

УДК 330 (575.2) (04)

## СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ И УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

*А.А. Кочербаева* – канд. экон. наук, доц.

---

In the given article deals with the problems of not sufficiently provided populations social defence.

Формирование социальной рыночной экономики предполагает создание адекватных социальных механизмов. Темпы социально-экономического развития любого государства во многом зависят от проводимой социальной политики. В условиях трансформации экономики все большую значимость приобретают вопросы развития социальной сферы как одной из важнейших основ стабилизации и эффективности социально-экономической системы. Социально-экономические преобразования современного Кыргызстана в значительной степени находят отражение в социальной защите населения.

Современная политика не может базироваться на идее, что социальное развитие должно отойти на второй план по отношению к экономическому благополучию. Задача состоит в том, чтобы всеми средствами обеспечить одновременно и экономический и социальный прогресс в сочетании со стремлением к оптимальной занятости и гибкой государственной системе социальной поддержки населения.

При таком понимании роли социальной и экономической составляющих развития безработица не может быть признана выгодной ни в социальном, ни в экономическом плане. Сокращается покупательская способность населения, бюджеты теряют налогоплательщиков, а предприятия – кадры, увеличивается риск социальной изоляции, дополнительные расходы на поддержку безработных усиливают налоговое бремя. Устранение или смягчение

воздействия причин, порождающих безработицу, становится непереносимым условием социальной и экономической стабильности, устойчивого развития.

В сложившихся к настоящему времени экономических условиях не может не меняться роль государства и руководства на местах в области реализации социальной защиты уязвимых слоев населения. В большей степени здесь осуществляется переход от бесплатного предоставления тех или иных социальных благ, жесткого регламентирования оплаты труда, обеспечения полной занятости населения к созданию для всех граждан возможности обеспечения собственным трудом достойного уровня жизни и участия в различного рода страховых институтах, гарантирующих медицинскую помощь, дополнительное пенсионное обеспечение, другие виды социальной поддержки.

В то же время на этапе преобразований системы экономических отношений в Кыргызстане *при проведении социальной политики* необходимо учитывать существовавшие ранее механизмы обеспечения социальных гарантий и жизнеобеспечения населения и т.п. и в значительной степени опираться на них. Необходимы сложный и достаточно длительный по времени процесс их встраивания в общеэкономическую систему, организация их правового сопровождения через принятие соответствующих законодательных актов, обеспечивающих целевое и эффективное использование финансовых ресурсов. Отказ от них

просто лишил бы значительную часть граждан страны возможности нормального существования. Следовательно, должна сохраняться определенная преемственность с ранее существовавшей схемой решения проблем социальной поддержки населения.

Следует также учитывать сложившиеся у населения традиции решения социальных проблем за счет государства, которые непросто преодолеть в короткое время. Важным обстоятельством является то, что переход к обеспечению населения исключительно за счет использования его собственных возможностей жильем, платности значительной части медицинского обслуживания, к участию негосударственных пенсионных фондов требует иного уровня доходов и достаточно длительного времени для накопления необходимых на эти цели средств.

Основными причинами малообеспеченности семей в течение нескольких лет являлись: задержки и невыплаты заработной платы, пенсий и пособий, нарастающая безработица, низкий уровень оплаты труда ряда категорий работников, повышенная доля иждивенцев в семьях, наличие в них незанятых трудоспособных лиц. Политика защиты социально уязвимых групп семей в первую очередь должна быть основана при учете следующих направлений<sup>1</sup>:

- ↪ разработка комплексной программы борьбы с бедностью, нацеленной на ее преодоление не только за счет денежных и натуральных трансфертов, но и стимулирования трудовой и предпринимательской активности и создания условий для этого;
- ↪ поддержка наиболее нуждающихся и наименее защищенных семей, с постепенным переходом от категоричного принципа к адресному принципу оказания социальной помощи; основным критерием при этом считать не принадлежность к определенной категории, а размер среднедушевого дохода семьи;
- ↪ создание системы инфраструктуры постоянного обслуживания инвалидов, престарелых и детей-сирот;

<sup>1</sup> Жеребин В.М., Романов А.Н. Уровень жизни населения. – М, 2002. – С. 509.

↪ упорядочение системы социальных пособий, выплат и льгот с перенесением центра тяжести на социальное страхование.

В современных экономических условиях должна измениться роль государства и руководства на местах в области социальной защиты уязвимых слоев населения. Социальная защита должна решать ряд проблем, связанных с повышением уровня и качества жизни населения страны. Основными мерами борьбы с бедностью на современном этапе являются: повышение минимальной заработной платы до уровня прожиточного минимума; объективная оценка нуждающихся в социальной помощи, оказание адресной социальной помощи нуждающимся; постепенное повышение уровня жизни населения на основе самореализации каждого гражданина.

Изменился состав бедных слоев населения. К постоянно уязвимым группам – многодетным, иждивенцам, неполным семьям, пенсионерам, учащимся – добавились безработные, работающие с детьми, т.е. трудоспособные граждане, а также беженцы из ряда бывших республик Союза. Важнейшей причиной массового обеднения в Кыргызстане, наряду с экономическим спадом, стало неравенство в распределении и, как следствие, крайне высокая степень имущественного расслоения. Поэтому следует уделить самое серьезное внимание проблеме неравенства в доходах, чрезмерного расслоения общества на богатых и бедных. Эту проблему необходимо рассматривать не только в социальном аспекте, но и в территориальном разрезе: проведенные исследования показывают, что 90% бедного населения проживает в сельской местности.

Наиболее острой проблемой социальной защиты населения является погашение задолженности по заработной плате. Поскольку проблема эта не только экономическая, но и организационно-правовая, она частично может решаться уже в современных условиях. Единовременное погашение задолженности сейчас невозможно. Поэтому прежде всего необходимо заботиться о сдерживании роста такой задолженности и о реструктуризации накопленной задолженности. Задолженность по заработной плате складывается из двух составляющих: 1) задолженности бюджетов всех

уровней; 2) задолженности по заработной плате из-за отсутствия собственных средств предприятий и организаций.

Развитие адресной системы социальной поддержки населения предполагает решение двух взаимосвязанных проблем: преобразования системы государственных социальных льгот и формирование пригодных к практическому использованию единых принципов назначения социальных трансфертов на адресной основе. Современный же механизм предоставления государственных социальных льгот сохранил в основном все черты дорыночного социального обеспечения; сплошной статусный подход, безадресность, отсутствие связи льгот с фактическими доходами реципиентов.

Политика защиты населения должна быть направлена непосредственно на поддержку деятельности домашних хозяйств и прежде всего она должна предусматривать: стимулирование и поддержку малого семейного бизнеса и индивидуально-трудовой и предпринимательской деятельности (кредиты, налоговые льготы и правовая защита); продолжение политики поддержки различных форм личного подсобного хозяйства – выделение земельных участков, предоставление льготных тарифов на транспорте (в том числе за счет организаций и фирм).

Помимо всех этих налоговых льгот, которые, конечно, важны, нужно предоставить домашним хозяйствам, занятым аграрной деятельностью, также и определенные кредитные льготы, необходимые им для развития и увеличения производства сельскохозяйственной продукции, например, такую льготу, как первоочередное и на выгодных условиях предоставление им кредитов для приобретения сельскохозяйственной техники, скота, семян, удобрений и т.д. Следует отметить необходимость дифференцированного подхода к налогообложению семей, занимающихся индивидуально-трудовой деятельностью, частным предпринимательством и семейным бизнесом, мелкой розничной торговлей, а также осуществляющих сдачу в аренду жилья или предметов длительного пользования, учитывать их доходно-имущественный уровень, число детей и иждивенцев, сокращая налоги тем, чья деятельность является вынужденной и связана с необходимостью поддержания падающего уровня жизни семьи.

Поддержка семьи в стране до перехода к рынку была весьма разнообразной. Помощь в натуральном виде (обычно предоставляемая бесплатно) оказывалась в детских домах, детских садах, яслях, школах (питание) и т.п. К денежным выплатам относились:

- ↪ пособия на детей (ежемесячные, не облагаемые налогом выплаты, обычно предоставлявшиеся без учета дохода семьи), выплачиваемые до достижения ребенком определенного возраста;
- ↪ пособие по беременности и родам (единовременная выплата);
- ↪ декретный отпуск, предоставляемый обычно на срок от трех до шести месяцев с полным сохранением заработной платы;
- ↪ пособие по уходу за ребенком (ежемесячная выплата, на получение которой мать имела право по истечении декретного отпуска до достижения ребенком определенного возраста – от полутора до трех лет);
- ↪ оплачиваемый отпуск по уходу за больным ребенком;
- ↪ различные налоговые льготы;
- ↪ пособие в случае смерти родственника.

Высокий уровень семейных пособий был понятен в прошлом, когда распределение заработков было весьма ровным и различия в размере семей сглаживались щедрыми дотациями. Однако по мере реализации экономических реформ такая политика все меньше отвечает реальным потребностям и основным источником существования семей становится заработная плата. *Социальная защита населения* в настоящее время представляет собой систему широкого набора мер, направленных на профилактику социального неблагополучия, *поддержку социально уязвимых групп населения*<sup>1</sup>.

Социальная защита населения нетрудоспособных и малообеспеченных групп населения осуществляется по двум основным направлениям: социальное обеспечение и социальная помощь. Структура и механизм социального обеспечения включают в себя следующие виды:

- ↪ пенсии (по старости, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, социальные);

<sup>1</sup> Карелова Г. Социальная защита: вчера, сегодня, завтра // Человек и труд. – 2001. – №6. – С. 11.

## Бедность и неравенство в Кыргызской Республике\*

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
<i>Доля бедного населения, %</i>				
<i>Всего</i>	52,0	47,6	44,4	40,8
Город	43,9	41,2	39,6	31,5
Село	56,4	51,0	47,0	45,7
<i>Доля крайне бедного населения, %</i>				
<i>Всего</i>	17,8	13,5	13,8	11,1
<i>Коэффициент Джини по расходам</i>				
<i>Всего</i>	0,326	0,320	0,328	0,241
Город	0,322	0,313	0,313	0,293
Село	0,323	0,351	0,321	0,297
<i>Номинальные доходы на душу населения, сом. / мес.</i>				
<i>Всего</i>	495,4	611,9	706,27	772,5
Город	649,1	793,2	876,8	986,7
Село	413,1	515,6	614,8	658,3

\*Данные Нацстаткома КР.

- ↪ пособия (по временной нетрудоспособности, беременности и родам, многодетным и одиноким матерям, на детей в малообеспеченных семьях и военнослужащих срочной службы, инвалидов детства и др.);
- ↪ содержание и обслуживание престарелых и инвалидов в специальных учреждениях (домах-интернатах);
- ↪ профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов;
- ↪ протезно-ортопедическую помощь;
- ↪ врачебно-трудовую экспертизу и реабилитацию инвалидов;
- ↪ льготы и преимущества инвалидам<sup>1</sup>.

Для реализации механизма социальной защиты используется черта бедности. Она определяется путем деления совокупного дохода семьи на число ее членов. По данным Нацстаткома КР, доля живущих ниже прожиточного уровня за последние годы имеет тенденцию неуклонного снижения. В 2003 г. доля бедного населения в республике составила в среднем 40,8% (см. таблицу).

Однако масштабы бедности в сельской местности сравнительно большие. При этом следует отметить, что по своей сущности она зависит не от минимального уровня потребления, а экономических возможностей государства. Количество населения, живущего в условиях крайней бедности, составляло в 1999 г. 23%. И лишь за последние годы началась тенденция к снижению уровня бедного населения с 17,8% в 2000 г. до 11,1% в 2003 г.

Основным показателем бедности является прожиточный минимум – объективно определяемый уровень доходов (расходов), пропорциональный стоимости товаров и услуг, включенных в состав потребительской корзины, важным компонентом которой является перечень определенных видов непродовольственных товаров и услуг для удовлетворения минимальных потребностей. Удельный вес непродовольственных товаров и услуг в потребительской корзине установлен в размере 40% от ее стоимости. Однако, согласно данным бюджетных обследований домохозяйств, фактическая доля непродовольственных расходов составляет не менее 60%, еще выше она у семей с низким доходом. Поэтому применяемое

<sup>1</sup> Теория и методика социальной работы. – М., 1994. – Т. 2.

в настоящее время соотношение между затратами на продовольственные и непродовольственные товары и услуги значительно занижает расходы на оплату последних.

В гендерном отношении к группе наиболее бедного населения относятся женщины, хотя случаи бедности встречаются и среди мужчин, но граница минимальна. Другими категориями либо нуждающихся, либо более уязвимых являются дети и многодетные семьи, лица, долгое время не имеющие работы, работающие малоимущие, одинокие пожилые люди, инвалиды и другие предельные группы, такие, как бездомные, сироты, бывшие заключенные, беженцы.

Анализ бедности позволяет определить факторы, препятствующие снижению ее уровня. Положительные темпы роста экономики способствуют сокращению бедности по доходу. Для того чтобы достичь неуклонного сни-

жения бедности высокие темпы роста должны поддерживаться на протяжении длительного времени.

На наш взгляд, государственная социальная политика на современном этапе перехода к рыночным отношениям должна быть направлена на смягчение таких негативных тенденций, как:

- ↳ снижение уровня жизни населения, особенно малоимущих слоев: пенсионеров, инвалидов, многодетных семей, молодежи;
- ↳ усиливающееся имущественное и социальное расслоение населения;
- ↳ расширение масштабов безработицы.

Важнейшим фактором, обеспечивающим социальную справедливость путем защиты наименее обеспеченной части населения, является введение дифференциальной индексации их доходов с исчислением индекса цен на основе содержания потребительской корзины, соответствующей физиологическому минимуму.