

Методические подходы к определению объектов социальной защиты населения

¹Дагестанский государственный университет, *madimal@mail.ru*

²Институт социально-экономических исследований ДНЦ РАН

Статья посвящена проблеме определения объектов социальной защиты населения, являющихся центральным звеном построения всей системы социальной защиты и базой для определения системы мер в данной области. На основе анализа существующих методик, применяемых в отечественных исследованиях, предложены авторские критерии и подходы к классификации объектов социальной защиты.

Ключевые слова: *социальная защита населения, критерии определения объектов социальной защиты, социально уязвимые категории населения, источники средств существования, семейная политика.*

Given article is devoted a problem of definition of objects of social protection of the population, being the central link of construction of all system of social protection and a basis for definition of system of measures in the field. On the basis of the analysis of the existing techniques applied in domestic researches, author's criteria and approaches to classification of objects of social protection are offered.

Keywords: *population social protection, criteria of definition of objects of social protection, socially vulnerable categories of the population, sources of means of existence, the family policy.*

Современный этап развития нашей страны диктует необходимость совершенствования социальной политики, к первоочередным направлениям которой относится совершенствование системы социальной защиты. Центральным звеном данной системы являются объекты социальной защиты, или категории и социальные группы населения, четкое и достоверное определение которых необходимо для создания эффективной системы мер и программ социального характера.

Развитая рыночная экономика чаще всего предполагает такой тип социальной политики, в рамках которого граждане являются не только объектами, но и субъектами этого процесса, во многом равноправными партнерами государства. По отношению к подобным группам населения государство создает эффективные и стабильные административные и экономические механизмы, обеспечивающие нормальное функционирование социальных процессов.

Вместе с тем в любом обществе существуют группы и слои населения, которые по различным причинам не способны защитить себя сами и которым необходима социальная помощь, это инвалиды, дети, безработные и т. д. Доля социально уязвимого населения, нуждающегося в первоочередной поддержке, зависит от уровня социально-экономического развития страны, и проблемы их социальной защищенности должны решаться иными способами.

В соответствии с общепринятым подходом объектами социальной защиты должны являться социально неблагополучные, малообеспеченные и нуждающиеся в оказании помощи лица и категории населения.

В мировой практике социальной защиты и поддержки социально уязвимыми считаются следующие категории населения:

- граждане с низким среднедушевым доходом (чаще всего это многодетные семьи);
- семьи, потерявшие кормильца;
- граждане, воспитывающие детей в одиночку;
- инвалиды, престарелые, пенсионеры, получающие недостаточное пособие или пенсию;
- студенты, имеющие стипендию в качестве единственного источника дохода;
- отдельные безработные граждане, а также семьи, в которых оба родителя безработные;

- лица, пострадавшие от стихийных и техногенных бедствий, политических и социальных конфликтов, незаконного преследования;
- граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей;
- лица, освобожденные из мест лишения свободы;
- одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов;
- в некоторых случаях – дети [1].

Все эти люди нуждаются в социальной поддержке со стороны не только органов опеки, но и всего общества. Специфика социально-экономического положения ряда категорий семей нашла отражение в Законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации» [4].

Для достоверного определения объектов социальной защиты необходимо разработать группу критериев, каждый из которых будет отражать воздействие какого-либо фактора на условия жизни определенных категорий населения, переводящего их в разряд малообеспеченных и нуждающихся в помощи со стороны государства. При этом базой для учёта последних должна стать информация о реальных экономических ячейках общества (т. е. домохозяйствах).

В отечественной экономической литературе в качестве базового критерия осуществления мер по социальной защите определен размер официального среднемесячного дохода на одного члена семьи. В соответствии с ним индивид (семья) нуждается в социальной защите, если размер его среднемесячного дохода ниже законодательно установленного нормативного значения (т. н. «черты бедности»).

Однако на практике применение данного подхода сталкивается с множеством противоречий. Так, при расчётах среднедушевого дохода используются только данные о размере официальной заработной платы и составе семьи. В результате в число бедных может попасть семья, например, продавца, хотя при этом он может иметь недвижимость, автомобиль и т. д., а семья инженера с высоким окладом, который не может позволить себе ничего подобного, считается состоятельной. Таким образом, уровень среднедушевого дохода не является достоверным критерием бедности. В действительности уровень фактического потребления населения (домохозяйства), а следовательно, и уровень жизни, определяются не только текущими денежными доходами, но и прочими доходно-имущественными факторами: денежными сбережениями, накопленным богатством (т. н. имущественным потенциалом), иными доходами, не всегда имеющими официальную природу. Наконец, со многими трудностями сопряжены попытки определения самой «черты бедности»², и с этим фактом необходимо считаться. Правильнее было бы относить индивида или семью к категории «бедных» только при *совпадении низкого уровня их дохода с плохим имущественным положением*. Однако получение достоверных сведений об имущественном положении граждан является довольно сложной проблемой, гораздо проще использовать данные официальных источников. Кроме того, существование различных видов деятельности, доходы от которых нигде не учитываются, еще более затрудняет процесс определения реального материального положения. Поэтому основной предпосылкой справедливой социальной поддержки должно служить правильное, оперативное и достоверное определение совокупного дохода индивида (семьи), иначе нет никаких гарантий того, что помощь получают действительно нуждающиеся в ней. На наш взгляд, более объективными характеристиками обладают показатели *объема и структуры потребления*, которые гораздо нагляднее демонстрируют уровень жизни семьи или отдельного гражданина и могут быть использованы при выборе критериев социальной защиты.

Кроме того, несмотря на то, что на всех административных уровнях управления существуют единые принципиальные подходы к определению социально уязвимых групп и категорий населения, а также методы и источники осуществления их поддержки, каждый регион по-своему группирует нуждающихся в социальной поддержке, хотя, в принципе,

² В качестве «черты», или «границы», бедности отечественная статистика применяет категорию «прожиточный минимум», под которым понимаются стоимостная оценка минимального продуктового набора для пяти социально-демографических групп населения, а также обязательные платежи и сборы.

речь идёт об одних и тех же категориях населения. В соответствии с вышеизложенным необходимо, на наш взгляд, разработать другие критерии, позволяющие проводить более достоверное определение категорий населения, нуждающихся в социальной защите. По мнению ряда исследователей, к числу важнейших критериев определения объектов социальной защиты населения сегодня следует относить объективные причины, не позволяющие индивидам обеспечить себе достойное существование. Причины при этом могут быть самыми различными: состояние здоровья, социальный статус и душевный комфорт, потеря кормильца, временная или постоянная нетрудоспособность в связи с различными жизненными обстоятельствами, наконец, возраст. Практически все эти причины связаны с невозможностью осуществления индивидом трудовой деятельности и потерей в связи с этим источника средств существования. Поэтому ряд исследователей предлагает в качестве главного другой критерий социальной защиты населения – критерий трудоспособности. В соответствии с ним всё население подразделяется на трудоспособное и нетрудоспособное. В свою очередь, нетрудоспособное население, прежде всего нуждающееся во внимании со стороны органов социальной защиты, делится на три подгруппы: лица, не достигшие трудоспособного возраста (дети дошкольного и школьного возраста, студенты); лица, вышедшие из трудоспособного возраста (пенсионеры); лица, утратившие трудоспособность по различным обстоятельствам (инвалиды).

Данная классификация, несомненно, имеет свои преимущества, поскольку обусловлена необходимостью осуществления различных видов помощи для каждой из вышеозначенных подгрупп. При этом особое внимание следует уделять несовершеннолетним, а среди них – детям-сиротам, поскольку для данной категории населения общеподростковые проблемы усугубляются отсутствием поддержки со стороны родителей.

Внутри трудоспособного населения также выделяются две основные подгруппы – занятые и незанятые, при этом *объектами социальной защиты* в первоочередном порядке должны стать безработные, не имеющие достаточных средств к существованию и желающие трудоустроиться.

Однако применение данного подхода к определению объектов социальной защиты также имеет недостатки. Например, нетрудоспособный гражданин может жить в семье, члены которой имеют достаточно высокие доходы и могут его поддержать. С другой стороны, трудоспособный может получать очень низкую заработную плату и не иметь возможности обеспечить нормальное существование ни себе, ни своим домочадцам. Очевидно, что основанием для осуществления социальной защиты в отношении перечисленных категорий лиц должен стать признак *отсутствия источника дохода*. Такой подход, на наш взгляд, гораздо более целесообразен.

Кроме того, в социальной защите нуждаются работающие граждане, размер доходов которых не позволяет им обеспечить себе достойное существование (особенно это касается большинства лиц, занятых в бюджетных учреждениях). Как отмечает Н.М. Рима-шевская в своих исследованиях, «... работающие бедные – это чисто российский феномен» [2]. Сегодня их низкие доходы обусловлены, прежде всего, неоправданно низким уровнем оплаты труда на государственных предприятиях, безработицей и частичной занятостью, а также хроническими невыплатами заработной платы и пенсий. Данное обстоятельство определяет необходимость принятия мер по регулированию доходов в части уровня и своевременности оплаты труда.

Для современной России чрезвычайно важными факторами, влияющими на качество жизни населения, являются регион (территория) и условия проживания. Многие годы, а порой и десятилетия, целые народы проживают в регионах с напряжённой социально-политической обстановкой или неблагоприятными природно-климатическими условиями, что определяет необходимость выделения категорий населения (или семей), нуждающихся в социальной защите, по критерию *социально-территориального неблагополучия*, куда можно включить два признака: 1) территориально-экологическое неблагополучие; 2) принадлежность социальной группы к числу жертв межнациональных конфликтов. Первый позволяет выделить социальные общности, проживающие на территориях (работники «особых объектов» и т. д.), природные особенности которых или состояние

окружающей среды оказывают негативное воздействие на социальное воспроизводство людей, что требует особых мер их социальной защиты.

В этой связи одним из первостепенных становится вопрос о классификации территорий, относящихся к неблагополучным по экологическим условиям проживания. Анализ экологической обстановки по территориям России показывает, что в отдельных регионах страны она достигает такого уровня, при котором здоровье практически всего проживающего там населения подвергается значительному вредному воздействию (например, территории, пострадавшие в результате аварии на Чернобыльской АЭС, территории, расположенные в непосредственной близости к крупным промышленным объектам, химическим производствам и др.). Такие регионы по существу являются зонами экологического бедствия, а в отношении их жителей требуется принятие неотложных мер – от социальной реабилитации до переселения на другие территории.

Для определения степени загрязнённости окружающей среды и её влияния на здоровье людей необходимо разработать систему социально-экономических нормативов, одновременно служащих базой для включения в том или ином регионе соответствующих механизмов социальной помощи населению. Важное значение имеет определение категорий лиц, нуждающихся в мерах социальной реабилитации в связи с проживанием на экологически неблагополучных территориях. При разработке конкретных мер и форм поддержки необходимо дифференцировать пострадавшее население в зависимости от степени причинённого вреда, условий труда и быта, а также социально-демографических характеристик.

Второй признак социального неблагополучия также может являться одним из оснований для определения объектов социальной защиты. Это беженцы, вынужденные мигранты, которые в 90-е годы прошедшего столетия занимали заметное место в составе лиц, нуждающихся в социальной защите. Так, еще свежи в памяти события в соседней с Дагестаном Чеченской Республике, в результате которых поток беженцев в Дагестан из Чечни составил более 150 тыс. чел.³, кроме того, очень многие покидали и продолжают покидать Кавказский регион. В настоящее время прекращение военных действий и налаживание мирной жизни способствуют частичному возвращению населения в свои регионы, однако здесь возникают новые проблемы: трудоустройства, социальной реабилитации и др.

Определение места беженцев и вынужденных переселенцев в общей классификации социально неблагополучных слоёв населения, а также комплекса мер по их поддержке основывается на уточнении статуса беженца. В соответствии с Конвенцией ООН 1951 года понятие «беженец» содержит ряд классификационных признаков: нарушение прав человека, вынудившее его покинуть страну, а также отсутствие желания либо возможности вернуться на родину. В соответствии с Международным правом государство должно предоставлять беженцам по возможности такое же положение, каким пользуются его граждане. Отсутствие прочих дополнительных льгот и преимуществ в отношении беженцев можно объяснить опасностью увеличения их числа, что приведет к дополнительным расходам бюджетных средств.

Особого внимания требуют люди, которые оказались *участниками военных действий* по роду своей профессии или вынужденно, проживая на территории военных конфликтов. Это лица, уволенные с военной службы в запас или отставку; проходившие службу в зонах чрезвычайного положения и вооруженных конфликтов; вынужденно проживающие в военных городках, оставленных войсками; инвалиды, получившие на войне травму; ветераны боевых действий на территории других государств; члены семей погибших военнослужащих; некоторые сотрудники органов внутренних дел и др. Цель реформирования системы социальной поддержки указанных лиц состоит в создании условий для их интеграции в активную гражданскую жизнь, в восстановлении здоровья, обеспечении нормальных условий жизнедеятельности.

Наконец, можно выделить объекты социальной защиты, которые нельзя классифицировать ни по одному из вышеперечисленных признаков. Существуют группы населения, не требующие специальной социальной помощи с позиций материального или социаль-

³ По материалам органов государственной статистики РД

ного неблагополучия, однако их положение свидетельствует о том, что общество должно взять на себя часть их проблем. Это бывшие заключенные, лица, подвергшиеся необоснованным политическим репрессиям, лица без определенного места жительства и др. Подобные группы населения, не попадая под вышеозначенные критерии, крайне нуждаются в получении различных видов помощи – как пассивной, так и активной.

Приведенная классификация охватывает, скорее, отдельных лиц. Вместе с тем большое значение имеют помощь и защита на уровне семьи, поскольку, как показывает практика, современная российская семья является чрезвычайно уязвимой ячейкой общества. При формировании системы мер по социальной помощи приоритет должны иметь: семьи с несовершеннолетними детьми, особенно многодетные (с тремя и более детьми); неполные семьи (родители в состоянии развода, семьи, потерявшие кормильца, одинокие матери); семьи, имеющие на попечении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; семьи безработных (оба родителя не работают по объективным, не зависящим от них причинам); семьи одиноко проживающих престарелых; семьи с инвалидами, в т. ч. с детьми – инвалидами; семьи военнослужащих; семьи вынужденных переселенцев. При этом, однако, следует иметь в виду, что, несмотря на возможность одновременного проживания в одной семье лиц, попадающих под различные категории социально уязвимых (например, в семье банкира проживают его родители-инвалиды и безработная супруга и т. д.), нецелесообразно к данной семье применять комплексные меры по поддержке всех социально уязвимых, поскольку здесь налицо осуществление взаимной поддержки. Поэтому одним из приоритетных направлений политики в области социальной защиты населения должна являться семейная политика, основанная на тщательном определении групп семей, нуждающихся в поддержке, и системе выборочных мер ее осуществления.

Таким образом, применение только одного из возможных признаков приводит к тому, что без помощи остаются целые группы населения, что значительно снижает эффективность самой системы социальной защиты.

При определении объектов социальной защиты нами предлагается комплексный критерий социальной уязвимости, который включает в себя одновременно несколько оснований:

- нетрудоспособность, предполагающую отсутствие возможности получения трудового дохода;
- бедность, означающую наличие низкого уровня получаемого дохода и связанное с этим скудное потребление;
- отсутствие источника средств существования;
- плохое имущественное положение (отсутствие минимального жилья, предметов быта, необходимой одежды и т. п.);
- недоступность ряда социальных услуг, например, отсутствие необходимой минимальной медицинской помощи, попечительства и пр.;
- проживание на неблагоприятных территориях.

При этом наличие даже одного из перечисленных признаков должно явиться основанием для отнесения индивида или семьи к объекту социальной защиты.

Литература

1. Маллаева М.И. Гендерный аспект социальной защиты // Вестник ДГУ. Экономико-правовые науки. Вып. 5. – Махачкала: ИПЦ ДГУ, 1997.
2. Политика доходов и качество жизни населения / Под ред. Н.А. Горелова. – СПб: Питер, 2003. – 653 с.
3. Римашевская Н.М. Человек и реформы: секреты выживания. – М.: ИСЭПН РАН, 2002. – 256 с.
4. Федеральный закон от 20.04.96 № 36-ФЗ.
5. Экономическая и социальная политика: учебно-методический комплекс для подготовки магистров. Ч. 2: Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина, В.И. Кушлина. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 560 с.

Поступила в редакцию 03.04.2011 г.