Теоретико-методологические подходы к пониманию сущности и финансовому обеспечению социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан

© 2011 А.А. Суховеева
Филиал Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) в г. Волгодонске
E-mail: suhoveeva_anna@mail.ru

В статье изучены понятия социальной и финансовой уязвимости. Представлена методика определения степени уязвимости различных категорий нуждающихся в социальной защите граждан, на основе которой выявлены наиболее уязвимые из них. Рассмотрены особенности финансового обеспечения наиболее уязвимых категорий граждан в современных условиях.

Ключевые слова: социальная уязвимость, финансовая уязвимость, наиболее уязвимые категории граждан, финансирование.

Проблема финансового обеспечения социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан нуждается в комплексном подходе к изучению целостной системы финансирования социальной защиты, всей совокупности форм и методов формирования и использования финансовых ресурсов. Искомая проблема была, есть и будет актуальной даже в странах с высокими личными доходами граждан, тем более в России она имеет огромное значение по масштабам задействованных в социальной сфере человеческих и финансовых ресурсов[1]. Для более полного изучения основ финансового обеспечения социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан считаем необходимым: во-первых, определиться с пониманием сущности социальной защиты указанных категорий; во-вторых, раскрыть источники ее финансирования, а также определить формы государственной финансовой поддержки изучаемых субъектов социальной защиты.

Следует отметить, что в настоящее время в России не сформулирован и законодательно не закреплен общий перечень категорий граждан, которым предоставляется социальная защита или которые могут ее получить при определенных условиях. Исходя из множества нормативных документов всех уровней, можно сказать, что социальную защиту в настоящее время получают порядка 45 различных категорий граждан (см. рис. 1).

Необходимо учитывать, что не все перечисленные категории действительно нуждаются в социальной защите, к тому же степень такой нужды также может различаться. Такое различие будет зависеть от степени подверженности той или иной категории граждан влиянию разнообразных факторов (политических, социально-демографических, регионально-географических и др.), обусловливающих развитие такого явления, как социальная уязвимость. Зачастую социальную уязвимость отождествляют с низким уровнем дохода и накопленного богатства у отдельных незащищенных категорий граждан, однако мы считаем, что рассматривать ее с этих позиций не совсем верно, так как это явление намного шире и может включать в себя медико-демографическую, физическую, психологическую уязвимость, а отождествление социальной уязвимости с уровнем доходов правильнее называть финансовой уязвимостью, которую, на наш взгляд, следует отделять от уязвимости социальной.

Основополагающим фактором, обусловливающим финансовую уязвимость, по нашему мнению, является нетрудоспособность отдельных категорий граждан, вследствие чего они не имеют возможности получения трудового заработка, а следовательно, существует практически стопроцентная вероятность того, что они попадут за черту бедности. В этой связи считаем возможным предложить авторское определение, в соответствии с которым *финансовая уязвимость населения* понимается как степень подверженности риску бедности вследствие влияния различных факторов, результатом которого является ограничение возможности получения доходов. Чем сильнее эти ограничения, тем выше степень финансовой уязвимости.

В целом же, состав уязвимого населения непостоянен. Он может зависеть от времени действия рисков, от степени их влияния, от степени защищенности объекта воздействия. При этом разные категории граждан могут постоянно пе-

Рис. 1. **Категории граждан, подлежащие социальной защите**

реходить из одного состояния в другое. Так, в определенный момент времени граждане, которые ранее не нуждались в социальной защите, одномоментно могут перейти в категорию нуждающихся, например в случае утраты места работы. Возможен и обратный переход, когда ранее нуждавшиеся в социальной защите, например в связи с болезнью, перестают попадать под воздействие риска и переходят в категорию граждан, которые в ней не нуждаются. Однако есть категории граждан, которые обратный переход осуществить не могут вообще либо на протяжении длительного периода времени по причине постоянной нетрудоспособности, невозможности к самообслуживанию и самоуходу, в связи с ограничением передвижения и т.д. Степень уязвимости таких граждан наиболее высока, соответственно, возрастает и степень их нужды в социальной защите.

Следует отметить, что вопрос отнесения граждан к категории наиболее уязвимых носит дискуссионный характер, в этой связи считаем необходимым выделить ряд условий и критериев, определяющих наибольшую вероятность попадания граждан в указанную категорию. Выделение критериев должно происходить на основе различных факторов с учетом следующих условий: рассматриваемые факторы (критерии) должны носить объективный характер и не зависеть от воли граждан; действие факторов должно носить длительный (хронический) характер; при отнесении каждого отдельно взятого гражданина к категории наиболее уязвимых необходимо учитывать принцип адресности.

Критериальные факторы отнесения граждан к категории наиболее уязвимых мы считаем возможным разделить на две группы: *определяющие (основные) факторы* и *усиливающие*, при этом указанные группы факторов применимы как для социальной, так и для финансовой уязвимости.

За основу определяющих факторов социальной уязвимости был взят критерий ограничения жизнедеятельности, т.е. ограничение/утрата способности/возможности граждан осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, а за основу определяющих факторов финансовой уязвимости были взяты критерии возможного физического и правового ограничения к трудовой деятельности. Помимо определяющих факторов, большую роль играют и факторы, усиливающие степень уязвимости граждан. Так, на наш взгляд, социальную уязвимость усиливает фактор социального сиротства и беспризорности, а финансовую - наличие иждивенцев (см. таблицу).

В результате анализа мы пришли к выводу, что к наиболее уязвимым относятся те граждане, которые совмещают в себе факторы как социальной, так и финансовой уязвимости: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей; нетрудоспособные инвалиды; пожилые нетрудоспособные граждане старше 80 лет. Данные категории не могут самостоятельно обеспечивать удовлетворение своих потребностей, поэтому проблема их финансового обеспечения полностью ложится на государство и реализуется через систему социальной защиты (см. рис. 2).

Государственное финансирование социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан может осуществляться в форме прямого и косвенного финансирования. Основными формами прямого государственного финансирования социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан, непосредственно влияющих на снижение степени их финансовой уязвимости, являются прямые денежные выплаты: пенсии, пособия, материальная помощь и др. Косвенное финансирование осуществляется в процессе финансового обеспечения деятельности учреждений социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан по предоставлению социальных услуг нуждающимся категориям, посредством которых происходит снижение их социальной уязвимости.

В настоящее время финансирование социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан из бюджетов различных уровней бюджетной системы осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, которые возникают при выполнении расходных полномочий, отнесенных к компетенции тех или иных органов государственной власти. В финансировании социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан с определенной долей условности можно выделить три типа расходных обязательств: расходные обязательства по предоставлению трансфертов населению; расходные обязательства по оказанию государственных услуг; расходные обязательства по предоставлению межбюджетных трансфертов бюджетам для выполнения полномочий в сфере социальной защиты.

В данной связи особый интерес для нас представляет вопрос о том, на бюджет какого уровня бюджетной системы ложится основная нагрузка по финансовому обеспечению социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан.

Проведенный анализ показал, что к расходным обязательствам Российской Федерации в сфере социальной защиты наиболее уязвимых групп преимущественно относятся расходные обязательства по предоставлению трансфертов

Критериальные факторы определения степени уязвимости различных категорий граждан

Категориальный признак	Определяющие критерии (факторы)			Усиливающие факторы		Дополнительные характеристики	Степень уязвимости
	Социальной уязвимости	*Финансовой уязвимости*		*Социальной уязвимости*	*Финансовой уязвимости*		
	Ограничение жизнедеятельности*	Физическое ограничение к трудовой деятельности	Правовое ограничение к трудовой деятельности	Социальное сиротство и беспризорность	Наличие иждивенцев		
Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей	+ (В силу отсутствия необходимых навыков)	+ (До определенного возраста)	+ (До определенного возраста)	+	-		Высокая
Одинокие инвалиды	+/-**	+/-	+/-	+	-	Трудоспособные	Средняя
	+	+	+	+	-	Нетрудоспособные	Высокая
Инвалиды в семье (под присмотром)	+/-	+/-	+/-	-	-	Трудоспособные	Средняя
	+	+	+	-	-	Нетрудоспособные	Высокая
Инвалиды с иждивенцами	+/-	+/-	+/-	-	+	Трудоспособные	Средняя
	+	+	+	-	+	Нетрудоспособные	Высокая
Одинокие престарелые граждане	+/-	+/-	+/-	+	-	От 60 до 80 лет	Средняя
	+	+	+	+	-	Старше 80 лет	Высокая
Престарелые граждане в семье (под присмотром)	+/-	+/-	+/-	-	-	От 60 до 80 лет	Средняя
	+	+	+	-	-	Старше 80 лет	Высокая
Престарелые граждане с иждивенцами	+/-	+/-	+/-	-	+	От 60 до 80 лет	Средняя
	+	+	+	-	+	Старше 80 лет	Высокая
Матери-одиночки	-	-	+	-	+		Низкая
Лица без определенного места жительства	-	-	+/-	+/-	+/-	×	Средняя
Молодые семьи (семьи студентов)	-	-	-	-	+/-	×	Низкая

* Ограничение/утрата способности/возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться.

** (+) - высокая вероятность наличия фактора; (+/-) - фактор может присутствовать, может нет; (-) - отсутствие фактора.

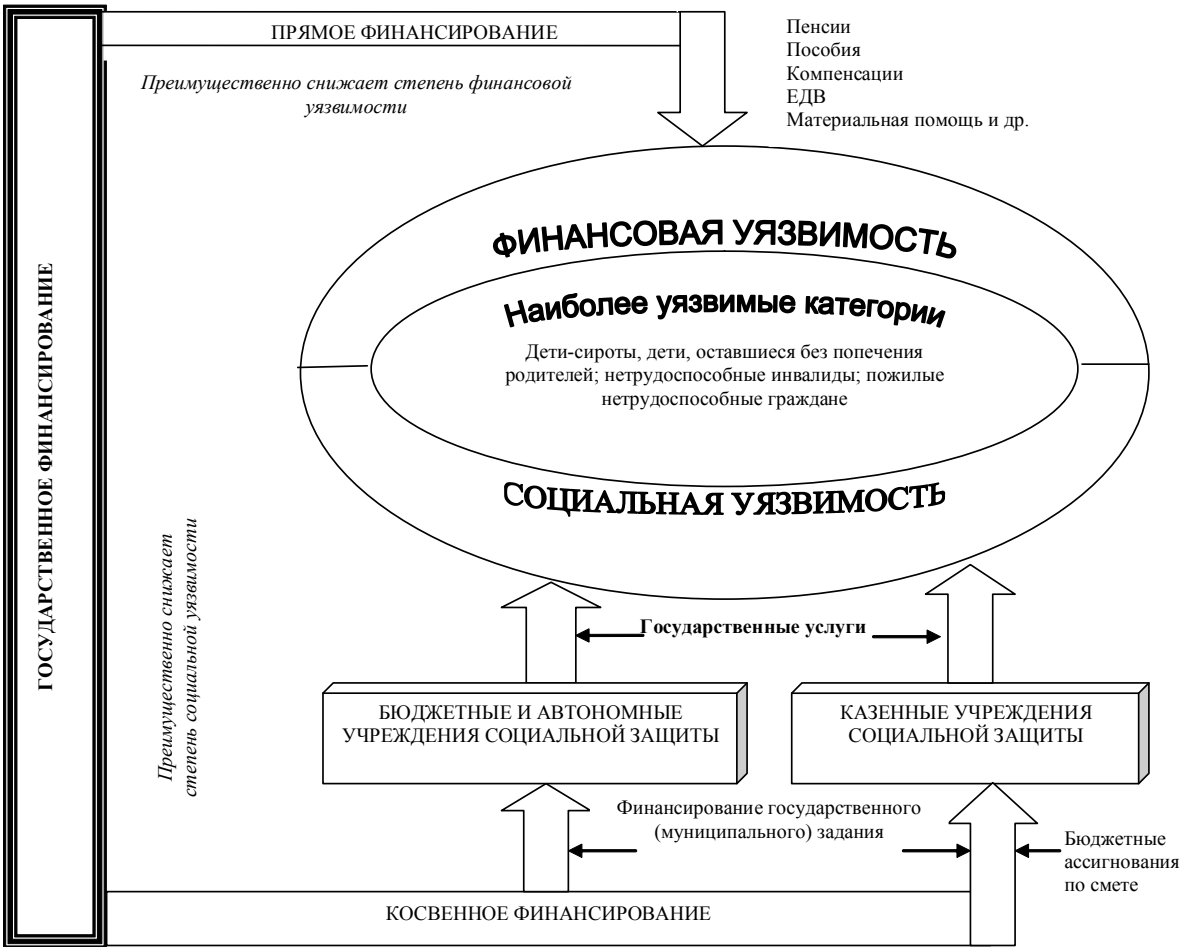

Рис. 2. **Государственное финансирование наиболее уязвимых категорий граждан**

населению (выплата пенсий, ежемесячные денежные выплаты инвалидам, в том числе инвалидам войны, детям-инвалидам, а также участникам Великой Отечественной войны), а также расходные обязательства по предоставлению межбюджетных трансфертов бюджетам для выполнения полномочий в сфере социальной защиты. При этом указанные расходные обязательства исполняются как за счет федерального бюджета, так и в случаях, установленных федеральными законами, за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ.

Преобладающая часть полномочий в области финансирования учреждений социальной защиты, оказывающих соответствующие государственные услуги наиболее уязвимым категориям граждан, передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для осуществления указанных полномочий в областных бюджетах предусматриваются субвенции муниципальным бюджетам. В то же время на региональном уровне созданы условия для самостоятельного определения органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе в рамках регионального законодательства, основных параметров социальных обязательств, т.е. они имеют возможность устанавливать в пределах своих полномочий и бюджетных возможностей условия, формы, меры, размер и порядок социальной поддержки населения. В частности, это создает предпосылки для принятия субъектами Российской Федерации законодательных актов, предусматривающих альтернативные варианты механизмов социальной поддержки населения[2].

Собственные полномочия органов местного самоуправления в сфере социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан в настоящее время весьма сужены, поскольку, согласно законодательству о разграничении полномочий, муниципальные образования могут заниматься социальной защитой отдельных категорий граждан в двух не исключающих друг друга случаях:

- если им делегированы государственные полномочия по социальной поддержке с регионального уровня (по решению регионального представительного органа власти);

• если у муниципальных администраций есть желание и возможности оказывать социальную поддержку дополнительным клиентским группам в дополнительных объемах за счет собственных средств муниципального бюджета.

Принципиальной особенностью сложившейся системы управления в сфере социальной защиты наиболее уязвимых категорий является концентрация на муниципальном уровне (главным образом на уровне городов и районов) значительной части практической работы, связанной с назначением и выплатой различных пособий, а также с предоставлением материальной помощи в денежной или натуральной формах. Кроме того, на муниципальном уровне сосредоточена и деятельность по социальному обслуживанию населения, в первую очередь надомному, полу- и нестационарному (в отделениях дневного/ночного пребывания учреждений социального обслуживания), срочному социальному обслуживанию, предоставлению социально-консультативной помощи.

Таким образом, процесс финансирования социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан представляет собой сложную систему с множеством потоков от непрерывности, своевременности и адресности которых зависит эффективность социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан.

В целом, дискуссия по поводу сущности социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан не ограничивается приведенными в данном научном исследовании характеристиками. Существуют и другие дискуссионные вопросы в этой сфере. И, по нашему мнению, именно всестороннее изучение теоретических аспектов сущности социальной защиты и основ ее финансирования может заложить основу построению действенной и эффективной системы социальной защиты наиболее уязвимых категорий граждан в стране, отвечающей требованиям рыночной экономики.

---

[1] *Гончаров А.И., Гончарова М.В.* Концепция финансового обеспечения системы социальной поддержки населения в России // Финансы и кредит. 2007. 1. С. 37.

[2] Проблемы, концепция и направления реструктуризации государственного и муниципального сектора и повышения эффективности бюджетных расходов в сфере социального обеспечения и социальной защиты населения. М., 2006.

Поступила в редакцию 06.05.2011 г.