



ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СРЕДА БЕДНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРНОГО РЕГИОНА РОССИИ

Е.А. КОРЧАК

Институт экономических проблем
Кольского
научного центра РАН

Статья посвящена анализу институциональной среды существования проблемы бедности населения в северном регионе России. На уровень бедности населения северного региона России оказывает влияние несовершенство общегосударственных и специфических северных институциональных механизмов.

Ключевые слова: северный регион России, институциональная среда бедности, институциональные механизмы.

В России процесс становления рыночных отношений, в частности трансформация сферы распределения, привел к снижению уровня доходов от труда и появлению бедности как социально-экономического явления постсоветского периода развития страны. Бедность является следствием многих взаимосвязанных факторов, среди которых основными, на наш взгляд, являются:

- институциональные – низкий уровень социальных гарантий, низкий уровень соотношения социальных пособий с прожиточным минимумом;
- демографические – семьи с высокой нагрузкой иждивенцев, старение населения;
- экономические – низкая заработная плата и ее высокая дифференциация, приведшие к появлению феномена экономической бедности, означающего неспособность работающих обеспечить себе приемлемый уровень жизни вследствие низкой оплаты труда;
- регионально-географические – наличие депрессивных моноэкономических территорий, дотационных регионов с низким экономическим потенциалом.

Бедность как явление социально-экономической жизни региона состоит в недопустимо низком уровне жизни населения, не соответствующем социально приемлемому уровню, обусловленному спецификой условий проживания в данном регионе. Весьма значимой на нынешнем этапе социально-экономического развития РФ является проблема бедности в регионах Севера. С одной стороны, Север РФ представляет собой зону стратегических экономических интересов страны, т.к. обеспечивает поставки сырья и энергоносителей, доминирующей части валютных поступлений; имеет значимые для российской экономики северные порты и транспортные магистрали; выступает в роли стратегического территориального и экологического резерва. Несмотря на то, что на северные территории России, где проживает около 8% ее населения, приходится примерно пятая часть национального дохода и более 60% всех валютных поступлений страны, в последние годы здесь заметно ухудшилась социальная обстановка, бедность населения приобрела значительные масштабы, превышающие среднероссийский уровень. С другой стороны, проблема бедности в северных регионах имеет особую актуальность из-за северной специфики условий жизнедеятельности, поскольку специфически северными причинами более высокой степени проявления данного феномена являются дискомфортность проживания, дополнительные расходы по поддержанию жизнедеятельности на Севере, монопромышленный характер экономики.

Отнесение территорий России к северным осуществляется по степени дискомфорта природно-климатических и социально-экономических условий для жизнедеятельности человека. Для обоснования степени дискомфорта определяются четыре группы факторов: природно-климатические, экономико-географические, социально-экономические, риск проживания и адаптация человека к условиям Севера¹.

¹ Лазарев Е.Е., Селин В.С. Экономические последствия и механизм гарантий при введении новой системы районирования Севера : науч. докл., I этап. – Апатиты, 1992. – 69 с.; Понкратова Л.А., Виноградов Б.А. О районировании России по природным условиям жизнедеятельности населения и качеству жизни // О социальной и экономической политике государства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях : парламент. слушания. – Южно-Сахалинск, 2004. – С. 18-21; Районирование Севера России. – Апатиты, 1993. – (Препринт).



В результате районирования территорий РФ на природно-климатические зоны по физико-географическим, климатическим, медицинским признакам, а также в зависимости от хозяйственной освоенности территорий и транспортной доступности ученые (в работах по районированию Севера и Арктики России, выполненные коллективом специалистов Института экономических проблем КИЦ РАН, в том числе Селиным В.С., Васильевым В.В., Корчаком А.Д., Институтом географии РАН и рядом других организаций под общим руководством профессора Г.П. Лузина) выделяют следующие зоны дискомфорта условий проживания: 1. Абсолютно дискомфортная. 2. Экстремально дискомфортная. 3. Дискомфортная. 4. Относительно дискомфортная. 5. Комфортная. При этом дискомфортность определяется как состояние окружающей среды, оказывающее неблагоприятное воздействие на психофизиологическое и нервно-эмоциональное состояние человека².

Социально-экономическая обстановка на северных территориях остается противоречивой. Противоречие развития северных территорий заключается в том, что, с одной стороны, объективный характер дискомфорта, удорожание хозяйственной деятельности по освоению ресурсов делает необходимым принятие государственной северной политики протекционизма. С другой стороны, ресурсная основа северной экономики ориентирует на саморазвитие Севера, нацеленное на уменьшение зависимости от федерального бюджета³.

Мурманская область является одним из наиболее развитых в экономическом плане регионов Севера РФ; промышленный комплекс области, основанный на эксплуатации природных ресурсов, создает объективные предпосылки для устойчивого экономического развития. Однако переход к рыночному типу хозяйствования привел к росту безработных среди трудоспособных граждан, миграционному оттоку, усилению бедности населения Мурманской области. Среди регионов Северного экономического района Мурманская область занимает первое место по уровню бедности.

Уровень бедности населения Мурманской области имеет тенденцию к росту: в 2000 году Мурманская область занимала четвертое место по уровню бедности (24,9%) по регионам Северного экономического района (табл. 1).

Таблица 1

**Уровень бедности населения
по регионам Северного экономического района в 2000-2005 гг., %⁴**

Год	Мурманская область	Республика Карелия	Республика Коми	Архангельская область	Вологодская область	В целом по РФ
2000	24,9	22,3	26,3	33,5	25,5	29,0
2001	22,3	23,0	21,0	27,4	23,1	27,5
2002	22,6	18,8	19,4	26,5	22,8	24,6
2003	21,2	19,0	18,5	23,5	20,0	20,3
2004	19,8	18,5	16,9	19,9	17,9	17,8
2005	20,3	17,3	15,5	18,2	17,5	-

Однако в дальнейшем Мурманская область вышла на первое место по данному показателю: уровень бедности в 2005 году был самым высоким среди регионов Северного экономического района и составил 20,3%.

² Лазарев Е.Е., Селин В.С. Экономические последствия ... – 69 с.; Районирование Севера России. – Апатиты, 1993. – (Препринт); Лузин Г.П., Селин В.С., Корчак А.Д. Уровень жизни на Севере. – Апатиты, 1998. – 103 с.

³ Лузин Г.П., Селин В.С., Корчак А.Д. Уровень жизни ... – 103 с.; Селин В.С. Регулирование трудовых отношений на Севере в переходный период. – Апатиты, 1994. – 153 с.; Селин В.С., Корчак А.Д. Особенности массового регулирования трудовых отношений в северных регионах России // Проблемы региональной экономики : межтерритор. науч.-произв. журн. – Ижевск, 2002. – № 2.

⁴ Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств Мурманской области / Федер. служба гос. статистики, Территор. орган Федер. службы гос. статистики по Мурман. обл. – Мурманск, 2006. – С. 81.



Основным источником дохода трудоспособного населения является заработная плата. В Мурманской области доля заработной платы в структуре доходов населения в 2004 году достигла почти 63 % (табл. 2).

Таблица 2

Структура денежных доходов населения Мурманской области в 2000-2004 гг., %⁵

Года	Денежные доходы – всего	Оплата труда	Социальные выплаты	Доходы от собственности	Доходы от предпринимательской деятельности	Другие доходы
2000	100	46,3	9,5	2,6	17,3	24,3
2001	100	55,1	10,5	1,4	12,1	20,9
2002	100	55,2	11,7	1,2	12,0	19,9
2003	100	58,0	12,0	2,4	12,4	15,2
2004	100	62,9	13,0	2,4	14,6	7,1

Представляется, что более высокая доля зарплат в составе денежных доходов населения Мурманской области обусловлена не столько включением скрытой (официально не учтенной) заработной платы, сколько спецификой статистического учета, объективно присущей Мурманской области. Мурманская область, обладая крайне важным военно-стратегическим положением, сосредоточивает на своей территории крупные воинские формирования. Вероятно, идентифицировать денежные доходы военнослужащих (как впрочем, и их численность) на уровне региональной статистики не представляется возможным.

Особую озабоченность вызывает риск появления феномена экономической бедности населения Мурманской области, поскольку в северном регионе России функционирует система северных надбавок и компенсаций, осуществляющая районное регулирование заработной платы.

Наиболее высокие заработки в Мурманской области концентрируются в промышленности, а минимальная оплата труда характерна для бюджетной сферы. В бюджетной сфере в 2004 году было занято 20,4% работников Мурманской области (89,9 тыс. человек). Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата бюджетной сферы на протяжении рассматриваемого периода (2000-2004 гг.) составляла практически половину среднемесячной начисленной заработной платы в промышленности: в 2000 году – 43,2%, а в 2004 году – 54,1%.

В размер заработной платы работников частной и бюджетной сферы входит полярная надбавка 0,8% и районный коэффициент – 0,5%, т.е., повышающий территориальный коэффициент для Мурманской области составляет 2,3. В этой связи представляется важным оценить покупательную способность среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников бюджетной сферы (табл. 3).

Таблица 3

Соотношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в бюджетной сфере с прожиточным минимумом трудоспособного человека в Мурманской области в 2003-2004 гг., %

Года	Соотношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в бюджетной сфере с прожиточным минимумом	В т.ч. без процентных надбавок
2003	1,9	0,9
2004	2,1	0,9

По данным табл. 3 в 2004 году на среднюю заработную плату работников бюджетной сферы в Мурманской области приходилось в среднем 2,1 величины прожиточного минимума трудоспособного населения, а на среднюю заработную плату за исключением процентных надбавок – 0,9 прожиточных минимума трудоспособного населения. Анали-

⁵ Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств Мурманской области ... – С. 81.



зируя данные таблицы 3, нужно констатировать, что, отменив систему северных гарантий и компенсаций, работники бюджетной сферы автоматически попадут в разряд бедных.

Сложившаяся институциональная среда бедности населения северного региона недостаточно учитывает произошедшие изменения в экономике России и во многом определяет существование здесь проблемы бедности (рис. 1).

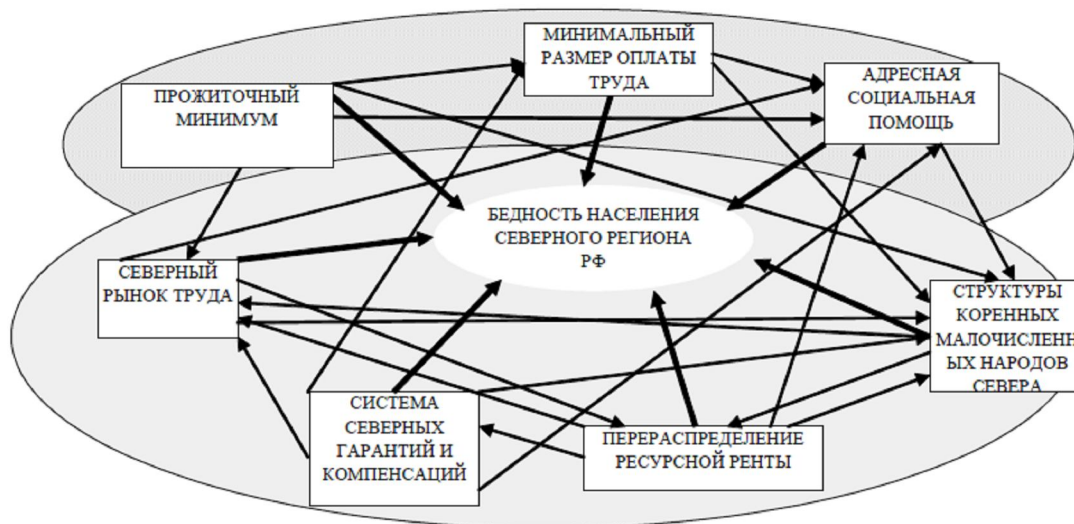


Рис. 1. Институциональная среда существования бедности среди населения северного региона России

В институциональную среду существования бедности среди населения северного региона России входят общегосударственные и специфические северные институциональные механизмы. Несовершенство этих институциональных механизмов продуцирует, на наш взгляд, проявление социальной бедности и появление феномена экономической бедности населения.

К общегосударственным институциональным механизмам автором отнесены минимальный размер оплаты труда, прожиточный минимум, адресная социальная помощь.

Минимальный размер оплаты труда (далее – МРОТ). МРОТ является нижней границей цены рабочей силы, призванной обеспечивать работнику, занятому простым трудом, уровень потребления минимальных благ и услуг, достаточный для воспроизводства рабочей силы на минимальном уровне. В 2004 году в Мурманской области минимальный размер оплаты труда (с учетом повышающего коэффициента) покрывал лишь 22,8% прожиточного минимума, а в 2005 – 18%. Данный факт свидетельствует о том, что установленный в Мурманской области минимальный размер оплаты труда не соответствует установленному в регионе уровню потребления минимальных благ и услуг, достаточному для воспроизводства рабочей силы на минимальном уровне.

Прожиточный минимум (далее – ПМ). Прожиточный минимум входит в систему потребительского бюджета. Ключевым показателем при определении уровня бедности является методика расчета ПМ, необходимого, например, для определения доли малоимущих граждан, оказания государственной помощи, для реализации других социальных программ и формирования бюджетов субъектов РФ. Помимо этого в систему потребительского бюджета входит минимальный потребительский бюджет (далее – МПБ) – бюджет, обеспечивающий удовлетворение основных материальных и духовных потребностей человека, т.е. в отличие от ПМ он является воспроизводственным потребительским бюджетом. Потребительская корзина МПБ так же, как и ПМ, состоит из наборов продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг. Однако натурально-вещественное наполнение МПБ существенно отличается от того, которое определяет ПМ. При построении МПБ учитываются и расходы, необходимые для выполнения гражданами финансовых обяза-



тельств перед государством (обязательные платежи и взносы). Набор непродовольственных товаров для расчета МПБ существенно расширяется за счет включения в него дополнительных позиций, а сроки "службы" непродовольственных товаров уменьшаются, что позволяет учитывать не только физический, но и моральный износ одежды, обуви, бытовых приборов, мебели и т.д. Помимо отличий в составе этих потребительских бюджетов, существуют недостатки, связанные с их применением. В частности, нормативная база для определения ПМ разработана и утверждена как на федеральном, так и на региональном уровне, а соответствующих документов по МПБ до сих пор нет⁶. Вместе с тем очевидно, что ориентироваться исключительно на уровень ПМ в течение продолжительного времени тоже нельзя. Существование на уровне ПМ неизбежно приводит к необратимым процессам в организме любого человека, подрывает трудовой потенциал нации.

Таким образом, именно минимальный потребительский бюджет показывает, где находится нижняя граница уровня бедности. В этой точке человек балансирует между нищетой и бедностью, но не между жизнью и смертью. А применение ПМ не позволяет адекватно оценивать уровень жизни различных слоев населения и получать более полное представление о социальной структуре общества, его противоречиях и наиболее острых потребностях, что, в свою очередь, не дает возможность правильно оценивать последствия принимаемых решений и выбор мер, направленных на повышение жизненного уровня населения. Более того, при исчислении ПМ в северных регионах не учитываются расходы на ежегодный отдых в районах с благоприятными природно-климатическими условиями, а ведь повышенные физиологические затраты в зимний период (период «полярной ночи») приводят к процессам дизадаптации человеческого организма. Восстановление трудоспособности и адаптационных возможностей северян, большинство из которых являются мигрантами из средней полосы (либо потомками переселенцев во 2, максимум, 3 поколения) должно быть обязательно учтено через структуру расходов, определяющих стоимостную оценку уровня жизни населения.

Адресная социальная помощь (АСП). Анализ этого институционального механизма в Мурманской области показал свое несовершенство функционирования. Во-первых, размер АСП устанавливается в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и одной третьей совокупного дохода членов малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина. «В пределах» означает «не больше», но данный ЗМО не запрещает давать и меньше. Во-вторых, действующему контролю доходов присущи определенные недостатки. Несмотря на обязательность предоставления документов, сведения о ряде доходных источников – от дополнительной работы, от собственности, от личного подсобного хозяйства и др. – могут быть сообщены только добровольно, возможностей же их отслеживания у органов соцзащиты недостаточно. Кроме того, даже адресно выделяемые средства расходуются бессистемно и неэффективно. Существующая методика распределения адресной помощи учитывает только два показателя – сколько денег истратили и сколько человек обслужили. Она не дает ответа на вопрос: была ли эта помощь эффективной? Человек перестал быть бедным или нет?

Помимо институциональных механизмов общегосударственного уровня автором выделены специфические северные институциональные механизмы, продуцирующие бедность населения в северных регионах.

Северный рынок труда. Основными функциями этого института является согласование спроса и предложения труда на более высоком уровне, связанном с дополнительными издержками предприятий на рабочую силу, обусловленными климатическими условиями; а также повышение эффективности использования ресурсов труда. Во всех северных субъектах Российской Федерации положение на рынке труда остается сложным, сохраняется достаточно высокий уровень общей и регистрируемой безработицы. Напряженность усиливается удаленностью и ограниченной транспортной доступностью многих северных населенных пунктов, узостью сферы приложения труда, особенно в моноотраслевых поселках⁷.

⁶ Лузин Г.П., Селин В.С., Корчак А.Д. Уровень жизни ... – 103 с.

⁷ Селин В.С., Корчак А.Д. Особенности массового регулирования ... // Проблемы региональной экономики. – 2002. – № 2.



Следует отметить, что наличие на Севере экономически активного населения, включая безработных, в молодом возрасте и с высоким уровнем профессиональной подготовки свидетельствует о возможности обеспечения предприятий рабочей силой без дополнительного привлечения извне при оживлении реального сектора экономики. Вместе с тем остается проблема привлечения высококвалифицированных специалистов на замену выбывших как в бюджетную сферу (образование, здравоохранение), так и в предпринимательский сектор.

Структуры коренных малочисленных народов Севера. Исследования жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, проводимые сотрудниками ИЭП КНЦ РАН (в частности С.А.Виноградовой), показали, что специфика их жизнедеятельности не имеет адекватной нормативно-правовой базы⁸:

– статус коренных малочисленных народов Севера представлен лишь кольскими саамами, хотя на территории Мурманской области проживают и другие представители коренных народов (ненцы, эвенки, коми-ижемцы, манси);

– отсутствие статистической информации, необходимой для обследования социально-экономического положения коренных народов в целях изучения проблемы бедности, а ведь коренные малочисленные народы составляют 20% населения Мурманской области.

Результатом неадекватности или полного отсутствия институциональных основ жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера является неэффективность северной политики по отношению к коренному населению: приоритеты северной политики, фиксируемые в соглашениях государства с добывающими компаниями, не реализуются на практике; высокий уровень бедности коренного населения Севера; неразвитость институциональной среды регулирования аборигенного сегмента регионального рынка труда; неразвитость организационно-управленческой структуры оленеводства.

Система северных гарантий и компенсаций. Институт северных гарантий и компенсаций представляет собой единую систему правовых норм, регулирующих трудовые отношения между рабочими, служащими и предприятиями, а также регламентирующих отношения в области труда между администрацией и профсоюзами в северных регионах. На наш взгляд, одним из основных институциональных оснований возникновения рисков экономической бедности в северном регионе России является несовершенство института северных гарантий. На сегодняшний день существуют следующие проблемы этого института:

– содержательная: несовершенство определения института северных гарантий и компенсаций, приведшее к проявлению тенденции снижения социальной защищенности северян, сокращению перечня гарантий и компенсаций, снижению уровня и объема возмещения понесенных гражданами дополнительных затрат;

– функциональная: несовершенство механизма функционирования института северных гарантий и компенсаций:

– районные коэффициенты при низком уровне оплаты труда (прежде всего в бюджетной сфере) не компенсируют затраты на воспроизводство рабочей силы в северных регионах и усугубляют различия в уровне заработной платы работников бюджетной сферы и промышленности. Например, в Мурманской области уровень среднемесячной заработной платы работников образования (6510 руб.) в 2004 г. составил 53% от ее уровня в промышленности (12280 руб.);

– руководство большинства предприятий частной сферы оплаты труда устанавливает в фиксированных размерах, т.е. без учета районного коэффициента и надбавок к заработной плате за работу в районе Крайнего Севера. На предприятиях частной сферы размер заработка зависит от прибыли предприятия, в результате чего работники этих предприятий могут оказаться за чертой бедности.

В условиях введения преимущественно рыночных методов регулирования экономики, перехода предприятий к деятельности по критерию эффективности необходимость трансформации системы государственных гарантий и компенсаций – объективная реальность. Однако такие преобразования должны носить эволюционный характер, адаптируя

⁸ Виноградова С.Н. Формирование политики Северного региона на рынке труда в отношении коренных малочисленных народов (на примере Мурманской области) : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Апатиты, 2006. – 22 с.



действующую систему к новым условиям хозяйствования и не допуская социальной напряженности общества.

Система перераспределения ресурсной ренты. Одним из решений проблемы бедности является создание внебюджетных фондов, образуемых за счет отчислений части прибыли ресурсодобывающих корпораций как форм управления финансами. Бюджетные доходы в ресурсных регионах генерируются в форме обычных и ресурсных налогов и платежей (налог на добычу полезных ископаемых, акциз на газ, лесные платежи и др.). Главной проблемой при этом является неполная аккумуляция налоговых доходов и мощный отток финансовых ресурсов из регионов. Первое связано с действием схем налоговой оптимизации ресурсных корпораций, второе – с постоянно усиливающимся федеральным закреплением ресурсных налогов. Выполнению социальной и регулирующей функций ресурсных налогов препятствуют также их псевдорентный характер и отрыв от воспроизводства ресурсной базы⁹.

В связи с этим ключевой задачей государственной политики становится формирование региональных финансовых ресурсов за счет ресурсной ренты путем создания Постоянного траст-фонда (с целью материального компенсирования изъятия ресурсов, кредитования хозяйственной деятельности, поддержания приемлемого уровня жизни малоимущих (бедных) слоев населения) и Фонда наследия (с целью обеспечения экономических гарантий жизни будущих поколений).

Таким образом, в целях преодоления экономической бедности в северном регионе РФ должны приниматься меры совершенствования институциональных механизмов общегосударственного характера и специфически северных институциональных механизмов: повышение оплаты труда, содействие занятости, выравнивание уровня социально-экономического развития северных регионов, совершенствование системы северных гарантий и компенсаций, введение механизма перераспределения ресурсной ренты. Меры по борьбе с социальной бедностью должны заключаться в совершенствовании институционального механизма социальной защиты населения, в том числе и за счет создания Постоянного фонда, образуемого путем перераспределения ресурсной ренты.

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF POVERTY OF POPULATION OF THE NORTHERN REGION IN RUSSIA

E.A. KORCHAK

**Institute of Economical
Problems
Kola Science Center RAS**

This paper is about the analysis of the institutional environment of poverty of northern region in Russia. Defects of the institutional mechanisms, such as state and special northern institutional mechanisms have influence on the level of the poverty in the northern region of Russia.

The key terms: northern region in Russia, institutional environment of poverty, institutional mechanisms.

⁹ Селин В.С. Регулирование трудовых отношений ... – 153 с.