

НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ БОРЬБЫ С БЕДНОСТЬЮ

Обзор опыта стран с переходной экономикой

Н.В. Ефременко,

кандидат экономических наук, руководитель совместного проекта Правительства Республики Беларусь и Программы развития ООН «Содействие в подготовке основных направлений национальной стратегии предотвращения бедности в Республике Беларусь»,

Н.Г. Прокофьева,

кандидат экономических наук, главный консультант проекта

Бедность в странах с переходной экономикой

В конце XX в. страны огромного региона Центральной, Восточной Европы и СНГ, с общей численностью населения более 400 млн чел., столкнулись с серьезной проблемой - резким ростом бедности.

Такое явление, как бедность, не может быть приписано исключительно переходному периоду, поскольку оно имело место и до 90-х годов. Во все времена существовали низкооплачиваемые категории населения, нищие, бездомные, бродяги, но они не составляли значительного удельного веса в общей численности населения социалистических стран. Большинство этих стран имело развитую систему социального обеспечения, обширные и доступные системы здравоохранения и образования, практически полную занятость, гарантировавшую минимальный набор благ и услуг, необходимых для поддержания соответствующего уровня жизни подавляющему большинству населения. Первые подходы к «бедности» как общественному явлению отрабатывались в контексте разработки мер социальной политики государств и находили свое отражение в таких эвфемизмах, как «малообеспеченность» и «нуждаемость». Так, например, в 1975 г. в Советском Союзе впервые при введении пособий на детей в малообеспеченных семьях был уста-

новлен порог малообеспеченное™ в размере 50 руб. в месяц на одного члена семьи. К 1985 г. этот порог был поднят до 75 руб. и служил критерием определения минимальной заработной платы и пенсии (табл. 1).

Уравнительное распределение и перераспределение благ и услуг при замедлении темпов роста и эффективности производства в последние годы социалистической системы предопределили быстрый рост бедности уже в условиях трансформационных процессов 90-х годов.

Разрыв хозяйственных и торговых связей, структурные реформы привели к катастрофическому падению производства.

Таблица 1

Структура малообеспеченного населения по республикам СССР в 1975 г., %

Республика	Доля населения с месячным доходом менее 75 руб.	Распределение малообеспеченного населения
Всего по СССР	11,0	100
Россия	5,0	23,3
Литва	2,3	0,2
Латвия	2,4	0,2
Эстония	1,9	0,1
Украина	6,0	9,8
Беларусь	3,3	1,1
Молдова	11,8	1,6
Грузия	13,0	2,2
Армения	14,3	1,5
Азербайджан	33,6	7,5
Казахстан	15,5	8,1
Кыргызстан	32,9	4,5
Таджикистан	51,2	8,4
Туркменистан	35,0	3,9
Узбекистан	43,6	27,6

Как видно из табл. 2, в странах Центральной и Восточной Европы к 1995 г. объем ВВП снизился на 15-20%, а в бывшей Югославии, странах Балтии, СНГ - значительно больше - на 50-70% от уровня 1989 г. Сокращение производства сопровождалось ликвидацией рабочих мест и массовыми увольнениями. Без работы, как свидетельствуют данные Европейского банка реконструкции и развития, оказался в среднем каждый шестой трудоспособный житель региона. Вместе с тем доходы работающих и пенсионеров перестали гарантировать приемлемый уровень жизни, поскольку обесценивались гиперинфляцией и нерегулярностью их выплат. Значительное снижение реальной заработной платы произошло во всех странах с переходной экономикой, за исключением Чешской Республики (EBRD, Transition report 1997, 2002). Рекордсменами по этому показателю стали Молдова и Болгария, где падение составило более чем 60%.

Наряду со снижением реальных доходов практически во всех странах региона произош-

ла их резкая дифференциация: быстрый рост доходов у 5-10% верхних слоев общества сопровождался ухудшением уровня жизни большинства населения. Децильный и квинтильный коэффициенты¹, индекс Джини², характеризующие этот процесс, в ряде стран с переходной экономикой достигли уровня стран Латинской Америки и Африки, отличающихся крайней социальной нестабильностью (табл. 3).

Кризис поразил также и социальную сферу: упало качество бесплатных услуг здравоохранения и образования, усложнился доступ к ним. Сократилась, а в некоторых странах во-

¹ Децильный коэффициент характеризует отношение доходов, получаемых 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения, квинтильный коэффициент - соответственно 20 и 20%.

² Индекс Джини определяет, насколько фактическое распределение доходов между отдельными группами населения отличается от равномерного (или уравнительного) распределения. Изменяется в пределах от 0, или полного равенства (все получают одинаковый доход), до 1, или полного неравенства (весь доход идет одному человеку).

Таблица 2

Динамика ВВП в странах ЦВЕ, Балтии и СНГ (1989 г. = 100%)

Страны	1990 г.	1991 г.	1992 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
ЦВЕ и Балтии												
Албания	90,0	51,0	54,7	60,0	64,9	73,6	80,3	74,7	80,6	86,5	92,8	98,8
Болгария	80,9	71,4	66,2	65,2	64,0	65,9	59,7	56,4	55,6	60,0	63,2	65,7
Венгрия	96,5	85,0	82,4	81,9	84,3	85,5	86,6	90,6	95,1	99,0	104	108
Латвия	102,9	92,2	60,0	51,1	52,2	51,7	53,6	58,2	60,9	62,6	66,9	72,1
Литва	95,0	89,6	70,5	59,1	53,3	55,1	57,6	61,8	65,0	62,5	64,8	68,7
Македония	90,1	83,8	77,1	70,1	68,8	68,0	68,7	69,8	72,1	75,2	78,4	75,5
Польша	88,4	82,2	84,3	87,6	92,1	98,6	104,5	111,6	116,9	121,7	126,6	127,9
Румыния	94,4	82,2	89,4	90,8	94,3	101	104,9	198,6	93,1	90,2	91,8	96,7
Словакия	97,5	83,3	77,8	75,0	78,6	83,9	89,1	92,5	96,3	98,1	100,3	103,6
Словения	95,3	86,8	82,0	84,3	88,8	92,4	95,7	100,1	103,9	109,3	114,3	117,8
Хорватия	92,9	73,3	64,7	53,1	56,2	60,0	64,0	67,8	69,5	68,8	70,8	73,5
Чехия	98,8	87,3	86,9	87	88,9	94,1	98,2	97,4	96,4	96,9	100,1	103,4
Эстония	93,5	80,8	69,3	63,2	67,9	64,4	66,9	73,5	76,9	76,4	81,8	85,9
СНГ												
Азербайджан	88,3	87,7	67,9	52,2	41,9	37,0	37,5	39,7	43,6	46,8	52,0	57,2
Армения	92,6	81,8	47,6	43,4	45,7	48,9	51,8	53,4	57,4	59,3	62,9	68,9
Беларусь	97,0	95,8	86,6	80,1	70,7	63,3	65,1	72,5	78,6	81,3	86,0	90,1
Грузия	87,6	69,6	38,4	28,6	25,3	26,0	28,7	31,8	32,7	33,7	34,4	35,9
Казахстан	99,6	88,6	83,9	76,1	66,5	61,1	61,4	62,4	61,3	62,9	69,1	78,2
Кыргызстан	103,0	97,9	79,3	66,6	53,2	50,3	53,9	59,2	60,5	62,7	65,9	69,4
Молдова	97,6	80,4	57,0	56,3	38,8	38,2	36,0	36,5	34,2	33,0	33,7	35,7
Россия	0	94,5	76,9	66,9	57,9	55,5	53,6	54,1	51,5	51,2	58,7	61,6
Таджикистан	98,4	91,4	64,9	57,8	46,8	41,0	39,2	39,9	42,0	43,5	47,1	52,0
Туркменистан	102	97,2	92,0	82,8	68,4	63,5	59,3	58,6	55,2	64,0	75,3	84,3
Узбекистан	101,6	101,1	89,9	87,8	84,1	83,3	84,6	86,7	90,6	94,3	98,0	102,5
Украина	96,0	85,8	77,5	66,5	51,3	45,0	40,5	39,3	38,5	38,4	40,7	44,4

обще прекратила существование универсальная система социального обеспечения. Социальный стресс обусловил рост заболеваемости и смертности населения, привел к росту алкоголизма и суицидов и сокращению продолжительности жизни. Так, в странах СНГ за время переходного периода продолжительность предстоящей жизни населения уменьшилась на 2-5 лет, достигнув в 2001 г. в России 59 лет для мужчин (в Беларуси 62). Ситуацию усугубили разразившиеся в ряде государств региона гражданские и военные конфликты. Все это привело к катастрофическому снижению уровня жизни населения, что к середине 90-х годов поставило бедность в бывших социалистических странах в ряд самых острых социально-политических проблем, требующих безотлагательно-го решения.

Учитывая сложившуюся ситуацию, правительства всех стран региона начали принимать активные меры: осуществлялась индексация доходов, вводились пособия и материальная помощь отдельным группам населения, стали реализовываться социальные программы. Однако все это происходило на фоне ликвидации рабочих мест, сокращения налоговых поступлений, уменьшения государственных расходов на образование и здравоохранение, ухудшения коммунальных услуг и роста цен на них. Проблема усугублялась и тем, что правительства, оказавшиеся перед лицом нетрадиционных проблем, не обладали необходимым опытом и знаниями, позволяющими разрабатывать и реализовывать эффективную социальную политику, ориентированную на сокращение бедности. В этой связи трудно

переоценить помощь, которую оказала и продолжает оказывать странам с переходной экономикой Организация Объединенных Наций.

В 1995 г. на первом Мировом Саммите социального развития, инициированном Организацией Объединенных Наций, лидеры более 180 стран мира взяли на себя обязательства по борьбе с бедностью на «этической, социальной и экономической основе». Этим было подтверждено понимание бедности не только как недостатка денег, но и как ограничения возможностей реализации потенциала человека, вызванного отсутствием достойной работы, жилища, доступа к адекватному образованию и здравоохранению. С 1996 г. Про-

Таблица 3

Дифференциация доходов в странах с переходной экономикой

Страны	Год обзора	Децильный коэффициент	Квintильный коэффициент	Коэффициент Джини
ЦВЕ и Балтии				
Болгария	2001	9,9	5,8	0,32
Венгрия	1998	5,0	3,5	0,24
Латвия	1998	8,9	5,3	0,32
Литва	2000	7,9	5,1	0,36
Македония	1998	6,8	4,4	0,28
Польша	1998	7,8	5,1	0,32
Румыния	2000	7,2	4,7	0,30
Словакия	1996	6,7	4,0	0,26
Словения	1998	5,8	4,1	0,28
Хорватия	2001	7,3	4,8	0,29
Чехия	1996	5,2	3,5	0,25
Эстония	1998	10,0	6,5	0,38
СНГ				
Азербайджан	2001	9,5	6,0	0,37
Армения	1998	11,5	6,8	0,38
Беларусь	2000	5,8	4,0	0,27
Грузия	2000	13,4	7,6	0,39
Казахстан	2001	7,1	4,8	0,31
Кыргызстан	2001	6,0	4,2	0,29
Молдова	2001	10,2	6,2	0,36
Россия	2000	20,3	10,5	0,46
Туркменистан	1998	12,3	7,7	0,41
Узбекистан	2000	6,1	4,0	0,27
Украина	1999	6,4	4,3	0,29
<i>Справочно:</i>				
Великобритания	1995	13,4	7,1	0,36
Швеция	1995	5,9	3,8	0,25
Германия	1998	14,2	7,9	0,38
США	1997	17,0	8,9	0,40
Колумбия	1996	42,7	20,3	0,57
Бразилия	1998	65,8	29,7	0,61

Источник: Доклад о развитии человека за 2003 г. Мн.: Юнипак, 2003.

грамма Развития ООН приступила к реализации глобальной Программы Инициатив по разработке стратегий борьбы с бедностью. Кульминацией последующих действий стран-участниц ООН стало принятие на Саммите Нового тысячелетия (6-8 сентября 2000 г., Нью-Йорк) Декларации тысячелетия, которая содержит в краткой форме цели, задачи, количественные индикаторы для оценки достижения поставленных ориентиров в области развития человечества. Первой среди целей развития тысячелетия выступает сокращение крайней бедности к 2015 г. вдвое. Подписание Декларации главами 116 государств, по сути, явилось обязательством стран по разработке и реализации мер сокращения бедности.

В контексте реализации Декларации ПРООН всемерно поддерживает инициативы стран по проведению оценки и картографирования бедности; анализу социальных расходов и характера их распределения; подготовке национальных докладов о развитии человека; координации усилий различных государственных и негосударственных структур по сокращению бедности. В то же время центральное место в этом спектре инициатив занимает подготовка национальных стратегий по предотвращению и сокращению бедности. В соответствии с подходами ПРООН, именно национальная стратегия в странах с переходной экономикой призвана стать инструментом сокращения бедности и уменьшения социальных издержек переходного периода, рычагом, позволяющим осуществить позитивные изменения в уровне и качестве жизни населения. С 1996 г. при содействии ПРООН в 18 странах региона были подготовлены национальные стратегии и программы борьбы с бедностью и начата их реализация.

Несмотря на национальные отличия, стратегии по сокращению бедности стран с переходной экономикой имеют похожую логику построения и содержат такие структурные блоки, как:

- анализ масштабов и глубины бедности;
- стратегические цели;
- пути сокращения бедности (в разрезе отдельных направлений и секторов);
- процесс участия;
- реализация и мониторинг стратегии.

Рассмотрим перечисленные блоки на примере решений, предложенных в национальных стратегиях различных стран региона.

Анализ масштабов и глубины бедности

Исходным пунктом разработки всех национальных стратегий выступает анализ бедности. Первым шагом здесь является выбор критерия (или черты бедности), который должен использоваться для разграничения обедневших групп и остальной части населения. Проблема заключается в том, что, с одной стороны, оценка масштабов бедности существенно зависит от выбора и точного определения черты бедности, а с другой - любая черта бедности является в известной степени условной и произвольной. Учитывая это, все страны региона пытались найти компромисс и разработать такие критерии, которые не только бы точно характеризовали масштабы бедности, но и были бы реальными и приемлемыми с точки зрения финансовых возможностей государства для поддержки граждан, оказавшихся ниже черты бедности.

В большинстве стран черта бедности рассчитывается на основе абсолютных критериев, в частности таких, как прожиточный минимум, социальный минимум и др. Эти показатели представляют собой денежную оценку потребительской корзины, куда обычно включается набор продуктов питания, необходимых для физиологического выживания человека, некоторые непродовольственные товары (чаще всего санитарно-гигиенического назначения) и обязательные платежи. В Болгарии черта бедности рассчитывается как удвоенная стоимость административно определенного минимального бюджета на питание, скорректированного с учетом состава семьи и различий для городских и сельских условий. В Кыргызстане и Таджикистане черта бедности определяется как суммарные месячные расходы на одного человека, обеспечивающие потребление минимального количества калорий для биологического выживания. Источниками данных для этих расчетов, как правило, являются обследования бюджетов домашних хозяйств.

В ряде стран региона исследовалась возможность установления не абсолютных, а относительных критериев измерения бедности. Последние, по мнению международных экспертов, обладают такими преимуществами, как: отсутствие субъективизма при разработке базовой потребительской корзины; соответствие внутренним ощущениям бедных, которые

Национальная стратегия как инструмент борьбы с бедностью

соотносят свое положение с положением других групп населения; возможность межстрановых сравнений.

Чаще всего в качестве относительной черты бедности используется 50% медианного дохода/расхода на душу населения, или в эквиваленте - на взрослого человека. Этот критерий принят в странах Евросоюза. Однако в транзитивных государствах, где подавляющая часть населения получает низкие доходы, использование относительного критерия может привести к существенному занижению масштабов бедности. Так, например, численность бедных в Болгарии, исходя из абсолютного критерия, составляет 65,5% населения, а по относительному критерию - только 4,2%. Учитывая это, многие страны региона приняли решения использовать относительные критерии лишь в виде вспомогательных, дополняя с их помощью оценки бедности, полученные на основе абсолютных критериев.

Методологические проблемы и трудности идентификации единственной, удовлетворяющей всем требованиям, черты бедности обусловили паллиативное решение: большинство стран региона используют несколько критериев. Так, в Латвии оценка бедности осуществляется на основе трех показателей: национального прожиточного минимума, 75% среднедушевого дохода и 50% медианного дохода. В Молдове используются четыре черты бедности, установленные соответственно на уровне 30,40, 50 и 100% прожиточного минимума. В Эстонии анализ бедности осуществляется исходя из пяти критериев: а) стоимости базовой продовольственной корзины, б) 50% медианных потребительских расходов, в) доли питания и оплаты жилья в суммарных потребительских расходах, составляющей 80%, г) факта проживания в общежитии или наличия менее половины комнаты на члена семьи, д) субъективной оценки гражданами самих себя как бедных. Используя перечисленные критерии, эстонские специалисты выделили соответственно пять возможных категорий бедных граждан: а) бедных с точки зрения питания, б) бедных по потреблению, в) бедных по образу жизни, г) бедных по жилищным условиям, д) субъективно бедных.

Это позволило оценить бедность с позиций различных категорий людей, страдающих от того или иного вида лишений. С 50%-й ве-

роятностью можно было утверждать, что любое конкретное домашнее хозяйство Эстонии является бедным по одному из вышеперечисленных критериев. Этим условиям удовлетворял доход, равный 1270 крон, который с 2000 г. и стал выполнять роль черты бедности в стране. Такой подход к измерению бедности интересен тем, что является попыткой оценить это многогранное социальное явление не только на основе денежных показателей доходов/расходов, но и с учетом других факторов и компонентов бедности.

После того, как сделан выбор критерия отнесения к обедневшей части населения, осуществляется оценка масштаба, глубины и профиля бедности. Иными словами, определяется численность населения, находящегося ниже черты бедности, оценивается объем средств, требующихся для ликвидации разрыва в уровне жизни бедных, а также идентифицируются группы населения, подверженные наибольшему риску бедности. В большинстве бывших социалистических стран в их числе чаще всего оказывается одна или несколько из следующих групп населения: большие семьи с тремя и более детьми; неполные семьи, особенно семьи матерей-одиночек; сельские домохозяйства; семьи, в которых глава имеет низкий уровень образования; семьи пенсионеров и безработных; инвалиды; дети; работающие бедные; маргинальные группы (беженцы, бездомные и др.).

Долговременный характер кризиса во многих странах увеличил опасность воспроизводства бедности в последующих поколениях. Вследствие тяжелого материального положения семей дети часто лишаются доступа к соответствующему уровню образования, у них возникают серьезные психологические и физиологические проблемы, обусловленные недостаточным питанием и отчужденностью в кругу сверстников. Все это резко снижает шансы таких детей на жизненный успех, ведет к консервации и прогрессированию бедности.

Особо следует остановиться на новой социальной категории - работающих бедных. Как отмечалось выше, по всему региону на протяжении периода преобразований отмечалось драматическое снижение реальной заработной платы, нередко сопровождаемое задержками ее выплаты. Все это оказало разрушительное воздействие на уровень жизни людей,

особенно имеющих большие семьи, поскольку заработной платы даже двух работающих родителей часто не хватает для того, чтобы обеспечить прожиточный минимум всем членам семьи.

Идентифицированные в результате анализа категории населения, подверженные наибольшему риску бедности, образуют те целевые группы, на которых фокусируются национальные стратегии борьбы с бедностью.

Стратегические цели

Выражением основных идей национальных стратегий выступают цели, рассматриваемые в качестве временных ориентиров и индикаторов успеха стратегий. Анализ зарубежного опыта показывает, что стратегические цели являются выражением намерений и ожиданий стран по сокращению бедности в течение определенного времени. Наиболее четко они сформулированы в документах стран Балтии, причем в Литве и Латвии стратегические цели имеют количественное выражение.

Так, в Национальной стратегии сокращения бедности Литвы поставлены следующие цели:

- ликвидация крайней бедности к 2003 г.;
- сокращение относительной бедности до 13% к 2005 г.;
- сокращение бедности среди наиболее уязвимых групп населения до 20% к 2005 г.

Цели стратегии сокращения бедности в Эстонии:

- снижение социальной и экономической уязвимости групп населения, живущих ниже черты бедности;
- снижение факторов риска бедности, создание возможностей для улучшения условий жизни;
- развитие и более эффективное использование человеческого потенциала;
- соблюдение принципа социальной справедливости для людей с низкими доходами (обеспечение доступа к услугам образования и здравоохранения, создание новых рабочих мест, увеличение экономических возможностей).

Общие цели Национальной стратегии Латвии:

- улучшение качества жизни бедных и лиц с низким уровнем доходов;
- обеспечение такого положения в стране, чтобы к 2015 г.:

- количество лиц с низкими доходами не превышало 10% общей численности населения;
- общее количество бедных и лиц с низкими доходами не превышало 25% общей численности населения.

Пути сокращения бедности

Основными направлениями достижения поставленных целей, как правило, являются:

- совершенствование макроэкономической политики и обеспечение экономического роста в интересах бедных;
- развитие социальной политики в направлении усиления адресности и ориентации на поддержку наиболее уязвимых слоев населения;
- расширение и углубление процесса участия для обеспечения прав и реализации возможностей людей как активных членов общества;
- разработка системы мониторинга, позволяющей не только отслеживать тенденции реализации стратегии, но и принимать меры по отклонениям от намеченного курса, корректировать намеченные планы.

Логическим продолжением разработанных стратегий направлений борьбы с бедностью часто выступают программы их реализации, определяющие временные рамки выполнения тех или иных мероприятий в разрезе организаций, вовлеченных в данный процесс.

Основой для постановки стратегических целей, равно как и инструментом их реализации, выступают макроэкономическая политика и обеспечение экономического роста в интересах бедных, совершенствование денежно-кредитной и финансовой политики, бюджетного процесса, политики приватизации, улучшение инвестиционного климата, секторальной экономической политики и институционального регулирования.

В ходе подготовки и разработки стратегий Сербии, Армении, стран Балтии был проведен анализ хода реформ и их влияния на уровень, масштабы и распространение бедности, были исследованы динамика и распределение экономического роста, изучено место и роль малого бизнеса в решении проблем малообеспеченности. В рамках Национальной стратегии Украины разработана модель для оценки ресурсов, требующихся для поддержания существующей системы социального обеспечения при различных

Национальная стратегия как инструмент борьбы с бедностью

вариантах развития макроэкономической и демографической ситуации. Эта модель позволяет также определить, к каким последствиям в области финансовой, экономической и налогово-кредитной политики может привести реформирование социальной сферы.

В блоке финансовой политики, как правило, рассматривается влияние действующей налоговой системы на динамику бедности, осуществляется анализ расходов бюджета на социальные цели, оценивается механизм финансирования социальных программ.

Важным элементом национальных стратегий, обеспечивающим их реализацию, является совершенствование системы государственного управления и законодательства. Так, например, в стратегических документах России и Литвы осуществлен всесторонний анализ действующего законодательства и его влияния на масштабы и распространение бедности, приведены уровни принятия решений по вопросам реализации национальной стратегии.

Социальная политика - это центральный блок национальных стратегий сокращения бедности, поскольку в нем определяются меры, непосредственно направленные на преодоление этого явления, в таких областях, как:

- политика формирования доходов;
- политика на рынке труда, обеспечение занятости;
- развитие социальных услуг (здравоохранения, образования и др.);
- система социальной защиты и социального страхования;
- пенсионная система;
- развитие малого и среднего бизнеса как сферы самозанятости и самопомощи.

Например, в национальных стратегиях Болгарии и Сербии приведены результаты комплексной оценки плюсов и минусов отказа от универсальной системы предоставления льгот и перехода на систему строгой адресной поддержки тех, кто больше всех в ней нуждается. Эксперты этих стран пришли к выводу, что сохранение в прежнем виде существующей системы категориального распределения льгот неэффективно с точки зрения борьбы с бедностью и проблематично из-за ограниченности финансовых возможностей государств. Вместе с тем переход на социальную адресную помощь сопряжен с такими проблемами, как: высокие административные расходы; не-

совершенство институциональной системы; возможности злоупотреблений; трудности проверки материального положения (нуждаемости) потенциальных бенефициаров; высокий риск ошибок включения и исключения. В качестве способа нивелирования этих проблем рассматривается взвешенный отказ от категориального принципа предоставления льгот, скрытых привилегий и последовательный системный переход на адресную помощь социально уязвимым группам населения по мере подготовки административных условий.

В стратегических документах таких стран, как Эстония, Литва, Сербия, особый акцент при обосновании стратегических направлений сокращения бедности сделан на целевой характер социальной политики. В Эстонии, например, в качестве целевых групп были определены дети и семьи, имеющие детей; длительно безработные; инвалиды и хронически больные; работающие бедные; престарелые; маргинальные группы. Для каждой из перечисленных групп намечены основные цели по предотвращению бедности, очерчен круг задач, решением которых можно достигнуть этих целей. Так, в частности, для группы «Престарелые» была поставлена цель: «Снижение высокого риска бедности и обеспечение достойной жизни». Для достижения указанной цели предлагается: предоставлять престарелым различные виды поддержки и услуг; облегчить их доступ к помощи и услугам; улучшить структуру потребления престарелых; сохранить их социальную активность; расширить возможности жить самостоятельно.

Процесс участия

Отход от патерналистских настроений в социальной политике предполагает создание благоприятных условий для реализации потенциала людей в целях выхода из бедности либо ее избежания. Это становится возможным при активизации процессов сотрудничества государственных, негосударственных и международных организаций, населения стран. Комбинация подходов снизу вверх и наоборот позволяет привести усилия правительств и гражданского общества к единому пониманию способов достижения целей национальных стратегий предотвращения бедности. Цель процесса участия состоит в представлении обо-

снованных предложений со стороны широкой общественности для подготовки стратегии и программы по ее реализации, отражающих реалии страны и соответствующих ее потенциалу. В этой связи важной составной частью национальных стратегий большинства стран с переходной экономикой является специальный раздел, посвященный сотрудничеству государственных структур и негосударственных организаций. Примером такого успешного сотрудничества может послужить Армения, где разработка стратегии сокращения бедности была инициирована и осуществлена в основном силами негосударственных структур. Необходимыми предпосылками эффективности при этом выступали:

- координация процесса участия со стороны государства;
- поддержка инициатив граждан, религиозных и негосударственных организаций в области решения проблем бедности со стороны государственных структур путем предоставления финансовой и административной помощи;
- поощрение сотрудничества организаций граждан, их объединения в различные объединения;
- информирование населения о причинах, масштабах и факторах бедности;
- использование средств масс-медиа для пропаганды успешных инициатив, важности образования и повышения квалификации, особенно для молодежи;
- стимулирование взаимопомощи населения по месту проживания;
- создание сети групп самопомощи и сотрудничества;
- популяризация здорового образа жизни и норм трудовой этики;
- распространение информации юридического характера;
- стимулирование мероприятий в области развития культуры, спорта, создания любительских организаций.

Реализация и мониторинг стратегии

Национальные стратегии сокращения бедности завершает раздел, посвященный описанию системы мониторинга и реализации этих документов. Как правило, здесь предлагается набор индикаторов для мониторинга достиже-

ния целей, поставленных стратегией, указываются источники информации, определяются органы, ответственные за реализацию мероприятий, устанавливаются сроки их исполнения. В Национальной стратегии Азербайджана все показатели, используемые в мониторинге, разделены на 2 группы. В первую из них входят показатели результатов, определяющие непосредственное действие (например, количество строящихся школ или проводимых курсов обучения). Вторую группу образуют мониторинговые показатели, определяющие скрытое действие (например, уровень занятости, удельный вес частного сектора в ВВП). В целом, объектом мониторинга в Азербайджане являются: создание возможностей для получения доходов населением; адресность социальных пособий; улучшение инфраструктуры, особенно в сельской местности; обеспечение базовыми услугами здравоохранения и образования; улучшение условий жизни групп риска; показатели тендерного равенства; макроэкономическая стабильность; фискальное управление и экономический рост в интересах бедных.

Основной источник информации в большинстве стран - это государственные статистические органы и органы государственного управления, а также общественные организации и органы местного самоуправления.

Уровни принятия решений, например, в российском стратегическом документе, подготовленном при поддержке МОТ, определены на основе распределения функций федеральных, региональных и муниципальных органов власти. На федеральные органы управления, в частности, возложено решение таких задач, как: сокращение числа работников, занятых в бюджетной сфере; создание институционального обеспечения самозанятости и поддержки малого предпринимательства; оптимизация распределения средств из Фонда финансовой поддержки регионов, контроль за его деятельностью; расширение использования современных эффективных технологий адаптации населения к условиям рынка; дифференциация политики занятости в административной сфере. В свою очередь, органы муниципального управления ориентированы на: постепенный отказ от субсидирования ЖКХ и направление высвобождающихся средств муниципальных бюджетов на финансирование образования и здра-

воохранения; стимулирование развития личного подсобного хозяйства и предоставление наделов земли всем желающим; поддержку инвестиций в развитие торговли продукцией личных подсобных хозяйств; привлечение инвесторов в агробизнес и переработку сельхозпродукции; осуществление регистрации нуждающихся, контроль за их доходами и распределением социальной помощи; содействие взаимоподдержке семей и соседей там, где такие традиции еще сохранены.

Как показывает опыт государств Центральной, Восточной Европы, Балтии и СНГ, в процессе подготовки национальных стратегий сокращения бедности в транзитивных странах была четко идентифицирована проблема бедности, усовершенствована методика ее оценки и измерения, создана методологическая база для совершенствования социальной политики в области предотвращения бедности, определены приоритеты и разработаны рекомендации по основным направлениям борьбы с этим опасным социальным явлением, инициирована дискуссия в обществе по проблемам бедности, развернуто сотрудничество с НГО и структурами гражданского общества в социальной сфере. Обобщая зарубежный опыт, наиболее удачные элементы и структурные блоки национальных стратегий сокращения бедности различных стран можно представить в следующем систематизированном виде:

- I. Общая концепция бедности.
- II. Оценка распространения бедности и меры по ее ограничению.
- III. Цели и задачи стратегии сокращения бедности.
- IV. Стратегические пути сокращения бедности.
 1. Макроэкономическая политика.
 2. Институциональные рамки.
 3. Политика формирования доходов.
 4. Политика на рынке труда.

Авторы выражают свою благодарность эксперту по программе «Борьба с бедностью» Регионального консультативного Центра ПРООН по Центральной Европе и СНГ Д. Розенберг за предоставление документов национальных стратегий предотвращения бедности и консультативную помощь при подготовке данной статьи.

5. Развитие системы социальных услуг.
6. Совершенствование системы социальной защиты.

7. Реформа пенсионной системы.

V. Финансирование реализации стратегии.

VI. Институциональная система реализации стратегии.

1. Учреждение институтов и их организационная структура.

2. Организация процесса реализации стратегии.

3. Кооперация государственных институтов и НГО.

VII. Система мониторинга и оценки ожидаемых результатов.

Республикой Беларусь взят курс на социально ориентированную экономику, и одним из приоритетных направлений социальной политики страны является совершенствование механизма регулирования уровня жизни и доходов населения, системы социальной защиты малообеспеченных граждан. Предпринимаемые государством усилия дают положительный результат. Согласно данным национальной статистики, удельный вес населения с доходами ниже бюджета прожиточного минимума сократился с 38,4% в 1995 г. до 30,5% в 2002 г. Однако проблема бедности (малообеспеченности) по-прежнему остается для нашей страны актуальной.

Принимая это во внимание, Министерство труда и социальной защиты выступило инициатором, а сегодня является исполняющей организацией Проекта Программы Развития ООН «Содействие в подготовке основных направлений национальной стратегии предотвращения бедности в Республике Беларусь». Успешная реализация данного Проекта внесет существенный вклад в социальную политику с позиций защиты интересов малообеспеченных слоев населения Беларуси, а разрабатываемая национальная стратегия предотвращения бедности может послужить инструментом достижения прогресса в социально-экономическом развитии страны.