

РОЛЬ СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

© 2012 О.М. Пыркова*

Ключевые слова: социальные стандарты, государственные минимальные социальные стандарты, социальные гарантии государства, критерии минимального уровня жизни населения.

Показана роль социальных стандартов в управлении социальными процессами в обществе. Обосновывается объективная необходимость системы государственных минимальных социальных стандартов, характеризующих уровень и качество жизни населения. Рассматривается проблема определения научно обоснованной потребительской корзины, уровня прожиточного минимума, минимального размера оплаты труда в современных условиях.

Социальные стандарты отражают представления общества об уровне и качестве жизни, а совокупность этих представлений, выраженных в виде требований общества, определяет стандарт жизни, или социальный стандарт. Именно категории “уровень жизни” и “качество жизни” позволяют выделить основные направления социальной стандартизации с учетом представлений современного общества об уровне развития.

Концепция человеческого развития включает в себя два основных направления социальных гарантий государства, которые могут и должны быть стандартизированы: обязательства по обеспечению населения минимальным уровнем дохода и обязательства в социальной сфере. Соответственно, социальные стандарты характеризуют определенные количественные и качественные параметры предоставления социальных услуг, а также размер дохода, соответствующий прожиточному минимуму.

Объективная необходимость системы государственных социальных стандартов обусловлена тем, что механизм социальных стандартов приводит к следующим эффектам:

- ♦ социальные стандарты, реально применяемые на практике, задают направление социального развития и создают возможность оценить фактический уровень социального развития в сравнении с определенными целевыми ориентирами;

- ♦ социальные стандарты могут быть использованы в качестве цены на социально значимые услуги, производимые организациями общественного сектора;

- ♦ система социальных стандартов позволяет бюджетам обосновать потребности в ресурсах, необходимых для выполнения расходных обязательств и оценить эффективность бюджетных расходов и бюджетной обеспеченности территорий.

Нормативный уровень предоставления социальных услуг, заданный через систему социальных стандартов, порядок распределения расходов по всем уровням бюджетной системы должны соответствовать социальным гарантиям государства и формировать основу для оценки доходов бюджета различных уровней власти и управления, обеспечивая ему доступ к соответствующим ресурсам.

В системе социальных стандартов, характеризующих уровень и качество жизни населения, принято выделять индикаторы, отражающие минимально допустимые границы потребления. В научной литературе их определяют по-разному: “критерии минимального уровня жизни”, “минимальные социальные стандарты”, “пороговые социальные индикаторы”¹ и т.д.

Минимальные социальные стандарты выступают государственными гарантиями выживания людей. Основными из таких стандартов являются потребительская корзина, прожиточный минимум, бюджет прожиточного минимума, минимальный размер оплаты труда.

Федеральный закон “О прожиточном минимуме в Российской Федерации”, принятый в 1997 г.², определяет, что потребительская корзина включает минимальный набор продуктов питания, непродовольственных то-

* Пыркова Ольга Михайловна, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета. E-mail: omp55@mail.ru.

варов и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Потребительская корзина, лежащая в основе прожиточного минимума, является минимальной критической нормой жизнеобеспечения человека, она обеспечивает физическое выживание, а не достойную жизнь.

Стоимость минимальной потребительской корзины составляет величину бюджета прожиточного минимума, т.е. нижнюю границу стоимости жизни, стоимости выживания среднего гражданина в условиях действующих цен. С экономической точки зрения прожиточный минимум измеряет глубину бедности и представляет собой своеобразный индикатор уровня бедности, являясь показателем недостающего дохода, который позволяет оценить, сколько денег необходимо для того, чтобы поднять доходы всех бедных до его уровня.

Минимальные социальные стандарты по содержанию являются исходной точкой для социальной политики. Их экономическое государственное обеспечение не подвергается сомнению, а роль социального государства сводится к сокращению количества людей, имеющих доход ниже прожиточного минимума.

Законом "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" предусмотрено, что потребительская корзина должна пересматриваться не реже одного раза в 5 лет. Однако корзина по новым нормам на период 2011-2015 гг. не была разработана. Федеральным законом "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации в 2011-2012 гг." от 8 декабря 2010 г. □ 332-ФЗ предлагается сохранить потребительскую корзину на 2 года в составе и объемах, предусмотренных законом "О потребительской корзине", принятом в 2006 г.³

Состав и объем потребительской корзины в целом по России на 2011-2012 гг. сформированы на основе методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по РФ и в субъектах РФ, утвержденных Постановлением правительства РФ от 17 февраля 1999 г. □ 192 (с изменениями от 12 августа 2005 г.), исходя из:

♦ научных рекомендаций по минимальным объемам потребления и перечню товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности;

♦ фактического состава, структуры и объема потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг в малоимущих семьях;

♦ влияния на потребление населения социально-экономических, демографических, природно-климатических и иных факторов.

Действующая потребительская корзина существенно отличается от реального фактического потребления продуктов, непродовольственных товаров и услуг типичного домохозяйства. Очевидно, что для устранения нарастающего несоответствия стоимости потребительской корзины (т.е. величины прожиточного минимума) фактическим расходам следует изменить методику по ее определению.

С 2013 г. предлагается перейти к определению потребительской корзины на основе применения нормативно-статистического метода, предусматривающего включение продуктов питания по нормам в натуральных объемах, а непродовольственных товаров и услуг - по их доле в общих потребительских расходах малоимущих семей. Однако эти параметры еще нуждаются в дополнительной проработке.

В странах с социально ориентированной экономикой потребительская корзина и бюджет прожиточного минимума выполняют функцию социально-правовых нормативов, которые должны обеспечивать необходимый государственный контроль за реализацией соответствующих социальных прав и гарантий граждан.

Потребительская корзина широко используется в большинстве развитых стран мира и признана наиболее точным показателем для определения абсолютного уровня прожиточного минимума. В цивилизованных странах ее стоимость - это рубеж безопасности. Если доходы человека не дотягивают до данного уровня, его спасают, выделяя субсидии. В странах Европейского союза и США считают, что для минимального комфорта требуется 300-500 наименований продуктов и услуг. Для сравнения: потребительская корзин-

на США состоит из 300 продуктов и услуг, Германии - 475, Франции - 507, Англии - 650. Отечественная потребительская корзина включает всего 156 товаров и услуг.

В Декларации прав и свобод человека и гражданина (ч. 2, ст. 26) предусмотрено, что "пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень не ниже установленного законом прожиточного минимума"⁴. Однако в регионах России в некоторых случаях минимальные социальные гарантии ниже даже минимальных критериев уровня жизни. В частности, в Самарской области минимальная заработная плата составляет 63% прожиточного минимума трудоспособного человека. (Величина прожиточного минимума за 2-й квартал 2011 г. для трудоспособного населения составила 7336 руб.).

ход которых не достигает величины прожиточного минимума, считаются малообеспеченными. Однако для оказания социальной помощи среднедушевые показатели прожиточного минимума не могут быть критериями малообеспеченности. Для таких целей важно исходить из прожиточного минимума именно данной категории населения.

По официальным данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Самарской области, доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума продолжает оставаться высокой (в 2010 г.- 15,9% к общей численности населения), 505,2 тыс. человек живет за "чертой бедности", т.е. находится за порогом физического выживания (см. таблицу).

Это свидетельствует о том, что сегодня бедность - проблема не только маргиналь-

Индикаторы уровня жизни населения Самарской области в период 2000-2010 гг.*

Показатели	Годы										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума**: тыс. человек	1026,9	976,3	902,8	683,1	608,5	553,0	541,2	493,3	530,5	502,5	505,2
в % к общей численности населения	31,2	29,8	27,7	21,1	18,9	17,3	17,0	15,5	16,7	15,8	15,9
Коэффициент фондов (соотношение денежных доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения)**, разы	16,5	16,8	17,6	17,6	17,9	19,2	19,2	20,9	20,4	20,7	20,6

* Самарский статистический ежегодник : стат. сб. Самара, 2011. С. 97.

** С 2000 г. изменена методология расчета величины прожиточного минимума; с 2005 г. изменен состав потребительской корзины для определения величины прожиточного минимума.

Минимальный размер оплаты труда (МРОТ) в России с 1 июня 2011 г. повышен с 4330 до 4611 руб. в месяц, или на 6,5%⁵. Очевидно, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума, поскольку, если данный уровень обеспечения не достигнут, физическое существование невозможно. Поэтому предложения о необходимости использования критериев уровня жизни в качестве базы обоснования минимальных социальных гарантий остаются пока лишь на уровне теоретических разработок.

Одним из целевых назначений прожиточного минимума является определение малообеспеченности населения. В настоящее время в Самарской области, как и в целом по России, прожиточный минимум применяется для определения черты бедности. Лица, до-

ных групп общества и лиц, традиционно относящихся к группе высокого риска (многодетные и неполные семьи с детьми, пенсионеры, инвалиды), но и самых широких слоев населения. Опасная тенденция - в положение бедных попадает экономически активное население: безработные, многочисленные категории трудоспособных граждан, работающих неполный рабочий день и неполную рабочую неделю, находящихся в отпусках без сохранения или частичным сохранением заработной платы, имеющих низкую оплату труда, работники с задержками выплаты заработной платы.

Обнищание основной части населения происходит на фоне резкого обогащения его очень небольшой группы. Реальный уровень доходов и дифференциации не отражается действующей системой статистики, однако

даже заниженные данные свидетельствуют о том, что разрыв в денежных доходах 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения Самарской области достиг в 2010 г. 20,6%, причем коэффициент фондов изменяется в сторону увеличения (в 2000 г. - 16,5%). По данным бюджетного обследования, 20% высокодоходного населения сосредотачивает у себя половину (50,2%) всех доходов в области, а 20% низкодоходного населения - лишь 4,5%⁶. Это значит, что у 80% населения Самарской области доходы ниже среднедушевых более чем на одну треть. Подобное распределение доходов носит ярко выраженный характер, что грозит обострением социальной напряженности в обществе.

Поскольку борьба с бедностью является важнейшей предпосылкой повышения уровня жизни населения, то постановка проблемы критериев минимального уровня жизни населения не только на теоретическом, но и на законодательном уровне является актуальнейшей проблемой сегодняшнего дня.

Прожиточный минимум - исходный социальный стандарт для оценки минимальной материальной обеспеченности, степени нуждаемости и установления минимальных размеров оплаты труда, пенсий, стипендий, социальных пособий, поэтому разработка специального закона, регламентирующего уровень прожиточного минимума, имеет особую значимость в нынешних условиях. Проблема регулирования социальных гарантий при этом получила бы нормативное разрешение и законодательное закрепление.

При применении показателя прожиточного минимума в мировой практике ориентируются на решение двуединой задачи: регулирование оплаты труда и обоснование системы минимальных социальных гарантий; выявление малоимущих и оказание им соответствующей социальной помощи.

В отечественной практике показатель прожиточного минимума применяется для решения только второй задачи. Поскольку борьба с бедностью не может быть успешной, если социальная политика ориентируется лишь на выплаты, оставляя в стороне вопрос регулирования оплаты труда, то в таком случае создаются предпосылки дальнейшего ухудшения общего уровня жизни населения.

Без реформы оплаты труда и налоговой системы такое одностороннее применение

социального стандарта прожиточного минимума может способствовать расширению зоны социального бедствия. Это объясняется тем, что финансирование из бюджета при сохранении действующей системы налогов, особенно косвенных, создает ситуацию, когда основное бремя расходов на социальные мероприятия попадает на относительно небоеспеченные группы населения: через подоходный налог, косвенные налоги (НДС, акцизы), входящие в цены товаров массового спроса. Возрастает степень риска попадания за черту бедности все большего количества населения, причем важно подчеркнуть, что происходит увеличение в группе бедных доли трудоспособного населения, поэтому необходимо одновременно задействовать обе функции социального стандарта прожиточного минимума.

Минимальный потребительский бюджет в большей степени может быть охарактеризован как социальный стандарт, поскольку его основу должны составлять более качественно проработанные нормы потребления товаров и услуг. Прожиточный минимум должен быть выше, чем физиологический минимум, но при этом он не должен снижать у получателя пособия стимулов для получения более высокого дохода и должен побуждать их к выходу из ситуации, когда основной источник дохода обеспечивается за счет пособия. Бюджет прожиточного минимума является важнейшим социальным стандартом, характеризующим уровень жизни населения и одновременно инструментом его анализа, оценки и регулирования.

В условиях социально-экономического кризиса и социальной незащищенности населения проблема определения научно обоснованной потребительской корзины, уровня прожиточного минимума становится не только экономической и социальной, но и политической задачей. Поскольку с прожиточным минимумом должны соотноситься минимальные социальные пособия, пенсии, стипендии, оплата труда, то трудно переоценить важность проблемы.

Социальные стандарты выполняют важную роль в качестве инструментов управления социальным развитием региона при выработке социальной политики, распределении направляемых в социальный сектор ре-

сурсов, решении организационных задач, формировании и реализации социальных программ, закреплении и обеспечении социальных гарантий граждан и решении других социальных задач. Эффективность социальных стандартов зависит от того, насколько качественно разработана система социальных стандартов в регионах и как социальные стандарты встроены в общую систему управления социальным развитием региона. Однако формирование социальных стандартов на региональном уровне характеризуется бессистемностью при их разработке и реализации на практике, что сдерживает социальное развитие.

¹ См.: *Майер В.Ф.* О критериях минимального уровня жизни населения // *Общество и экономи-*

ка. 1994. □ 5/6. С. 121-126; Проект Федерального закона “О государственных минимальных социальных стандартах” // *Невское время.* 1997. 26 сент.

² Федеральный закон “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” от 24 октября 1997 г. □ 134-ФЗ.

³ Федеральный закон “О потребительской корзине в целом по Российской Федерации в 2011-2012 гг.” от 8 декабря 2010 г. □ 332-ФЗ.

⁴ Декларация прав и свобод человека и гражданина (принята постановлением ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. □ 1920-1).

⁵ Федеральный закон “О внесении изменения в статью 1 Федерального закона “О минимальном размере оплаты труда” от 19.06.2000 г. □ 82-ФЗ” от 1 июня 2011 г. □ 106-ФЗ.

⁶ Самарский статистический ежегодник : стат. сб. Самара, 2011. С. 100.

Поступила в редакцию 03.11.2011 г.