

Социальная защита населения

Основные направления деятельности системы социальной защиты

Социальная защита населения является первоочередной задачей для большинства стран мира. В мировой практике насчитывается большое количество моделей социальной защиты, которые отличаются друг от друга источниками финансирования, способами поддержки и защиты населения, масштабами применения.

Целью реформирования экономики Республики Беларусь является построение социально-ориентированной рыночной экономики. В Конституции Республики Беларусь (ст. 13) отмечено, что «государство осуществляет регулирование экономической деятельности в интересах человека и общества, обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях».

Главная цель социальной политики при переходе к рыночной экономике – это создание для каждого трудоспособного гражданина условий, позволяющих ему своим трудом и предприимчивостью обеспечивать собственное благосостояние и благосостояние семьи при усилении адресности социальной поддержки со стороны государства слабозащищенных групп населения.

Приоритетными направлениями социальной политики государства, по которым осуществляется регулирование социальных процессов в обществе, являются:

- сфера доходов и личного потребления семей;
- сфера общественного благосостояния;
- сфера воспроизводства населения, рабочей силы и занятости;

Государственная политика в сфере общественного благосостояния связана, в первую очередь, с системой социальной защиты населения. Цель социальной защиты - обеспечить жизнедеятельность человека в обществе во всем многообразии отношений, факторов, обуславливающих его социальное положение.

В широком значении социальная защита населения – это совокупность связей и отношений, обусловленных необходимостью защиты социального положения от воздействия социальных рисков. Она охватывает все население. Ее стержнем являются отношения законодательно закрепленных социальных гарантий и прав в сфере человеческой жизнедеятельности.

В узком значении социальную защиту можно определить как комплексную систему социально-экономических и правовых отношений, предназначенную для обеспечения государственных гарантий в области уровня жизни, а также поддержки социально уязвимых слоев населения в связи с трудной жизненной ситуацией.

В системе социальной защиты можно выделить основные направления деятельности, разработанные Международной организацией труда (МОТ).

Таблица 5.1.1. - **Классификация основных направлений деятельности системы социальной защиты**

Элементы системы	Функции	Механизмы	Инструменты	Основные направления деятельности в соответствии с Конвенцией МОТ № 102
Социальная защита	- обеспечение равных условий для интеграции и реинтеграции в рынок труда; - обеспечение гарантий достойного	Нормативно-правовая база, регламентирующая функционирование институтов социальной защиты	- социальная политика; - пенсионное обеспечение; - социальное страхование; - социальная	Реализация международных документов в соответствии с нормами, разработанными Международной

	уровня жизни нетрудоспособного населения, адекватного уровню экономического развития		помощь	организацией труда
Социальная политика	-разработка стратегии развития системы социальной защиты и определение социальных нормативов	Институты государственной законодательной и исполнительной власти	Нормативно-правовые акты	Соответствие социальных нормативов международным нормам и интеграция государства в международное сообщество
Пенсионное обеспечение	- минимизация социальных рисков снижения уровня доходов при утрате трудоспособности по старости	- обязательное перераспределение средств; - обязательное накопление средств; - профессиональное пенсионное обеспечение; -дополнительное пенсионное обеспечение	- государственный пенсионный фонд; - накопительные пенсионные фонды и договоры пенсионного обеспечения; - пенсионные аннуитеты.	- пенсия по старости; - пенсия по случаю потери кормильца
Социальное страхование	- минимизация социальных рисков снижения уровня доходов при утрате трудоспособности и реинтеграции в рынок труда	- обязательное страхование от несчастных случаев на производстве, профзаболеваний и безработицы; - обязательное мед. страхование граждан; - обязательное страхование технологического имущества предприятий и предпринимателей; - обязательное страхование имущества граждан; - обязательное пенсионное страхование	- договоры страхования; - страховые полисы; - пенсионные аннуитеты; - социальные аннуитеты и др.	- медицинская помощь; - пособие по болезни; - пособие по случаю увечья или профзаболевания; - пособие по безработице; - страховые выплаты в случае утраты имущества; - пенсионные аннуитеты
Социальная помощь	- минимизация социальных рисков недостатка доходов при отсутствии трудоспособности или снижения уровня доходов при утрате трудоспособности, а также минимизация рисков реинтеграции в рынок труда	- разнообразные программы социальной помощи и социального обслуживания; - стимулирование благотворительности	- институты социальной работы; - благотворительные организации и акции; - социальные аннуитеты	- пособие по беременности и родам; - пособие по инвалидности; - семейные пособия

В качестве субъектов управления в системе социальной защиты выступают прежде всего службы и организации Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь различных уровней. Вопросы социальной защиты населения (в широком смысле этого понятия) решают также органы образования, культуры и искусства, здравоохранения, туризма, физкультуры и спорта, жилищных и коммунальных хозяйств и др. Социальное обслуживание населения осуществляется также общественные организации, благотворительные и другие негосударственные структуры, роль и количество которых заметно выросло.

К субъектам социальной работы на контактном уровне относятся социальные работники, оказывающие помощь определенным группам нуждающихся, или специализирующиеся по определенным направлениям социальной работы. К субъектам можно отнести также членов семьи и группы людей, оказывающих помощь нуждающимся своими своим непосредственным общением, моральной поддержкой и т. д.

В качестве объекта управления в системе социальной защиты (в узком смысле) выступает, прежде всего, человек, личность или группа людей, оказавшихся в затруднительном положении. К ним можно отнести такие категории людей, как инвалиды, безработные, одинокие пожилые люди; беженцы и вынужденные переселенцы; лица, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие аварии на Чернобыльской АЭС и др.

Это и различные проблемные семьи: с детьми-инвалидами, имеющие низкий уровень доходов, многодетные и др. В последнее время все больше в социальной защите нуждаются женщины, дети и подростки.

Одним из главных вопросов развития любого государства является создание эффективной и действенной системы социальной защиты населения. Для Республики Беларусь имеет большое значение изучение опыта других стран по решению социальных задач, адаптация его к национальным принципам социальной политики.

Понятие социальной защиты по-разному рассматривается в разных странах и международных организациях. В одних случаях в данное понятие включается все, что затрачивает социальные условия жизни человека (например, благоприятную экологическую среду, заботу о детях, решение жилищных проблем). В других случаях данное понятие ограничивается вопросами пенсионного обеспечения и помощи безработным.

По уровню гарантий, предоставленных населению, все системы социальной защиты, существующие в разных странах мира, можно разделить на 2 группы: немецкая (Бисмарк) и английская (Беверидж).

Первая система устанавливает связь между уровнем социальной защиты и успешностью профессиональной деятельности. Социальные права обуславливаются теми выплатами, которые выплачиваются на протяжении всей активной жизни. Таким образом, социальные выплаты принимают форму отложенных доходов государства, которые можно отнести к данной системе (Германия, Франция) главной политической задачей считают охрану доходов.

Вторая система исходит из того, что любой человек имеет право на минимальную защиту от болезней, старости и других причин снижения своих трудовых способностей. В тех странах, которые выбрали эту модель, действует система общественного страхования по болезням, а пенсионные системы обеспечивают минимальный доход всем пожилым, независимо от уровня выплат из заработной платы. Такие системы социальной защиты финансируются за счет налогов из государственного бюджета (Англия, Ирландия). Главное, за что несет ответственность государство – охрана минимальных доходов.

Названные модели имеют разные варианты. Наиболее распространены в мировой практике либеральная, социал-демократическая и консервативная модели.

Общими для всех моделей социальной защиты являются принципы социальной справедливости (равные для всех граждан возможности получения социальной помощи) и принципы компромисса между государственным управлением и рыночным механизмом.

Формирование и развитие системы социальной защиты в Республике Беларусь основывается на следующих подходах и принципах:

- праве граждан республики на социальную защиту от объективно установленных рисков (болезни, старости, безработицы и др.);
- адресности социальной помощи;
- разнообразии форм и видов социальной помощи;
- предоставлении трудоспособному населению возможности получения достаточного дохода через зарплату;
- реформировании пенсионной системы;
- реформировании гибкой системы программ по поддержке малообеспеченных и многодетных семей, одиноких граждан, детей и т. д.

Система социальной защиты населения Беларуси до начала 2000-х гг. сохраняла большинство черт, унаследованных от советской системы социальной защиты. В ее рамках средние и крупные предприятия держали на своих балансах социальные объекты – детские сады, спортивные объекты, учебные заведения, клубы, поликлиники, санатории и др., в которых предоставляли услуги по льготным ценам своим сотрудникам. Однако с начала 2000-х гг. начался процесс снижения социальной нагрузки на предприятиях и увеличения коммерциализации предоставляемых услуг, в особенности медицинских и образовательных.

Одновременно с этим население имело возможность пользоваться огромным числом различных льгот. Всего около 65% населения имело права на льготы, включая льготы на проезд, приобретение лекарств, оплату услуг ЖКХ, стоматологию. Всего более 50 категорий населения могло воспользоваться льготами, которых насчитывалось более 100 типов.

Данная система была реформирована в сторону резкого сокращения в 2007 г. с одновременным увеличением масштаба адресной социальной поддержки, которая выдается исходя из критериев нуждаемости.

Система социальной защиты Беларуси является значительно замкнутой на поддержке официально утвержденных уязвимых групп. К ним относятся одинокие пенсионеры, люди с ограниченными возможностями, многодетные семьи, ветераны войны, что частично совпадает социально уязвимыми группами. Так, одинокие пенсионеры, как и люди с ограниченными возможностями, неполные семьи и многодетные семьи, имеют право на услуги социальной помощи. Соответствующие центры социальной поддержки функционируют во всех районных центрах Беларуси. Они предоставляют услуги сиделок, по ведению хозяйства, транспорт, дают правовые консультации, курсы повышения квалификации, оказывают психологическую поддержку и ведут работу по увеличению социальной вовлеченности пенсионеров и людей с ограниченными способностями.

Таблица 5.1.2. - **Виды и размеры пособий в Республике Беларусь**

Виды пособий	Размеры пособий
Пособие по временной нетрудоспособности	В соответствии с п. 27 Положения о порядке обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности и по беременности и родам, утв. постановлением СМ РБ от 30.09.1997 № 1290 (далее – Положение) пособие по временной нетрудоспособности назначается в размере 80 процентов среднедневного (среднечасового) заработка за рабочие дни (часы) по графику работы работника, приходящиеся на первые 6 календарных дней нетрудоспособности, и в размере 100 процентов среднедневного (среднечасового) заработка за последующие рабочие дни (часы) непрерывной временной нетрудоспособности, но за каждый

	календарный месяц не более трехкратной величины средней заработной платы рабочих и служащих в республике в месяце, предшествующем каждому месяцу временной нетрудоспособности. Лицам, указанным в п. 28 Положения (участникам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС; лицам, имеющим на иждивении троих и более детей в возрасте до 16 лет (учащихся - до 18 лет); донорам; лицам, осуществлявшим уход за больным ребенком и др.), пособие по временной нетрудоспособности назначается с первого дня утраты трудоспособности в размере 100 процентов среднедневного (среднечасового) заработка за рабочие дни (часы) по графику работы работника, но за каждый календарный месяц не более трехкратной величины средней заработной платы рабочих и служащих в республике в месяце, предшествующем каждому месяцу временной нетрудоспособности. Пособие по временной нетрудоспособности назначается в размере 50 процентов от исчисленного пособия в случаях: • временной нетрудоспособности в связи с заболеванием или травмой, причиной которых явилось употребление алкоголя, наркотических или токсических веществ; • нарушения режима, установленного врачом или комиссией по назначению государственных пособий семьям, воспитывающим детей, и пособий по временной нетрудоспособности (далее – комиссия), - со дня его нарушения на срок, устанавливаемый комиссией; • наступления временной нетрудоспособности в период прогула без уважительной причины.
Пособие по беременности и родам	Пособие по беременности и родам назначается в размере 100 процентов среднедневного (среднечасового) заработка за рабочие дни (часы) по графику работы работницы, но за каждый календарный месяц не более трехкратной величины средней заработной платы рабочих и служащих в республике в месяце, предшествующем каждому месяцу отпуска по беременности и родам, и не менее минимального размера пособия по беременности и родам.
Пособие в связи с рождением ребенка	Пособие в связи с рождением ребенка назначается и выплачивается единовременно: при рождении первого ребенка - в размере пятикратной наибольшей величины бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения (далее – бюджет прожиточного минимума) перед датой рождения ребенка; при рождении второго и последующих детей - в размере семикратной наибольшей величины бюджета прожиточного минимума перед датой рождения ребенка. В случае рождения, усыновления (удочерения) двух и более детей, установления опеки над двумя и более детьми пособие назначается и выплачивается на каждого ребенка.
Пособие женщинам, ставшим на учет в государственных организациях здравоохранения до 12-недельного срока беременности	Пособие назначается и выплачивается единовременно в размере наибольшей величины бюджета прожиточного минимума перед датой рождения ребенка
Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3-х лет	Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет назначается в размере 100 процентов наибольшей величины бюджета прожиточного минимума. Пособие по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет в размере 50 процентов от установленного пособия назначается (выплачивается): • лицам, вышедшим на работу на условиях, предусматривающих их занятость на протяжении более половины месячной нормы

	рабочего времени; оформлении ребенка в учреждение, обеспечивающее получение дошкольного образования.
Пособие на погребение	Пособие на погребение выплачивается в размере средней заработной платы рабочих и служащих в республике за позапрошлый месяц относительно месяца наступления смерти. Размер пособия (материальной помощи) на погребение определяется на день смерти, а в случаях, когда по причине длительного розыска умершего погребение производилось позднее установленного дня смерти - на день погребения.

* Официальный сайт Фонда социальной защиты населения

Семья в случае рождения ребенка может рассчитывать на одноразовое пособие в размере 500% от прожиточного минимума (700% для второго и последующих детей). В дальнейшем на каждого ребенка в возрасте до 3 лет предоставляется пособие в размере 100% от прожиточного минимума. Если располагаемый доход на члена семьи не превышает 60% от данного минимума, то пособие продлевается до достижения ребенком 16 лет. Дополнительные выплаты определяются исходя из критериев нуждаемости, и выплачиваются на детей, рожденных вне брака, до достижения ими 18 лет.

Помимо этого существует система льгот и адресная социальная помощь, направленная непосредственно на решение проблемы бедности. Система адресной социальной помощи была создана в 2001 г., но ее активное применение сдерживалось очень низким уровнем доходов, при котором полагалась социальная помощь.

Изначально критерием предоставления ежемесячной помощи был располагаемый доход ниже 50% от прожиточного минимума (60% с октября 2001 г.). С отменой же большинства социальных льгот критерий нуждаемости для предоставления ежемесячной адресной социальной помощи был поднят до 100% от бюджета прожиточного минимума. Также был повышен критерий нуждаемости и для единовременного социального пособия с 60 до 120% от бюджета прожиточного минимума. В итоге в 2008 г. помощь была оказана 277 тыс. человек, а средний размер пособий составил 57400 руб. и 124500 руб. на человека для ежемесячного и единовременного социального пособия соответственно. В дальнейшем число получателей данных пособий начало снижаться, что потребовало определенного реформирования системы. С 2010 г. добавилось еще одно пособие – на оплату технических средств социальной реабилитации; критерий нуждаемости при единовременном пособии увеличен до 150% от бюджета прожиточного минимума; а максимальный срок предоставления ежемесячного пособия продлен с 3 до 6 месяцев. Однако это способствовало лишь незначительному увеличению числа людей, охваченных социальной помощью. Так за 9 месяцев 2010 г. адресная помощь была оказана 142.7 тыс. человек (из них 12.6 тыс. получили пособие на оплату технических средств социальной реабилитации), а размер пособий составил 50400 руб. и 164400 руб. на человека для ежемесячного и единовременного социального пособия соответственно. В 2009 г. за этот период помощь была оказана 135.8 тыс. человек при среднем размере пособий 63700 руб. и 1793005 руб. Такая динамика числа людей, получающих адресную социальную помощь, и размеров пособий свидетельствует как о снижении глубины бедности в Беларуси, так и о слишком низкой черте бедности и критерия нуждаемости соответственно.

Большинство расходов по финансированию системы социальной защиты населения лежит на соответствующем Фонде социальной защиты населения. Его расходы в последние годы (2009 и 2010 гг.) имеют растущую динамику, что во многом объясняется увеличением расходов на выплату пенсий. Тем не менее, финансирование ряда социальных платежей также увеличилось. Это относится к различным пособиям на детей. За 2007–2009 гг. общий объем пособий на детей увеличился с 0.79% от ВВП до 0.95% от ВВП. Большая часть этих расходов приходится на пособия на детей в возрасте до 3 лет, масштабы выплат которых из ФЗН постоянно увеличиваются. Это связано с постепенным

увеличением размера пособия: с 65 до 80% от бюджета прожиточного минимума в 2008 г. и до 100% в 2010 г. Также в 2008 г. было увеличение размера единовременного пособия при рождении ребенка с 2 до 5 бюджетов прожиточного минимума для первого ребенка и с 3 до 7 для последующих. Однако существенно влияния на размеры расходов ФСЗН это не оказало. Важной статьей расходов ФСЗН являются пособия по временной нетрудоспособности, чей размер (0.84% от ВВП за первое полугодие 2010 г.) существенно превышает все остальные пособия. К примеру, расходы на финансирование мероприятий по защите от безработицы и обеспечению занятости составили всего 0.07% от ВВП, что меньше расходов на оздоровление населения.

Социальные расходы бюджета сформированы в основном выплатой пенсий, в том числе по инвалидности и потери кормильца, пособиями на детей, пособиями по временной нетрудоспособности. Значительно в меньшей степени расходы идут на социальную защиту, и на поддержку безработных в особенности. Оценка эффективности данных расходов может быть проведена путем сравнения существующего уровня бедности и гипотетического уровня, который был бы в случае, если бы отсутствовали социальные трансферты. Исключаются при этом такие доходы, как пособия на детей, другие государственные дотации и пособия, стипендии и пособия по безработице. При таком сценарии уровень абсолютной бедности был бы в 2009 г. 7.1% вместо 5.4%, а относительной – 14.2 и 14.6% вместо 11.8 и 12.4% в зависимости от шкалы эквивалентности.

Существующая система социальной поддержки достаточно эффективна в поддержке населения из официально признанных групп риска. В первую очередь, это пенсионеры и дети. Система пенсионного обеспечения практически исключает случаи абсолютной бедности среди пенсионеров. Система пособий на детей существенно снижает уровень детской бедности. Однако решение данных проблем идет на уровне абсолютной бедности, в то время как относительно среднего дохода и дети, и пенсионеры остаются бедными. Это требует пересмотра официальной черты бедности в сторону ее увеличения и соответствующего роста социальных гарантий, в особенности пособий на детей. Существует значительный потенциал увеличения единовременного пособия при рождении ребенка, расходы на выплаты которого остаются достаточно низкими, несмотря на увеличение пособия в 2.5 раза в 2008 г.

В случае пенсионной системы встает проблема ее устойчивости демографическим вызовам. В ближайшие десятилетия Беларусь ожидает увеличение числа пенсионеров при снижении числа молодежи, что в 2030 г. приведет к выравниванию числа людей в пенсионном возрасте и официально занятых в экономике, а дефицит пенсионной системы ожидается уже к 2015г. Обеспечить финансирование пенсионной системы в существующем формате будет невозможно, что ставит перед правительством вызов реформирования пенсионной системы. Иначе большой пласт населения может оказаться за чертой абсолютной бедности, учитывая, что и на данный момент существенная доля пенсионеров относительно бедна. Начать реформы необходимо в ближайшие годы, так как любая их форма будет сопровождаться дополнительными издержками, финансирование которых на данный момент еще возможно за счет профицита фонда социальной защиты населения.

В целом комплекс мер социальной политики, включающая пособия на детей, адресную социальную помощь и ряд других пособий, позволяет снизить абсолютную бедность на 1.7 процентного пункта. Иными словами в условиях их отсутствия уровень бедности был бы на треть выше, что подтверждает в целом их эффективность. Также значительно возросла эффективность системы льгот. После отмены большинства из них в 2007 г. доля льгот врасполагаемых доходах населения существенно упала до 0.9%. Однако этот незначительный объем социальной помощи от государства позволяет снизить уровень абсолютной бедности на 0.5 процентного пункта, что говорит о высокой адресности льгот.

Таблица 5.3 - Сведения о назначении государственной адресной социальной помощи в 1 полугодии 2011 года

Регион	Численность получателей (чел.)	в том числе:		
		ежемесячное соц. пособие (руб.)	единовременное соц. пособие (руб.)	соц. пособие на оплату техн. средств соц. реабилитации
Брестская	10 186	8 014	1 051	1 121
Витебская	8 653	6 521	1 433	699
Гомельская	13 830	9 448	2 661	1 721
Гродненская	7 482	5 821	725	936
Минская	8 640	6 636	848	1 156
Могилевская	13 572	9 760	2 762	1 050
г. Минск	4 875	1 427	677	2 771
ВСЕГО	67 238	47 627	10 157	9 454

* Данные Министерства труда и социальной защиты РБ

Однако адресность, как системы льгот, так и всей системы социальной поддержки, имеет обратную сторону. В таких условиях достаточно широкий пласт социально уязвимых групп остается без социальной поддержки. В первую очередь, это относится к безработным, среди которых высок как уровень абсолютной, так и относительной бедности. На июнь 2009 г. пособие по безработице составило 45,000 руб., т.е. 17.6% от прожиточного минимума, или 4.1% от средней заработной платы. Более того, для его получения необходимо отработать определенное время на общественных работах. Важной проблемой является создание системы социальной защиты безработных. На данный момент данное бремя лежит на реальном секторе в форме избыточной занятости, что с одной стороны увеличивает государственные расходы на поддержку реального сектора, а с другой – значительно снижает эффективность функционирования рынка труда. Таким образом, увеличение пособия по безработицы до уровня бюджета прожиточного минимума помогло бы увеличить гибкость рынка труда, уменьшить потребность в господдержке реального сектора и обеспечить социальную защищенность безработным. Негативным моментом помимо роста расходов на выплату пособий, в таком случае станет рост безработицы из-за увеличения привлекательности статуса безработного, особенно в сельской местности и малых городах, где уровень зарплат не высок.

Актуальной является проблема привлекательности статуса безработного, особенно в сельской местности и малых городах, где уровень зарплат не высок. Нерешенной остается проблема бедности на селе, несмотря на активную государственную поддержку сельского хозяйства и программы развития села (расходы консолидированного бюджета на сельское хозяйство в 2009 г. составили 3.9% от ВВП). Одним из выходов является увеличение предпринимательской активности в сельской местности, что создаст дополнительный источник доходов для населения. В 2009 г. доходы от предпринимательской деятельности для жителей сельской местности составили всего 1.2% от располагаемых доходов в то время как в целом по населению этот показатель немного выше – 2.5%.