

УДК 369.04

РЕГИОНАЛЬНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ В ПЕРИОД ЭКОНОМИЧЕСКОГО СПАДА



Шарин Валерий Иванович

Доктор экономических наук, доцент
профессор кафедры Экономики труда
и управления персоналом
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
экономический университет»

Sharin@duma.midural.ru

ул. 8-е Марта/Народной Воли, 62/45, ауд.455,
г.Екатеринбург, РФ, 620144
+7 (343) 354-76-92

Аннотация. В статье рассмотрены особенности реализации государственной социальной помощи (поддержки) в регионе в условиях экономического спада, роста населения с доходами ниже прожиточного минимума, нуждающегося в государственной поддержке. На основе анализа нормативно правовых актов Свердловской области в части государственной социальной помощи сделаны выводы об изменении условий доступа к социальной помощи, объективно ограничивающих доступ и направленных на снижение расходов областного бюджета на данные цели, что ведет к снижению реальных доходов малообеспеченных слоев населения, получавших региональную социальную помощь. Рассмотрены ограничивающие доступ технологии предоставления государственной социальной помощи в период экономического спада. По результатам проведенного анализа предложено резервное фондирование средств на социальную поддержку бедного населения на основе региональных фондов социальной поддержки населения с учетом положительного опыта Фонда социальной поддержки населения при Правительстве Свердловской области (1991 – 2007 годы).

Ключевые слова: государственная социальная помощь; механизмы ограничения доступа; влияние экономического спада; резервное фондирование средств; фонды социальной поддержки населения.

JEI коды: I38; I39.

Введение

Определение государственной социальной помощи дается в Федеральном законе от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Федеральный закон

№ 178-ФЗ) – это предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в данном федеральном законе, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

В научной литературе также существуют определения понятия социальной помощи, раскрывающие ее содержание, например, данные Холостовой Е.И.: «социальная помощь – система социальных мер в виде содействия, поддержки и услуг, оказываемых отдельным лицам или группам населения социальной службой для преодоления или смягчения жизненных трудностей, поддержания их социального статуса и полноценной жизнедеятельности, адаптации в обществе» [9. С. 196], Фирсовым М.В.: «социальная помощь – это система государственного попечения наименее защищенных групп населения. Основные виды: материальная, финансовая, пенсионная, протезно-ортопедическая, кредитная» [8. С. 189], Ржаницыной Л.С., определяющей социальную помощь как меры по временной социальной поддержке лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации [5. С. 125].

Федеральный закон № 178-ФЗ, регламентируя полномочия Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи, установил, что финансирование мер социальной помощи в регионах производится за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Кризисные явления в Российской экономике, влияние геополитического фактора, начиная с 2014 года, обусловившие спад производства и снижение наполняемости доходной части региональных бюджетов, оказывают негативное влияние на макроэкономические показатели уровня жизни, благосостояния. Рост инфляции, цен, снижение уровня занятости, реальных доходов населения и другие факторы обусловили рост населения, чьи доходы ниже прожиточного минимума (бедных).

Целью настоящей статьи является выявление сущности изменений регионального законодательства о государственной социальной помощи и их результатов.

Актуальные вопросы региональной государственной социальной помощи

Как известно, социальные гарантии выполняют функции: алиментарно-компенсационную (поддержание потребления на уровне стандарта), защитную (сохранение условий труда и проживания), стимулирующую (ориентация получателя на рост трудовой и деловой активности, экономию ресурсов). По мнению Айзиновой И.М. синусоида алиментарно-компенсационной составляющей должна находиться в противофазе по отношению к

экономическому циклу, то есть на самые глубокие точки кризиса придется максимум «социальной благотворительности», которая станет своего рода демпфером [1. С. 112].

Таким образом, теоретически, в период экономического спада, когда объективно возрастает количество граждан, нуждающихся в социальной помощи, государство должно наращивать свои усилия в данной области, реализуя тем самым сущность института социальной помощи.

Между тем, государственная социальная политика, базирующаяся на экономике, в обстановке снижения ресурсов, меняет свои подходы к уровню социальной помощи населению.

Подобные тенденции свойственны и негосударственным видам социальной помощи. Например, социальные сети (связи, протекции, контакты, взаимодействия), рассматриваемые как форма социальной защиты (самозащиты) населения, когда характер и объем получаемых по социальному обмену ресурсов позволяет индивиду наращивать уровень благосостояния и реализовать социальную мобильность, активнее функционируют не там, где объективно сложнее выжить, и где они наиболее важны – в наименее благополучных, бедных или с суровыми условиями существования российских регионах (Север, Сибирь, Дальний Восток), а в точках экономического роста. Социологические исследования российских ученых подтверждают, что в более благополучных и развитых регионах включенность жителей в неформальные социальные обмены выше, чем во многих других. Социальный обмен существенно сокращается там, где резко снижается уровень жизни подавляющего большинства населения, возрастает нестабильность, разрушается привычный порядок вещей [7. С. 177].

Среди технологий вынужденной «оптимизации» расходов на социальную помощь – изменение условий предоставления социальной помощи: установление заявительного или компенсационного характера получения мер социальной поддержки, индексация выплат социальной помощи в размерах, не отражающих рост цен и ведущей к снижению реальных размеров поддержки, или даже полный отказ от индексации социальных выплат, сокращение объемов, периодов получения и категорий получателей социальной помощи, ранжирование домохозяйств с целью оказания помощи семьям, имеющим наибольший дефицит семейного дохода относительно прожиточного минимума [10. С. 181].

Так заявительный характер обращения за социальными услугами приводит к ограничению доступности услуг [4. С. 165], а практика социальной поддержки показывает, что доступ к ней регулируется установлением ограничений, и программы социальной помощи направлены скорее на то, чтобы исключить, нежели включить в сферу действий тех, кого необходимо защитить [2. С. 140]. Один из пяти потенциальных получателей, имеющих право

на пособие, не обращается в службы социальной помощи. Причины разные: отсутствие информации, нежелание чувствовать себя просителем (стигматизация), сложность административных процедур, недостаточный размер пособий или, вероятнее всего, сочетание всех этих причин [3. С. 271].

Практика оказания государственной социальной помощи в Свердловской области показывает, что на региональном уровне государственная социальная помощь, оказываемая из средств федерального бюджета, остается стабильной, однако государственная социальная помощь из регионального бюджета претерпевает различные изменения, суть которых – сокращение расходов на социальную помощь, что ведет к снижению уровня социальной поддержки нуждающихся граждан. Рассмотрим сущность и результаты изменений регионального законодательства о государственной социальной помощи.

1. Введение мер социальной помощи (поддержки), которые остаются невостребованными в силу условий их получения: несоразмерность с позиций потенциальных получателей социальной помощи принимаемых обязательств и объемов социальной помощи.

Законом Свердловской области от 29.10.2007 № 126-ОЗ «Об оказании в Свердловской области государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, и иным категориям граждан и предоставлении социальных гарантий малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам» (далее Закон № 126-ОЗ) в феврале 2014 года установлена новая мера социальной поддержки населения – оказание государственной социальной помощи на основании социального контракта. Цель поддержки – стимулирование активных действий получателей помощи по преодолению трудной жизненной ситуации.

Данный вид помощи отличается дополнительными обязательствами ее получателей и обусловлен участием в программе адаптации, предполагающей трудоустройство, профессиональную переподготовку или обучение, осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности, ведение личного подсобного хозяйства и другие меры, направленные на преодоление трудной жизненной ситуации.

Однако желающих получить данную меру социальной поддержки в объеме 30,0 тыс. руб. из более 5 тысяч малоимущих многодетных семей и малоимущих одиноко проживающих граждан, соответствующих условиям получения социальной помощи, в 2014 году не нашлось. В результате предусмотренные региональным бюджетом расходные обязательства на реализацию данной меры социальной поддержки в 2014 году в объеме 52,3 млн. руб. – сэкономлены и переадресованы на другие цели.

2. Изменение условий получения социальной помощи в течение календарного года, фактически сокращающие период ее оказания и объемы.

В декабре 2014 года в статью 5 Закона № 126-ОЗ вносятся изменения в части условий выплаты социальных пособий малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, суть которых – сокращение периода получения пособий в течение календарного года. Ранее малоимущие граждане имели право на получение социальной помощи фактически круглогодично, законодательная новелла вместо одной категории получателей устанавливает несколько, регламентируя при этом соответствующие периоды выплаты социальной помощи в течение календарного года, из которых период получения до 3 месяцев в календарном году установлен для примерно 45 % получателей, период получения до 6 месяцев – примерно 52 % от общего количества граждан, имеющих право на социальную помощь. Остался неизменным период назначения социального пособия малоимущим семьям и малоимущим одиноким гражданам в возрасте 70 лет и старше, являющимися инвалидами первой или второй группы – до одного года, их не более 0,2 % от общего числа получателей.

3. Индексация государством мер социальной помощи в период высокой инфляции, не обеспечивающая компенсацию снижения реальных размеров выплат социальной помощи в связи с ростом цен, что фактически ведет к снижению реальных размеров социальной помощи.

Региональным законодательством установлены нормы об индексации пособий, выплат и компенсаций один раз в год исходя из прогнозного уровня инфляции, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, который, как правило, значительно ниже не только реального уровня инфляции, но и установленного официально. Так статьей 1 Федерального закона о федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов на 2015 год утвержден уровень инфляции, учитываемый при планировании бюджета – не превышающий 12,2 %, а статьей 8 данного Федерального закона установлен размер индексации по социальным выплатам – 1,055 (5,5 %). При этом официальный уровень инфляции на конец года составил 12,9 %.

4. Введение нескольких категорий получателей социальной помощи с различным уровнем доступа к мере социальной помощи, вместо одной категории, ранее получавшей данную меру без ограничений доступа.

В июле 2015 года внесены изменения в Закон Свердловской области № 91-ОЗ «Об охране здоровья граждан в Свердловской области» (статья 18) в части условий предоставления мер социальной поддержки по обеспечению протезно-ортопедическими изделиями

граждан, не имеющих группы инвалидности, но по медицинским показаниям нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях. Вместо бесплатного обеспечения протезно-ортопедическими изделиями устанавливается полная или частичная денежная компенсация за приобретенные гражданами изделия, размеры компенсации которой обусловлены размером среднедушевого дохода получателей. В результате количество получателей меры социальной поддержки бесплатно (100 % компенсация) составило около трети (28 %), а вместо бесплатного обеспечения протезно-ортопедическими изделиями более половины общего количества получателей получили право на 80 % компенсацию стоимости приобретенных протезов.

Так право на полную компенсацию фактической стоимости изделий получили граждане, не имеющих группы инвалидности, но по медицинским показаниям нуждающихся в протезах, протезно-ортопедических изделиях, размер среднедушевого дохода семей которых не превышает величины прожиточного минимума, 80% компенсацию – размер среднедушевого дохода семей которых составляет от одного до полутора величин прожиточного минимума, 50 % – от полутора до двух величин прожиточного минимума. Граждане, не имеющие группы инвалидности, но по медицинским показаниям нуждающихся в протезно-ортопедических изделиях, размер среднедушевого дохода семей которых составляет более двух величин прожиточного минимума, данную меру социальной поддержки отныне не получают.

5. Сокращение объемов предоставляемых мер социальной поддержки, изменение механизмов предоставления социальной помощи, фактически ведущих к снижению качества и объемов предоставляемой меры социальной помощи.

В декабре 2014 года внесены изменения в Закон Свердловской области от 20.11.2009 № 100-ОЗ «О социальной поддержке многодетных семей в Свердловской области» (статья 2). Так мера социальной помощи – бесплатное питание для каждого ребенка из многодетной семьи, обучающегося в общеобразовательной организации, заменяется бесплатным предоставлением завтрака или обеда, а вместо бесплатного посещения музеев, выставок, парков культуры и отдыха детям из многодетных семей – будет предоставляться бесплатное посещение областных государственных музеев (их всего 8).

В октябре 2015 года изменениями в данный закон детям из многодетных семей, имеющих среднедушевой доход ниже установленной в Свердловской области величины прожиточного минимума на душу населения, установлена мера социальной поддержки – компенсация расходов на приобретение комплекта одежды для посещения ребенком общеобразовательной организации, но не более 2000 рублей, вместо бесплатного предоставления комплек-

та одежды стоимостью, не превышающей 2000 руб., для посещения ребенком общеобразовательной организации.

Компенсационный денежный механизм предоставления социальной помощи по сравнению с бесплатным ее предоставлением в материальной форме, в данном случае ограничивает доступ, так как установленная сумма компенсации гораздо ниже цены комплекта школьной одежды, за которую ее можно приобрести в розничной сети, также компенсация производится после произведенных затрат, не сразу, а в сроки, установленные законодательством.

Заключение

Таким образом, на примере Свердловской области хорошо видно, что регионы, столкнувшись с кризисными явлениями в экономике, ростом цен и населения, чьи доходы ниже прожиточного минимума, то есть нуждающихся в мерах социальной помощи, стремятся «оптимизировать» расходы на социальную помощь, меняя условия ее предоставления, что ограничивает доступ к социальной защите.

Что делать? Можно ли попытаться нивелировать воздействия экономического спада на ресурсную основу государственной социальной помощи в регионе и не допустить снижения ее уровня? Учитывая цикличность экономических спадов, объективное снижение ресурсной базы в этот период на нужды государственной социальной помощи, представляется целесообразным вернуться к практике резервного фондирования средств на социальную поддержку бедного населения на основе региональных фондов социальной поддержки населения, особенно полезных на период снижения реальных доходов населения.

Свердловская область имеет положительный опыт деятельности внебюджетного государственного Фонда социальной поддержки населения при Правительстве Свердловской области в 1991 – 2007 годах, обобщенный в монографии В.И.Шарина «Социальная помощь». Аккумулируя бюджетные и внебюджетные источники, Фонд создавал финансовые и материальные активы резервного назначения, которые давали возможность финансировать программы социальной помощи в разные периоды экономического состояния региона, смягчать резкие последствия экономических колебаний, в социальном аспекте – обеспечивать установленный уровень региональных социальных гарантий государственной социальной помощи.

Литература:

1. Айзинова И.М. Социальные гарантии: методологический аспект. // Проблемы прогнозирования. 1995. № 1.
2. Козлов А.А., Социальная работа за рубежом: состояние, тенденции, перспективы: Сборник научных очерков. – М.: Флинта: Московский психолого-социальный институт, 1998.
3. Ле Гранд Дж., Пропер К., Смит С. // Экономический анализ социальных проблем. Пер. с англ., М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013.
4. Малофеев И.В. Социальные услуги в системе социального обслуживания / И.В.Малофеев. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2013.
5. Социальная политика и рынок труда: вопросы теории и практики. М., РАГС, 1996.
6. Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н.А.Волгина. М.: Экзамен, 2012.
7. Социальное неравенство и публичная политика / Ред. Кол.: Медведев В.А. (отв. Ред.) и др. – М.: Культурная Революция, 2007.
8. Фирсов М.В. Введение в теоретические основы социальной работы. М., 1997.
9. Холостова Е.И. Социальная политика: Учеб. пособие. - М., 2001.
10. Шарин В.И. Социальная помощь. – Екатеринбург: Полиграфист, 2003.

REGIONAL SOCIAL ASSISTANCE DURING THE ECONOMIC DOWNTURN

Valery Shareen

Doctor of Economics, Professor in Ural State University of Economics

Yekaterinburg, Russia

Abstract. The article describes the features of the state social assistance (support) implementation at the regional level in the context of the economic downturn and growth of population with income below the subsistence level, which need state support. Based on the analysis of normative legal acts of the Sverdlovsk region in terms of state social assistance, the conclusions have been made about changing conditions of access to social assistance, which objectively limit access and are aimed at reducing regional budget for these purposes. This leads to a decrease in real incomes of the poor, who receive regional social assistance. Technologies of state social assistance during the economic recession, which limit access, are considered. According to the results of the analysis, the backup state funding means for social support of the poor was suggested, which is based on the regional

fund for social support of the population, considering the positive experience of social support of the Fund at the Government of the Sverdlovsk Region (1991 - 2007 years).

Key words: state social help; the problems restricting access; the impact of the economic downturn; the backup state funding vehicles; funds of social support; the funding of reserve funds.

JEL code: I38, I39.

References

1. Isanova M. I. Social protection: methodological aspect. // Problems of forecasting. 1995. No. 1.
2. Kozlov A. A., Social work abroad: status, trends and prospects: Collection of scientific essays. – M.: flint: Moskovsiy psychology-social Institute, 1998.
3. Le Grand J., Proper K., Smith S. // Economic analysis of social problems. TRANS. angl., M.: Izd. the house of the Higher school of Economics, 2013.
4. Malofeev I. V. Social services in social services / I. V. Malofeev. – M.: Publishing and trading Corporation "Dashkov and K", 2013.
5. Social policy and the labour market: issues of theory and practice. M., 1996.
6. Social policy: the Textbook / Under the General editorship of N. And.Volgina. M.: Exam, 2012.
7. Social inequality and public policy / Ed. Col.: Medvedev V. A. (resp. Ed.) and others – M.: the Cultural Revolution, 2007.
8. Firsov M. V. Introduction to the theoretical basis of social work. M., 1997.
9. Vaskin E. I. Social policy: Textbook. allowance. - M., 2001.
10. Sharin V. I. Social assistance. – Yekaterinburg: Poligrafist, 2003.

Contact

Valery Shareen

Ural State University of Economics

62-455, 8th of March Str., 620144, Yekaterinburg, Russia

Sharin@duma.midural.ru