

**Н.М. Токарская**

*доктор экономических наук, профессор*

**Е.И. Нефедьева**

*кандидат экономических наук, доцент*

## **ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА УРОВНЕЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ И БЕДНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА**

Необходимым элементом исследования системы социальной защиты населения являются экспертные оценки. Поэтому в рамках реализации проекта «Стратегии социальной защиты населения крупного сибирского города (2006–2007 гг.)»<sup>1</sup> проводилось экспертное полустандартизованное интервьюирование руководителей Главного управления социальной защиты населения Иркутской области. Среди важнейших задач данных интервью — оценка уровня социальной защищенности населения Иркутской области и определение наиболее результативных направлений работы органов социальной защиты населения по снижению уровня бедности в современных условиях.

Прежде всего экспертам было предложено оценить современное состояние российской системы социальной защиты по 10-балльной шкале. Согласно полученным данным, средняя величина оценки составила 5 баллов. Оценки отдельных экспертов изменялись от 3 до 6 баллов. Следующим был вопрос, предполагающий оценку уровня социальной защищенности населения Иркутской области, и также по 10-балльной системе. Средняя оценка при ответе на данный вопрос — 5,5 балла. Таким образом, уровень социальной защищенности по Иркутской области в среднем, по мнению опрошенных, выше среднероссийского, что может быть объяснено особенностями социально-экономического развития нашего региона и, следовательно, спецификой формирования уровня жизни населения.

Рассмотрим одну из наиболее актуальных проблем социальной защиты населения — проблему бедности. В рамках экспертного интервью по данному вопросу требовалось проанализировать следующие аспекты проблемы: уровень нуждаемости граждан в социальной помощи и критерии его оценки; особенности «соци-

---

<sup>1</sup> Проект осуществляется в рамках реализации программы «Развитие научного потенциала высшей школы (2006–2008 гг.)» Министерства образования и науки РФ. Руководитель проекта — профессор Б.Л. Токарский.

ального иждивенчества» и методы борьбы с ним; сущность бедности и пути ее преодоления; пути реализации принципа адресности социальной помощи и ее повышения.

На сегодняшний день в нашей стране существует единственный официальный критерий оценки уровня нуждаемости или бедности — это прожиточный минимум, который устанавливается на территориях субъектов Федерации и дифференцируется по социально-демографическим группам. По мнению экспертов, «именно прожиточный минимум во многих ситуациях является показателем, исходя из которого решаются те или иные вопросы (социального обслуживания, оказания медицинской помощи, бесплатного лечения)». Большинство респондентов отметили именно этот критерий и рекомендовали для определения степени нуждаемости граждан использовать показатели доходов населения.

Конечно, нужны дополнительные критерии оценки уровня нуждаемости, так как не всегда можно установить степень нуждаемости только по прожиточному минимуму. Критерий прожиточного минимума довольно ограниченный, т.е. учитывает лишь одну из характеристик жизнедеятельности населения — доход, и, следовательно, не может быть использован для оценки уровня нуждаемости людей в социальной помощи в экстремальных, непредвиденных ситуациях (наводнение, пожар и пр.).

Формально оказывать социальную помощь довольно трудно, опираясь лишь на экономический критерий. Например, нуждающейся в большей степени может оказаться семья с уровнем доходов выше прожиточного минимума, но попавшая в трудную, кризисную ситуацию (к примеру, семья на момент начала болезни одного из ее членов имеет приличный доход, но больному необходимо длительное дорогостоящее лечение или операция; а поскольку единственным критерием оценки уровня нуждаемости является прожиточный минимум, то оказывается, что эта семья не имеет права на поддержку, хотя действительно нуждается в ней). Поэтому необходимо ввести качественные критерии при определении уровня нуждаемости, а не опираться только на количественные.

Другой пример — предложение в послании президента о выплате семье 250 тыс. р. с целью стимулирования рождаемости. Однако эксперты боятся, что рождаемость увеличится именно в тех семьях, которые являются сегодня неблагополучными, и этой мерой мы увеличим количество детей в приютах. То есть должен быть критерий, в соответствии с которым будет решено, какой

семье выдать эти деньги, критерий, подтверждающий, что семья морально благополучная, крепкая, здоровая и что полученные деньги пойдут именно на воспитание детей.

Итак, уровень бедности, как и уровень жизни в целом, следует оценивать по комплексу критериев: психофизиологических, социально-психологических и пр. Например, «дееспособность человека, насколько он может сам себя обслуживать, насколько приспособлен сегодня к жизни, в каких условиях проживает, с кем проживает и т.д.». К их числу можно добавить и такие критерии, как наличие продуктов и предметов первой необходимости; наличие работы, размер заработной платы; жилищные условия; наличие иных доходов (денежные переводы от родственников и т.д.).

По мнению экспертов, «кто должен разрабатывать эти критерии, сказать сложно. Неизвестно, каким будет механизм выделения средств, через какие источники, какой будет закон, кому дадут полномочия и т.п. Это на федеральном уровне, а на региональном уровне это будем делать мы — органы социальной защиты населения».

Итак, рассмотрев наиболее важные критерии оценки уровня бедности, попытаемся ответить на один из основных вопросов экспертного интервью: какие направления работы по снижению уровня бедности наиболее результативны в современных условиях и какие можно еще предложить? В первую очередь, безусловно, вся существующая система социальной защиты направлена на предупреждение или преодоление бедности, чтобы «обеспечить реализацию государственных социальных гарантий в отношении определенных категорий граждан, например в отношении инвалидов, с целью их адаптации, реабилитации, чтобы они могли как-то себя реализовать и преодолеть уровень бедности».

Эксперты отметили, что мерами по преодолению бедности «нельзя считать те меры, которые оказываем мы в виде социальной помощи — пособия и т.д.; это должны быть меры со стороны государства — меры, которые направлены на развитие, стимулирование производства, открытие рабочих мест», другими словами, инвестиционные и долгосрочные меры предупредительного характера.

Необходимо активизировать роль всех субъектов реализации социальной политики, а не только государства. Например, как считают эксперты, следует развивать и стимулировать социальную ответственность бизнеса, «чтобы предприятие работало не только со здоровыми людьми, но и с теми, кто уже потерял здоро-

вье и на сегодняшний день не может в полной мере выполнять все функции», «чтобы поддерживать создание и квотирование рабочих мест для инвалидов».

Также были названы и такие меры по предупреждению бедности, как обеспечение адресности социальной защиты, индексация доходов, для трудоспособных — гарантия занятости и достойного заработка; для нетрудоспособных наиболее результативной мерой признана замена льгот денежными выплатами, но суммы этих выплат должны быть достаточными для того, чтобы человек мог жить нормально; малообеспеченным гражданам необходимо оказание финансовой поддержки при получении образования, медицинской помощи и т.д. Многие говорят об увеличении пенсионного возраста, но пока решение этого вопроса проблематично по причине низкой продолжительности жизни населения страны.

В целом можно отметить, что прежде всего нужно изучать глубину бедности, то, на каких позициях находятся конкретные люди и домохозяйства, объединять их в определенные группы и уже на них ориентировать различные мероприятия социальной поддержки.

Конечно, рекомендаций можно дать довольно много, но следует определиться, по отношению к какой категории «бедных» они будут применяться, на каком уровне и в какие сроки исполняться. Нас в рамках проекта интересует городской уровень социальной защиты граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации и претендующих на получение государственной социальной поддержки. Поэтому обратимся к соответствующим предложениям.

В числе мер, направленных на преодоление бедности социально уязвимых категорий населения, было названо обеспечение адресности его социальной защиты. Соблюдается ли принцип адресности в настоящее время и что необходимо сделать для повышения адресности, если ее уровень недостаточен?

Принцип адресности эксперты называют главным принципом в системе социальной поддержки населения, полагая, что он соблюдается практически во всех случаях оказания социальной помощи. «Да, мы работаем только адресно, в полной мере и по всем параметрам: и по 122-му закону, и по областным законам». Правда, есть ограничения: социальная помощь оказывается прежде всего тем, кто за ней обратился в органы социальной защиты. В таком случае данный принцип не соблюдается в отношении тех, кто в помощи нуждается, но не обращается в эти органы.

Принцип адресности социальной защиты соблюдается и потому, что создан регистр получателей социальных льгот. Соци-

альные услуги предоставляются населению либо на основании индивидуальной программы реабилитации, либо на основании реализации права на получение льгот. То есть адресность социальной защиты предполагает не только предоставление разовой социальной помощи тем, кто за ней обращается в органы социальной защиты, но и оказание поддержки на постоянной основе заранее предусмотренным категориям льготополучателей.

Руководители отделов Главного управления социальной защиты населения, занимающихся проблемами семьи, отмечают, что принцип адресности в их работе проявляется на индивидуальном уровне. Так, прежде чем принять решение о предоставлении определенных видов социальной помощи, в обязательном порядке индивидуально обследуется органами социальной защиты каждая кандидатура, каждая семья по различным критериям.

В то же время эксперты указывают, что «все зависит от того, что понимать под адресностью социальной поддержки населения». Если под адресностью понимать оказание социальной поддержки только тем категориям граждан, которые нуждаются в этом, то, естественно, соблюдения принципа адресности мы не достигли, и потому, что предоставляются государственные социальные льготы, установленные федеральными и областными законами, независимо от того, нуждается или не нуждается конкретный человек в государственной социальной поддержке. А адресность предполагает избирательность. К примеру, есть граждане, которые не имеют права на стабильное получение социальной поддержки в соответствии с федеральным и областным социальным законодательством, однако они очень нуждаются в такой поддержке. Как отмечают эксперты, «принцип адресности не всегда соблюдается, и в категорию граждан, которым оказывается социальная поддержка, попадают также граждане со средним и высоким уровнем дохода. Но выявить это все достаточно сложно».

Одна из конкретных рекомендаций по поводу повышения адресности социальной работы — создание баз данных с учетом степени нуждаемости граждан в социальной поддержке, которые давали бы картину истинного материального положения конкретного гражданина. «Но, к сожалению, по действующему законодательству, мы не можем этого сделать, так как трудно свести воедино несколько баз данных (налоговая, по денежным переводам и т.д.). Все это можно сделать перекрестно, выбирая по конкретному человеку все его источники доходов». Это эффективный способ, но в условиях действующего законодательства у нас практически вся информация закрыта.

На фоне невозможности учета всех необходимых условий и критериев оказания адресной социальной помощи на индивидуальном уровне рождается такое явление, как социальное иждивенчество, т.е. создается ситуация, когда получатели пособий ничего не делают для того, чтобы самостоятельно улучшить условия своей жизни. Какие меры для борьбы с этим явлением предлагают наши эксперты?

Эксперты рассматривают социальное иждивенчество несколько шире, включая в число «социальных иждивенцев» не только тех, кто не хочет работать и готов жить на пособие. Они относят к ним и тех, кто хотел бы иметь работу, но не имеет ее. Такие ситуации характерны для территорий, на которых закрываются предприятия. Большое количество ранее работавших на этих предприятиях получают пособие по безработице, и это — вынужденное социальное иждивенчество.

Единовременная помощь, политика «латания дыр» влияют на развитие социального иждивенчества очень сильно. Особенно это явление распространено в многодетных, неблагополучных семьях, где нет желания трудиться. Большинство родителей в многодетных семьях — неработающие, не состоящие на учете в службе занятости, но «просящие». «Поэтому таким семьям мы стараемся оказывать помощь не деньгами, а в натуральном виде», — отмечают эксперты.

Какие меры преодоления иждивенчества предлагают эксперты? Прежде всего, это «принудительно заставлять людей работать, особенно трудоспособных из многодетных семей». В последнее время все большее опасение вызывает такая ситуация: «Согласно посланию президента, должен быть увеличен размер пособия по родам, введено ипотечное кредитование многодетных семей; но опрос, который проводился по телевидению, показал, что собираются рожать только 5% работающих. А кто будет рожать?». Рождение детей, скорее всего, будет отмечаться в неблагополучных, малообеспеченных семьях, члены которых не работают. Таким образом, государство искусственно увеличивает армию социальных иждивенцев.

Мерами борьбы с социальным иждивенчеством могут быть программы трудоустройства и стимулирования к труду. При реализации данных программ должны быть задействованы психологи, работники правоохранительных органов, работодатели и т.д., т.е. борьба с социальным иждивенчеством должна носить комплексный характер. Кроме того, было рекомендовано ограничение сроков выплаты пособий, ведение мониторинга удовлетворенности граждан размером пособий, а также мониторинга уровня бедности.