социальных услуг и свертыванием системы социальной защиты в связи с бюджетным кризисом.

Все страны СНГ столкнулись с тем, что дотрансформационное эгалитарное распределение, обеспеченное высоким уровнем социальных расходов и низкой дифференциацией оплаты труда (Atkinson and Micklewright, 1992), сменилось лавинообразным нарастанием неравенства в доходах и потреблении (см. Рис. 2). Среди бывших советских республик до обретения ими независимости относительно более высоким уровнем дифференциации выделялись лишь Азербайджан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

Рис. 2. Неравенство по доходам в странах СНГ и ЦВЕ, 1989 и 2002 гг. (индекс Джини)



Составлено по: World Income Inequality Database V 2.0a June 2005 (<http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm>). Данные по Таджикистану (World Bank, 2005T) и Узбекистану (Правительство Узбекистана, 2005) – за 2003г.

Сам по себе рост дифференциации в переходный период является экономически обоснованным и отражает как установление более тесной связи между трудовой отдачей, уровнем образования, усилиями человека, его способностями и др., так и появление таких явлений, как открытая безработица и доходы от собственности. Однако в странах СНГ масштабы роста дифференциации оказались неожиданно высокими. За десятилетие она возросла почти на 2/3 в Украине и Грузии, почти удвоилась в России, в Армении и в Молдове. В результате к концу века по уровню дифференциации доходов большинство стран СНГ опередило страны ОЭСР, а некоторые вплотную приблизились к уровню стран Латинской Америки.

Важнейшей составляющей снижения реальных доходов стало падение средней реальной заработной платы. В большинстве стран оно превышало падение производства, что отражало низкие темпы реструктуризации занятости (UN ECE, 2004).



Инструментом сдерживания роста оплаты труда, особенно в секторе публичного обслуживания, стало резкое отставание роста минимальной заработной платы. Во многих странах она превратилась в фиктивную величину, далеко отставшую от стоимости минимальной потребительской корзины и переставшую играть роль механизма по поддержке минимальных доходов (*income security instrument*) (World Bank, 2005G). В результате заработная плата работников публичного сектора, опиравшаяся на тарифные сетки (сфера образования, медицинского обслуживания, науки и культуры и др.) оказалась за рамками обеспечения нормальных условий для воспроизводства рабочей силы и даже на уровне высших тарифных разрядов не достигала прожиточного минимума. К тому же во многих случаях эта, по сути дела, старая советская система регулирования заработной платы использовалась и на предприятиях других секторов экономики, в т.ч. на предприятиях промышленности. На фоне либерализации оплаты труда в других сферах хозяйственной деятельности это привело к формированию серьезных диспропорций в уровнях заработной платы и нарастанию социальной напряженности. Иначе выглядит ситуация в странах ЕС-8, где величина минимальной заработной платы формируется на уровне 40-60% от средней, что потенциально снижает гибкость рынка труда и возможности для легального трудоустройства для низкоквалифицированной рабочей силы.

Дополнительным фактором углубления бедности стало обвальное нарастание взаимных неплатежей предприятий, а также роста их бюджетной задолженности. Массовые задержки в выплатах заработной платы, пенсий и социальных пособий в первую очередь ощутили на себе низкодходные слои населения. В отличие от стран ЕС-8, где эти явления были довольно быстро преодолены, в СНГ задержки выплат приобрели затяжной характер, затронув практически все страны Содружества и большинство секторов экономики. Только в государственном секторе на конец 1999 г. объем задолженности по заработной плате в Грузии составлял 1% ВВП, в Молдове – 1,6% ВВП, в Армении – 2,7% ВВП (World Bank, 2000). В Таджикистане в 1999 г. более 35% рабочей силы так или иначе ощущали на себе последствия роста этих задолженностей (World Bank, 2000Tj).

Эти явления вызывают острые социальные напряжения вплоть до настоящего времени: в России в 2003 г. просроченная задолженность по заработной плате сохранялась на высоком уровне – свыше 30 млрд. руб. (Госкомстат РФ, 2003); в Украине, несмотря на трехкратное снижение по сравнению с 2001 г., в июле 2004 г. задолженность по зарплате составила почти 1,8 млрд. гривен, будучи сосредоточена преимущественно в двух областях – Донецкой и Луганской (Залевский, 2004).



В отличие от других стран переходной экономики серьезное воздействие на динамику бедности в странах СНГ оказали медленные темпы адаптации рынка труда, что проявилось в сохранении масштабной излишней занятости, резком снижении оплаты труда, распространении практики неоплачиваемых бессрочных отпусков.

В последние годы, характеризующиеся положительными темпами экономического роста, уровень оплаты труда в нереструктурированных отраслях остается невысоким, что препятствует росту реальной заработной платы и тормозит снижение дифференциации заработной платы и доходов населения, закрепляя малообеспеченность трудоустроенных категорий населения. В отличие от стран СНГ, в большинстве стран ЦВЕ реструктуризация занятости на предприятиях шла более интенсивно, а реальная заработная плата восстанавливалась быстрее, а в ряде стран-лидеров даже превысила дореформенный уровень.

## 2.2 Профили бедности в СНГ

Высокие риски бедности в СНГ концентрируются в социальных слоях, которые традиционно относятся к малообеспеченным: пенсионеры и нетрудоспособные лица, особенно одинокие, семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, особенно многодетные, неполные семьи. В условиях трансформации к этим слоям добавились новые социальные группы, т.н. «новые бедные» – семьи безработных, семьи формально трудоустроенных лиц, находящихся в отпуске без сохранения содержания или в частично оплачиваемом отпуске, семьи лиц, ведущих мелкотоварное хозяйство на селе или наемных сельскохозяйственных работников, работников сферы публичного обслуживания населения – образования, здравоохранения, науки, культуры, нетрудоустроенная молодежь, не имеющая опыта работы, семьи беженцев и временно перемещенных в результате национально-этнических конфликтов и некоторые другие (Falkingham, 2003).

Специфика стран СНГ проявилась в усилении рисков бедности у групп трудоустроенного населения, чаще всего занятого в слабореструктурированных отраслях производства и обслуживания населения, в секторах, испытывающих экономический спад (например, угледобыча на Украине и в России) или в сельском хозяйстве. Именно эти категории из-за длительных задержек в выплате заработной платы, а также из-за крайне низкого ее уровня, часто находящегося на линии прожиточного минимума, составляют основную часть зоны бедности: среди бедных домохозяйств практически половину составляют работающие бедные (Овчарова, 2002). Так, в России большинство бедных (87%) проживают в семьях, где один или несколько членов семьи работают (хотя глубина бедности в этой категории и ниже среднероссийской). В Казахстане 57,7% всех бедных также принадлежит к экономически активному населению (как за-



нятому, так и безработному). На Украине по результатам обследования условий жизни, проведенного Госкомстатом в 1999 г., 78% бедных семей — те, в которых хотя бы один из членов семьи работает (Либанова, 2001).

В России в 2002 г. зарплату ниже прожиточного минимума получали 39% занятых в здравоохранении, 41% – в образовании и 51% – в сфере культуры (хотя эти доли заметно сократились с более чем 2/3 в 1999 г.) (Всемирный банк, 2004). В 1999-2002 гг. в Казахстане минимальная покупательная способность заработной платы регистрировалась в секторах образования, здравоохранения и в сельском хозяйстве (UNDP Kazakhstan, 2004). По данным Счетной палаты Украины, в 2003 г. заработную плату ниже минимальной (которая составляла лишь 51% прожиточного минимума) получал каждый седьмой работник, отработавший 50 и больше процентов времени, а заработная плата ниже прожиточного минимума (365 грн./месяц, или 68 долл. США), было начислена 49,7% работающих (Эксперт-центр, 2004). Таким образом, в странах СНГ сформировалась специфическая ситуация, когда бедность в равной мере угрожает как работникам, имеющим работу и фактически занятым полный рабочий день, так и официально безработным, а уровни бедности среди обеих категорий сблизилась. Определенное отставание оплаты труда работников «бюджетных» отраслей характерно и для стран ЦВЕ, однако здесь оно не приобрело столь широких масштабов, как это произошло в странах СНГ.

В странах СНГ специфичным образом проявилась зависимость между уровнем *образования* и риском попадания в зону бедности. На начальном этапе трансформации общее резкое снижение уровня жизни затронуло более образованные слои населения в той же мере, что и остальные (Ackland and Falkingham, 1997). Это было связано: (1) с быстрым обесценением заработной платы и доходов в условиях гиперинфляции и (2) с унаследованной от социализма плоской, эгалитарной шкалой оплаты труда, часто не учитывавшей уровень образования и квалификации работника (World Bank, 2000). По мере реализации системных изменений ситуация начала несколько меняться, что было связано с объективно существующими возможностями для более образованных индивидов лучше адаптироваться к изменяющимся условиям жизни и требованиям рынка труда, повысить свою квалификацию или изменить ее профиль и т.д.

Усиление связи между уровнем образования и ростом потребления (уровня жизни) семей отмечается во всех странах СНГ. Так, например, в Узбекистане семьи, где глава имеет более высокий уровень образования, в два раза реже оказываются в зоне бедности, чем в случае отсутствия среднего образования (World Bank, 2003Uz). В Азербайджане риск попадания в зону бедности снижается с 50% до 42% (World Bank, 2003Az). На Украине бедность коррелирует с отсутствием образования или профес-



сиональной квалификации: чем выше уровень образования главы семьи, тем меньше вероятность попадания ее в зону бедности (Buitano, 2000). Уровень образования оказался серьезным фактором, защищающим от негативного воздействия экономического спада, связанного с российским кризисом, в Грузии и Кыргызстане (World Bank, 2002Ge; Falkingham, 2003).

Однако по сравнению со странами ОЭСР или даже ЦВЕ сравнительные преимущества более высокого уровня образования в СНГ пока остаются невысокими. Частично это может быть связано с тем, что в целом в СНГ более высока доля взрослого населения, имеющего среднее и высшее образование, чем, например, в странах ЦВЕ. В результате далеко не все высококвалифицированные работники в СНГ могут найти на рынке труда адекватное их квалификации рабочее место (World Bank, 2000).

Различия в уровнях бедности между *городом и селом* зависят от многих факторов, в т.ч. от уровня урбанизации в данной стране и степени концентрации населения в крупных городах. Если бедность на селе связана в основном с низкопродуктивным сельским хозяйством, ориентированным лишь на обеспечение выживания хозяйств, то в городах – прежде всего со снижением занятости и доходов от легального трудоустройства (Falkingham, 2003). Острота материальной бедности на селе усугубляется высокой гуманитарной бедностью, связанной с низкой доступностью образования, здравоохранения и др. В таких беднейших странах СНГ, где городское население преобладает (Азербайджан, Армения, Грузия), бедность более распространена среди городского населения. Тем не менее, в этих странах, за исключением Армении (см. Вох 1), глубина бедности среди сельского населения особенно высока, особенно среди бывших работников колхозов (Spoor, 2003). В тех странах, где на селе проживает более половины населения (Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Молдова) бедность выше в сельских районах (см. Табл. 2), поскольку хозяйственная активность сосредоточена в крупных городах (Falkingham, 2003).

### **Врезка 1. Сельская бедность в Армении**

Сельская бедность в Армении на протяжении 1996-2001 гг. была ниже средней по стране. В 2001 г. к бедным можно было отнести 48,9% сельского населения, в том числе к крайне бедным - 11,3%. В среднем по стране эти показатели составляли соответственно 50,9% и 16%. Во многом это было связано с проведением земельной реформы, которая дала землю крестьянам (средняя сельская семья потребляет около 60% произведенных продуктов). В Армении не существует прямой связи между величиной хозяйства (площадью, числом скота) и уровнем бедности: последний является прямым результатом низкой производительности хозяйства. В горных районах к этому добавляются такие неблагоприятные условия, как крайняя ограниченность земли, трудная доступность рынка, небольшие объемы производства, а также крайне ограниченные возможности для несельскохозяйственной занятости.





Характерно, что доля бедных в общей численности сельского населения заметно возрастает с высотой над уровнем моря: если на уровне до 1300 м доля бедного населения (42,4%) существенно ниже, чем средние показатели (50,8%), в том числе ниже доля населения в крайней бедности (16,4%), то на высоте от 1300 до 1700 м эти показатели возрастают до соответственно 55% и 24,9%, а в населенных пунктах на высокогорьях – до 56% и 28,3%. При этом существенно, что на высокогорьях проживает 35% всего сельского населения республики.

Неравенство на селе значительно выше, чем в среднем по стране: коэффициент Джини по доходам составлял на селе в 2001 г. 0.583, в то время как в среднем по стране - 0.535, а для городского населения - 0.466. Это связано в первую очередь с высоким уровнем неравенства доходов от продажи сельскохозяйственной продукции.

В сельском хозяйстве Армении сохраняется высокая избыточная занятость: 44,4% всех занятых в народном хозяйстве, при этом доля сельского хозяйства в ВВП составляет 23%, а производительность в нем в 3,1 раза ниже, чем в промышленности (Republic of Armenia, 2003).

Среди центральноазиатских стран СНГ снижение уровня бедности на селе отмечается лишь в Кыргызстане, где эти процессы связаны с ростом сельскохозяйственного производства и проведением земельной реформы, давшей возможность шире использовать ресурсы подсобного хозяйства для обеспечения минимального уровня продовольственного потребления (Spoor, 2003). Для этих стран сельское хозяйство во многом остается основным якорем, позволяющим семьям выживать в условиях высокой бедности. Однако даже наличие земли не всегда является гарантией от сползания в бедность, особенно в преимущественно аграрных странах, таких как Кыргызстан и Таджикистан, поскольку не гарантирует приемлемого дохода. Более того, даже высокие темпы роста сельскохозяйственного производства (как, например, в Кыргызстане) не приводят к существенному снижению уровня бедности (Falkingham, 2003).

В отличие от преимущественно аграрных стран Центральной Азии для дисперсного расселения в европейских странах СНГ и в Казахстане (см. Вох 2) характерна также концентрация бедности в *средних и малых городах*, особенно там, где градообразующие предприятия находятся в депрессивном состоянии. Экономический рост последних лет затрагивает эти города пока лишь в недостаточной мере. В России, например, распространенность бедности в городских населенных пунктах с населением менее 20 тыс. человек вдвое больше, чем в городах с населением свыше 1 миллиона человек (Всемирный банк, 2004).

### ***Врезка 2. Кризис малых городов в Казахстане***

Городская бедность в республике локализуется в «малых городах» (менее 50 тыс. жителей), экономика и социальная инфраструктура которых при социализме целиком зависела от одного градообразующего предприятия. В них проживает 1/5 часть городского населения.

Общими проблемами малых городов являются: значительная миграция населения; отток квалифицированных кадров в трудоспособном возрасте; спад производства



на промышленных предприятиях, особенно градообразующих и их неконкурентоспособность; высокий уровень безработицы; низкие доходы населения.

Промышленные предприятия здесь либо закрылись, либо простаивают (последнее касается около 40% всех предприятий), количество предприятий бюджетной сферы сократилось (на 30% за 1995-2000 годы.) Уровень безработицы достигает 47%. Безработные выживают за счет подсобного хозяйства (26%), мелкой торговли (перепродажи) – 24%, выполнения наемной разовой работы – 22%, помощи родственников – 16%, продажи домашнего имущества – 6%, сдачи жилья в аренду – немногим более 3%, попрошайничества, вынужденного нарушения закона – 2%.

Денежные доходы населения составляют лишь 30-80% прожиточного минимума соответствующей области. Наиболее низкие доходы - в городах-центрах агропромышленного комплекса, население которых живет в основном за счет личного подсобного хозяйства. Заработная плата в этих городах ниже средних показателей по республике на 30-60%, при этом отмечается масштабная задолженность по зарплате.

Доля населения, проживающего ниже официальной «черты бедности», в 2000 году составила в городах Степняке – 49%, Державинске – 41, Форт-Шевченко – 22,6, Шалкаре – 21,8, Аральске – 17.

Низкий уровень занятости и денежных доходов приводит к распространению иждивенчества. Почти 44% населения находится на иждивении других лиц. Трудовые доходы имеют только 28% населения малых городов, 15% в качестве основного источника существования указывают пенсию. Доходы от работы на собственном предприятии имеют лишь 2% населения, доход от собственности – 0,1%.

В структуре потребления большая часть средств расходуется на самые необходимые нужды: питание (53%), коммунальные услуги (34%), транспорт (8%). Только 5% остается на приобретение одежды, обуви и прочих товаров личного потребления (UNDP Kazakhstan, 2004).

В большинстве стран СНГ высок риск попадания в зону бедности для семей с высоким коэффициентом нагрузки нетрудоспособных членов на одного работающего, то есть многодетных, семей инвалидов, нетрудоспособных пенсионеров, а также семей безработных. Наличие детей как фактора риска особенно характерно для населения центральноазиатских стран СНГ, где доля многодетных семей в общей численности бедных выше. Однако и в европейских странах СНГ появление ребенка резко сужает возможности семьи выйти из зоны бедности (см. Табл. 3). Серьезным фактором риска является наличие маленького ребенка (до трех лет).

Риск для многодетных семей связан с действием следующих факторов: повышается нагрузка на доходы работающих членов семьи; большое число детей обычно вынуждает женщину бросать работу; многодетность, как правило, связана с низким уровнем образования, что само по себе является фактором риска попадания в зону бедности (World Bank, 2000). В некоторых странах (Грузия и Азербайджан) ухудшение положения семей с детьми оказалось не столь значительно, как можно было бы ожидать, поскольку в рамках адаптации к трудностям переходного периода широкое распространение получила трансформация нуклеарной семьи в традиционную патриархальную, в которой заботу о детях приняли на себя нетрудоспособные члены семьи



старшего поколения. Одновременно эта стратегия оказалась эффективной для защиты лиц пенсионного возраста, особенно в республиках Закавказья и Центральной Азии.

При оценке рисков бедности среди пенсионеров следует помнить, что эта группа крайне неоднородна. Во всех странах реальное содержание пенсионных пособий резко сократилось, во многих странах была распространена практика серьезных длительных задержек выплат; в ряде стран пенсии до сих пор ниже прожиточного минимума. Тем не менее, в зону бедности с неизбежностью попадают лишь одинокие лица преклонного возраста, утратившие способность работать и не имеющие иных источников существования, кроме пенсий (Ackland and Falkingham, 1997). Так, в России риск бедности среди людей пожилого возраста в среднем на 20% ниже среднероссийского уровня. Это связано с тем, что значительная часть пенсионеров продолжает работать: риск бедности у работающих пенсионеров – наименьший и составляет около одной трети от среднероссийского уровня (Всемирный банк, 2004).

Во многих бедных странах СНГ пенсии часто являются фактором, предохраняющим пенсионера от бедности. Особенно это характерно для сельской местности, где даже крайне низкие пенсионные пособия играют роль подспорья для пожилого населения, основной стратегией выживания которого является ведение личного подсобного хозяйства. Так, например, в Кыргызстане в 2001 г. наличие пенсионера в семье обычно означало снижение риска попадания в зону бедности, особенно в сельской местности (World Bank, 2003Kg). Аналогичную роль эти выплаты играют и в горных районах Грузии.

По роли гендерного фактора в формировании профиля бедности СНГ заметно отличается от других регионов мира (см. Табл. 3). Относительно большее значение он имеет в республиках Средней Азии – в Таджикистане, Киргизии, Узбекистане. В этих странах процесс рыночной трансформации по ряду позиций ухудшил положение женщин (более высокая безработица, ниже оплата труда). В европейских же странах СНГ риск оказаться в бедности для женщин существенно ниже, чем у мужчин (см. Табл. 3) (Пачи, 2003).

Особую группу населения, подверженную обнищанию, составляют беженцы и временно перемещенные лица в связи с конфликтами на Южном и Северном Кавказе, в Таджикистане, Приднестровье и др. (МВФ, ВБ, 2000). Эти лица ограничены в возможностях получения доходов и зависят от помощи извне (от государства, знакомых, родственников, из иностранных источников), среди них высока доля безработных, детей и престарелых. В Азербайджане их численность, по официальным оценкам, составляет более 1 млн. человек (12,5% населения страны) (World Bank, 2003Az), в Гру-



зии – около 300 тыс. беженцев из Абхазии. В России только в рамках чеченского конфликта, по разным оценкам, таких лиц насчитывалось от 76 до 207 тыс. человек (Spoor, 2003).

Таким образом, состав зоны бедности варьирует от страны к стране, но везде факторами риска являются: занятость в бюджетной сфере, наличие большого числа детей, низкий уровень образования, отсутствие работы у главы семьи, проживание в сельской местности или небольшом городе, проживание в зоне этнических конфликтов.

### **3. Экономический рост и динамика бедности**

В большинстве стран СНГ доля населения, живущего ниже национальной черты бедности, достигла своей максимальной величины в 1998-1999 г. и затем по мере выхода на положительную динамику роста ВВП начала снижаться. Однако даже с учетом различий в темпах экономического роста степень сокращения бедности в различных странах региона была неодинаковой. Эти различия связаны не только с неодинаковыми начальными условиями, но также со сдвигами в процессах перераспределения доходов в пользу бедных. По расчетам экспертов Всемирного банка, в период посткризисного экономического роста бедность в наибольшей мере снизилась в странах со средним доходом, и в меньшей мере эти процессы затронули низкодходные страны СНГ. Интересно, что воздействие экономического роста на динамику бедности в странах ЦВЕ было обратным: в большей мере экономический рост снизил бедность в странах юго-восточной Европы и минимальными были измерения в странах ЕС-8 (World Bank, 2005G).

Среди стран СНГ в период экономического роста снижение бедности было зафиксировано во всех странах, кроме Грузии, где доля бедных стабилизировалась, но пока не снизилась (Falkingham, 2003). Значительным было снижение бедности в Казахстане (с 1998 по 2002 гг. – с 39 до 24%) и в России. Данные по России сильно разнятся: по методике, предлагаемой Всемирным банком, за период с 1999 по 2002 гг. бедность сократилась более чем вдвое – с 41,5% до 19,6%, тогда как согласно официальной методике снижение за тот же период было умеренным – с 28,3% до 24,2% (см. Табл. 1).

Принципиальным для объяснения различий в темпах преодоления бедности по мере экономического роста является в первую очередь характер бедности (ее глубина и острота), т.е. масштаб отрыва уровня жизни слоя бедных от других слоев населения. Так, например, в России бедность носит неглубокий характер, то есть значительная часть людей живет немного выше и несколько ниже черты бедности. В результате



подъем экономической активности позволил значительному числу бедных выйти из состояния бедности, но при этом остаться на крайне близком к ней уровне. Аналогичным образом ситуация выглядит в Казахстане.

Экономический рост, даже с учетом временного лага, принципиально не снизил уровень неравенства в странах, а в ряде стран даже привел к некоторому его повышению. Эти тенденции тормозят наметившиеся положительные процессы, поскольку в странах с высокой дифференциацией доходов крайне сложно в краткосрочной и среднесрочной перспективе существенно повысить доходы бедных слоев без снижения общего уровня расслоения.

Экономический рост в большинстве стран связан лишь с некоторыми, весьма ограниченными точками активизации (например, нефтегазовая промышленность или металлургия), которые чаще всего не совпадают с зонами, где накопились наиболее острые социальные проблемы. Имеются в виду семьи, проживающие на селе, в небольших депрессивных городах, семьи занятых в «низкооплачиваемых» отраслях социальной сферы и обслуживания населения, с детьми, одиноких пенсионеров и другие уязвимые категории населения. Так, в Казахстане, по оценкам доклада ПРООН, не удается пока эффективно использовать доходы от добычи нефти и газа для снижения бедности даже местного населения, не говоря уже о подтягивании уровня жизни населения депрессивных районов: наиболее высокие уровни бедности по стране наблюдаются как в менее развитых регионах, так и в регионах с высоким уровнем ВВП на душу населения (UNDP Kazakhstan, 2004). Распространение «плодов» экономического роста на другие отрасли и регионы блокируется нереструктурированностью предприятий, отсутствием нормальной конкурентной среды для развития деловой активности, неразвитостью институтов рынка труда, обеспечивающих мобильность рабочей силы, и др., а в более общем виде – незавершенностью экономических реформ.

Например, принципиальным тормозом для снижения сельской бедности в странах СНГ остается отсутствие стимулов к прорыночному развитию аграрного сектора (отсутствие рынка земли, законодательства, ориентированного на защиту прав собственности и т. д.), с одной стороны, и узкие возможности абсорбировать приток избыточной рабочей силы из села промышленностью и сектором торговли, с другой (IFAD, 2002).

Как показывает исследование Всемирного банка, снижение бедности определяется «скоростью» перемещения ресурсов между секторами экономики, стимулированием более высокой производительности труда и ростом занятости на основе созда-



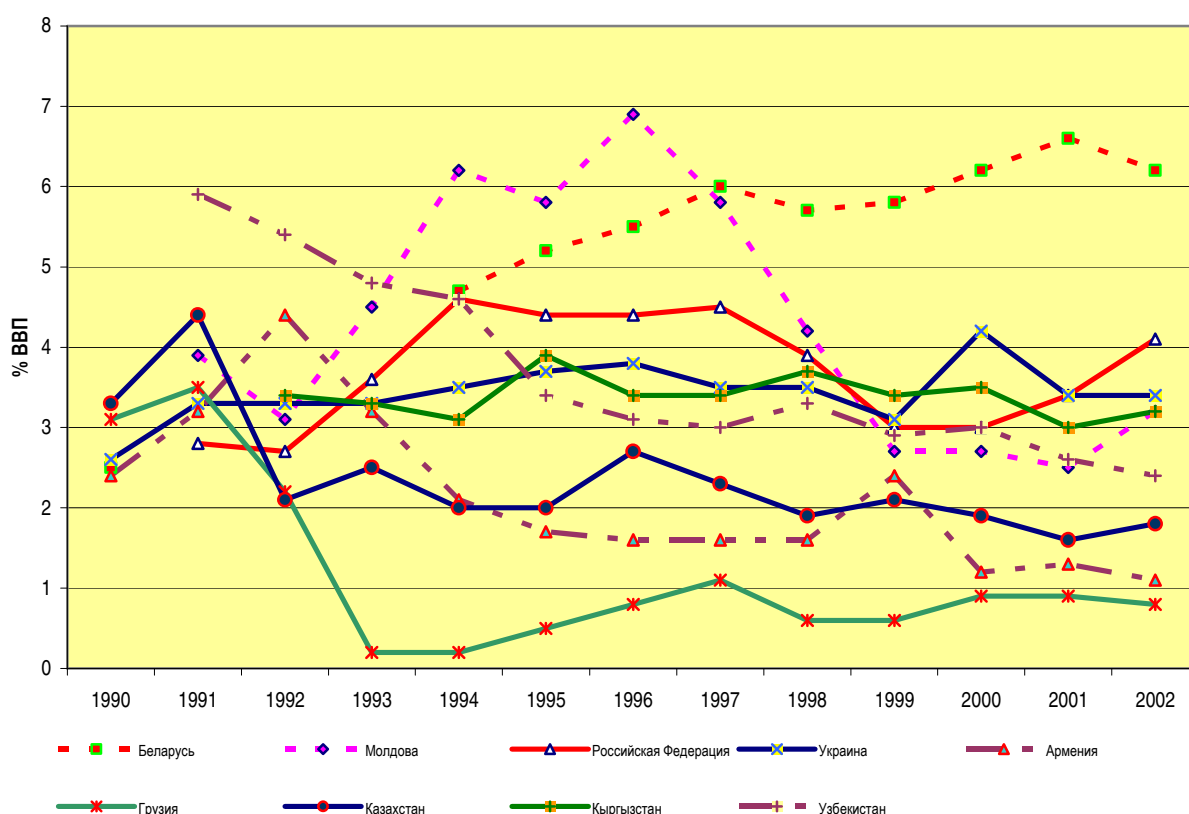
ния новых рабочих мест (World Bank, 2005G). Эти процессы в странах СНГ тормозятся отставанием структурных преобразований в экономике.

#### **4. Государственные расходы на социальные цели**

Переход к построению новой системы социальной поддержки, адекватной переходному периоду к рыночной экономике, носил во многом стихийный характер. Такая ситуация продолжалась вплоть до конца 90-х гг., когда накопившиеся резкие социальные диспропорции в странах СНГ заставили многие страны приступить к разработке стратегий противодействия бедности. Стимулировать создание благоприятной макроэкономической среды для таких преобразований в странах с низким уровнем доходов были призваны инициативы международных финансовых организаций – Стратегии по сокращению бедности (PRSP) – которые к настоящему времени реализуются в шести беднейших странах СНГ – Таджикистане, Азербайджане, Грузии, Киргизии, Армении и Молдове.

Резкий спад производства, гиперинфляция и глубокой институциональный кризис стран СНГ в начале трансформации привели к катастрофическому снижению бюджетных поступлений и, следовательно, к резкому сжатию финансовых возможностей государства. Так, сбор налогов сократился в среднем по СНГ с 28% в 1992 г. до 22% ВВП в 1998 г. За этими показателями в странах СНГ стоят огромные различия: в Грузии госдоходы сократились до 7% ВВП в 1997 г., в Киргизии и Таджикистане – примерно до 14% ВВП, в России – до 18,2% в 1998 г. В то же время в Венгрии, Чехии, Эстонии и Польше в 1997 г. они превышали 30% ВВП, что сопоставимо с объемом налоговых поступлений ряда развитых стран мира (World Bank, 2000).

Рис. 3. Уровень государственных расходов на здравоохранение в странах СНГ, 1990-2002



Источники: UNICEF (2004), Falkingham (2003), МВФ, ВБ (2002), Всемирный банк (2004), UNDP (2002), UNDP Kazakhstan (2004), IMF (2003).

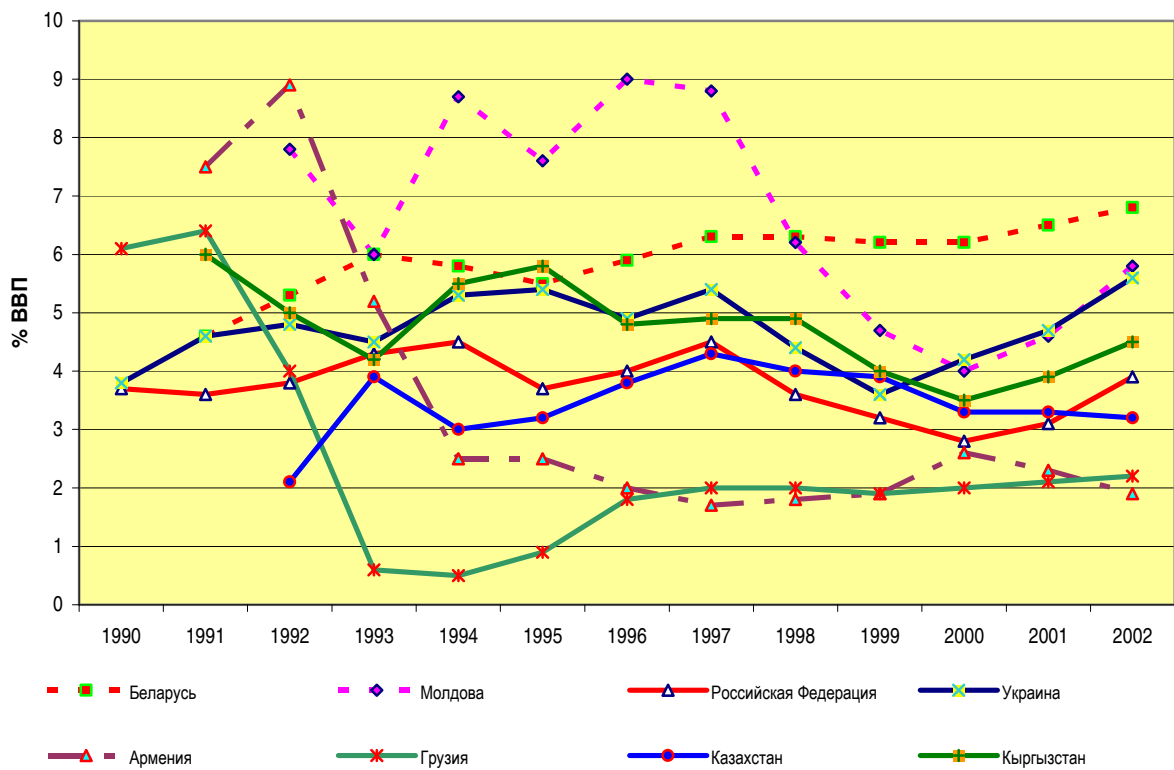
В результате резко сократились расходные части государственных бюджетов. И хотя вследствие сокращения ряда бюджетных функций (субсидии предприятиям и др.) доли социальных расходов в бюджетах несколько возросли, абсолютный их размер значительно уменьшился. Последствия российского кризиса во всех странах СНГ также были в значительной степени компенсированы за счет сокращения государственного финансирования социальной сферы. Особенно ярко это проявилось в России, где доли (в ВВП) бюджетных затрат на социальные нужды снизились и до последнего времени так и не достигли предкризисных (до 1998 г.) показателей. По доли средств, направляемых на социальное обеспечение, страны СНГ значительно отстают не только от стран ОЭСР, но и стран ЦВЕ (см. Рис. 5).

В начале 1990-х гг. объем финансирования отраслей социальной инфраструктуры резко снизился, а в некоторых из беднейших стран, таких как Армения, Таджикистан и Грузия, их совокупный объем упал ниже 4% ВВП (см. Рис. 2-3). Экономический рост последних лет также не принес заметного улучшения положения. По данным ВОЗ, в 2001 г. государственные расходы в Таджикистане на здравоохранение составляли около 12 долларов на человека в год, то есть столько же, сколько в 1998 г., что является одним из самых низких показателей в мире. В Азербайджане душевой показатель



таких расходов составил 32 доллара, то есть меньше, чем в 1998 г. В то же время темпы роста ВВП в этих странах составляли соответственно 7 и 10%. В этом плане положение в странах СНГ разительно отличается от ситуации в странах ЦВЕ. Так, в Венгрии душевые расходы на здравоохранение за тот же период возросли почти на 20% и достигли 686 долл. в год (UNICEF, 2004).

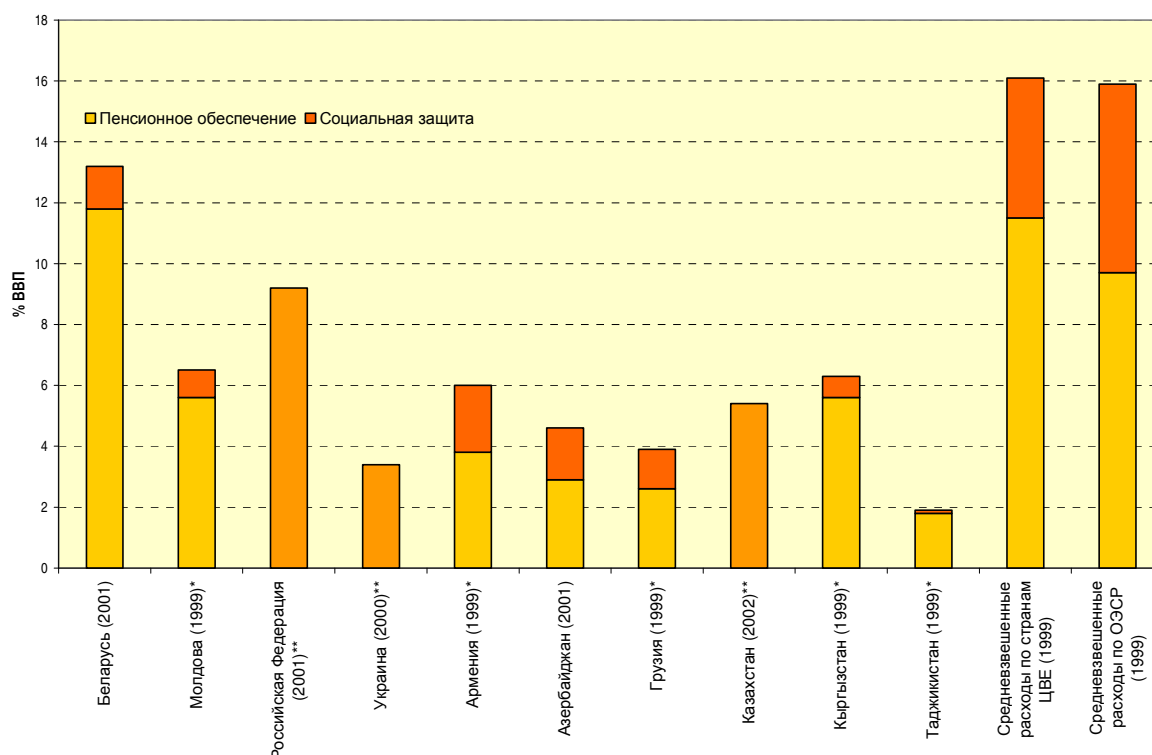
Рис. 4. Уровень государственных расходов на образование в странах СНГ, 1990-2002



Источники: те же, что и к рис. 4



Рис. 5. Социальные расходы бюджетов стран СНГ (% ВВП)



Примечания:

Расходы на социальную защиту не включают расходы на образование и здравоохранение.

\* данные по расходам центрального правительства

\*\* совокупные данные по расходам на социальную защиту и пенсионное обеспечение

Источники: МВФ, ВБ (2002), Всемирный банк (2004), UNDP (2002), UNDP Kazakhstan (2004), World Bank (2003Az), IMF (2003).

## 5. Системы социальной защиты в странах СНГ: от универсальности к адресности

### 5.1. Состояние систем социальной защиты: социалистическое наследие

Страны СНГ унаследовали от социализма универсальные системы социальной защиты, опирающиеся в основном на категориальный принцип назначения и слабо ориентированные на поддержку беднейших слоев населения. В большинстве стран СНГ логика построения этих систем осталась в основных своих чертах неизменной и ориентированной на поощрение заслуг перед страной, социальную защиту определенных категорий населения (пожилых людей, инвалидов, поддержку семьи и детства). Задача поддержки малоимущих (сокращение бедности) оставалась на последнем месте. Во многих странах сохранились в том или ином объеме системы льгот (например, в налогообложении, в оплате ряда услуг и т.п.), также не всегда связанных с уровнем материального достатка семей. Замедленная реструктуризация сектора предприятий также не стимулировала их к отказу от собственной «социальной базы», финансиру-



ние которой часто было им непосильно и которая в результате использовалась не в полной мере. Одновременно на государственном уровне необходимость экстренного реагирования на обостряющиеся социально-экономические проблемы (рост численности бедных и безработных, появление беженцев и мигрантов) заставила дополнить эти системы новыми видами социальных пособий и льгот, например, пособий по безработице, введение льгот по оплате жилья, льготного питания для детей и др.

В результате в большинстве стран сохранились объемные по числу предоставляемых видов помощи системы, правом на пользование которыми обладало до 80% населения. Так, в России только на федеральном уровне было установлено за счет бюджетных средств около 156 видов социальных выплат, льгот, пособий, дотаций, оказываемых более чем 236 различным категориям населения (например, ветеранам, детям, инвалидам, учащейся молодежи и т.п.), то есть основные социальные обязательства и принципы социальной поддержки советского периода были сохранены. В результате правом на получение социальных гарантий, льгот и выплат, установленных законодательством РФ, обладало около 70% всего населения страны (ЦСР, 2000). В Молдове в конце 1990-х гг. весь объем социальной помощи (около 3% ВВП) распределялся по более чем 100 различным видам пособий и льгот. До начала реформы 1999 г. аналогичным было и положение в Армении (Fox, 2003).

Поддерживать эффективное функционирование разветвленных систем социальной защиты в условиях резкого дефицита средств оказалось невозможным ни в одной стране региона. Ярким примером тому являлась Россия, где необходимое финансирование установленных только на федеральном уровне льгот и пособий оценивалось более чем в 15% ВВП, что в 1999 г. превышало расходы федерального бюджета на эти цели почти в 10 раз (ЦСР, 2000).

Для всех стран СНГ следствиями сохранения разветвленной неадресной системы социальной защиты в условиях хронического отсутствия финансовых ресурсов стали:

- (1) отказ от финансирования некоторых видов социальных льгот и помощи и появление, например, в России такого явления, как нефинансируемые социальные мандаты, то есть формально существующие, но нереализуемые обязательства государства;
- (2) повсеместное нарастание задолженностей по выплатам текущих пособий (пенсий, пособий на детей и др.), часто имеющих многомесячный характер, и
- (3) резкое снижение реального содержания единичных размеров выплат и их отрыв от величин прожиточных минимумов.



В России попыткой решить проблему существования множественности социальных льгот и одновременно упорядочить и сделать более прозрачным их финансирование стало введение в начале 2005 г. так называемой «монетизации льгот» (Федеральный закон № 122). На практике имплементация его положений, однако, не вылилась пока в реформу социальных льгот и повышение их адресности, а лишь позволила ликвидировать часть нефинансируемых льгот, разграничить полномочия по их финансированию между региональными и федеральным бюджетами, передав большую часть финансовой ответственности на региональные и местные органы власти.

В условиях высокой инфляции в странах СНГ не только не вводилось механизмов автоматической индексации величин выплат в связи с инфляцией, но и не предусматривалось введения периодичности пересмотра размеров выплат. Чаще всего такие пересмотры осуществлялись в связи с резким обострением положения каких-либо конкретных слоев населения и лишь при возможности изыскания дополнительных финансовых ресурсов. В результате размеры социальных выплат стали чисто символическими: в России в 1999 г. пособие на ребенка составило лишь 6% от величины прожиточного минимума, на Украине снизилось до 4% средней заработной платы, а в Азербайджане размеры социальных выплат колеблются от 3 до 8% средней заработной платы.

Крайне незначительными оказались и размеры новых социальных выплат (пособий по безработице, помощь семьям беженцев), сузились возможности для предоставления единовременной помощи.

В первые годы трансформации многие страны начали реализовывать программы страхования от безработицы, аналогичные действующим в государствах-членах ОЭСР. Однако эти программы также оказались непосильными для налоговых систем стран СНГ, и они перешли к финансированию этих программ непосредственно из государственного бюджета. Условия получения помощи постоянно ужесточались, а реальные величины пособий снижались. В результате хотя число безработных и средняя продолжительность периода безработицы увеличивались, доля лиц, зарегистрированных для получения пособий, в общей численности безработных была невелика, а эффективность системы помощи для снижения риска бедности – крайне невысока (Рингольд, 2002).

Центральной задачей для социальной политики в этих странах оставалось пенсионное обеспечение, на которое и приходилась основная часть (до 80 и более процентов) социальных трансфертов государства (см. Рис. 5). Из-за дефицитности финансовых средств на начальном этапе трансформации большинство стран отказались от



дифференциации пенсионных выплат в зависимости от прошлого трудового вклада и перешли к унифицированной для всех пенсионеров весьма низкой величине выплат. Однако и это принципиально не повысило устойчивость этих систем. В Грузии, например, была введена унифицированная для всех граждан пенсия в размере 9, а затем 14 лари в месяц, что составляло в 2000 г. 23% от величины прожиточного минимума (World Bank, 2002Ge). В Украине средний размер пенсии находился на начало 2002 г. на уровне 36% от прожиточного минимума.

В отличие от стран ЦВЕ, во многих из которых уже достигнут значительный прогресс в реформировании пенсионных систем, страны СНГ лишь приступают к такому реформированию (исключением является Казахстан). В основу концепции реформ положены принципы обязательного и добровольного пенсионного страхования и введения многоуровневой системы пенсионного обеспечения. Основными препятствиями во внедрении этих систем являются дефицитность финансовых средств и слабость внутренних финансовых рынков, в которые частные пенсионные фонды могли бы вкладывать свои средства.

Низкой эффективности системы социальной защиты население СНГ противопоставило широкий набор самостоятельных стратегий, нацеленных на выживание в условиях трансформации:

- активизация занятости в личном подсобном хозяйстве, распространенной и при социализме;
- широкое распространение теневой (в том числе вторичной теневой) занятости;
- распространение практики помощи родственникам, в том числе и прямых денежных трансфертов от трудовых эмигрантов, работающих в России или других европейских странах;
- расширение практики использования социальных программ, реализуемых независимыми общественными организациями, благотворительной помощи и др., особенно в беднейших странах СНГ.

## **5.2. Попытки обеспечения адресности**

В условиях острого дефицита бюджетных средств основным способом обеспечить помощь наиболее нуждающимся слоям населения стало повышение ее адресности, идущие в следующих направлениях:

- адресное выстраивание некоторых уже существующих видов помощи и льгот (детских пособий, льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг и др.);



- создание систем семейных и других пособий, предоставление которых ограничено жесткими критериями малообеспеченности;
- поиск новых систем оценки нуждаемости, построенных не на формальных критериях (например, доходе семьи), а на использовании агрегированных методов выделения нуждающихся семей (балльных методик, определяющих нуждаемость по косвенным признакам, экспертных оценок, мнений социальных работников на данной территории и др.);
- повышение роли местных органов власти и локальных звеньев социальной помощи как в организации, так и в назначении пособий.

Для переориентации средств на нуждающиеся слои населения категориальный принцип назначения пособий был ужесточен введением границ доходов, позволяющих семьям претендовать на тот или иной вид помощи. В качестве таких границ используются национальные линии бедности, как правило, опирающиеся на принятые в странах законы о прожиточном минимуме.

В странах с более высоким уровнем доходов населения такие программы обычно нацелены на противодействие высокому уровню бедности в семьях с детьми, а также на низкодоходные слои населения (Рингольд, 2002). Так, в России адресность обеспечивают три вида социальных выплат и льгот, установленных на федеральном уровне: ежемесячное пособие на ребенка, жилищные субсидии, государственная социальная помощь. Их предоставление предусматривает проверку нуждаемости, и они предоставляются только семьям со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума (Овчарова, 2001). Однако поскольку в большинстве стран ниже этой границы находится слишком большая доля населения, для повышения адресности социальной помощи используется доходная линия бедности, составляющая только некоторую долю от прожиточного минимума. Так, например, в Казахстане с 2002 г. адресная социальная помощь предоставляется только семьям с доходами, не превышающими 40% прожиточного минимума (UNDP Kazakhstan, 2004). В Кыргызстане для получения адресного пособия среднедушевой ежемесячный доход семьи не должен превышать 25% от уровня официальной черты бедности (Овчарова, 2002). В результате в Казахстане структура получателей адресной помощи оказалась ориентирована на основные зоны риска бедности. Основными получателями пособий стали семьи с детьми (56% всех получателей), безработные (18%) и трудоустроенные граждане с низкой заработной платой (7%), а также инвалиды, пенсионеры, студенты и др. (UNDP Kazakhstan, 2004).



Отказ от категориального подхода в пользу предоставления помощи семьям с использованием косвенных методов выявления нуждаемости пока на практике более эффективен в бедных странах СНГ. Подобный подход используется во внедренной в 1999 г. в Армении адресной системе социальных пособий «Парос», в рамках которой пособия предоставляются бедным семьям, выявленным на основании балльной методики оценки нуждаемости (на основании состава семьи, категории иждивенчества и социальной уязвимости отдельных её членов, места жительства, характеристик жилья и наличия предметов длительного пользования). В формуле для расчёта размера пособия предусмотрено базовое значение для каждого домохозяйства, доплаты за ребёнка в зависимости от набранных баллов; помимо денежного вознаграждения, участники программы также имеют право на получение некоторых бесплатных медицинских услуг. В рамках программы проводится эксперимент по интеграции предоставления услуг в сфере социальной защиты по принципу «одного окна» с использованием компьютерных сетей (Harutyunyan, 2005). Использование этого метода позволило, в частности, учесть долю неофициально получаемых доходов домохозяйств, которая в Армении весьма велика (World Bank, 1999Ar).

В Узбекистане в конце 1994 г. была внедрена новая схема адресной социальной помощи, при назначении которой также используется комплексная социальная характеристики семьи. Центральную роль в реализации этого инструмента адресной поддержки играет традиционный институт местного самоуправления граждан *махалля* (Александрова и др., 2002).

Еще один метод повышения адресности был апробирован в Кыргызстане, где резкое нарастание нищеты попытались компенсировать введением единого ежемесячного пособия, предоставляемого как по категориальному признаку, так и на основании проверки нуждаемости. Величина этого пособия рассчитывалась исходя из дефицита дохода беднейших семей до минимального уровня потребления (Lukashova, 2005).

Вместе с тем, попытки усиления адресности пока не оказали заметного воздействия на снижение бедности в регионе в целом, что связано с:

- (1) огромными масштабами нуждаемости, низкой законодательно установленной границей доступа к адресной помощи, а также с крайне низкими величинами единичных пособий;
- (2) продолжением распределения основного объема ресурсов систем социальной защиты на основе уравнительного категориального принципа без учета реальной нуждаемости. Так, например, в России всего лишь 7% от суммарных расхо-



дов на социальную помощь (0,4% ВВП в 2002 г.) четко нацелено на оказание помощи бедным (Всемирный банк, 2004);

- (3) методологическими трудностями при выявлении реально нуждающихся семей. Применяемые методики в основном опираются на формальные критерии доходов и лишь в незначительной степени учитывают неформальные доходы семей, что резко снижает адресность.

Однако в ряде стран эксперименты по внедрению агрегированных методов оценки нуждаемости приводят к повышению адресности социальной помощи и снижают риск бедности. Так, например, в Армении внедрение системы целевых семейных пособий позволило существенно повысить адресность социальных трансфертов: доля социальной помощи, получаемая 20% наименее обеспеченных семей, возросла с 1998 по 2001 г. почти вдвое – с 15,6% до 30% (Republic of Armenia, 2003). В Узбекистане, по некоторым оценкам, благодаря совершенствованию форм и методов социальной защиты удалось избежать резкого расслоения общества на бедных и богатых (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения не превышает 7-8 раз) (Александрова и др., 2002). В Кыргызстане результаты программы также оцениваются как довольно успешные: ей охвачено 10% населения страны, в том числе 30% лиц в беднейшем квинтиле, и последние получают 37% от всех средств, выделяемых на программу (Lukashova, 2005).

## 6. Сфера социального обслуживания и бедность

Страны СНГ унаследовали от социализма развитую, иногда избыточную, инфраструктуру социального обслуживания населения, в частности, сеть медицинских учреждений и объектов народного образования. Однако финансирование отраслей социальной инфраструктуры оказалось непосильным ни для центральных бюджетов стран, ни для бюджетов регионального уровня. Объемы финансирования этих отраслей сократились в большинстве стран СНГ в процентном отношении к ВВП (см. рис. 2 и 3), а с учетом спада ВВП масштабы снижения ресурсного обеспечения оказываются еще более значительными. В странах ЕС-8 объемы финансирования снизились не столь значительно и не привели на первом этапе трансформации к физической деградации отраслей социальной инфраструктуры.

Ухудшение качества социального обслуживания населения привело к нарастанию гуманитарной бедности, т.е. ухудшению доступа бедного населения к образованию и медицинскому обслуживанию, жилью и др. Опасность этих процессов очевидна:



неравенство в доступе к образованию и медицинскому обслуживанию, к другим социально-культурным благам усугубляет бедность и в конечном счете становится не только фактором закрепления материального неравенства и наследования состояния бедности, но и сдерживающим рост производительности труда и развитие рынка рабочей силы, а, следовательно, и экономического роста.

Ухудшение доступности социальных услуг для бедного населения связано прежде всего со следующими особенностями их развития в странах СНГ:

- (1) Резкое снижение государственного финансирования вызвало спонтанное увеличение доли платных услуг (и в здравоохранении, и в сфере образования), что закрыло доступ к ним у бедных слоев населения;
- (2) До настоящего времени сохраняется принцип финансирования существующих объектов сети (школ, училищ, больниц, поликлиник), а не конкретных направлений обслуживания (профилактика, диспансеризация, пребывание в стационаре, подготовка работников) и потребителей (учащихся, больных). В результате происходит распыление средств, снижаются стимулы для рационализации сети обслуживания и повышения его эффективности, а самое главное – резко возросли региональные различия в обеспеченности населения этими услугами, усилилась деградация этих сфер в малых городах, где концентрация рисков бедности особенно высока.
- (3) Снижение качества услуг (особенно «бесплатных») в этих отраслях связано с резким снижением заработной платы персонала, что с одной стороны, вызывает отток квалифицированных кадров в учреждения, предоставляющие платные услуги, а с другой – подталкивает рост неофициальной оплаты услуг в учреждениях, призванных оказывать их бесплатно.

Общей закономерностью, характерной для всех стран СНГ, является то, что увеличилось неравенство в доступе к образованию, хотя в последние годы в ряде стран статистика регистрирует некоторое улучшение положения (см. Табл. 4). Дети и молодежь из малообеспеченных слоев населения, как правило, прекращают свое образование после окончания обязательной (средней) школы и имеют более низкий уровень образования, что резко снижает их шансы в жизни.

Так, за исключением России и Украины, в остальных странах СНГ доля учащихся, получающих полное среднее образование, за 1989-2001 гг. существенно сократилась. Особенно большое снижение отмечалось в странах, где уровень бедности был выше. Так, доля молодежи, получающей среднее образование в Таджикистане, сокра-





тилась на 48%, в Азербайджане и Кыргызстане – на треть, а в Грузии – на четверть (UN ECE, 2004).

Аналогичным образом во всех странах снизились возможности бесплатного доступа к базовому набору медицинских услуг. Так, например, среди шести обследованных стран СНГ (Грузия, Россия, Украина, Таджикистан, Молдова, Кыргызстан) доля лиц, которые не могли воспользоваться медицинским обслуживанием из-за недостатка средств, либо вынуждены были занимать средства на лечение или продавать что-то из имущества, варьировала от 13% в России до 94% в Грузии (Lewis, 2002). Бедные получают услуги низшего качества, реже посещают амбулаторные клиники, а количество дней, которые бедные проводят в стационарах, меньше по сравнению с пациентами из групп с более высокими доходами (Shishkin, 2000).

Отсутствие систем муниципального строительства, ориентированного на бесплатное предоставление жилья бедным категориям (на условиях аренды), резко ограничило его доступность для этих групп населения (см. Табл. 5). Полная оплата услуг ЖКХ, которое в рыночных условиях приобрело реальную цену, также неподъемна для бедного населения, а встроенные в системы социальной защиты системы льгот, как было показано выше, как правило, крайне низко адресно ориентированы. Ухудшились условия доступа бедного населения и к экологически чистым ресурсам например, к чистой питьевой воде и др.

## 7. Основные выводы и рекомендации

Преодоление бедности выдвигается в число приоритетных задач социально-экономической политики стран СНГ. Во многих из них (Армении, Азербайджане, Грузии, Кыргызстане, Таджикистане) с помощью Всемирного банка уже разработаны комплексные программы преодоления бедности, в которых на основе мирового опыта и с учетом национальной специфики намечены базовые меры в этом направлении. При разработке своих стратегий борьбы с бедностью страны СНГ непосредственно ориентируются на стратегию ООН «Цели и задачи тысячелетия».

Исходя из масштабов и профилей бедности в странах СНГ, в число приоритетных задач должны входить:

- обеспечение устойчивого экономического роста;
- повышение адресности систем социальной защиты для преодоления бедности в тех зонах риска, в которых население не может этого сделать с помощью собственного трудового участия;



- внедрение (укрепление) принципов социального страхования, особенно в пенсионной системе;
- повышение социальной эффективности использования ресурсов, направляемых на развитие отраслей социальной инфраструктуры.

Каждое из названных направлений, в свою очередь, распадается на широкий комплекс мер, предполагающих как совершенствование социально-экономической политики, так и создание соответствующих институтов.

- (1) Учитывая, что большая часть бедных в СНГ так или иначе являются трудоспособными и более того, трудоустроенными, экономический рост должен сопровождаться ростом занятости, повышением производительности труда в широком круге отраслей экономики и, соответственно, повышением уровня оплаты труда при снижении социально необоснованной межотраслевой и внутриотраслевой дифференциации заработной платы. Таким образом, ключевым фактором для стимулирования снижения бедности является диверсификация экономики на основе создания привлекательного инвестиционного климата и повышение ее открытости. Неотъемлемым институциональным элементом здесь должно стать создание эффективного рынка труда, обеспечивающего мобильность рабочей силы, легализацию заработков и трудовых отношений, защиту социальных прав трудящихся. Одновременно экономический рост позволит укрепить бюджетную составляющую финансирования систем социальной защиты и социального обслуживания бедного населения.
- (2) Реформирование систем социальной защиты связано с реструктурированием существующих категориальных уравнительных систем (в том числе профессиональных и связанных с прошлыми заслугами) в направлении их большей ориентации на слои населения, подверженные особенно высоким рискам бедности (семьи с детьми, нетрудоспособные), на слои, имеющие крайне низкий (в масштабах данной страны) уровень потребления.
- (3) Повышение эффективности программ адресной социальной поддержки возможно за счет отказа от использования формальных критериев ее предоставления (например, проверки дохода семьи) в пользу расширения практики использования агрегированных методов выделения нуждающихся семей (балльных методик, определяющих нуждаемость по набору косвенных признаков и учитывающих конкретные условия данной страны). Поскольку в странах СНГ сохраняются такие явления, как скрытая занятость, обширный теневой сектор и т.п., назначение пособий и расчёт их размера строится не только на результа-



тах данных обследований домохозяйств, но и с учетом экспертных оценок, мнений социальных работников и др. Апробация таких методик в каждой из стран нуждается в проведении серий пилотных проектов, а их применение может быть подкреплено использованием традиций местной взаимопомощи.

- (4) Важным элементом стратегии борьбы с бедностью должен стать также мониторинг бедности и эффективности государственной политики. Для повышения объективности и сопоставимости в региональном разрезе необходимо совершенствование методов официального обследований бюджетов домашних хозяйств с точки зрения методики составления выборки, охвата населения и качества данных, а также повышения доступности этих данных в соответствии с международными стандартами.
- (5) Для получения более комплексной оценки бедности необходимо дополнить ее показатели учетом немонетарных аспектов (здоровье, образование, занятость, собственность, доступу к таким ресурсам, как информация, права, среда проживания человека и качество жилья), что позволило бы уточнить национальную черту бедности.
- (6) Особую роль в противодействии бедности играет система мер по снижению последствий рыночной адаптации отраслей социальной инфраструктуры – здравоохранения и образования. В концепциях реформирования этих отраслей должны присутствовать: (1) трансформация сети с целью учета потребностей населения, проживающего в зонах риска бедности (сельского населения, жителей малых городов) и (2) положения, обеспечивающие нейтрализацию для бедного населения последствий коммерциализации этих секторов. Это может быть реализовано с помощью целевых программ поддержки бедных как на общенациональном, так и на местном уровнях (например, целевой поддержки дошкольников). В связи с тем, что в системе высшего образования широкое распространение получила плата за обучение, важным элементом противодействия закреплению низкого уровня образования в бедных слоях общества должно стать введение принципа бесплатного поступления в вуз, применяющегося не только в зависимости от способностей, но и с учетом бедности. Одновременно возможно внедрение форм предоставления бесплатного (или на основе долгосрочного низкопроцентного кредита) права на обучение в вузах лицам с низкими доходами. Разработка механизма проверки нуждаемости абитуриентов станет ключевым шагом в процессе реформирования системы поступления в вуз.



- 
- (7) Повышение доступности услуг здравоохранения также связано с принципиальным реформированием финансовых потоков в отрасли, а также с унификацией базового гарантированного набора бесплатных медицинских услуг. Одновременно в рамках повышения адресности программ социальной помощи возможно внедрить формы помощи (пособия) для бедного населения (из групп риска с проверкой реальной степени нуждаемости). Кроме того, для стран СНГ актуальным является возрождение служб помощи для неимущих одиноких пожилых и инвалидов.
- (8) Важным элементом социальной политики, ориентированным на снижение бедности и создание социальных условий для устойчивого экономического роста, должно стать наделение граждан правами на принятие решений (и приобретение ими навыков самоуправления) в отношении своего социального окружения, села, поселка, населенного пункта, района города и т.д.



## ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1. Динамика уровней бедности в странах СНГ (%), 1992-2004

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Беларусь</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)		0.02		13.2		4.6	0.2		0.7				
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)							8.9	7.4	5.7	3.8	2.3		
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)		1.2		58.2		43.1	10.9		11.7				
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)							48	42	38	27	21		
Доля населения ниже национальной черты бедности <sup>1)</sup>	5	5.1	22.4	22.5	38.6	32.1	33.0	46.7	41.9	28.9	30.5	27.1	17.8
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)							33.1	28.1	24.3	16.5	12.0		
<b>Молдова</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)	31.8					24.7	56.6	74.3		64.1			
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)							67.3	79.0	77.0	70.0	55.7	43.4	
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)	74.3					73.9	88.9	94.8		92.1			
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)							93	96	96	94	90	85	
Доля населения ниже национальной черты бедности <sup>2)</sup>						47.7	61.6	71.1	70.5	62.3			
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)							63.8	76.1	73.7	65.7	51.2	38.5	
<b>Российская Федерация</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)			22.7		22.6		36.3		23.8				
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)						9.9	13.1	20.9	16.6	11.3	8.7		
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)			53.4		53.1		70.3		57.8				
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)						41	46	59	54	47	41		
Доля населения ниже национальной черты бедности (официальные показатели) <sup>3)</sup>	33.5		22.4	24.7	22.0	20.7	23.3	28.3	28.9	27.3	24.2	20.3	17.8
Доля населения ниже национальной черты бедности (методика, рекомендованная WB) <sup>4)</sup>						24.1	31.4	41.5	35.9	26.2	19.6		
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)						20.0	24.5	35.6	30.3	23.1	19.0		
<b>Украина</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)	0.6			14.7	23.7			31.4					
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)											3.2	1.4	
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)	18.3			48.9	70.0			81.7					
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)											31	22	
Доля населения ниже национальной черты бедности <sup>5)</sup>				29.5			28.5	27.8	26.4	27.2	27.2		
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)											27.7	19.3	
<b>Армения</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)					31.5		49.0						



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)							57.7			59.3	54.7	50.4	
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)					68.0		85.8						
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)							92			91	91	93	
Доля населения ниже национальной черты бедности <sup>6)</sup>					54.7		53.7	53.7		47.4		43	42
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)								55.1	53.7	55.1	50.3	46.2	
<b>Азербайджан</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)				44.2						33.4			
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)											5.2	4.2	
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)				83.3						77.1			
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)											74	70	
Доля населения ниже национальной черты бедности <sup>7)</sup>				72.2	67.2	71.2	61.5	54.3	52.3	49.6			
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)											19.2	16.6	
<b>Грузия</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)					8.5	8.6	12.9	14.6	16.2	15.7			
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)						44.6	42.2	49.7	53.4	55.2	49.3	51.6	
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)					30.8	34.6	41.6	45.7	48.8	50.0			
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)						42	40	45	48	49	45	46	
Доля населения ниже национальной черты бедности <sup>8)</sup>			80	60		43.6	50.2	51.4	51.4	52	52		
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)						40.4	38.6	39.4	39.7	38.2	39.0	39.1	
<b>Казахстан</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)		17.5			18.7					8.5			
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)										30.7	25.8	21.1	
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)		58.0			55.4					45.4			
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)										73	71	66	
Доля населения ниже национальной черты бедности <sup>9)</sup>					34.6	38.3	39.9	34.5	31.8	28.4	24.2		
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)										18.9	14.4	11.0	
<b>Киргизия</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)		17.3			39.0	17.9	13.7	12.3	34.1	27.2			
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)									78.3	74.4	73.4	70.1	
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)		34.8			66.2	54.3	50.4	52.0	81.2	77.3			
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)									97	97	97	96	
Доля населения ниже национальной черты бедности <sup>10)</sup>		45.4			51.9	51.0	63.6	64.1	62.5	56.4			
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)									72.3	68.3	67.8	62.8	
<b>Таджикистан</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)								58.7				42.8	
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)								90.7				73.7	



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)								92.9					
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)								100				96	
Доля населения ниже национальной черты бедности <sup>11)</sup>								95.7	83				
Доля населения ниже национальной черты бедности (по ППС 2000)								89.6				72.0	
<b>Туркменистан</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)		59.1					44.0						
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)		90.0					79.4						
<b>Узбекистан</b>													
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 1993)		26.5					44.2		71.7				
Доля населения, живущего в абсолютной бедности (\$2 в день по ППС 2000)										54.3	41.8	47.3	
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 1993)		69.4					78.1		97.6				
Доля населения, живущего в бедности (\$4 в день по ППС 2000)										89	86	86	

**Источники:**

Показатели бедности по стандартам Всемирного Банка по ППС 1993 рассчитаны на основе базы данных Всемирного Банка *PovcalNet* (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>); аналогичные показатели по ППС 2000 приведены по World Bank (2005G). Национальные показатели бедности, пересчитанные по ППС 2000, приведены по World Bank (2005M).

<sup>1)</sup> Данные за 1992-1995 гг. – по World Bank (1996Be); за 1996 -2004 гг.– по: World Bank (2005Be).

<sup>2)</sup> Falkingham (2003), Table 6.

<sup>3)</sup> Официальные данные Госкомстата РФ: за 1992-1996 гг. – по: Госкомстат РФ (2002); за 1997-2002 гг. – по Всемирный банк (2004), за 2003-2004 гг. – по: Правительство РФ (2005).

<sup>4)</sup> Всемирный банк (2004).

<sup>5)</sup> Данные за 1995 г. – по World Bank (1996Ua), по расходам домохозяйств; за 1998 г. – по Овчарова (2002); за 1999-2002 гг. – по UCSR (2004).

<sup>6)</sup> Данные за 1996-2001 гг. – по Falkingham (2003), Table 6; за 2003-2004 гг. – данные Национальной службы статистики РА (*Демоскоп Weekly*, № 195-196, 21.03-03.04.2005)

<sup>7)</sup> World Bank (2003Az).

<sup>8)</sup> Данные за 1997-2000 гг. - по Falkingham (2003), за 1994-95 и 2001-02 гг. – по (Government of Georgia, 2003), рассчитанные на основе официального прожиточного минимума

<sup>9)</sup> UNDP Kazakhstan (2004).

<sup>10)</sup> Falkingham (2003), Table 6 (рассчитано на основе душевого потребления домохозяйств).

<sup>11)</sup> Данные за 1999 г. – по Falkingham (2003), Table 6; за 2000 г. – по (Правительство Таджикистана, 2003).



**Таблица 2. Бедность в городе и на селе в отдельных странах СНГ**

	Год обследования	Доля бедного населения (%) среди		Доля сельского населения, %
		городского населения	сельского населения	
Армения	1998/9	55.0	40.6	32.8
	2001	51.9	48,7	
Грузия	1999	59.3	41.1	43.7
Кыргызстан	2001	45.4	62.4	65.6
Молдова	2001	44*	64	58.4
Таджикистан	1999	79.4	99.5	72.4
Узбекистан	2001	22.5	30.5	63.3
Россия	2002	15,7	30,4	26,8
Беларусь	2002	28,4	31,5	28,9
	2003	20,5	28,9	28,4
Казахстан	2002	15.6	34.7	44
Азербайджан	2001	55	42	48.3

\* Только крупные города; в малых городах уровень бедности достигает 80%.

Источники: Falkingham (2003), Всемирный банк (2004), UNDP Kazakhstan (2004), Republic of Azerbaijan (2003), Republic of Armenia (2003), UNDP (2003), World Bank (2000Tj), World Bank (2002Ge), World Bank (2003Uz), Романчук (2004).





**Таблица 3. Демографический профиль бедности в странах СНГ, 1997-2003 (\$2.15 в день по ППС 2000)**

Страна	Год	Уровень бедности							Структура бедности								
		в зависимости от возраста, %		в зависимости от пола главы домохозяйства, %		в зависимости от числа детей в семье, %			по возрасту, %			в зависимости от пола главы домохозяйства, %		в зависимости от числа детей в семье, %			
		Дети мо- ложе 16 лет	Пожилые старше 65 лет	Мужчины	Женщины	Нет де- тей	1-2	3	Дети мо- ложе 16 лет	17- 65 лет	Пожилые старше 65 лет	Мужчины	Женщины	Нет де- тей	1-2	3	
Российская Федерация	1997	13	8	10	7	4	10	25	34	60	6	38	62	28	60	12	
	2002	13	8	9	6	4	9	27	30	63	8	32	68	34	58	8	
Украина	2002	6	1	2	2	1	4	19	38	57	5	48	52	20	62	18	
Молдова	1998	74	64	63	58	52	68	83	31	60	9	66	34	44	46	10	
	2003	53	38	38	32	27	47	68	28	60	12	63	37	47	45	7	
Армения	1998/99	62	54	52	54	40	56	67	34	59	8	72	28	27	49	24	
	2003	54	47	46	42	34	48	65	29	63	8	73	27	31	53	16	
Грузия	1997	49	44	41	37	33	44	57	25	62	13	67	33	45	44	10	
	2003	57	53	46	45	39	51	71	24	62	14	69	31	45	45	10	
Казахстан	2001	38	18	26	18	9	25	54	37	58	4	63	37	18	52	30	
	2003	28	11	18	10	5	17	46	37	59	4	63	37	14	54	31	
Киргизия	2000	85	71	75	55	40	72	93	42	53	5	73	27	16	48	36	
	2003	80	51	67	36	20	64	90	41	55	4	79	21	11	54	36	
Таджикистан	1999	92	89	88	87	61	84	92	48	48	89	88	87	61	84	92	
	2003	76	72	69	61	39	61	78	45	51	72	69	61	39	61	78	
Узбекистан	2000/01	58	48	50	39	20	42	63	45	52	4	81	19	7	37	56	
	2003	50	40	43	29	15	38	56	42	55	4	83	17	7	44	49	

Составлено по: World Bank (2005G).

**Таблица 4. Охват детей в возрасте 15-17 лет средним образованием в семьях различного достатка в городах и на селе (в %)**

Страна	Год	Столица	Другие города	Сельские населенные пункты	Верхний квинтиль	Нижний квинтиль	Средний показатель по стране
Армения	1998/99	80	74	69	77	70	73
	2003	75	74	78	84	72	76
Азербайджан	2003	96	88	81	90	85	87
Грузия	2000	96	87	83	90	83	87
	2003	96	93	86	94	85	90
Казахстан	2003	100	99	100	100	100	99
Кыргызстан	2000	92	81	72	85	68	76
	2003	97	76	88	85	83	87
Молдова	1998	72	75	62	55	54	67
	2003	94	90	76	97	68	81
Российская Федерация	1998	91	88	64	98	80	79
	2002	76	86	76	91	66	82
Таджикистан	1999	65	61	64	63	58	64
	2003	61	64	67	73	60	66
Узбекистан	2000/01	76	58	54	64	46	57
	2003	87	78	78	82	75	79

Составлено по: World Bank (2005G).

**Таблица 5. Ухудшение жилищных условий в связи с бедностью**

(доля населения, проживающая на площади менее 6 кв.м на человека или по три и более чел. в комнате)

Страна	Год	Столица	Другие города	Сельские населенные пункты	Верхний квинтиль	Нижний квинтиль	Средний показатель по стране
Армения	1998/99	23	17	14	7	31	18
	2003	19	15	8	10	18	13
Азербайджан	2003	5	3	6	2	8	5
Беларусь	1998	11	11	7	4	19	10
	2002	11	8	7	3	17	8
Грузия	1997	27	16	10	12	19	16
	2003	15	13	5	6	13	9
Казахстан	2001	8	11	16	4	27	13
	2003	13	8	11	3	19	9
Кыргызстан	2000	25	22	14	9	28	17
	2003	28	20	13	7	30	17
Молдова	1998	17	13	7	6	15	10
	2003	18	7	4	5	13	7
Российская Федерация	1998	9	13	11	8	19	12
	2002	18	10	10	7	18	11
Таджикистан	1999	37	36	42	26	57	40
	2003	36	33	32	17	50	32
Украина	2002	3	3	3	0	8	3
	2003	5	4	4	1	9	4
Узбекистана	2000/01	10	14	11	7	20	12
	2003	13	9	7	7	11	8

Составлено по: World Bank (2005G).

## ЛИТЕРАТУРА

- Ackland, R. and Falkingham, J. (1997): *A profile of poverty in Kyrgyzstan*, in Falkingham J. et al. (eds), Household Welfare in Central Asia. Basingstoke: Macmillan Press.
- Atkinson, A. B. and J. Micklewright (1992): Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income, Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- Buitano, M. (2000): *Note on Poverty in Ukraine*. CAS Background Notes, World Bank (<http://wbln0018.worldbank.org/ECA/ECC11/UkraineCAS/AR/DocLib.nsf/0/>)
- Falkingham, J. (2003): *Inequality & poverty in the CIS7, 1989-2002*, Paper prepared for the Lucerne Conference of the CIS-7 Initiative, January 20-22, 2003.
- Fox, L. (2003): *Safety Nets in Transition Economies: A Primer* (The World Bank Social Protection Discussion Paper Series). Washington, D.C.
- Harutyunyan, L. (2005): *Program Implementation Matters for Targeting Performance. Country Study: Republic of Armenia*. Presentation at the World Bank Seminar in Bucharest, June 6-7<sup>th</sup> ([http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Training\\_Events/ECATargetingSeminar/Armenia\\_pp1.pdf](http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Training_Events/ECATargetingSeminar/Armenia_pp1.pdf))
- IFAD (2002): Assessment of Rural Poverty. Central and Eastern Europe and the Newly Independent States. Rome: International Fund for Agricultural Development.
- IMF (2003): *Republic of Belarus Country Report No. 03/117*. Washington, D.C., IMF, April.
- Lewis, M. (2002): *Informal health payments in eastern Europe and central Asia: issues, trends and policy implications*, in E. Mossialos, A. Dixon, J. Figueras and J. Kutzin (eds.), Funding Health Care: Options for Europe. Buckingham, Open University Press.
- Lukashova, I. (2005): *Program Implementation Matters for Targeting Performance. Country Study: Kyrgyz Republic*. Presentation at the World Bank Seminar in Bucharest, June 6-7<sup>th</sup> ([http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Training\\_Events/ECATargetingSeminar/Kyrgyz\\_ppt.pdf](http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Training_Events/ECATargetingSeminar/Kyrgyz_ppt.pdf))
- Republic of Armenia (2003): *Poverty Reduction Strategy Paper*, Yerevan.
- Republic of Azerbaijan (2003): *State Programme on Poverty Reduction and Economic Development, 2003-2005*. Baku.
- Shishkin, S.V. (2000): *Issues of Health Care Financing in Russia*, SPIDER Working Paper Series #16, St. Petersburg.
- Spoor, M. (2003): *Inequality, Rural Poverty and Conflict in Transition Economies*. Paper presented at the International Conference of the Faculty of Economics Sarajevo (ICES), 'From Transition to Development: Globalisation and the Political Economy of Development of Transition Economies', 10-11 October, Sarajevo.
- UCSR (Ukrainian Center for Social Reforms) (2004): "An Economic Assessment of Poverty in Ukraine," *World Bank Country Economic Memorandum of Ukraine*, Vol. 2.
- UN ECE (2004): *Poverty in Eastern Europe and the CIS*, Economic Survey of Europe, No. 1, pp. 163-176.
- UNDP (2002): Ukraine Human Development Report 2001. The Power of participation. Kyiv.
- UNDP (2003): Human Development Report 2003. Oxford: Oxford University Press.
- UNDP Kazakhstan (2004): Бедность в Казахстане: Причины и пути преодоления (Серия публикаций ПРООН в Казахстане; № UNDPKAZ 08), Алматы.
- UNICEF (2004): Innocenti Social Monitor 2004. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.
- World Bank (1996Be): *Belarus: An Assessment of Poverty and Prospects for Improved Living*



- Standards. Report No. 15380-BY. Washington, DC.
- World Bank (1996Ua): *Poverty in Ukraine*. Report No. 15602-UA. Washington, D.C.
- World Bank (1999Ar): *Improving social assistance in Armenia*. Report No. 19385-AM. Washington, D.C.
- World Bank (2000): Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia, Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (2000Tj): *Republic of Tajikistan Poverty Assessment* (Report No. 20285-TJ). Washington D.C.
- World Bank (2002Ge): *Georgia Poverty Update*. Report No. 22350-GE. Washington, D.C.
- World Bank (2003Az): *Azerbaijan Republic Poverty Assessment*. Vol. 2. Main Report. (Report No. 24890-AZ). Washington D.C.
- World Bank (2003Kg): *Kyrgyz Republic: Enhancing Pro-poor Growth*. Washington, D.C.
- World Bank (2003Uz): *Uzbekistan: Living Standards Assessment. Policies to Improve Living Standards*. Vol. 2. Main Report. (Report No. 25923-UZ). Washington D.C.
- World Bank (2005Be): *Belarus: Window of Opportunity to Enhance Competitiveness and Sustain Economic Growth. A Country Economic Memorandum for the Republic of Belarus. Vol. II: Executive Summary* (Report No. 32346-BY). Washington, D.C.
- World Bank (2005G). Growth, poverty, and inequality: Eastern Europe and the former Soviet Union. Washington, D.C.
- World Bank (2005M): Millenium Development Goals: Progress and Prospects for Europe and Central Asia. Washington, D.C.
- World Bank (2005Tj): *Republic of Tajikistan Poverty Assessment Update* (Report No. 30853-TJ). Washington, D.C.
- Александрова, А.Л., Галлагер Дж.Л., Либоракина М.И., Чагин К.Г. (2002): Международный опыт организации программ адресной социальной помощи. М., Фонд «Институт экономики города».
- Всемирный банк (2004): *Российская Федерация: Доклад по оценке бедности*. Отчет No. 28923-RU. Всемирный банк, июнь.
- Госкомстат РФ (2002): Социальное положение и уровень жизни населения России. Москва.
- Госкомстат РФ (2003). Труд и занятость в России. М., Госкомстат.
- Залевский, В. (2004): *Чтоб ты жил на одну зарплату!*, 06.07.2004 (<http://www.from-ua.com/voice/40e9602c7f557/>)
- Либанова, Э. (2001): *Бедность в Украине: диагноз поставлен — будем лечить? Зеркало недели*, № 337, 31.03-06.04 (<http://www.zerkalo-nedeli.com/ie/archiv/337/>)
- МВФ, ВБ (2002): *Сокращение уровня бедности, экономический рост и устойчивость долговой ситуации в странах СНГ с низким доходом*. Подготовлено Отделом стран Европы и Центральной Азии Всемирного банка и 2-м Европейским Департаментом МВФ с учетом консультаций с Азиатским банком развития и ЕБРР. 4 февраля 2002 г.
- Овчарова, Л.Н., И.И. Корчагина, Е.В. Турунцев (1999): *Система индикаторов уровня бедности в переходный период в России*. М., РПЭИ/ Фонд Евразия.
- Овчарова, Л. (2001): *Противоречия политики содействия сокращению бедности в России*. Исследования лаборатории ИСЭПН РАН по проекту «Мониторинг бедности в России» (<http://www.cemi.rssi.ru/isesp/labraspr.htm>).



Овчарова, Л. (2002): *Бедность в странах с переходной экономикой*, Региональная конференция «Социальная политика реалити XXI века: региональный аспект», г. Барнаул, 17 октября.

Пачи, П. (2003): Гендерные проблемы в странах с переходной экономикой. 2-е изд. М., «Алекс».

Правительство РФ (2005): *Об итогах социально-экономического развития Российской Федерации за 2004 год и задачах экономической политики Правительства Российской Федерации на 2005 год*

([http://www.government.gov.ru/data/structdoc.html?he\\_id=729&do\\_id=1847](http://www.government.gov.ru/data/structdoc.html?he_id=729&do_id=1847)).

Правительство Таджикистана (2003): *Достижение целей развития тысячелетия в Таджикистане*. Душанбе.

Правительство Узбекистана (2005). *Стратегия повышения благосостояния населения Республики Узбекистан на 2005-2010 гг.* Промежуточный документ (ПДСПБ). Ташкент.

Рингольд, Д. (2002): *Бедность в странах ЦВЕ и Средней Азии*, Ежеквартальное издание программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» ([http://lgi.osi.hu/publications/2002/103/ru/summer2002ru\\_page0.html](http://lgi.osi.hu/publications/2002/103/ru/summer2002ru_page0.html))

Романчук, Я. (2004): *Глас семьи белорусской: Основные изменения в расходах домашних хозяйств*, март 2004 (<http://liberty-belarus.org/download/house2003ras.pdf>)

ЦСР (2000): Центр стратегических разработок. *Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу* (<http://www.csr.ru/about-publications/plan2010.html>)

Эксперт-центр (2004): *Жизненный уровень в Украине - один из наиболее низких в Европе*, 21.05.2004 (<http://www.expert.org.ua/?st=2&id=16540>)