

Попова Ольга Васильевна

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник
Арктического научно-исследовательского центра
Академии наук Республики Саха (Якутия)

**БЕДНОСТЬ
В АРКТИЧЕСКИХ РАЙОНАХ
РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ):
АНАЛИЗ ПЕРСПЕКТИВ
СОКРАЩЕНИЯ УРОВНЯ К 2030 Г.**

Аннотация:

Автор статьи анализирует перспективы снижения уровня бедности в Республике Саха (Якутия) и ее арктических районах с точки зрения достижения национальных целей развития РФ до 2030 г. На основе официальной статистики и данных из открытых источников оцениваются факторы и риски ухудшения социально-экономического положения граждан региона. Анализируются мероприятия по борьбе с бедностью, предусмотренные «Стратегией социально-экономического развития Арктической зоны Республики Саха (Якутия) на период до 2035 г.». Делается вывод об ограниченной эффективности таких методов улучшения ситуации в данной сфере, как социальный контракт, стимулирование самозанятости и трудоустройства в традиционных отраслях хозяйствования, что создает низкую вероятность двукратного снижения уровня бедности в Арктической зоне республики к 2030 г. Возможность достижения этой цели существует только при условии системных изменений в социально-экономической сфере и комплексной работы на всех уровнях управления. Отмечается важность равномерного распределения доходов для форсированного сокращения уровня бедности.

Ключевые слова:

снижение бедности, национальные цели развития, российский регион, региональная бедность, уровень жизни, Республика Саха (Якутия), арктические районы, меры социальной поддержки, социальный контракт, региональная программа

Popova Olga Vasilyevna

PhD in Economics, Leading Research Fellow,
Arctic Research Center
of the Academy of Sciences
of the Republic of Sakha (Yakutia)

**POVERTY IN THE ARCTIC REGIONS
OF THE REPUBLIC
OF SAKHA (YAKUTIA):
ANALYSIS OF PROSPECTS
FOR REDUCTION
IN THE LEVEL BY 2030**

Summary:

The author of the paper analyzes the prospects for the poverty level reduction in the Republic of Sakha (Yakutia) and its Arctic regions in terms of achieving the national development goals of the Russian Federation by 2030. On the basis of official statistics and data from open sources, the factors and the downside risks to the socio-economic situation of the people of the region are assessed. The paper considers measures poverty reduction, provided for in the “Strategy for the socio-economic development of the Arctic zone of the Republic of Sakha (Yakutia) for the period until 2035”. The conclusion is made about the limited effectiveness of such methods of improvement in this area as a social contract, stimulation of self-employment and employment in traditional economic sectors and a low feasibility of a twofold decrease in the poverty level in the Arctic zone of the Republic by 2030. The possibility of achieving this goal exists only if there are system changes in the socio-economic sphere and the comprehensive effort at all levels of government. The importance of an equal distribution of income for the accelerated reduction of the number of citizens, who are unable to meet the social and generally accepted standards in society owing to a lack of money, is noted.

Keywords:

poverty reduction, national development goals, Russian region, regional poverty, living standards, Republic of Sakha (Yakutia), Arctic regions, social support measures, social contract, regional program

Бедность является наглядным проявлением диспропорций социально-экономического развития общества, а изменение ее уровня – индикатором эффективности социальной политики. Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 сокращение уровня бедности в два раза было обозначено одной из национальных целей развития Российской Федерации до 2024 г. [1]. Согласно единому плану уровень бедности в РФ должен снизиться с 13,2 % в 2017 г. до 6,6 % в 2024 г. [2], а в Республике Саха (Якутия) (далее – РС (Я)) – с 19,6 % в 2017 г. до 10 % в 2024 г. В 2019 г. уровень бедности составлял 12,3 % в РФ и 18,6 % в РС (Я), а целевыми ориентирами на 2020 г. было достижение показателей в 11,1 % в РФ [3] и 16,1 % в РС (Я) [4]. Однако пандемия COVID-19, снижение нефтяных котировок и неблагоприятная внешнеэкономическая конъюнктура сделали маловероятным выполнение целевых установок по снижению уровня бедности не только на 2020 г., но и к 2024 г., что привело к пересмотру горизонтов планирования по достижению национальных целей развития. 21 июля 2020 г. Президент РФ В. Путин подписал новый Указ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», согласно которому задача сокращения бедности в два раза была отнесена на 2030 г. [5].

Каковы же перспективы достижения национальных целей развития по снижению уровня бедности до 2030 г. в Республике Саха (Якутия) и ее арктических районах?

Вся территория Якутии относится к районам Крайнего Севера или приравненным к ним местностям, а арктические районы (улусы) занимают 52,2 % площади республики. РС (Я) отличается довольно высоким показателем уровня бедности населения – 16 место среди субъектов РФ в 2019 г. При этом по величине среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в 2019 г. Якутия занимала 9 место в РФ (73 402,3 р. в месяц) [6].

Причинами значительного уровня бедности в регионе при столь высоком уровне среднемесячной оплаты труда являются безработица, иждивенческая нагрузка на занятое в экономике население и значительная дифференциация уровня оплаты труда, т.е. экономическое неравенство.

Самый высокий уровень среднемесячной оплаты труда в РС (Я) наблюдался в сфере добычи полезных ископаемых – 118 144,1 р. в 2019 г.; это в 3,3 раза выше, чем заработная плата в сельском хозяйстве (36 075,8 р. в месяц) и в 2,1 раза выше среднемесячной оплаты труда в образовании (55 793,5 р. в месяц). Вместе с тем в 2019 г. в сельском хозяйстве трудилось 7,0 % занятых в экономике региона, на добыче полезных ископаемых – 9,8 %, а в образовании – 12,5 % [7].

Наибольшей вероятностью попадания в число бедных в РС (Я) отличались незанятые граждане, дети и жители сельских населенных пунктов. Риск бедности в деревнях в 2018 г. был в два с лишним раза выше, чем в городе.

За весь постсоветский период (1992–2017) самый низкий уровень бедности наблюдался в регионе в 2013 г. и охватывал 16,3 % населения [8].

Таким образом, задача снижения уровня бедности в республике до 10 % от общей численности населения к 2024 г. представлялась весьма и весьма сложной, но теоретически достижимой.

Хотя исследователи до сих пор не пришли к единому мнению по поводу прямой связи между уровнем бедности и экономическим ростом, практический опыт новых индустриальных стран демонстрирует, что высокий и долгосрочный экономический подъем способствует снижению количества граждан, характеризующихся недостаточностью материальных средств для обеспечения нормальной жизни [9].

По оценкам специалистов, сокращение уровня бедности в России в два раза возможно при условии стабильного удержания ВВП страны на уровне выше 5 % в год в течение 5 лет и только при условии равномерного распределения выгод от экономического развития [10, с. 14]. Наличие социального неравенства не только значительно ослабляет влияние экономического роста на сокращение количества бедных граждан, но даже может привести к обратному эффекту – к его увеличению [11].

По мнению А.Ю. Шевякова, «если реальные доходы населения будут расти со среднегодовым темпом в 8–9 %, но механизмы их распределения останутся такими же, то двукратного снижения численности бедных по стране в целом можно будет достигнуть только через 7 лет». Также исследователь отмечал, что «бедность – это проблема чрезмерно высокого неравенства, значительное сокращение бедности невозможно без существенного снижения его масштабов» [12, с. 12–13].

О слабом влиянии темпов экономического роста на уровень бедности в условиях сложившейся российской модели экономического развития говорит также Л.Н. Овчарова [13].

В РС (Я) рост валового регионального продукта (ВРП) и сокращение уровня бедности демонстрируют слабую корреляцию, что может свидетельствовать о глубоких системных проблемах в социально-экономических механизмах распределения доходов.

Рост реальных доходов населения Якутии на уровне 8 % в год и выше за период 2000–2018 гг. наблюдался всего 4 раза: в 2001–2003 и 2008 гг.; а в 2015–2017 гг. реальные доходы населения РС (Я) сокращались. Рост ВРП выше 5 % в год также был зафиксирован за период 2000–2018 гг. всего 4 раза [14].

Таким образом, достижение национальной цели развития по снижению уровня бедности в два раза к 2024 в РС (Я) было маловероятным. Перенос сроков на 2030 г. повысил шансы выполнения поставленных задач. Однако снижение уровня бедности в РС (Я) до 10 % к 2030 г. также требует достаточно высоких темпов роста ВРП и реальных доходов населения. В период 2000–2013 гг. среднегодовой темп роста физического объема ВРП в РС (Я) составлял 3,8 %, а с 2014 – 2,7 %. Этого явно недостаточно для форсированного снижения уровня бедности в регионе. Темпы роста реальных денежных доходов населения в последние пять лет также не соответствуют выполнению такой задачи. В 2019 гг. реальные доходы населения в РС (Я) выросли всего на 2 % по отношению к уровню 2014 г., в 2020 г. также не прогнозируется существенного их увеличения.

Оценка показателей бедности населения в Арктической зоне РС (Я) затруднена тем, что ряд статистических показателей уровня жизни граждан не рассчитывается органами статистики в разрезе районов (улусов). В связи с этим оценка перспектив снижения уровня бедности республики осуществляется нами по доступным открытым источникам и данным.

В арктических районах РС (Я) практически по всем факторам риска бедности населения: незанятые граждане, дети, лица, проживающие в сельских населенных пунктах, – наблюдается

превышение среднереспубликанских значений. Иными словами, риск бедности в Арктической зоне республики выше.

По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., экономическая активность граждан в арктических районах республики была ниже, чем в среднем по региону, а уровень безработицы составлял 14,8 %, тогда как в целом по РС (Я) этот показатель равнялся 9,2 %. В 2019 г. на Арктическую зону приходилось 18,4 % от численности официально зарегистрированных безработных, причем жители арктических районов в общей численности населения республики занимают 7 % [15].

На 1 января 2019 г. доля сельского населения в Арктической зоне РС (Я) составляла 61,4 % против 34,0 % в целом по РС (Я).

Количество детей в возрасте до 16 лет и лиц старше трудоспособного возраста в арктических районах выше: 27,6 % и 18,2 % от общей численности населения в 2019 г. соответственно; по РС (Я) данный показатель составлял в 2019 г. 24,8 % и 17,5 % [16]. Коэффициент демографической нагрузки на 1 000 человек трудоспособного возраста в Арктической зоне РС (Я) значительно выше (таблица 1).

Таблица 1 – Коэффициент демографической нагрузки на трудоспособное население в Арктической зоне РС (Я) на 1 января 2019 г. [17]

	На 1000 человек трудоспособного возраста приходится		
	всего в нетрудоспособном возрасте*	в том числе:	
		младше трудоспособного	старше трудоспособного
Всего по республике	734,5	429,4	305,0
Арктическая зона РС (Я)**	846,0	510,4	335,6

* – мужчины и женщины 0–15 лет, мужчины 60 и более лет, женщины 55 и более лет.

** – рассчитано автором по [18].

Помимо демографических факторов и высокого уровня безработицы существенный вклад в бедность населения арктических районов РС (Я) вносит невысокий размер среднемесячной оплаты труда в сочетании с высоким уровнем цен. Так, номинальная начисленная заработная плата в арктических районах РС (Я) отстает от среднереспубликанских значений, в то время как размер прожиточного минимума превышает аналогичный показатель в среднем по региону (таблица 2).

Таблица 2 – Среднемесячная заработная плата и величина прожиточного минимума в Арктической зоне РС (Я) в 2000–2018 гг., руб. [19]

	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в расчете на одного работника									
РС (Я)	4 539,1	13 436,9	28 708,0	46 542,0	51 110,5	54 630,9	59 000,2	62 205,7	68 870,5
АЗ РС (Я)*	3 934,1	11 633,0	24 467,3	39 887,1	44 412,6	50 517,4	54 260,7	57 854,2	66 015,0
Величина прожиточного минимума в месяц, все население									
РС (Я)	2 174	4 705	9 145	11 342	12 879	15 140	16 055	16 554	16 511
1 зона**	–	5 569	9 889	12 453	15 309	17 346	18 826	19 880	19 675

* – рассчитано автором по данным [20].

** – к первой зоне Республики Саха (Якутия) относятся Абыйский, Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Верхнеколымский, Верхоянский, Жиганский, Момский, Нижнеколымский, Оймяконский, Оленекский, Среднеколымский, Усть-Янский и Эвено-Бытантайский улусы (районы), а также поселок Айхал с населенными пунктами и город Удачный с населенными пунктами Мирнинского улуса (района).

Высокий уровень цен на потребительские товары в совокупности с недостаточной среднемесячной заработной платой и значительной иждивенческой нагрузкой приводят население к бедности, уровень которой существенно превышает показатели по региону. Так, в реестре персонализированного учета граждан, семей с детьми, особо нуждающихся в социальной поддержке, по данным органов местного самоуправления на 1 января 2020 г., зафиксированы 5 295 семей (15 830 человек, что составляет 23 % от общей численности населения Арктической зоны Республики Саха (Якутия) [21]. Учитывая тот факт, что не все нуждающиеся встают на учет и охвачены мерами социальной поддержки, реальный уровень бедности в районах республики может быть еще выше.

14 августа 2020 г. Указом Главы Республики Саха (Якутия) А.С. Николаева № 1377 была утверждена «Стратегия социально-экономического развития Арктической зоны Республики Саха (Якутия) на период до 2035 года». Меры по борьбе с бедностью в данном документе указаны в отдельном параграфе, где в качестве основных факторов недостаточности материального обеспечения населения Арктической зоны РС (Я) обозначены: высокий уровень цен, безработица, низкая заработная плата в сельском хозяйстве, многодетность и высокая иждивенческая нагрузка; а ос-

новными мероприятиями по снижению уровня бедности определены: оказание мер поддержки семьям с детьми, обеспечение устойчивого роста реальных доходов населения, всесторонняя диверсификация экономики арктических районов, развитие системы профессионального переобучения безработных, обеспечение ценовой доступности социально значимых товаров. В качестве целевого ориентира установлено снижение уровня бедности в два раза в целом по РС (Я) к 2030 г. [22]. При этом снижения прямых или косвенных показателей уровня бедности населения именно Арктической зоны РС (Я) не предусмотрено. Вместе с тем целенаправленные действия по сокращению количества граждан с недостаточным уровнем доходов невозможны без определения целевых индикаторов реализации мероприятий и контроля эффективности их выполнения.

Кроме того, в Стратегии предусмотрены меры по поддержке традиционных отраслей Севера (т. е. сельского хозяйства, охоты и рыболовства) и стимулированию самозанятости населения.

В РС (Я) в 2018 г. среднемесячная заработная плата работников в отрасли «сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство» составляла 32 445,7 р., а в сельскохозяйственных организациях частной формы собственности – 24 991,7 р. [23, с. 220–226]. Доход сотрудников малых предприятий (включая микропредприятия) также значительно ниже среднереспубликанского уровня оплаты труда – 39 957,9 р. [24, с. 240].

Создание рабочих мест и трудоустройство безработных не гарантирует получения заработной платы на уровне не ниже средней по региону или отрасли. Так, по данным выборочных обследований организаций за апрель 2019 г. заработную плату ниже средней по региону (73 402,3 р.) получали 65,5 % работников [25, с. 140]. В арктических районах РС (Я) при среднем размере малоимущего домохозяйства (3 чел.) трудоустройство в данных низкодоходных сферах не сможет обеспечить стабильного выхода работника и его иждивенцев из категории бедных.

Следует понимать, что ни диверсификация экономики, ни создание новых рабочих мест не являются достаточными условиями для снижения уровня безработицы или бедности, поскольку без поддержания уже достигнутых показателей занятости и уровня доходов положительный эффект от расширения сферы занятости и создания новых рабочих мест может перекрываться негативным влиянием от массовых сокращений, перевода сотрудников на условия частичной занятости или снижения уровня оплаты труда, что часто имеет место быть в кризисных условиях. Соответственно, программные документы по борьбе с безработицей и бедностью должны содержать мероприятия и в сфере поддержания занятости и уровня оплаты труда.

С 1 декабря 2018 г. в 13 субъектах РФ реализовывались пилотные проекты, направленные на снижение уровня бедности в два раза к 2024 г. Итоги осуществления I этапа мероприятий продемонстрировали необходимость повышения адресности мер социальной поддержки малоимущего населения и эффективность такого инструмента, как социальный контракт [26]. В 2020 г. эксперимент охватил уже 21 субъект РФ, которым предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета в размере 7 млрд р. на софинансирование расходов по оказанию государственной помощи на основании социального контракта. Государственная стратегия по преодолению бедности делает акцент на адресности поддержки, понимании ситуации и гибком реагировании на изменения социально-экономической ситуации на местах, т. е. в регионах. Подтверждением этому является факт, что с 2021 г. механизм социального контракта планируется распространить на все регионы страны.

Однако методы таргетированной борьбы с бедностью также имеют свои пределы эффективности. По оценкам Л.Н. Овчаровой и Е.А. Гориной, «без кардинальных изменений федерального законодательства и концептуальных основ системы социальной поддержки переход к адресным программам для нуждающихся может затронуть лишь 22–25 % всех расходов на меры социальной поддержки населения из средств бюджетов субъектов РФ» [27, с. 18].

Анализ эффективности мер социальной поддержки, проведенный участником пилотного проекта от Дальневосточного федерального округа – администрацией Приморского края, показал, что из 249 лиц, получивших государственную поддержку на основании социального контракта в 2016–2018 гг., только 23 человека (9,2 %) смогли справиться с трудной жизненной ситуацией, а наиболее эффективные меры социальной поддержки – единовременная денежная выплата на первого ребенка и субсидии на жилищно-коммунальные услуги – помогли преодолеть черту бедности 24,4 % и 23,7 % их получателей соответственно [28]. Предварительные итоги I этапа показали, что адресные меры должны сопровождаться целым комплексом социально-экономических мероприятий, значительную часть которых регионы не могут реализовать самостоятельно [29].

Таким образом, сокращение уровня бедности в два раза к 2030 г. по сравнению с уровнем 2017 г. в Арктической зоне Республики Саха (Якутия) представляется невыполнимой задачей, во всяком случае, на основе действующей в настоящее время в РФ методики определения уровня бедности. Совершенствование адресности мер государственной поддержки и социальный контракт, как и создание новых рабочих мест и поддержание занятости в низкодоходных отраслях,

не смогут обеспечить двукратного уменьшения количества граждан, характеризующихся недостаточным уровнем материальных доходов для поддержания нормальной жизнедеятельности в соответствии с социальными нормами.

Поле для маневра региональных властей ограничено полномочиями субъекта федерации. В настоящее время в регионе отсутствует понимание того, как при имеющихся ресурсах и инструментах социального регулирования возможно добиться двукратного снижения бедности в ее застойных очагах, каковыми являются арктические районы РС (Я). Отсутствие прямых или косвенных количественных показателей мониторинга снижения уровня бедности в Арктической зоне РС (Я) в программе социально-экономического развития региона является прямым свидетельством этого. Форсированное сокращения уровня бедности предполагает равномерное распределение доходов, а это в свою очередь требует комплексной работы на всех уровнях управления и системных изменений в социально-экономической сфере региона.

Ссылки:

1. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 [Электронный ресурс] // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 12.10.2020).
2. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года от 7 мая 2019 года № 4043п-П13 [Электронный ресурс] // Правительство России. URL: <http://static.government.ru/media/files/j8IV1FksslPq189JCXZ2mLiiLEn7H8.pdf> (дата обращения: 12.10.2020).
3. Там же.
4. О Законе Республики Саха (Якутия) «О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года» [Электронный ресурс] // Министерство экономики Республики Саха (Якутия). URL: [https://mineconomic.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/files/2077-3%20№%2045-VI\(1\).PDF](https://mineconomic.sakha.gov.ru/uploads/ckfinder/userfiles/files/2077-3%20№%2045-VI(1).PDF) (дата обращения: 13.10.2020).
5. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474 // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 12.10.2020).
6. Официальные статистические показатели [Электронный ресурс] // Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://fedstat.ru/> (дата обращения: 15.11.2020).
7. Официальная статистика. Уровень жизни [Электронный ресурс] // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Саха (Якутия). URL: <https://sakha.gks.ru/folder/32339> (дата обращения: 15.11.2020).
8. Официальные статистические показатели ...
9. Growth. Building Jobs and Prosperity in Developing Countries [Электронный ресурс] // OECD. URL: <https://www.oecd.org/derec/unitedkingdom/40700982.pdf> (дата обращения: 18.10.2020).
10. Доклад по оценке бедности // Сотрудничество: информационный бюллетень Представительства Всемирного банка в России. 2004. № 39-40. С. 1–30.
11. Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя. М., 2007. 342 с. ; Kakwani N., Pernia E.M. What is Pro-poor Growth? // Asian development review. 2000. Vol. 18, no. 1. P. 1–16.
12. Шевяков А. Социальное неравенство, бедность и экономический рост // Общество и экономика. 2005. № 3. С. 5–18.
13. Овчарова Л.Н. Социально-демографический профиль, факторы и формы проявления бедности российского населения : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2011. 50 с.
14. Официальные статистические показатели ...
15. Труд и занятость в Республике Саха (Якутия). Якутск, 2019. 298 с.
16. Демографический ежегодник Республики Саха (Якутия). Якутск, 2019. 262 с.
17. Там же.
18. Там же.
19. Труд и занятость в Республике Саха (Якутия) ...
20. Там же.
21. О Стратегии социально-экономического развития Арктической зоны Республики Саха (Якутия) на период до 2035 года: Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 14 августа 2020 года № 1377 [Электронный ресурс] // Глава Республики Саха (Якутия). URL: <https://glava.sakha.gov.ru/ot-14-avgusta-2020-g-----1377> (дата обращения: 22.10.2020).
22. Там же.
23. Труд и занятость в Республике Саха (Якутия) ... С. 220–226.
24. Там же. С. 240.
25. Социальное положение и уровень жизни населения Республики Саха (Якутия). Якутск, 2019. 337 с.
26. Предварительные итоги реализации в субъектах РФ I этапа пилотных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза [Электронный ресурс] // Минтруд России. URL: https://rosmintrud.ru/uploads/editor/be/90/DOC_20190424114633.PDF (дата обращения: 15.10.2020).
27. Овчарова Л.Н., Горина Е.А. Развитие адресной социальной поддержки нуждающихся в России: барьеры и возможности // Вопросы экономики. 2017. № 3. С. 5–21. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2017-3-5-21>.
28. О ходе реализации в Приморском крае пилотного проекта, направленного на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза : доклад Администрации Приморского края [Электронный ресурс] // Минтруд России. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1176-src-1549471124.5422.pptx> (дата обращения: 15.10.2020).
29. Предварительные итоги реализации в субъектах РФ I этапа пилотных проектов ...

Редактор: Ситникова Ольга Валериевна
Переводчик: Мельников Евгений Вячеславович