

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА ДЕПРИВАЦИОННЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ КАК СПОСОБ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ БЕДНОСТИ

О.В. КОРНЕЕНКО

*Учреждение образования «Гомельский государственный
технический университет имени П.О. Сухого»,
Республика Беларусь*

Бедность – глобальная социально-экономическая проблема, привлекающая внимание не только политиков, но и исследователей. Теоретически бедность, по мнению большинства исследователей, представляет собой неспособность поддерживать определенный приемлемый уровень жизни. Поиск способов борьбы с данным негативным феноменом последних лет идет во всем мире, и науке в этом процессе принадлежит ведущее место. Свидетельство тому – присуждение Нобелевской премии за 1998 год в области экономической науки ученому Амартии Сену за вклад в исследование фундаментальных проблем благосостояния и, в первую очередь, проблемы бедности, что подтверждает актуальность выбранной темы.

Ряд исследователей начинают приходить к выводу, что в исследованиях бедности необходим анализ депривации, лишений и ограничений, которые в действительности испытывает определенная доля населения. Анализ причин углубления депривации показывает, что последнюю можно преодолеть при помощи разработки целенаправленных институциональных механизмов социальной поддержки, направленных на предотвращение накопления неблагоприятных социальных обстоятельств.

1. Определение понятия «депривационные группы» населения

События последних лет привели к интенсивному социально-экономическому расслоению общества. Есть основания говорить о поляризации, т. е. направленности социальной и экономической мобильности к полюсам социальной структуры.

Во всех определениях понятия «социальная группа» присутствуют два устойчивых элемента: 1) совокупность людей (индивидов); 2) объединение людей в группу происходит по какому-либо признаку, зависящему от проблемы, в рамках которой рассматривается данное понятие, что позволит вывести самостоятельное определение социальной группы в рамках депривационного подхода к изучению бедности.

Преыдущая, классовая стратификация, делившая людей на вертикальные слои, постепенно замещается горизонтальной дифференциацией. Как подчеркивает П. Абрахамсон, «в настоящий момент мы переживаем переход от вертикального общества, которое принято называть классовым, к горизонтальному, где наиболее важно понимать не то, внизу люди или наверху, а в центре они или на периферии (т. е. сейчас речь идет не о понятиях «верх-низ», а о понятиях «внутри-вне»)» [1, с. 158-166]. В результате появляются новые группы людей, сосредоточенные на периферии («вне»), так называемые «депривационные» группы. По этому поводу ведется активная дискуссия: считать ли группу «депривированных» субъектами реальных процессов интеграции в общественную жизнь или они – всего лишь субъекты специальной политики, управления и контроля властей в пределах их собственных депривированных территорий.

Исследователи пытаются выделить виды депривации, их качественную структуру и количественный «порог», причем следует заметить, что индивид оказывается лишенным чего-либо не по своему выбору, а потому, что не может себе это позволить.

Определенное «качественное наполнение» означает соответствующую степень депривации, а количественный «порог» – переход от одной степени к другой.

Следовательно, нахождение индивида или домохозяйства на одной из ступеней депривации позволяет причислить его к одной из депривационных групп, а достижение соответствующего количественного «порога» означает переход из одной группы в другую.

Таким образом, *депривационные группы* – это совокупность людей, достигших количественного «порога» депривации, характеризующегося соответствующим «качественным наполнением», в силу сложившихся, не зависящих от них обстоятельств и нуждающихся в социальной поддержке государства.

2. Соотношение понятий: социальное обеспечение, социальная защита, социальная поддержка и социальный риск

Понятия социальное обеспечение, социальная защита, социальная поддержка и социальный риск трактуются неоднозначно в юридической, экономической и других науках.

Сторонники экономической концепции вкладывают в понятие социального обеспечения все виды социальной помощи членам общества за счет общественных фондов потребления: бесплатное образование, предоставление жилья, бесплатная физкультура и спорт, все виды пенсий, пособий. Представители правовой концепции изначально базировали свою позицию на экономическом и субъективном критериях. Они считали, что обеспечение должно касаться не всех членов общества, а лишь определенных граждан, пользующихся особой защитой со стороны государства.

Профессора М.Л. Захаров и Э.Г. Тучкова справедливо замечают, что «в научной и учебной литературе понятие социального обеспечения авторами формулируется по-разному, в зависимости от того, какие признаки принимаются за базовые, основные для данного явления» [2, с. 19]. Мнения о понятии социального обеспечения разделились: одни исследователи под социальным обеспечением понимают форму распределения, гарантирующую гражданам нормальный уровень жизненного и культурного стандарта сверх вознаграждения за труд в старости, при потере трудоспособности и кормильца [3, с. 22]; другие – систему материального обеспечения и обслуживания граждан по возрасту, болезни, инвалидности, безработице, по случаю потери кормильца, воспитания детей и в других установленных законодательством, случаях [4, с. 7]; третьи – совокупность общественных отношений, складывающихся между гражданами, с одной стороны, и органами государства, местного самоуправления, организациями, – с другой, по поводу предоставления гражданам за счет специальных фондов, бюджетных средств медицинской помощи, пенсий, пособий и других видов обеспечения при наступлении жизненных обстоятельств, влекущих за собой утрату или снижение дохода, повышенные расходы, малообеспеченность, бедность [5, с. 58] либо по распределению внебюджетных фондов социального назначения и перераспределению части государственного бюджета в целях удовлетворения потребностей граждан в случае утраты источника средств существования, несения дополнительных расходов или отсутствия необходимого прожиточного минимума по объективным социально значимым причинам [6, с. 7].

Это объясняется тем, что социальное обеспечение – явление многоаспектное, дать универсальное определение которому невозможно. Отсутствием универсального понятия социального обеспечения можно объяснить достаточно частое его отождествление с понятием социальная защита.

Социальная защита чаще всего определяется как направление социальной политики государства. Шайхатдинов В.Ш. полагает, что в нее входит деятельность государства и органов местного самоуправления, общественных организаций, предприятий по созданию благоприятной для человека окружающей среды, охране материнства и детства, оказанию помощи семье, охране здоровья граждан, профессиональной подготовке граждан, обеспечению занятости населения, охране труда, регулированию заработной платы и доходов населения, обеспечению граждан жильем, регулированию права собственности граждан, материальному обслуживанию и обеспечению нетрудоспособных и других нуждающихся в социальной поддержке граждан [7, с. 5]. Некоторые авторы под социальной защитой понимают всю деятельность государства по обеспечению процесса формирования и развития полноценной личности, по выявлению и нейтрализации негативных факторов,

воздействующих на личность, на создание условий для самоопределения и утверждения в жизни, либо как совокупность законодательно закрепленных экономических и правовых гарантий, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав граждан и достижение социально приемлемого уровня жизни [6, с. 4].

Введение понятия социальной защиты населения в оборот научных понятий позволяет выделить систему отношений, которые возникают исключительно в связи с социальной защитой населения, либо в содержание которых включается, наряду с другими правами, право человека на социальную защиту. К числу первых, безусловно, должны быть отнесены общественные отношения по социальному обеспечению населения. Поэтому в широком смысле социальное обеспечение – один из основных способов социальной защиты населения при наступлении социальных рисков.

Понятие социального риска также не является однозначным. Его употребляют в разных контекстах в зависимости от предмета разговора. Применительно к предмету исследования оптимальным, на наш взгляд, является следующее определение. Социальный риск – это признаваемое обществом потенциальное событие в жизни человека, наступление которого приводит к утрате его способности к труду (постоянно или временно), либо ограничению спроса на труд и, соответственно, полной или частичной утрате дохода, являющегося источником средств к существованию.

Соотношение понятий социальная защита и социальный риск выглядит следующим образом: социальная защита представляет собой защиту от социальных рисков и реализуется путем комплексного содействия человеку со стороны государства в решении различных проблем на протяжении всей его жизни.

Соотношение понятий социальный риск и социальное обеспечение проявляется в следующем: социальное обеспечение реализуется путем предоставления лицам, оказавшимся в сфере воздействия социальных рисков (попавших в трудную жизненную ситуацию), различных видов социальных пособий, включающих социальные выплаты и социальную поддержку. Как видим, эти понятия связывают между собой такие понятия как социальные выплаты и социальная поддержка.

Социальные выплаты – есть предоставление конкретным лицам или их семьям денежных средств в связи с наступлением в их жизни определенных событий/ситуаций вследствие социальных рисков, с целью возмещения утраченного дохода (имущества, собственности) либо предоставление дополнительного дохода в связи с его отсутствием или низким уровнем в различных формах: пенсий, пособий или компенсаций (для полного или частичного возмещения издержек, связанных с особыми условиями проживания или трудовой деятельности, со смертью, с вредом, нанесенным здоровью, воспитанием детей, с утратой имущества), а также стипендий.

Социальная поддержка – есть деятельность по удовлетворению потребностей конкретных людей или их семей, возникающих вследствие наступления в их жизни определенных событий под воздействием социальных рисков, путем предоставления им:

- специализированных социальных услуг, то есть содействие в осуществлении различного рода функций, связанных с жизнедеятельностью, в натуральной форме;
- специальных социальных льгот, то есть преимуществ, связанных с освобождением или облегчением условий выполнения ими установленных законодательством норм (правил, условий) жизнедеятельности материального характера (льготы в области жилищного обеспечения и жилищно-коммунального обслуживания; в области медицинского обеспечения и реабилитации и др.);
- ежемесячных и единовременных социальных пособий.

Проведенный анализ понятий «социальное обеспечение» и «социальная защита» позволяет выделить элементы, сближающие оба понятия. И социальное обеспечение и социальная защита в определенном смысле являются экономическими категориями и служат инструментом для решения социальных проблем. Уровень социального обеспечения и социальной защиты показывает насколько общество заботится о своих гражданах, кому оказывает помощь и на

каком основании. Проявление социального обеспечения и социальной защиты во многом совпадает (выплата пенсий, пособий, социальное обслуживание, социальные льготы).

Различия в названных понятиях зависят от того, как их рассматривать – в широком или узком значении. С одной стороны, есть мнение, что социальная защита – более широкое понятие, в которое входят отношения по обеспечению условий для нормальной жизнедеятельности населения, т. е. и понятие социального обеспечения. С другой стороны, рассматривая понятие социальной защиты более узко, его отождествляют с социальной помощью, которая выступает формой социального обеспечения.

На наш взгляд, понятие социальной защиты, которое используется в разных отраслях науки является более собирательным, отражающим различные стороны социальной политики государства. Социальная защита включает в себя как социальное обеспечение, так и социальное страхование, а также ряд мероприятий по организации социальной защиты (рис. 1).



Рис. 1. Структура социальной защиты

По нашему мнению, под социальным страхованием следует понимать систему отношений по распределению и перераспределению национального дохода, заключающихся в формировании специальных страховых фондов для содержания лиц, не участвующих в общественном труде, т. е. это комплекс мер, направленных на оказание помощи нетрудоспособным лицам. Под мероприятиями по организации социальной защиты понимаются индексация цен и доходов населения; установление минимального заработка; определение минимального потребительского бюджета и др. Под социальной поддержкой – деятельность по оказанию социальной помощи гражданам и семьям, попавшим под воздействие социальных рисков и находящихся в трудной жизненной ситуации – ситуации, объективно нарушающей нормальную жизнедеятельность гражданина и сложной для его самостоятельного разрешения. Объектом социальной поддержки являются трудоспособные лица.

Все понятия тесно взаимосвязаны между собой. Так, социальная поддержка может осуществляться через социальное страхование (например, через дополнительные взносы во внебюджетные социальные фонды на именные накопительные счета). Основное отличие данных подсистем социальной защиты заключается в рисках, на нейтрализацию которых они направлены:

Характеристика основных элементов социальной защиты

Элемент	Риски/категории населения	Задача	Органы финансирования	Примеры или типы программ
---------	---------------------------	--------	-----------------------	---------------------------

Социальное страхование	Потеря кормильца/семьи, потерявшие кормильца, безработица/безработные, трудовое увечье или профессиональное заболевание	Перераспределение и выравнивание доходов в целях защиты от падения уровня потребления при наступлении страховых случаев	<i>Фонды социального страхования, которые формируются из государственных дотаций и страховых взносов, уплачиваемых работодателями и работающими</i>	Страхование от несчастного случая на производстве, заболевания, потери кормильца и т. д.
Социальные выплаты	Болезнь, материнство и содержание детей, потеря кормильца/семьи, потерявшие кормильца, безработица/безработные, старость/пенсионеры, инвалидность/инвалиды	Поддержка минимального уровня благосостояния	Специальные фонды, создаваемые в обществе на страховой основе или за счет ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных в законе	Пенсии по старости, пенсии по случаю потери кормильца, пособия гражданам, имеющим детей и т. д.
Мероприятия по организации соцзащиты	Риск потери реального дохода/все категории населения	Поддержание реального уровня доходов	–	Минимальная заработная плата, минимальный потребительский бюджет и т. д.
Социальная поддержка	Лишения/депривационные группы	Оказание материальной помощи и предоставление социальных услуг для обеспечения минимального уровня благосостояния трудоспособного населения, не способного поддерживать свое потребление и благосостояние на минимально гарантированном уровне	Специальные фонды, создаваемые в основном за счет ассигнований государства	Пособия по нуждаемости, социальные льготы

Таким образом, понятие «социальная поддержка» связано с оказанием помощи трудоспособной части населения, попавшего в трудную жизненную ситуацию (испытывающего какие-либо лишения (депривации)), т. е. депривационным группам. В Республике Беларусь нет четкого разграничения понятий социальная защита, социальное обеспечение и социальная поддержка, часто они подменяют друг друга, что создает ряд проблем.

3. Система социальной поддержки депривационных групп населения в Беларуси: функции, проблемы, структура и источники финансирования

Проблема социальной поддержки человека имеет место в любом обществе. Она, как показывает историческая практика, является необходимым параметром общественного устройства, системы общественных отношений. Это особое социально-экономическое явление, синтезирующее экономические и социальные отношения. Его место, роль, функциональное назначение определяются тем, что оно включает в себя, в первую очередь, комплекс экономических отношений по поводу воспроизводства личного фактора производства – рабочей силы, экономическую поддержку депривационных групп, обеспечение оптимального сочетания экономической эффективности и социальной справедливости. Поэтому социальная поддержка – категория, прежде всего экономическая, возникающая и развивающаяся на базе экономических и социальных законов. Велика также и социально-экономическая значимость социальной поддержки. Развитая и эффективная система социальной поддержки обеспечивает нормальный воспроизводственный процесс, расширяет возможности для определенных слоев населения удовлетворять свои потребности, способствует стабильности общества, укреплению уверенности в завтрашнем дне, смягчает социальные конфликты, способствует их мирному разрешению, позволяет разорвать «циклы депривации».

Социальная поддержка в рамках социальной защиты практически выполняет три основных функции: экономическую, социальную, резервную или стратегическую.

Социальная функция, или функция поддержания социальной стабильности – важная проблема в условиях переходного общества. К сожалению, часто верх здесь одерживает упрощенное представление о способах поддержания равновесия в обществе. Попытка поддержать это равновесие за счет адресной помощи депривационных групп не всегда оправдана и не всегда «работает» на стабильность. Надо иметь в виду, что сохранение социальной устойчивости в условиях снижения уровня жизни – это системный процесс. И здесь роль играют, по меньшей мере, три фактора. Фактор социального сравнения, т. е. оценка человеком своего уровня и качества жизни не по объективным критериям, а в сравнении с уровнем и качеством жизни других людей, других социальных групп. Второй фактор – это динамика безработицы и стоимости жизни. Безработица по г. Гомелю растет (ее уровень в 1999 г. составлял 1,79 %, в 2000 г. – 1,88 %, в 2001 г. – 2,09 %, в 2002 г. – 2,2 %, в 2003 г. – 2,83 %), темпы ее могут ускоряться, на что могут быть разные реакции: или немедленная, или с опережением, или отложенная (с запаздыванием) [8, с. 1]. И все это может быть причиной социального взрыва. Третий фактор – это накопление социальной депривации. Социальная депривация может стать источником нестабильности.

Экономическая функция заключается в стимулировании экономической деятельности и, прежде всего, в расширении круга людей, имеющих действительно равные социально-экономические шансы.

Резервная, стратегическая функция заключается в направленности на сохранение и развитие человеческого потенциала. Важное место здесь занимает проблема борьбы с бедностью, объединения усилий государства и общества по выравниванию социальных возможностей депривационных групп населения. Этой цели служит, как показывает мировой опыт, во-первых, соответствующая реформа образования. Во-вторых, реализация серии частных социально-экономических программ, например, обеспечение занятости или повышение уровня дохода определенных групп населения. В-третьих, решение проблемы социальной защиты тех бедных, которые работают, но бедны. На практике, к сожалению, обычно они защищены гораздо хуже, чем те бедные, которые не работают.

Проблема обеспечения социальной поддержки депривационных групп требует осуществления целевой государственной политики. В Республике Беларусь складывается единая система социальной защиты (рис. 2).

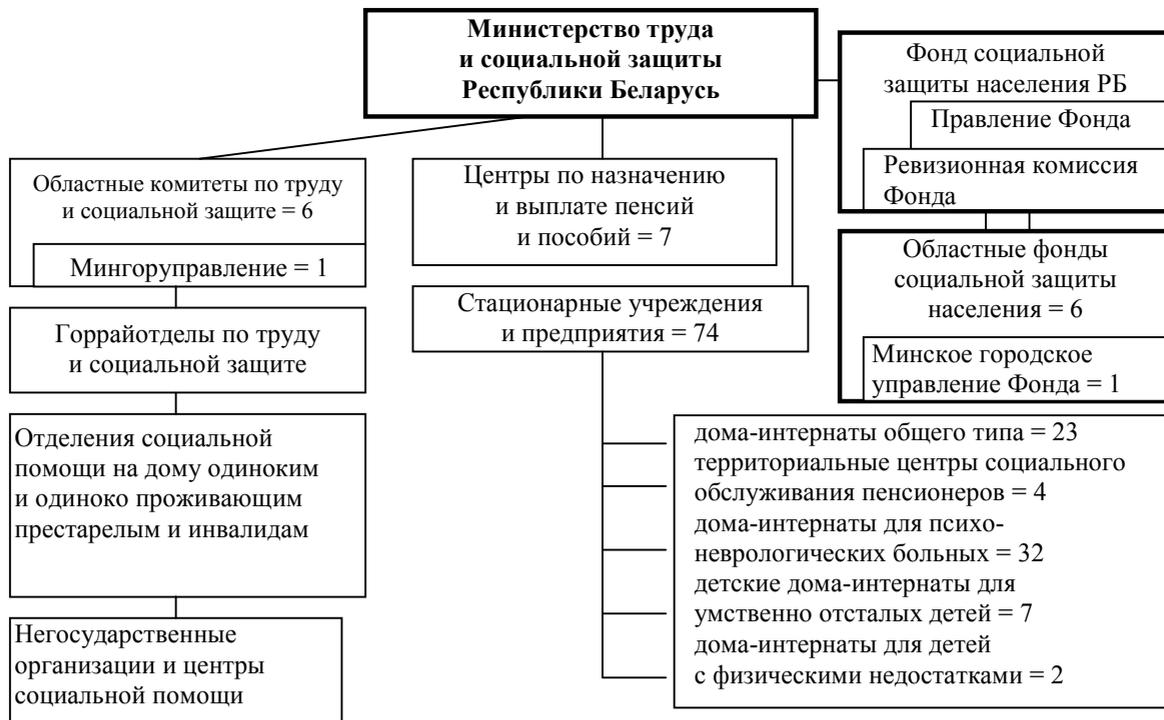


Рис. 2. Структура социальной защиты населения Республики Беларусь

Разработка действенного механизма социальной поддержки депривационных групп населения в настоящее время представляет собой одну из острейших социально-экономических проблем, т. к. зависит не столько от законодательного регулирования, сколько от финансовых возможностей государства. В нашей республике уделяется внимание вопросу организации финансирования социальной защиты населения, в то время как финансирование социальной поддержки не предусмотрено отдельной статьей в государственных расходах.

Для организации финансирования социальной защиты населения в нашей республике в 1993 году на базе Пенсионного фонда Республики Беларусь и Фонда социального страхования был создан внебюджетный фонд – Фонд социальной защиты населения РБ. Он является самостоятельной финансово-кредитной организацией и непосредственно подчиняется Совету Министров Республики Беларусь.

Средства Фонда образуются за счет страховых взносов нанимателей и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью; обязательных страховых взносов граждан; ассигнований из республиканского бюджета (на выплату пенсий и пособий военнослужащим срочной службы и их семьям и т. д.); добровольных взносов от физических и юридических лиц, а также от доходов за счет капитализации части средств Фонда. Помимо этого в Фонд поступают средства по регрессным искам.

Специфика текущего момента такова, что рыночная система в нашей стране развивается непредсказуемо, финансовые и материальные вложения в социальную поддержку имеют ограниченный предельный характер, обусловленный ослаблением стимулов к трудовой деятельности, неэффективностью работы аппарата управления по распределению средств, отказом от определенной свободы выбора удовлетворения потребностей. Попытки обойти эти факторы приводят к неудовлетворительному действию системы социальной поддержки. Поэтому рассмотрение экономических основ социальной поддержки депривационных групп населения на данном временном периоде состояния экономики имеет важное методологическое значение и раскрывает сущность регулирования условий воспроизводства населения.

Таким образом, разработка действенного механизма функционирования системы многопрофильной целевой социальной поддержки населения может вестись по следующим направлениям: определение роли и места социальной поддержки депривационных групп населения в социальном развитии страны; нормативно-правовое

обеспечение социальной поддержки, чётко определяющее социальные риски, последствия которых подлежат коррекции, гарантированной государством; обоснование государственных стандартов услуг в здравоохранении, образовании, культуре и социальном обслуживании населения (с учётом региональных и местных условий воспроизводства рабочей силы и населения) для их адресного использования в планировании расходов на социальную сферу и поэтапного повышения; нормативно-правовое регулирование профилактики социальных рисков; подготовка стратегических сценариев развития социального комплекса; институциональные и организационные преобразования социального комплекса – демонополизация, развитие инфраструктуры, приватизация социальных объектов, регулирование платных социальных услуг; инвестиционная политика в социальной сфере; определение приоритетного развития социальной сферы; инновационная политика социальных технологий; формирование республиканских социальных программ, ориентированных на управление социальными процессами. Главными источниками финансирования социальной поддержки в республике остаются государственный бюджет, средства Фонда социальной защиты населения, средства местных бюджетов, предприятий, организаций и т. д.

Литература

1. Абрахамсон, П. Социальная эксклюзия и бедность /П. Абрахамсон //Общественные науки и современность. – 2001. – № 2. – С. 158-166.
2. Захаров, М.Л. Право социального обеспечения России /Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. – М., 2001. – С. 19.
3. Иванова, Р.И. Правоотношения по социальному обеспечению в СССР /Р.И. Иванова. – М., 1986. – С. 7.
4. Батыгин, К.С. Право социального обеспечения. Общая часть: учебн. пособие. /К.С. Батыгин. – М., 1998. – С. 7.
5. Шайхатдинов, В.Ш. Система социальной защиты и обеспечения населения современной России /Шайхатдинов В.Ш. //Социальная защита населения в регионе. – 2002. – № 3. – С. 58.
6. Мачульская, Е.Е. Право социального обеспечения: учебно-справочное пособие /Е.Е. Мачульская. – М., 1997. – С. 7.
7. Шайхатдинов, В.Ш. Право социального обеспечения Российской Федерации: учебн. пособие /В.Ш. Шайхатдинов. – Екатеринбург, 1996. – Вып. 1. – С. 5.
8. Информация Гомельского городского центра занятости населения о развитии рынка труда г. Гомеля в 1999-2003 гг. – Гомель, 2004. – С. 1.

Получено 02.06.2004 г.