

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ: ЧТО ЗНАЕТ О НИХ НАСЕЛЕНИЕ¹

Корчагина И.И., к. э. н., старший научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН
Прокофьева Л.М., к. э. н., ведущий научный сотрудник Института социально-экономических проблем народонаселения РАН

Опыт, полученный в ходе реализации реформы социальной защиты, показал, что при проведении любых изменений в социальной сфере информирование общества о содержании всех нововведений должно стать неотъемлемой частью работы как на стадии подготовки соответствующих проектов, так и при воплощении их в жизнь.

Работа посвящена оценке осведомленности многодетных семей о региональных программах социальной поддержки и анализу причин отказа нуждающихся обращаться в органы системы социальной защиты.

Показано, что, несмотря на наличие разветвленной системы социальных программ, реализуемых в регионах, население слабо информировано о них. По крайней мере, половина семей с высоким риском бедности ничего не знает о программах системы социальной защиты, в том числе треть опрошенных ими даже не интересуется.

Уровень осведомленности зависит от региона проживания: чем более широкий круг мер социальной поддержки многодетных семей реализуется в регионе, тем сложнее семьям получить информацию обо всем спектре предоставляемой помощи. Вместе с тем более высокий уровень возможностей для самообеспечения, который предоставляют экономически развитые регионы, снижает у семей интерес к социальным программам, поскольку они в любом случае не способны обеспечить даже минимальный уровень благосостояния многодетной семьи.

Становление рыночных отношений в России обострило проблему высоких социальных рисков, априори существующих для многодетных семей. В настоящее время появление уже первого ребенка в семье повышает риск бедности, а многодетность делает ее бедной в подавляющем числе случаев. По данным специальных исследований, в настоящее время самые бедные в России — семьи с детьми, особенно многодетные и неполные: 75% полных семей с тремя и более детьми и 87% неполных с тем же количеством детей попадают в категорию бедных (для сравнения: по тем же данным, риск бедности для супругов без детей составляет 16%) [Анализ..., 2007].

Высокий риск бедности для семей с детьми наблюдается на фоне глубокого демографического кризиса, связанного с активным старением и проблемами воспроизводства населения России. Доля семей с детьми в общем числе домохозяйств, по данным переписи 2002 г., составила 40% и имеет тенденцию к дальнейшему снижению. При этом доля многодетных семей (с тремя и более детьми) составила только 2,6% от общего числа домохозяйств [Анализ..., 2007]. За исключением нескольких регионов Северного Кавказа, многодетность в России по демографическому определению ближе к средне-

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (грант № 08-02-00083а).

детности: в 75% случаев это семьи с тремя детьми, а пять и более детей имеют менее 10% многодетных. Многодетность больше распространена в сельских поселениях, где доля таких семей в общем числе домохозяйств в 3 раза выше, чем в городах.

Неоднородность многодетных семей, с точки зрения мотивации многодетности, степени ответственности за судьбу своих детей и их воспитание отмечалась во многих исследованиях социологов [Ачильдиева, 1990; Прокофьева, 1992; Саралиева З. и др., 2006; Овчарова Л.Н., Попова Д.О., 2005]. Кроме того, ярко выраженный региональный характер многодетности в России определяет необходимость учета сложившейся картины при выработке политики поддержки семей с тремя и более детьми на федеральном уровне.

Риск бедности многодетных семей вследствие высокой иждивенческой нагрузки может смягчаться мерами социальной политики, осуществляемыми преимущественно через систему социальной защиты. Подчеркнем, что в рамках действующего законодательства политика поддержки отдельных категорий семей, за исключением федеральных льготников, формируется на региональном уровне.

Если обратиться к институциональным принципам организации системы социальной защиты в условиях рыночной экономики [Институциональная экономика..., 2007], то эффективными считаются программы, которые, во-первых, осуществляют помощь только нуждающимся, во-вторых, максимально охватывают целевую группу, на поддержку которой они направлены. Соблюдение первого из обозначенных принципов обеспечивают соответствующие нормативные документы, определяющие правила входа в программы, и работники системы социальной поддержки населения, реализующие их на практике. Реализация второго принципа полностью зависит от активности самого потенциального участника программы, желания и возможности получить нужную информацию и адекватно ею пользоваться, поскольку большинство действующих в современной России программ социальной поддержки функционирует на основе заявительного принципа.

Внимание исследователей в большей степени сосредоточено на анализе нормативных и финансовых аспектов реализуемых программ социальной поддержки в плане выполнения обязательств перед теми, *кто уже заявил свои права* на получение денежных выплат, льгот и других видов социальной помощи, и выработке подходов к комплексной оценке реального распределения социальных услуг между различными группами населения [Александрова А.Л., Овчарова Л.Н., Шишкин С.В., 2003]. Вопросам же доступности социальных программ, с точки зрения информированности населения, уделяется не столь много внимания: видимо, подразумевается, что все заинтересованные лица априори знают о существовании социальных программ. Предполагается, что если семья нуждается, то так или иначе будет искать пути выхода из ситуации, в том числе и через систему социальной защиты. Между тем исследования на уровне регионов показывают недостаточно развитую систему оповещения населения через средства массовой информации. Так, по итогам опроса², проведенного республиканским информационно-аналитическим центром молодежи Кабардино-Балкарской Республики (КБР) («РИАЦ») при Министерстве КБР по делам молодежи, физической культуре и туризму, 16% населения недовольны освещением работы государственных

² Опрос граждан Кабардино-Балкарской Республики был проведен в сентябре-декабре 1999 г., объем многоступенчатой выборки составил 505 человек, <http://www.nalnet.ru/minmol/sait/analizsoz.html>.

органов социальной защиты населения в средствах массовой информации, большинство (40%) поставили оценку «удовлетворительно», на «хорошо» освещение работы органов социальной защиты оценило 16% респондентов, при этом высока численность людей, затруднившихся с ответом (27%), а значит, не интересующихся работой органов социальной защиты. Вследствие того, что вопросы, связанные с деятельностью программ социальной защиты населения, недостаточно широко освещаются в средствах массовой информации, а население не проявляет должного интереса к ним, более половины опрошенных ничего не знают о реформах в работе органов социальной защиты населения, проводимых в последние годы, а более трети имеют лишь частичную информацию. В результате этого половина респондентов низко оценили эффективность управления системой социальной работы республиканскими и муниципальными органами власти.

Слабая информированность населения — конечно, не единственное, но весьма уязвимое место нынешней реформы социальной сферы. С этой точки зрения показательно обследование, проведенное аналитическим центром Юрия Левады (Левада-Центр) в январе 2005 г., в котором респондентам предлагалось ответить на следующие вопросы:

- *Знаете ли Вы, в чем заключается жилищно-коммунальная реформа?*
- *Знаете ли Вы, в чем заключается готовящаяся сейчас реформа здравоохранения?*
- *Знаете ли Вы, в чем заключается готовящаяся сейчас реформа образования?*

Результаты говорят о катастрофически низкой информированности населения о проводимых реформах [Общественное мнение, 2005]. Достаточно хорошо были информированы о планируемых мероприятиях только 4—6% опрошенных, большинство же ничего не знали о глобальных изменениях в социальной сфере или имели о них весьма смутное представление. По данным обследования того же центра, более 80% опрошенных ничего не слышали или слышали совсем мало, для того чтобы понимать, в чем суть развернутых осенью 2005 г. национальных проектов в области образования, здравоохранения, сельского хозяйства и обеспечения населения жильем.

Невысокий уровень информированности отмечается не только в отношении социальных программ федерального уровня, но и в отношении масштабных государственных мероприятий социального характера. Так, по данным ВЦИОМа, о том, что 2008-й объявлен Годом семьи, ничего не знает 1/4 часть респондентов, при этом только 23% опрошенных смогли назвать те или иные мероприятия в рамках Года семьи. Участвовали же в мероприятиях лишь 2% опрошенных: как правило, это те, чьим семьям была оказана помощь, или те, кто побывал на концертах, праздниках, соревнованиях и других мероприятиях, проводимых в парках и клубах [Пресс-выпуск ВЦИОМ № 957, 2008].

Между тем право на получение информации является одним из важных прав человека, значимость которого в сознании населения постоянно растет. По данным Левада-Центра, доля респондентов, признающих право на получение информации в качестве наиболее важного, с 1994 по 2005 г. выросла почти в 2,5 раза (с 8 до 19%) [Общественное мнение, 2006].

Оценка информированности населения и, в частности, многодетных семей о социальных программах, проводимых в регионе проживания, стала целью нашего исследования. Для эмпирического анализа была выбрана единственно возможная база данных Национального обследования благосостоя-

ния домохозяйств и участия в социальных программах (НОБУС)³, поскольку оно было проведено специально для получения подробной информации о доступности социальных услуг для населения по отдельным социальным сферам. Обследование помогает не только ответить на вопрос: какую роль социальные программы играют в жизни многодетных семей — но и понять, насколько хорошо они информированы о региональных программах социальной помощи?

КАКУЮ ПОМОЩЬ СЕМЬИ ПОЛУЧАЮТ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ?

Прежде чем перейти к вопросам информированности многодетных семей о социальных программах, воспользуемся данными обследования НОБУС и посмотрим, какая же помощь на региональном уровне доступна этой наиболее уязвимой категории населения.

В начале экономических реформ 1990-х гг., усугубивших материальное положение семей с большим числом иждивенцев, среди которых преобладают дети, был принят специальный Указ Президента РФ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей»⁴.

Согласно данному указу, многодетным семьям предоставлялось право на ряд натуральных льгот, самой важной и эффективной из которых была скидка при оплате услуг ЖКХ (в размере не ниже 30%). Тем же указом предписывалось принимать детей из многодетных семей в дошкольные учреждения в первую очередь и обеспечивать их бесплатными лекарствами. Детям школьного возраста за государственный счет полагалось предоставление школьной и спортивной формы, питания в школе или ПТУ и бесплатный проезд на городском транспорте. Кроме того, всем детям из многодетных семей предоставлялось право на бесплатное посещение один день в месяц музеев, выставок, парков культуры и отдыха.

Целый ряд пунктов указа был направлен на обеспечение условий для повышения экономической активности многодетных семей: предписывалось оказывать необходимую помощь многодетным родителям, желающим организовать свое дело (крестьянские, фермерские хозяйства, малые предприятия и т. д.), обеспечивать выделение для этих целей земельных участков, а также предоставлять льготы по взиманию земельного налога и арендной платы в виде полного или частичного освобождения от налога на определенный срок либо понижения ставок налога; предоставлять безвозмездную материальную помощь либо беспроцентные ссуды для возмещения расходов на развитие крестьянского или фермерского хозяйства; предусматривать полное или частичное освобождение от уплаты регистрационного сбора с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью; содействовать предоставлению многодетным семьям льготных кредитов, дотаций, беспроцентных ссуд на приобретение строительных материалов и строительство жилья. При разработке региональных программ занятости предлагалось первоочередное трудоустройство многодетных родителей, предоставление им возможности работы на условиях гибких форм заня-

³ «Национальное обследование благосостояния домохозяйств и участия в социальных программах» — НОБУС — было проведено Росстатом в 2003 г. Выборка содержит более 44,5 тыс. домохозяйств, в которых проживают более 117 тыс. человек из 79 регионов России. Большой объем выборки позволяет получить репрезентативные оценки на общероссийском, поселенческом и региональном уровнях для 46 субъектов РФ.

⁴ Указ Президента Российской Федерации № 431 от 05.05.1992 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей».

тости, организация их обучения и переобучения с учетом потребностей экономики региона.

Важно подчеркнуть, что Указ Президента «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» носил рекомендательный характер и не был обязателен для исполнения. Субъектам Российской Федерации было предложено самим определить категории семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона. Указ положил начало разработке специальных региональных программ поддержки многодетных семей в ряде субъектов Федерации⁵, которые ввели дополнительные виды помощи: расширение льгот при оплате детских дошкольных учреждений, бесплатные учебники и путевки в детские лагеря, а также введение региональных пособий многодетным семьям. В результате такой политики в России сформировалось дифференцированное социальное пространство в части государственной поддержки многодетных семей, поэтому в настоящее время ее содержание и уровень зависят от места проживания семьи.

Основным практически реализуемым направлением поддержки многодетных семей в субъектах Российской Федерации является целевая помощь, предоставляемая преимущественно в натуральной форме. Вместе с тем в упомянутом выше указе речь шла о реализации двух направлений политики: стимулировании активности со стороны семьи в самообеспечении и социальной поддержке детей в этих семьях. Если второе направление имеет уже свою историю и законодательную базу, то первое до сих пор не получило должного развития ни на федеральном, ни на региональном и местном уровнях. Поэтому большинство многодетных семей рассматривают систему социальной поддержки лишь как государственный институт, предоставляющий денежные выплаты, льготы и другие виды натуральной помощи, и не воспринимают его как агента, способствующего социальному развитию и расширению возможностей по реализации имеющегося трудового потенциала.

Подчеркнем, что многодетные семьи традиционно относятся к группе экстремальной бедности, а значит, они в своем большинстве являются потенциальными получателями социальной помощи бедным. Эта помощь может оказываться как в денежном (субсидии, пособие по бедности, единовременная материальная помощь, компенсации и другие выплаты), так и в натуральном виде (продукты питания, топливо, одежда, обувь, медикаменты и т. д.), а также в виде бесплатных социальных услуг (бесплатные образовательные, медицинские и пр. услуги).

Самой распространенной социальной программой для бедных семей с детьми является ежемесячное пособие гражданам, имеющим детей в возрасте до 16 (18) лет. Несмотря на то что по закону это детское пособие должно выплачиваться только малоимущим семьям, в целом по стране его получают около 60% семей с детьми, среди многодетных доля получающих пособие доходит до 80%.

Высокая распространенность детских пособий не связана с какой-либо значимостью этого вида помощи для бюджета семей-получателей. Несмотря на некоторое повышение его размера в отдельных регионах России, в целом оно настолько мало (в среднем 100 руб. по стране на одного ребенка из полной

⁵ Подробно о региональных программах поддержки многодетных семей см.: Анализ социально-экономического положения многодетных семей. Коллективная монография. — М.: Минздравсоцразвития РФ, 2007.

малоимущей семьи), что не является значимой материальной помощью даже для самых бедных семей: его доля в доходах всех семей с детьми составляет менее 4%, а в доходах многодетных не превышает 6% [Анализ..., 2007].

Другой вид денежной помощи бедным — адресная государственная социальная помощь — может предоставляться ежемесячно или единовременно. В отличие от ежемесячного пособия на ребенка, масштабы данной социальной программы намного скромнее (рис. 1). Единовременное пособие выдается в случае тяжелой жизненной ситуации под конкретные нужды или проблемы, с которыми домохозяйство самостоятельно не может справиться, ежемесячное же назначается семьям с высоким риском бедности (многодетные, неполные семьи, инвалиды, одинокие пенсионеры) на определенный срок (как правило, от трех месяцев до года). В связи с тем что семьи с детьми, особенно многодетные, отличаются более высокими рисками бедности, они чаще других являются адресатами ежемесячного денежного пособия, а максимальный охват наблюдается среди неполных многодетных семей (22%). Что касается единовременного денежного пособия, то особенность его предоставления — для решения конкретных проблем — ограничивает участников этой программы во всех группах населения. Доля домохозяйств, получающих его, невелика — всего 2,6% от всей совокупности, однако среди многодетных семей доля получателей несколько выше (рис. 1). Почти половине домохозяйств единовременное денежное пособие предоставили органы социальной защиты, треть домохозяйств получили пособие от предприятия, где работают члены семьи, и в 20% случаев ее предоставили местные органы власти.

Государственная социальная помощь малообеспеченным в виде денежных выплат затронула лишь 8% всех опрошенных домохозяйств, и доля ее в располагаемых ресурсах⁶ получателей в среднем немногим более 5%. Как было показано, она в большей степени предоставляется семьям с детьми, однако реальный ее вклад в доходы даже этих семей не очень значителен (7%).

Что касается наименее защищенных семей с детьми, то треть неполных многодетных семей являются получателями того или иного вида денежной помощи, но несмотря на столь значительный охват, распределение средств происходит не в их пользу. Анализ размера выплат показывает, что в среднем на члена семьи без детей выплачивается почти в 2 раза больше, чем на одного человека в неполной многодетной семье. Еще ниже размер помощи в расчете на одного человека в многодетных семьях с двумя родителями: им выплачивается в 2,5–3,2 раза меньше в зависимости от типа пособия.

Таким образом, размер выплат непропорционален размеру семьи, а значит, эффективность такой помощи для многодетных ниже, чем для других семей. Оказываемая помощь не позволяет решить основные проблемы многодетных, компенсируя лишь незначительную часть недостающих ресурсов.

Конечно, размер помощи зависит от типа населенного пункта и региона проживания: в крупных городах и регионах-донорах денежные выплаты выше, а в мелких населенных пунктах и на селе помощь чаще оказывается в натуральном виде.

Результаты нашего исследования свидетельствуют о том, что на региональном уровне сложилась разветвленная система неденежных форм поддержки, которая включает бесплатные обеды или продуктовые наборы, услуги здравоохранения, бытовые, физкультурно-оздоровительные,

⁶ Здесь и далее располагаемые ресурсы — сумма всех денежных доходов и полученных в натуральном выражении выплат и услуг.

Рис. 1. Доля домохозяйств, получающих ежемесячное и единовременное денежное пособие в зависимости от категории домохозяйства, %*



* Здесь и далее если не указано иное, источник: расчеты авторов по данным НОБУС, 2003.

культурно-массовые и образовательные услуги. Программа обследования НОБУС позволяет в данном случае принимать во внимание не только трансферты от государства (муниципалитетов), но и программы, проводимые предприятиями (организациями), а также благотворительными организациями и частными лицами.

Необходимо отметить, что при достаточно большом разнообразии форм региональных социальных программ масштабы охвата домохозяйств этими программами ограничены — в среднем они охватывают 20% многодетных домохозяйств. Самыми востребованными среди многодетных домохозяйств являются бесплатные обеды и бесплатные продуктовые наборы нуждающимся (рис. 2).

Если рассматривать доступность программ социальной поддержки для заявителей, то она достаточно высока: только около 10% из тех, кто обращался в органы социальной защиты, получили отказ. Причины отказа в большинстве случаев не носят системного характера, но можно выделить два фактора отказа: отсутствие денежных ресурсов у органов социальной защиты и отсутствие прав на помощь, за которой обратились респонденты. При этом в связи с отсутствием ресурсов в органах социальной защиты чаще в помощи отказывают неполным многодетным семьям.

Обратимся к результатам других исследований, которые показывают, что, несмотря на наличие разветвленной системы социальных программ в регионах, население недовольно работой органов, реализующих данные программы [Вопросы..., 2003]. На вопрос об удовлетворенности полученной

Рис. 2. Доля домохозяйств, получающих бесплатные обеды и бесплатные продуктовые наборы в зависимости от категории домохозяйства, %



помощью положительно отвечают только 60% семей с детьми, обратившихся в учреждения социальной защиты и социального обслуживания и получивших ее. Что же не устраивает остальные 40%? Прежде всего мизерный размер, будь то ежемесячные детские пособия или адресная помощь. Почти 90% семей указали именно эту причину. Остальные отмеченные причины связаны с принятыми правилами, регламентирующими предоставление помощи (неправильно, по мнению семьи, определяется ее состав или слишком короткий срок назначения жилищной субсидии), а также с процедурой оформления (слишком много бумаг, много бюрократии). По поводу плохой организации работы учреждений социальной защиты высказалось 6% респондентов.

Все перечисленные претензии относятся в основном к размеру помощи и форме ее предоставления. В сопоставлении с возможностями социальной защиты и еще только развивающихся учреждений социального обслуживания это говорит только об одном: нельзя с помощью социальной защиты решить вопрос бедности при условии, что бедными, по крайней мере по легальным доходам, является значительная доля семей с детьми.

Завершая обзор программ поддержки многодетных семей, обратимся к проблеме регионального неравенства в доступе к ним. Анализ принятой в регионах системы мер социальной поддержки многодетных семей и ее динамика в последние несколько лет позволили выделить три типа региональной социальной защиты многодетных [Анализ., 2007]:

Тип 1 — слабая социальная защищенность многодетных семей (льготы, выплаты и другие виды социальной поддержки практически остаются на уровне, установленном Указом Президента РФ от 05.05.1992 № 431, а по отдельным видам льгот произошло сокращение).

Тип 2 — средняя социальная защищенность многодетных семей (в 1993–2004 гг. к льготам, выплатам и другим видам социальной поддержки, установленным Указом Президента РФ от 05.05.1992 № 431, добавились льготы, выплаты и т. д. либо были расширены действовавшие до этого льготы. При этом после 2005 г. ничего не изменилось).

Тип 3 — высокая социальная защищенность многодетных семей (к льготам, выплатам и другим видам социальной поддержки, установленным указом Президента РФ от 05.05.1992 № 431, а также дополнительным местным льготам и т. д., действовавшим в 1993–2004 гг., после 2005 г. были добавлены льготы, выплаты и другие виды социальной поддержки либо были расширены действовавшие до этого).

К первому типу регионов на сегодняшний день относятся 11 субъектов РФ, среди которых только один отличается высоким уровнем экономического развития (Ямало-Ненецкий АО) как регион нефте- и газодобычи (табл. 1 Приложения).

Однако, как известно, наполняемость местных бюджетов не всегда напрямую зависит от развития промышленности в регионе, скорее, решающую роль здесь играет формальная географическая принадлежность владельцев этих предприятий (где зарегистрирована фирма и платит основные налоги). Остальные регионы группы — в основном территории высокой многодетности и низких возможностей региональных бюджетов (основная отрасль — сельское хозяйство). Наибольшее число регионов (63 субъекта Федерации) относится ко второму типу. Здесь представлены все федеральные округа, в данную группу попало 15 регионов—доноров федерального бюджета или почти четверть регионов этой группы.

Самая высокая концентрация регионов — доноров федерального бюджета оказалась в группе регионов третьего типа: к их числу относятся 7 из 11 регионов этого типа.

Результаты проведенного анализа региональных различий в сфере социальной поддержки многодетных семей свидетельствуют о том, что для большинства субъектов Российской Федерации характерна незначительная доля семей с тремя и более детьми в общем числе домохозяйств, что создает предпосылки для оказания таким домохозяйствам довольно существенной социальной поддержки, которая из-за малочисленности многодетных семей не является слишком большим бременем для региональных бюджетов. В организации этой помощи регионы руководствуются рамками Указа Президента РФ от 05.05.1992 № 431. Иная ситуация характерна для национальных республик и некоторых территорий юга страны с более значительной долей многодетных семей. В этих территориях положительное отношение власти и общества к традициям многодетности сочетается с меньшими возможностями поддержки многодетных семей из региональных бюджетов. Экономически развитые регионы, хотя и не все из них, как правило, предоставляют многодетным семьям более широкий набор мер социальной защиты семей.

ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ О СУЩЕСТВУЮЩИХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММАХ

Участие населения в региональных и муниципальных социальных программах призвано облегчить тяжелое материальное положение бедных, однако значительная часть нуждающихся даже не знают о существовании такого рода программ. Низкий уровень информированности проявляется не только в отношении масштабных программ федерального уровня, но и характерен для региональных программ социальной помощи. Это подтверждают результаты обследования НОБУС, в котором все респонденты отвечали на вопрос: *Оцените, пожалуйста, насколько Вы осведомлены о программах социальной помощи, которые реализуются в Вашем регионе?* Ответы могли быть следующие: *осведомлен/а достаточно хорошо, кое-что знаю (слышал/а), ничего не знаю, не интересуюсь, затрудняюсь ответить*. Большинство респондентов определились с ответом (только 5% испытывали затруднения с ответом).

Проведенный анализ показал слабую осведомленность населения о социальных программах: в целом в стране менее 7% населения считают, что они достаточно хорошо осведомлены об этих программах, 60% ничего не знают, в том числе пятая часть респондентов даже не интересуется ими. Важно то, что осведомленность среди небедных домохозяйств выше, чем среди бедных (62 против 57%), при этом 19% бедных не интересуются социальными программами. Даже члены домохозяйств, дети которых получают ежемесячное пособие, и, следовательно, имеют статус малоимущих, не очень информированы о других программах социальной помощи в регионе проживания: 58% ничего о них не знают, в том числе 18% даже не интересуются. Еще хуже осведомлены о социальных программах люди, получающие социальную пенсию и, как правило, проживающие в семьях с низким достатком: 64% ничего не знают о них или не интересуются.

Несмотря на то что интерес к программам социальной помощи среди многодетных семей несколько выше, чем у других семей, его также нельзя

назвать высоким. Около 50% неполных многодетных семей и чуть меньше многодетных семей с двумя родителями знают или хотя бы что-то слышали о программах социальной помощи, и только около 10% многодетных семей считают, что достаточно хорошо осведомлены о них (рис. 3).

Обращает на себя внимание тот факт, что среди многодетных семей доля не интересующихся социальными программами лишь незначительно меньше, чем в совокупности бездетных (14 против 19%), в то время как уровень бедности среди многодетных в несколько раз выше.

Таким образом, семьи, имеющие высокий риск малообеспеченности, а значит, в первую очередь нуждающиеся в помощи государства, в своей массе слабо информированы о программах социальной помощи в регионе проживания, и почти пятая часть из них ими даже не интересуется. Объясняется это не только пассивностью малоимущего населения, но и маленьким размером помощи и ее низкой значимостью для бюджета семьи.

Высокая региональная дифференциация наблюдается в России не только по уровню экономического развития, доходной обеспеченности и социальной защищенности населения, она проявляется и в его информированности о существующих мерах социальной поддержки, реализуемых в регионе проживания. По данным НОБУС, доля населения, имеющего о социальных программах хоть какие-то сведения, колеблется от 27 до 55% (рис. 4), а доля тех, кто хорошо осведомлен о них, различается в 3 раза (от 4 до 12%).

На информированность о программах социальной помощи влияет уровень экономического развития региона, в котором живет респондент: чем беднее регион, тем меньше видов социальной поддержки предоставляется населению, и оно, как правило, знает о них, и наоборот, широкий набор мер поддержки, наблюдаемый у экономически сильных регионов, сопровождается меньшей информированностью населения обо всем комплексе реализуемых программ социальной поддержки.

Проведенный анализ региональных программ социальной защиты свидетельствует также о том, что увеличение объема финансирования системы социальной защиты находит отражение не в диверсификации видов помощи отдельным уязвимым группам населения, а в росте размера помощи в рамках ограниченного набора мер поддержки. Это приводит к тому, что в регионах с высоким уровнем душевых доходов население не интересуется программами, оформление права на участие в которых сопровождается значительными временными издержками. На депрессивных же территориях потребность

Рис. 3. Осведомленность о программах социальной помощи среди семей с разным демографическим составом, %

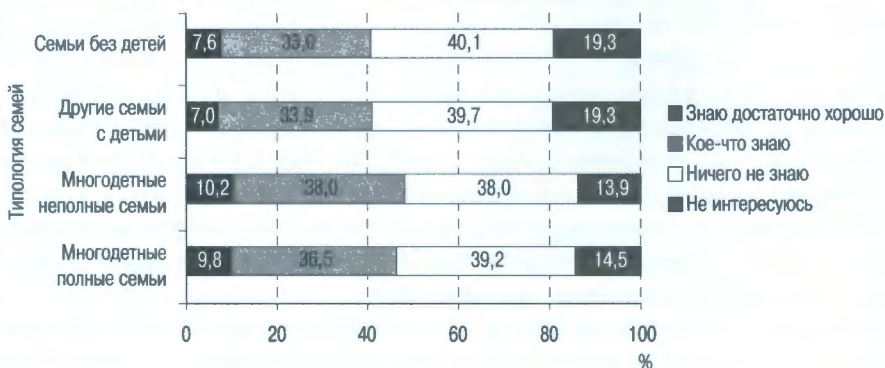
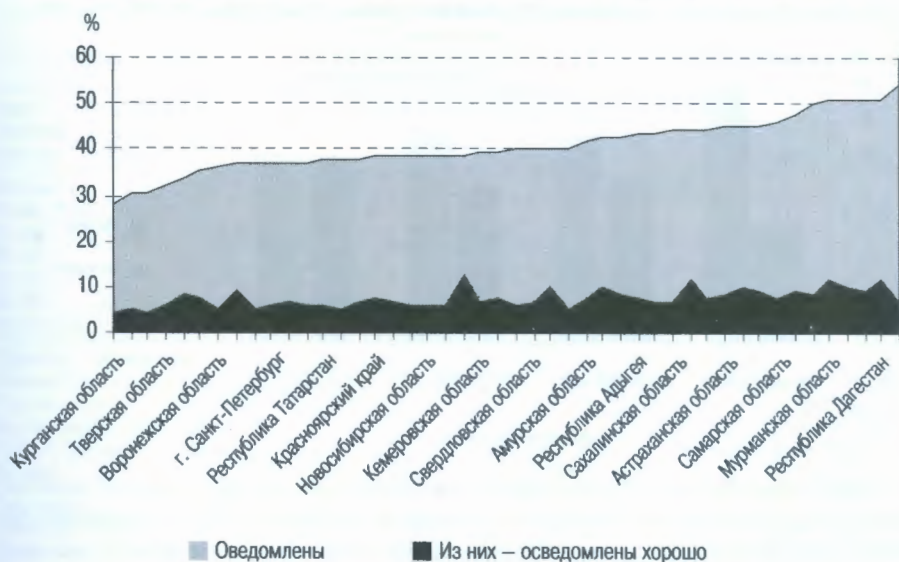


Рис. 4. Осведомленность о программах социальной помощи в регионах, %



в ресурсах поддержки так велика, что население ищет любые пути ее получения. Для подтверждения данного вывода обратимся к рассмотренной ранее группировке регионов по степени социальной защищенности многодетных семей. Представленные на рис. 5 данные свидетельствуют о том, что чем выше социальная защищенность многодетных семей, тем ниже осведомленность о программах социальной помощи и меньше интерес к ним.

Осведомленность о программах социальной помощи зависит и от типа поселения, в котором живет респондент: в более мелких населенных пунктах лучше осведомлены о программах социальной помощи, а самая высокая осведомленность выявлена на селе. Так, среди многодетных семей осведомленность о программах социальной помощи («осведомлены достаточно хорошо или кое-что знают») в сельской местности в 1,6 раза выше, чем в мегаполисах (рис. 6).

Но высокая осведомленность сельского населения о мерах социальной поддержки относительна: половина населения села ничего не знает о программах социальной помощи, которые реализуются в их регионе, или не интересуется, в то время как, по данным официальной статистики, уровень бедности на селе почти на 30% выше общего по стране (54,6% сельских жителей относятся к бедным), что обусловлено низким уровнем оплаты труда.

Рис. 5. Осведомленность о программах социальной помощи и интерес к ним в зависимости от степени социальной защищенности многодетных семей в регионах, % (подвыборка многодетных семей)

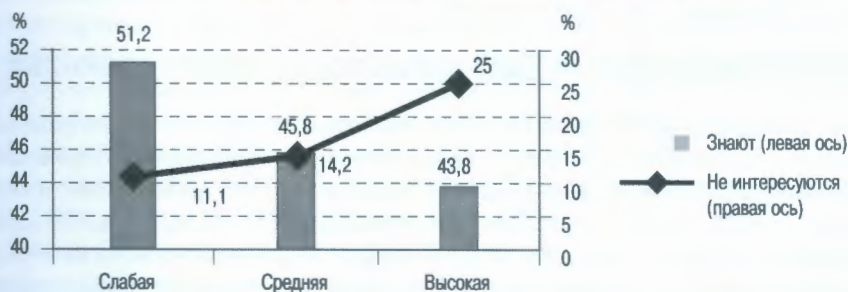
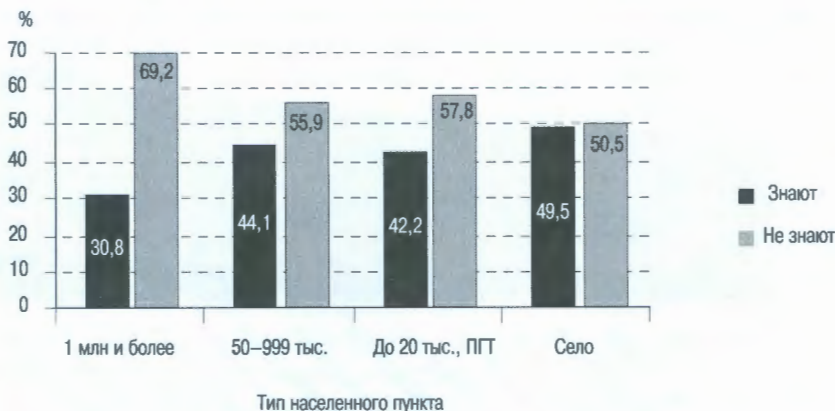


Рис. 6. Осведомленность о программах социальной помощи среди многодетных семей в зависимости от типа населенного пункта, %



Какие еще факторы влияют на осведомленность населения о социальных программах? Логистическая регрессионная модель показала, что информированность зависит от индивидуальных характеристик и прежде всего от пола респондента (табл. 1). Так, женщины больше, чем мужчины, информированы о социальных программах. Как правило, с увеличением возраста повышается осведомленность о программах системы социальной защиты, тем более что большинство из них направлено именно на пожилых людей. Более высокий уровень образования способствует большей информированности, в том числе по вопросам социальной защиты населения.

Рост числа детей повышает риск малообеспеченности семьи, а значит, ставит ее перед необходимостью искать помощи у государства. Как уже было показано, осведомленность о социальных программах выше среди многодетных семей, особенно неполных. Высокий риск бедности этих семей и общественный консенсус по поводу того, что данная группа является приоритетной для системы социальной поддержки, приводит к тому, что информированность о социальной помощи среди них несколько выше, чем среди других типов домохозяйств. Принципиальной в данном случае является позиция не только группы получателей, но и политиков, средств массовой информации и общества в целом. Если социокультурные нормы позиционируют данную группу как уязвимую и имеющую основания для получения помощи от общества, то даже при более низких характеристиках человеческого капитала ее представители демонстрируют большую активность в реализации права доступа к социальным трансфертам.

Вместе с тем если рассматривать в целом группу бедных семей, то она оказывается хуже осведомлена о предназначенных для нее программах социальной поддержки: чем ниже доходы респондента, тем меньше он знает о работе органов социальной защиты.

ПОЧЕМУ СЕМЬИ НЕ ОБРАЩАЮТСЯ ЗА СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩЬЮ

Вывод о том, что более половины бедных семей не знают о существовании программ, призванных помочь им преодолеть низкий уровень материальной обеспеченности, предопределил необходимость выявить детерминанты такой поведенческой модели. Гипотетически это может объясняться тем, что адресные группы получателей: 1) не нуждаются в социальной поддержке и могут обеспечить себя самостоятельно; 2) нуждаются, но ожидают поддержки не

Таблица 1. Логистическая регрессионная модель зависимости вероятности осведомленности о программах социальной помощи, которые реализуются в регионе проживания респондента

Объясняющие переменные	
Пол Мужской Женский	Ref 0,421*** (0,042)
Возраст Менее 25 лет 25–29 30–39 40–49 50–59 60 и более	–1,217*** (0,039) –0,891*** (0,034) –0,681*** (0,035) –0,410 *** (0,022) –0,271*** (0,024) Ref
Уровень образования Начальное Среднее общее Базовое профессиональное (ПТУ) Среднее специальное (техникум) Высшее	–0,991*** (0,031) –0,632*** (0,025) –0,459 *** (0,021) –0,215*** (0,021) Ref
Тип семьи Многодетные семьи Другие семьи с детьми Семьи без детей	0,583*** (0,041) 0,225 *** (0,017) Ref
Тип поселения Мегалополисы Города Малые города, ПГТ Село	–0,357*** (0,021) –0,275*** (0,017) –0,210 *** (0,021) Ref
Регионы по степени социальной защищенности многодетных семей Низкая Средняя Высокая	0,178*** (0,031) 0,087 *** (0,021) Ref
Доходные группы 1 – с самыми низкими доходами 2 3 4 – с самыми высокими доходами	–0,157*** (0,021) –0,040* (0,015) –0,069 *** (0,019) Ref
Константа	0,418***

от государства, а от социального окружения или работодателей; 3) не верят в то, что государство в состоянии предоставить им адекватные формы поддержки; 4) не в состоянии преодолеть информационные и административные барьеры доступа к социальным программам; 5) в обществе нет консенсуса относительно того, что данная группа населения должна иметь право на получение социальных выплат и льгот. Большинство из этих гипотез проверяется на основе данных НОБУС.

Конечно, если рассматривать всю совокупность обследованных домохозяйств, то основная причина не обращения за социальной помощью связана с отсутствием необходимости в ней, но среди многодетных семей на первый план выходят другие причины отказа от обращения за социальной помощью.

Действительно, среди тех, кто не обращался за социальной поддержкой, четверть всех обследованных домохозяйств не нуждаются ни в какой помощи и могут обеспечить себя самостоятельно (табл. 2). Среди многодетных семей такой ответ встречается значительно реже: только 17% многодетных семей с двумя родителями могут обеспечить себя самостоятельно, и еще меньше (8%) — среди неполных многодетных семей.

Около 7% обследованных домохозяйств в большей степени связывают возможности социальной поддержки не с государством, а с социальным

Таблица 2. Причины отказа домохозяйств от обращения за социальной помощью в зависимости от типа семьи, %

Почему не обращались за социальной помощью?	Всего	В том числе по типам семей			
		не-полные многодетные	полные многодетные	семьи с 1–2 детьми	семьи без детей
Не было необходимости, я могу обеспечить себя самостоятельно	25,9	8,3	17,1	26,0	26,2
Не было необходимости, мне помогают члены моей семьи	6,3	1,4	3,4	5,4	7,0
Не было необходимости, мне помогают другие организации	0,5	2,1	1,2	0,5	0,5
Не верю в возможности органов социальной защиты	16,6	23,4	20,8	17,0	16,2
Не имею права на получение социальной помощи в органах социальной защиты, хотя она мне не помешает	12,2	8,3	7,4	13,8	11,4
Не знаю, куда обратиться	9,0	12,4	10,4	7,7	9,8
Не знаю, имею ли право на помощь	17,5	20,0	18,4	18,1	17,1
Не существует таких органов по месту проживания	0,6	0,7	1,5	0,6	0,6
Очень большое число желающих получить или имеющих право на такую помощь	2,8	4,8	6,0	2,8	2,7
Не устраивает работа нашего местного отделения социальной помощи	1,0	4,1	1,8	1,0	0,9
Органы социальной защиты находятся очень далеко от моего дома	0,9	2,1	1,2	0,6	1,1
Размер помощи, скорее всего, будет очень маленьким	3,3	5,5	4,4	3,5	3,1
Другое	3,3	6,9	6,5	3,1	3,4
Всего	100	100	100	100	100

окружением и работодателями, но такая модель поведения характерна для мало- и бездетных семей.

Таким образом, только треть семей, не обращавшихся за социальной помощью, не делала это по причине отсутствия необходимости или из-за наличия других (кроме государства) доноров.

Для остальных можно выделить следующие основные причины отказа от обращений за социальной помощью:

- незнание прав на получение социальной помощи;
- недоверие к органам социальной защиты;
- отсутствие информации о том, куда обращаться;
- отсутствие прав на какую-либо помощь при наличии потребности в ней.

Самая распространенная причина отказа от обращений за социальной помощью среди многодетных — недоверие к органам социальной защиты. Она детерминирует отсутствие контактов с системой социальной защиты у наиболее нуждающихся в социальной помощи представителей группы: почти треть неполных многодетных семей не верят в возможность реальной помощи со стороны социальных служб. Кроме того, среди этой категории семей выше доля тех, кто не знает, куда необходимо обратиться, чтобы получить помощь (12,4%), что выше средней по обследованной совокупности (9%). В целом, бедные семьи реже, чем небедные, владеют информацией об органах, призванных помогать бедным: не знают, куда обратиться за помощью, 11,4% бедных домохозяйств и 8% небедных.

Заметим, что в целом по совокупности 86% домохозяйств не обращались за социальной помощью к государству, но только треть из них признали, что не имеют потребности в такого рода поддержке. Отсюда вытекает неутешительный вывод: почти 2/3 опрошенных домохозяйств нуждаются в государственной помощи (включая тех, кто уже ее получает) и при более благоприятных обстоятельствах могли бы претендовать на нее. Среди многодетных семей таких большинство: почти 90% (около 30% многодетных помощь уже получают).

Распределение ответов по причинам отказа от обращений за социальной помощью в зависимости от типа поселения показывает, что скептицизм в отношении органов социальной защиты (*не верю в возможности органов социальной защиты*) испытывают респонденты крупных городов и мегаполисов (рис. 7).

В малых городах и сельской местности респонденты хуже знают о своих правах в области социальной защиты (*не знают, имеют ли право на помощь*, 19% респондентов на селе против 15% в мегаполисах). И что особенно важно, часть домохозяйств, проживающих в сельской местности, вообще лишены доступа к социальной помощи, поскольку заявили, что не существует органов социальной защиты по месту проживания или они находятся очень далеко от дома.

Если рассматривать причины отказа семей от обращения в социальные службы в зависимости от степени развития в регионе социальных программ поддержки многодетных семей, то в группе с высоким уровнем социальной защищенности несколько ниже доля тех, кто не верит в возможности органов социальной защиты, а с другой стороны, больше семей, у которых нет необходимости в такой поддержке, что связано с благоприятной экономической ситуацией в регионе (табл. 3).

На остальные ответы этот индикатор влияет мало — отсутствие права на помощь отмечает примерно одинаковая доля семей во всех типах регионов (11–12%), не обращаются за помощью, так как не знают куда, примерно в равной степени и в регионах с низкой социальной защищенностью (11%), и с высокой (9%).

Рис. 7. Причины отказа домохозяйств от обращения за социальной помощью в зависимости от типа поселения, %

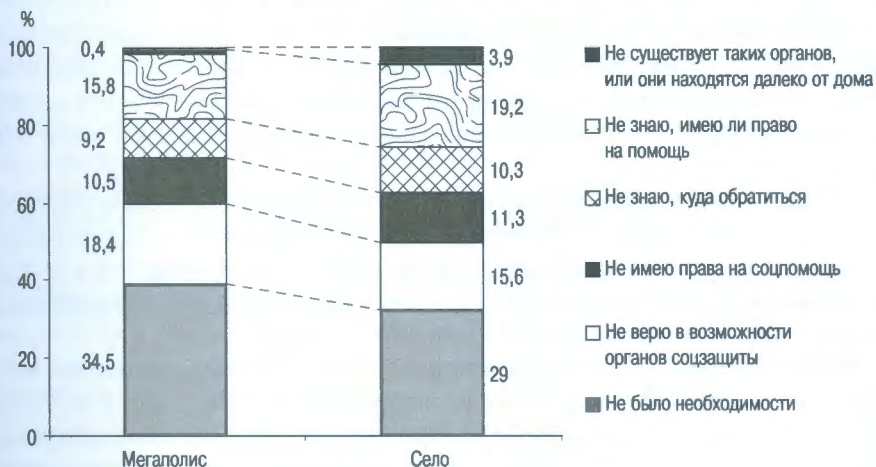


Таблица 3. Причины отказа домохозяйств от обращения за социальной помощью в зависимости от типа региона по степени социальной защищенности многодетных семей, %

Почему не обращались за социальной помощью?	Всего	Регионы по степени социальной защищенности многодетных семей		
		низкая	средняя	высокая
Не было необходимости	32,7	31,3	32,6	34,5
Не верю в возможности органов социальной защиты	16,6	17,4	16,9	15,0
Не имею права на получение соцпомощи, хотя она мне не помешает	12,2	10,8	12,4	12,0
Не знаю, куда обратиться	9,0	10,6	8,9	8,9
Не знаю, имею ли право на помощь	17,5	18,5	17,2	18,4
Большое число желающих получить помощь, или размер помощи очень маленький	6,0	5,0	6,1	6,2
Не устраивает работа нашего местного отделения социальной помощи	1,0	1,3	1,0	0,6
Не существует таких органов по месту проживания, или они находятся очень далеко от дома	1,5	1,0	1,6	1,4
Другое	3,3	4,2	3,3	3,1
Всего	100	100	100	100

* * *

Опыт, полученный в ходе реализации недавней реформы социальной защиты, показал, что при проведении любых изменений в социальной сфере информирование общества о содержании всех нововведений должно стать неотъемлемой частью работы как на стадии подготовки соответствующих проектов, так и при воплощении их в жизнь. При этом необходимо стараться как можно шире охватить те группы населения, которых планируемые изменения непосредственно касаются.

Однако специальные опросы показывают, что в системе информирования населения о социальной помощи имеются серьезные проблемы. Несмотря на наличие разветвленной системы социальных программ, реализуемых в регионах, население слабо информировано о них. По крайней мере половина семей с высоким риском малообеспеченности ничего не знают о программах социальной помощи в регионе проживания, в том числе треть опрошенных даже не интересуются такими программами. Многодетные семьи не исключение, их информированность также не столь высока: только десятая часть многодетных семей осведомлена о социальных программах достаточно хорошо.

Низкий уровень осведомленности бедных семей о существующих социальных программах можно объяснить не только недостатками работы социальных служб по выявлению и профилактике бедности семей с детьми, но во многом и пассивностью малоимущего населения, чему способствуют и крайне незначительные размеры помощи.

Осведомленность о программах социальной поддержки зависит от места проживания респондентов: в более мелких населенных пунктах люди лучше знают о программах социальной помощи, и самая высокая информированность наблюдается на селе. Осведомленность зависит и от региона прожи-

вания: чем более широкий круг мер социальной поддержки многодетных семей реализуется в регионе, тем сложнее семьям получить информацию обо всем спектре предоставляемой помощи. Вместе с тем более высокий уровень возможностей для самообеспечения, который предоставляют экономически развитые регионы, снижает у семей интерес к социальным программам, которые в любом случае не способны полностью обеспечить нормальный уровень благосостояния многодетной семьи.

Именно ограниченные возможности социальной защиты порождают неверие в ее возможности реально помочь семьям (ответы 20% семей). При этом бедные семьи еще меньше, чем небедные, доверяют этой системе: четверть бедных домохозяйств и 15% небедных не верят в социальную поддержку. Самое большое недоверие к органам социальной защиты отмечается у наиболее нуждающихся в помощи: почти треть неполных многодетных семей не верят в то, что после обращения ситуация изменится. Среди неполных многодетных семей высока доля тех, кто не знает, куда необходимо обратиться, чтобы получить помощь.

Таким образом, несмотря на то, что многодетные семьи традиционно относятся к группе экстремальной бедности и поэтому должны иметь приоритетный доступ к различным видам помощи, они слабо информированы о существующих формах социальной поддержки и правилах участия в них. Следовательно, важным элементом развития таких программ должно стать их информационное сопровождение как в средствах массовой информации, так и путем разъяснительной и информационной работы в органах социальной защиты.

ЛИТЕРАТУРА

- Адресная социальная помощь: теория, практика, эксперимент. — М.: ИСЭПН, 1999.
- Александрова А. Л., Овчарова Л. Н., Шишкин С. В.* Доходы населения и доступность социальных услуг. — М.: ИИФ «СПРОС» КонфОП, 2003.
- Анализ социально-экономического положения многодетных семей: Коллективная монография. — М.: Минздравсоцразвития РФ, 2007.
- Ачильдиева Е.* Городская многодетная семья // Социологические исследования. 1990. №9.
- Вопросы организации государственной социальной поддержки различным типам семей с детьми: Результаты исследовательского проекта. — М.: Просвещение, 2003.
- Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: Учебник / Под ред. А. А. Аузана. — М.: ИНФРА-М, 2007.
- Общественное мнение 2005, Левада-центр; <http://www.levada.ru/files/1142009280.doc>.
- Общественное мнение 2006, Левада-центр; <http://www.levada.ru/files/1172665900.doc>.
- Овчарова Л. Н., Попова Д. О.* Детская бедность в России. Тревожные тенденции и выбор стратегических действий. — М.: ЮНИСЕФ, НИСП, 2005.
- Пресс-выпуск ВЦИОМ № 957. — М., май 2008 г.
- Прокофьева Л.* Многодетная семья (социальный портрет): Социально-экономические исследования благосостояния, образа и уровня жизни населения города. — М., ИСЭПН, 1992.
- Римашевская Н. М., Бочкарева В. К., Мигранова Л. А.* Оценка нуждаемости семей в социальной защите на основе балльной методики // Российские реформы: Социальные аспекты. — М., 1998.
- Саралиева З. и др.* Многодетные семьи Нижегородской области. — Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2006.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1. Типология регионов (субъектов РФ) по степени социальной защищенности многодетных семей

Тип региона	Регионы
Тип 1 – слабая социальная защищенность многодетных семей	Центральный федеральный округ: Курская область; Южный федеральный округ: республики Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская; Уральский федеральный округ: Ямало-Ненецкий АО; Сибирский федеральный округ: Иркутская область, Республика Хакасия, Республика Тыва, Усть-Ордынский АО.
Тип 2 – средняя социальная защищенность многодетных семей	Центральный федеральный округ: области: Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тульская, Ярославская; Северо-Западный федеральный округ: области: Архангельская, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Новгородская, Псковская, республики: Карелия, Коми, Ненецкий АО; Южный федеральный округ: области: Астраханская, Волгоградская, Ростовская; Краснодарский край, Ставропольский край; Республика Дагестан; Приволжский федеральный округ: области: Кировская, Нижегородская, Оренбургская, Пензенская, Пермская, Самарская, Саратовская, Ульяновская; республики: Марий Эл, Удмуртская, Чувашская, Коми-Пермяцкий АО; Уральский федеральный округ: области: Курганская, Свердловская, Челябинская, Ханты-Мансийский АО; Сибирский федеральный округ: области: Кемеровская, Новосибирская, Омская, Томская, Читинская, Алтайский край, Красноярский край, Республика Алтай, Республика Бурятия, Агинский Бурятский АО, Таймырский АО, Эвенкийский АО; Дальневосточный федеральный округ: области: Амурская, Магаданская, Сахалинская; Приморский край, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Корякский АО; Еврейская автономная область.
Тип 3 – высокая социальная защищенность многодетных семей	Центральный федеральный округ: области: Московская, Тверская; г. Москва; Северо-Западный федеральный округ: Калининградская область; г. Санкт-Петербург; Приволжский федеральный округ: Республики: Татарстан, Башкортостан, Мордовия; Уральский федеральный округ: Тюменская область.