

Особенности реализации социальной защиты населения

(на примере северных районов Красноярского края, Иркутской области, Республики Бурятия)

В.Н. ВЕСЕЛОВА, кандидат географических наук, Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, Иркутск. E-mail: veselova@irigs.irk.ru

На примере северных районов трех субъектов РФ выявлены разные способы реализации социальной защиты населения. Делается вывод о том, что для проведения справедливой социальной политики на северных территориях необходимо сформировать адекватную степени суровости климата и транспортной доступности систему социальной защиты населения с выработкой ее единых институциональных форм.

Ключевые слова: приравненные к Крайнему Северу районы, социальная защита населения, прожиточный минимум, минимальная заработная плата

На протяжении более 20 лет актуальной потребностью населения северных территорий нашей страны остается проведение справедливой социальной политики государства. Один из механизмов ее реализации – система социальной защиты населения, под которой понимается совокупность законодательно установленных экономических, социальных, юридических гарантий граждан, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав и достижение приемлемого уровня жизни населения, проживающего в неблагоприятных природно-климатических условиях.

Установление базовых социально-экономических нормативов находится в ведении федеральных и региональных органов государственной власти. Как отмечает В.Н. Лаженцев [1. С. 195]: «на Севере... только власть может создать невыносимые условия для человека, но она же в состоянии предотвратить возможные угрозы или устранить их последствия».

Север на законодательном уровне подразделяется на районы Крайнего Севера и местности, приравненные к ним [2]. На основе ресурсно-климатического измерения условий для проживания населения на этих территориях Л.Б. Башалхановой [3. С. 68]

были выделены следующие уровни дискомфорта климата: умеренный, сильный, очень сильный, жесткий, крайне жесткий (табл. 1). Так как условия проживания населения и в связи с этим его жизнеобеспечение на северных территориях контрастны, то требуются адекватные меры по выравниванию социальных условий. Сравним действия органов государственной власти в сфере социальной защиты населения на примере приравненных к Крайнему Северу районов Красноярского края, Иркутской области и Республики Бурятия, расположенных в условиях сильного дискомфорта.

Таблица 1. Численность населения широтных зон в 1990 г., 2016 г.

Широтная зона	Уровень дискомфорта климата	Численность населения, чел.		Темпы снижения, 1990/2016, раз
		1990	2016	
Красноярский край				
Районы Крайнего Севера	крайне жесткий	403300	255208	1,7
	жесткий			
	очень сильный			
	сильный			
Районы, приравненные к Крайнему Северу	<i>сильный</i>	255900	188337	1,4
Иные местности	умеренный	2309200	2251163	1,3
Иркутская область				
Районы Крайнего Севера	очень сильный	9482	3459	2,7
Районы, приравненные к Крайнему Северу	очень сильный	55802	24359	3,1
	<i>сильный</i>	718379	521299	1,5
	умеренный	2049614	1863683	1,2
Республика Бурятия				
Районы, приравненные к Крайнему Северу	<i>сильный</i>	150400	97842	1,6
Иные местности	умеренный	867200	884442	1,1

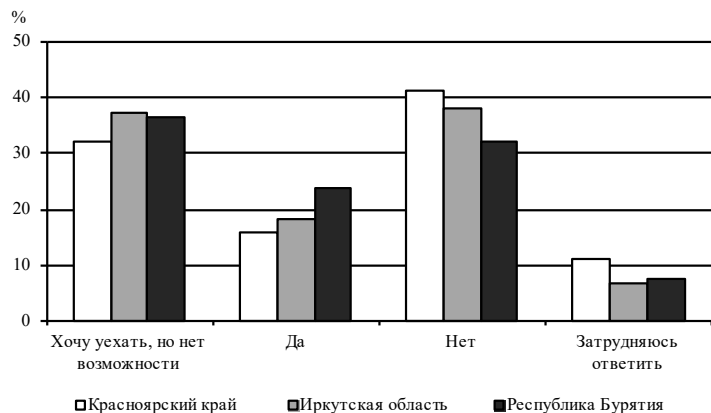
Примечание: курсивом выделены рассматриваемые нами районы.

Приоритетные проблемы северян

Численность населения северных районов трех субъектов РФ сократилась с 1990 г. по 2016 г. в 1,4 раза (с 1124679 до 807478 чел.) [4]. Прослеживается четкая тенденция снижения этого показателя с запада на восток: от 1,4 раза в северных

районах Красноярского края до 1,6 раза – в Республике Бурятия (см. табл. 1).

Аналогичная тенденция выявляется и при анализе данных, полученных в ходе проведенных нами социологических опросов¹ в 2012 г. и 2014 г. На вопрос: «Планируете ли вы уехать из своего населенного пункта в ближайшее время?» дали ответы – «хотим, но не имеем такой возможности» и «точно уедем» 47,8% респондентов Красноярского края, 55,2% – Иркутской области, 60,3% – Республики Бурятия (рисунок).



Распределение ответов на вопрос:
«Планируете ли вы уехать из своего населенного пункта в ближайшее время?», %

В ответах на вопрос: «Что, по вашему мнению, необходимо сделать для улучшения жизни населения?» приоритетными проблемами на рассматриваемой территории были названы низкий уровень жизни и качество работы органов власти (табл. 2). Эти проблемы, на наш взгляд, взаимосвязаны.

¹ В опросе приняли участие 1414 человек, из них 609 проживали в Иркутской области (Нижнеилимский район, Усть-Кутское МО, г. Усть-Илимск), 278 – в Республике Бурятия (Муйский и Северобайкальский районы, г. Северобайкальск), 527 – в Красноярском крае (Богучанский, Мотыгинский, Енисейский районы, г. Енисейск, г. Лесосибирск). Распределение респондентов по полу и возрасту (от 18 лет) репрезентирует население северных территорий рассматриваемых субъектов, ошибка выборки – 5%. В качестве метода исследования было выбрано анкетирование (в анкете были вопросы как открытого, так и закрытого типа).

Таблица 2. Распределение ответов на вопрос: «Что, по вашему мнению, необходимо сделать для улучшения жизни населения?», % от числа опрошенных

Вариант ответа	Районы, приравненные к Крайнему Северу		
	Красноярского края	Иркутской области	Республики Бурятия
Повысить уровень жизни (увеличить заработную плату, пенсию, пособия)	50,4	63,4	60,3
Улучшить качество работы властей	46,9	35,1	29,7
Сдерживать рост цен	13,9	18	38,5
Создавать рабочие места	11,2	10,2	24,4
Строить и качественно ремонтировать дороги	7,4	18,5	10,7
Строить доступное жилье	4,4	12,2	26,8

Уровень социальной защиты населения

Ключевым параметром социальной защиты населения является прожиточный минимум (ПМ), с его величиной связывают размеры остальных социальных гарантий (МРОТ, социальные выплаты (пенсии, пособия и пр.) и т. д.).

В основу исчисления ПМ заложена стоимость потребительской корзины, состав которой определяется на федеральном уровне зонированием по суровости климата. Согласно первым Методическим рекомендациям по расчетам прожиточного минимума по регионам Российской Федерации от 1992 г. [5], в Красноярском крае были установлены две зоны по потребительской корзине: для районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним; для иных местностей. В дальнейшем были приняты региональные нормативно-правовые акты [6, 7], согласно которым расчет ПМ осуществлялся для трех групп территорий: районы Крайнего Севера; районы, приравненные к Крайнему Северу; иные местности. В Иркутской области и Республике Бурятия были установлены единые потребительские корзины [5] без учета наличия в них законодательно приравненных к районам Крайнего Севера территорий. Внутрирегиональная дифференциация природно-климатических различий была отражена только в нормативно-правовых актах Иркутской области [8, 9].

В 2013 г. на территории области на федеральном уровне наконец-то были также установлены две зоны (как и в Красноярском крае) по потребительской корзине: для районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним; для иных местностей [10]. Этот положительный шаг сказался на повышении установленных величин ПМ на северных территориях (разница между северными районами и иными местностями составляла до IV квартала 2013 г. в среднем 100–200 руб., с IV квартала 2013 г. – 2000 руб.) (табл. 3).

Таблица 3. Динамика ПМ за 2012–2015 гг. (IV квартал), руб.

Субъект РФ	2012		2013		2014		2015	
	1	2	1	2	1	2	1	2
В целом по Красноярскому краю	7715	8268	8249	8851	9186	9748	10598	11227
г.Енисейск	9451	10006	10381	11057	13358	14114	15122	15918
г.Лесосибирск	8364	8855	8949	9532	10275	10857	11814	12436
Енисейский	10790	11423	11634	12392	14385	15200	15240	16042
Мотыгинский	10539	11157	11723	12487	13769	14548	15122	15918
Богучанский	10790	11423	11723	12487	13049	13788	14768	15545
Кежемский	9535	10095	10202	10866	12844	13571	14295	15048
В целом по Иркутской области	6557	7053	7768	8279	8629	9178	9814	10410
Районы, приравненные к Крайнему Северу	6713	7248	9274	9913	10417	11109	11879	12652
В целом по Республики Бурятия	6766	7292	7301	7861	8263	8659	9259	9654
Районы, приравненные к Крайнему Северу	6766	7292	7301	7861	8263	8659	9259	9654

Примечание: 1 – на душу населения; 2 – для трудоспособного населения.

Как отметил уполномоченный по правам человека в Иркутской области В. Лукин, «потребовалось 13 лет, чтобы донести актуальность проблемы до федерального законодателя»² [11].

² 13 лет прошло после принятия Методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2000 № 232) и 21 год – с момента принятия первых Методических рекомендаций по расчетам прожиточного минимума по регионам Российской Федерации от 1992 г. [5].

В Республике Бурятия потребительская корзина и исчисление ПМ до сих пор остаются едиными для всей территории [10], что приводит к неравенству по условиям жизнеобеспечения северян и ущемлению их прав.

С 1 января 2014 г. часть потребительской корзины, которая относится к непродовольственным товарам и услугам, стала определяться в соотношении со стоимостью продуктов питания [10]. Все субъекты РФ распределены на три зоны: с теплым; умеренным; холодным и резко континентальным климатом. Рассматриваемые нами субъекты относятся к последней зоне, где рекомендуемое соотношение 50–60%, но региональные власти имели право его корректировать. Так, в Иркутской области для северных районов оно было установлено на уровне 60% (непродовольственные товары) и 55% (услуги), в Красноярском крае и Республике Бурятия – 50% [12–14]. Удивляет то, что в Красноярском крае стоимость услуг на северных территориях оказалась на 10% ниже, чем на южных. А ведь именно на оплату услуг ЖКХ вместе с покупкой продуктов питания у большинства респондентов уходит вся заработная плата.

Парадоксальная ситуация складывается и при анализе региональных законов о потребительской корзине всех субъектов РФ. Так, в 12 субъектах, расположенных в зоне с теплым климатом, соотношение стоимости непродовольственных товаров и услуг продуктов питания (рекомендовано на уровне 40–50%) в девяти субъектах составляет 50%; Кабардино-Балкарской Республике – 50–55%, в Краснодарском крае и Ростовской области – 50–60%, как и в районах, приравненных к Крайнему Северу; в зоне с умеренным климатом соотношение варьирует в рекомендуемом диапазоне 45–55% (по услугам отличились три субъекта: Московская и Самарская области, г. Москва (от 55 до 127%)).

При установлении прожиточного минимума региональные министерства используют данные об уровне потребительских цен. К примеру, первые расчеты ПМ производились на основе данных Госкомстата РФ, отслеживаемых в каждом административном районе и городах (ныне – муниципальные районы (образования) и городские округа). С принятием методологических положений о порядке наблюдения за потребительскими ценами и тарифами на товары и услуги [15] мониторинг цен стал проводиться в городах-представителях,

на рассматриваемой территории – это Лесосибирск (Красноярский край), Братск, Усть-Илимск (Иркутская область), Северобайкальск (Республика Бурятия). Стоит отметить, что на северных территориях одним из ведущих географических барьеров, наряду с природно-климатическими условиями, становится ограничение транспортной доступности, недоучет которой приводит к искажению сложившихся фактических цен, учитываемых при исчислении ПМ. К примеру, в Иркутской области Братск и Усть-Илимск имеют хорошую транспортную доступность (автомобильный, железнодорожный транспорт) и располагаются в непосредственной близости друг от друга (коэффициент отдаленности – 1,1 [16]). Игнорирование районов с более высоким коэффициентом отдаленности (например, Киренский – 1,6) ущемляет права проживающих там граждан. Аналогичная ситуация складывается и в Республике Бурятия. Цены на продукты питания в пгт. Таксимо (Муйский район), по экспедиционным данным, в 1,5 раза отличались от г. Улан-Удэ, тогда как в Северобайкальске и Улан-Удэ – только в 1,2 раза (подробнее уровень цен см. в [17]).

Иная ситуация сложилась в Красноярском крае, где для двух северных групп территорий (1-я группа – районы Крайнего Севера и 2-я – местности, приравненные к ним) сохранилась не только практика определения величины ПМ для каждого муниципального района и городского округа, но и был введен коэффициент дифференциации (отклонение более чем на 5% стоимости потребительской корзины в соответствующем муниципальном образовании от стоимости, наблюдаемой в городах Норильск (1-я группа) и Лесосибирск (2-я) [6]. В результате заметны различия в величинах ПМ в рассматриваемых северных районах с одинаковыми природно-климатическими условиями (см. табл. 3).

Еще одним значимым показателем социальной защиты населения является минимальный размер оплаты труда (МРОТ). Законодатели субъекта РФ с 2007 г. вправе устанавливать свой размер минимальной заработной платы (МЗП), ориентируясь на региональную величину прожиточного минимума трудоспособного населения. Ранее в рассматриваемых субъектах были предприняты неудачные попытки принятия региональных соглашений: установленная минимальная заработная плата с учетом вычета

компенсационных выплат (районного коэффициента и процентной надбавки) была ниже МРОТ: до 2012 г. – в Красноярском крае [18], до апреля 2014 г. – в Республике Бурятия [19]. Социологический опрос в северных районах Иркутской области и Красноярского края выявил жалобы респондентов о том, что им приходится буквально «выбивать» компенсационные выплаты через суд. Примечательно, что в этих двух субъектах через год после выборов нового губернатора наконец-то были приняты «долгожданные» региональные соглашения [20–22]. Однако при сравнении установленных величин МЗП в 2016 г. Иркутская область существенно уступает сопредельным территориям Красноярского края (табл. 4). И все же относительно высокие значения минимальной заработной платы в 2016 г. в северных районах края пока не дотягивают до установленных в IV квартале 2015 г. величин ПМ трудоспособного населения (см. табл. 3).

Таблица 4. Минимальная заработная плата в 2016 г. в районах, приравненных к Крайнему Северу, руб.

Субъект РФ	МЗП, руб.	
Красноярский край		
Для работников организаций (с 01.01.2016–31.12.2016)		
г.Енисейск	14114	
г.Лесосибирск	11167	
Енисейский	15200	
Мотыгинский	14548	
Богучанский	13788	
Кежемский	13571	
Иные местности	9926	
Иркутская область		
	Для работников государственных и муниципальных учреждений	Для работников иных организаций
Районы Крайнего Севера и местности, приравненные к ним	10122 (с 01.07.2016)	12652 (с 01.07.2016)
	10754 (с 01.10.2016)	
Иные местности	7774 (с 01.07.2016)	9717 (с 01.07.2016)
	8259 (с 01.10.2016)	

Таким образом, проведенный анализ уровня социальной защиты населения позволил выявить следующие проблемы:

- зонирование субъектов по особенностям потребления продуктов питания на федеральном уровне игнорирует наличие законодательно приравненных к районам Крайнего Севера территорий. Если Иркутской области пришлось ждать 13 лет, то сколько времени придется ждать Республике Бурятия и другим подобным субъектам?

- рекомендованные на федеральном уровне соотношения по потреблению непродовольственных товаров и услуг также игнорируют суровость природно-климатических условий северных регионов. В субъектах с теплым климатом соотношения идентичны, как и в приравненных к Крайнему Северу районах. Перечисленные выше факты еще раз доказывают необходимость проведения зонирования территории РФ по особенностям потребления как продуктов питания, так и непродовольственных товаров и услуг на основе оценки влияния суровости климата на физиологические возможности организма человека;

- переход к мониторингу цен в городах-представителях привел к искажению сложившихся фактических цен, учитываемых при исчислении ПМ, на более отдаленных, с низким уровнем транспортной доступности территориях. Избежать искажения цен возможно путем перехода от региональной политики «как умеем, так и делаем» к единому алгоритму действий региональных властей при исчислении ПМ на северных территориях. К примеру, законодательно закрепить давшую положительные результаты методику Красноярского края (проведение мониторинга цен во всех северных районах с введением коэффициентов дифференциации) в других подобных субъектах РФ. Тогда исчезнут «недоразумения» и при установлении минимальной заработной платы.

Таким образом, назрела необходимость формирования адекватной степени суровости климата и транспортной доступности системы социальной защиты населения с выработкой ее единых законодательно закрепленных институциональных форм, которая позволит повысить эффективность проведения социальной политики на северных территориях.

Литература

1. *Лаженцев В. Н.* Содержание, системная организация и планирование территориального развития. – Екатеринбург – Сыктывкар, 2014. – 236 с.
2. Постановление Совета министров СССР от 3 января 1983 г. № 12 «О внесении изменений и дополнений в перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера», утвержденный постановлением Совета министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=127020; fld=134; from=403-9; rnd=203280.21875413064844906;; ts=020328022846950660459697> (дата обращения: 09.08.2015).
3. *Башалханова Л. Б., Веселова В. Н., Корытный Л. М.* Ресурсное измерение социальных условий жизнедеятельности населения Восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое изд-во «Гео», 2012. – 221 с.
4. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 25.06.2016).
5. Федеральная служба государственной статистики. Методологические положения по статистике (выпуск 1,2,3,4,5). Методика расчета показателей, характеризующих уровень и распространение низких доходов. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B99_10/IssWWW.exe/Stg/d000/i000160r.htm (дата обращения: 15.12.2015).
6. Закон Красноярского края от 17.11.2004 г. № 13–2780 «О порядке установления величины прожиточного минимума в крае» (с изменениями на 10.03.2016 г.) / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/985007803> (дата обращения: 14.10.2015).
7. Указ губернатора Красноярского края от 26.01.2005 г. № 4-уг «О методике исчисления величины прожиточного минимума в крае». URL: <http://zakon.7law.info/legal2/se2/pravo2978/index.htm> (дата обращения: 14.10.2015).
8. Закон Иркутской области от 11.07.2001 г. № 38-оз «О потребительской корзине в Иркутской области» (принят постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 28.06.2001 г. № 9/26а-ЗС) / Портал Иркутской области. URL: http://irkutsk.news-city.info/docs/sistemsj/dok_oeqqpo.htm (дата обращения: 09.08.2015).
9. Постановление и. о. главы администрации области от 12.09.2001 г. № 11/179-пг «О методике исчисления величины прожиточного минимума в Иркутской области» / Портал Иркутской области. URL: http://irkutsk.news-city.info/docs/sistemsj/dok_oeqstz.htm (дата обращения: 09.08.2015).
10. Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в субъектах Российской Федерации» (утверждены Постановлением Правительства РФ от 28.01.2013 г. № 54) / Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/70308360> (дата обращения: 13.12.2014).

11. Предложение Валерия Лукина об увеличении доли непродовольственных товаров в региональной потребительской корзине рассмотрят на декабрьской сессии Заксобрания. URL: <http://ombudsman.r38.ru/news/1113.html> (дата обращения: 15.12.2013).
12. Закон Красноярского края от 08.11.2013 г. № 5–1683 «О потребительской корзине в Красноярском крае». URL: <http://www.rg.ru/2013/11/27/krasnoyarsk-zakon5-1683-reg-dok.html> (дата обращения: 23.12.2014).
13. Закон Иркутской области от 18.12.2013 г. № 156-ОЗ «О потребительской корзине в Иркутской области». URL: <http://www.rg.ru/2014/01/13/irkutsk-zakon156-reg-dok.html> (дата обращения: 23.12.2014).
14. Закон Республики Бурятия от 05.07.2013 г. № 3471-IV «О потребительской корзине Республики Бурятия». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/buryat/483617/#ixzz3eipcg0AY> (дата обращения: 23.12.2014).
15. Постановление Госкомстата РФ от 25.03.2002 г. № 23 «Об утверждении “Основных положений о порядке наблюдения за потребительскими ценами и тарифами на товары и платные услуги, оказанные населению, и определения индекса потребительских цен”». URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/47834> (дата обращения: 21.01.2013).
16. Закон Иркутской области от 22.10.2013 г. № 74-ОЗ «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» (принят Постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 16.10.2013 г. № 2/10а-ЗС) / Портал Иркутской области. – URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=2351263> (дата обращения: 11.08.2015).
17. *Веселова В. Н., Башалханова Л. Б., Корытный Л. М.* О низком уровне жизни // ЭКО. – 2013. – № 9. – С.95–109.
18. Региональное соглашение о минимальной заработной плате в Красноярском крае от 30.11.2010 г. № 84 / Официальный портал Красноярского края. URL: <http://zakon.krskstate.ru/doc/4267> (дата обращения: 11.08.2015).
19. Региональное соглашение между Правительством Республики Бурятия, Объединением организаций профсоюзов Республики Бурятия и союзами работодателей Республики Бурятия от 29.06.2012 г. № 010-000052 «О минимальной заработной плате в Республике Бурятия» / Отраслевая информационно-справочная система. URL: http://www.audar-info.ru/info/mrot/region_3 (дата обращения: 11.08.2015).
20. Региональное соглашение № 3 «О минимальной заработной плате в Красноярском крае» (от 13.02.2015 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/428601757> (дата обращения: 05.06.2016).
21. Региональное соглашение о минимальной заработной плате в Красноярском крае (от 15.12.2015 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/432866673> (дата обращения: 05.06.2016).
22. Региональное соглашение о минимальной заработной плате в Иркутской области на 2016 г. (от 23.05.2016 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/430699707> (дата обращения: 05.06.2016).