

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(Национальный исследовательский университет)»
Институт открытого и дистанционного образования
Кафедра «Управление и право»

ПРОЕКТ ПРОВЕРЕН

Рецензент

директора МБУ «КЦСОН»

_____ Е.А. Кутузова
_____ 2019 г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

_____ А.А. Демин
_____ 20__ г.

Реализация государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев
населения

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 38.04.04.2019.11254. ВКР

Руководитель проекта

доцент кафедры УиП

_____ А.А. Горшков
_____ 20__ г.

Автор проекта

студент группы ДО–392

_____ А.А. Юдин
_____ 20__ г.

Нормоконтролер

ст. преподаватель кафедры УиП

_____ Е.Н. Бородина
_____ 20__ г.

АННОТАЦИЯ

Юдин А.А. Реализация государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения. – Челябинск: ЮУрГУ, 2019, ДО–392, 81 с., 19 рис., 10 табл., библиогр. список – 70 наим., 14 л. плакатов ф. А4

Объектом магистерской диссертации является система органов и институтов публичного управления, разработки и реализации государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в современной России.

Цель магистерской диссертации – систематизация мер государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в Российской Федерации и определение перспективных направлений ее развития.

В работе выявлены теоретические основы государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения, проведен анализ государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в РФ, предложены направления эффективного использования мер государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в Российской Федерации.

Результаты магистерской диссертации имеют практическую значимость и могут применяться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности Департаментом социальной защиты населения в каждом субъекте РФ.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОДДЕРЖКЕ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ.....	10
1.1 Эволюция государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения.....	10
1.2 Основные направления социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в России.....	23
1.3 Зарубежный опыт социальной поддержки малоимущих граждан.....	31
2 АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОДДЕРЖКЕ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	40
2.1 Анализ системы мер государственной поддержки малообеспеченных слоев населения.....	40
2.2 Анализ социологического аспекта организации государственной поддержки малоимущих граждан на территории РФ.....	45
3 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОДДЕРЖКЕ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	51
3.1 Государственные программы по поддержке малообеспеченных слоев населения в РФ.....	51
3.2 Направления эффективного использования мер государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в Российской Федерации.....	61
3.3 Эффективность предлагаемых направлений улучшения социальной политики	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	69
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	71
ПРИЛОЖЕНИЯ	
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Величина прожиточного минимума по регионам РФ.....	76

ВВЕДЕНИЕ

Социальная поддержка населения – это очень важное направление политики любого государства, так как признак благополучия общества и стабильной экономики – это уменьшение социальной нужды. Лоренц фон Штейн еще в XIX в. поднял в своей работе проблему возникновения социального государства и с тех пор активно поднимается в трудах разных ученых, проявляется в законодательной базе процветающих стран и выделяется в мировых экономических рейтингах. Возросло число резидентов в нашей стране с доходами ниже прожиточного минимума, что можно связать с понижением экономического роста России, высокой степенью социального разделения, нередкими экономическими кризисами и посредственными антикризисными мерами. Министерства труда и социального развития предоставило отчет, по данным которого в 2016 году, количество людей, чьи доходы ниже прожиточного минимума, насчитывает 22,7 млн. человек, в свою очередь это на 3,5 млн. больше, нежели в конце 2015 года.

Именно этот факт доказывает, что социальная поддержка в России в основном сконцентрирована не столько на улучшении качества жизни отдельных групп граждан, сколько на уменьшении социального напряжения в социуме и возмещении довольно высоких темпов инфляции.

Степень разработанности проблемы. Теоретические и практические аспекты социальной защиты и социальной поддержки населения нашли свое отражение в трудах таких ученых, как: В.Д. Роик, Р.А. Белоусов, А.Л. Гапоненко, Ю.С. Дульщикова, Х. Ламперт, А.А. Стахова, Н.А. Казибекова, В.Н. Доброштан, А.Ф. Сайрусов и др.

Однако, несмотря на большое количество работ, связанных с проблемами социальной защиты населения, все же остаются вопросы, требующие значительного углубленного научного объяснения и обоснования направлений реализации государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения.

Цель настоящей работы – систематизация мер государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в Российской Федерации и определение перспективных направлений ее развития.

Достижение сформулированной цели потребовало решения следующих задач.

1. Изучить эволюцию государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения.

2. Исследовать зарубежный опыт и основные направления социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в России.

3. Провести анализ системы мер государственной поддержки малообеспеченных слоев населения в РФ.

4. Выявить проблемы государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в Российской Федерации.

5. Определить направления эффективного использования мер государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в России.

б. Оценить эффективность предлагаемых направлений улучшения социальной политики.

Объектом исследования является система органов и институтов публичного управления, разработки и реализации государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в современной России.

Предметом исследования являются управленческие отношения, возникающие в процессе формирования инструментария разработки и реализации политики по поддержке малообеспеченных слоев населения.

В основе теоретико-методологической части исследования лежит гуманистический подход к изучению социальной политики государства, который определяет логику и содержание социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в Российской Федерации. В работе были использованы положения теории неинституционального подхода (Д. Норт, С.Г. Кирдина), которые дают возможность более глубоко изучить особенности российского общества. Установить функциональные связи социальных институтов и их ролью в работе социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в работе помогают положения и установки структурно-функционального подхода.

Эмпирическую базу работы составила совокупность материалов, составляющих основу верификации авторских заключений, более полно описывающих специфику исполнения социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в российском обществе. В трудах М.К. Горшкова, Ю.Г. Волкова, М.А. Васькова, Л.Д. Козыревой, В.И. Чупрова, Ю.А. Зубок, Е.Ю. Баженовой и др. представлены данные социологических опросов, которые были использованы нами в работе.

Нормативно-правовую базу исследования составляют такие документы, как Конституция РФ, Федеральный закон № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [57], государственные социальные программы, в которых находится материал, позволяющий делать выводы о главных программах и регламентах государства в области планирования и реализации социальной помощи малообеспеченным слоям населения в РФ.

В ходе исследования были изучены теоретические аспекты понятия малообеспеченных слоев населения как предмет социальной поддержки государства в современном российском обществе; выявлены актуальные проблемы реализации государственной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в российском обществе, обусловленные разницей между провозглашаемыми в ней ценностями и направлениями и действительными нуждами и сложностями малообеспеченных слоев населения в России; проанализированы механизмы реализации государственной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в современной России и обоснована необходимость их улучшения; выделены приоритетные пути развития государственной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения и доказана недостаточная эффективность с точки зрения корреляции с актуальными потребностями малообеспеченных слоев населения в условиях социально-экономического неблагополучия российского общества; внесены предложения по

развитию государственной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения.

Практическая значимость исследования определяется тем, что предложенная совокупность рекомендаций может быть использована органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в частности Департаментом социальной защиты населения в каждом субъекте РФ.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОДДЕРЖКЕ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ

1.1 Эволюция государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения

Россия – это социальное государство, что подтверждается Конституцией Российской Федерации, особенно в статье 7. В этой статье политика страны сосредоточена на формировании благоприятных социальных условий для жизни граждан. Все граждане России должны быть обеспечены социальными гарантиями. Данное понятие – это основная цель всех государственных программ, направленных на защиту граждан от различных общественных и политических ситуаций в стране.

Все определения термина «социальная политика» имеют все шансы быть сгруппированы в 2 группы. К 1 группе определений термина относятся те, в формулировках которых преобладает и, нередко, является единственным принцип муниципального управления. Ко 2 группе относятся определения, в толковании которых преобладают публичные процессы, такие как отношения слоев, стратификации, интеграции устройств общественного равновесия и другим.

Приведем широкое и узкое обозначение социальной политики ученых Смирнова С.Н. и Сидориной Т.Ю. в рамках 1 группы. В широком смысле под социальной политикой исследователи понимают комплексность принимаемых органами государственного управления, работодателями, профсоюзами и иными общественными структурами решений, формирующих социальную стратегию государства, способствующую развитию общества, созданию общественно-приемлемых условий для воплощения возможностей и потребностей населения. В узком смысле слова данное определение является «перераспределение финансовых ресурсов между различными социальными группами граждан, отраслями народного хозяйства с использованием механизмов государственной, налоговой и бюджетной систем». Что позволяет сделать вывод, что уже из первых дефиниций можно выделить такие понятия, как перераспределение и государственные меры.

В рамках 2 группы дефиниций приведем обозначение социальной политики Л.И. Якобсона: «Это взаимодействие групп (сообществ), в ходе которого формируется их положение относительно друг друга, в том числе с точки зрения доступа к экономическим ресурсам общества» [68, 274 с.].

Делаем вывод, что эти две группы дефиниций связывает одно: социальная политика является мерами государственной поддержки населения.

Социальная политика является обязательной составляющей проводимой государственной политики. Огромную роль, какую модель и какие механизмы реализации социальной политики будут использованы страной, зависит от установившегося политического режима.

Прямая демократия как форма демократического политического режима создает такую модель социальной политики, при которой возможно широкое

публичное обсуждение применения определенных методов социальной политики, например, характер и объём налогов, пенсионный возраст, наличие соответствующего перечня социальных пособий. Более распространенной формой является представительская демократия, когда значимый для общества законопроект вносится на рассмотрение в законодательный орган политическими партиями и органами государственной власти.

Однако государство также может определять направление социальной политики, способы ее реализации в государстве в недемократических режимах, например, авторитарного [50, С. 22].

Противоположность демократическим режимам социальная политика тоталитарного государства является частью общего политического замысла режима, характер которого может быть милитаристским, национально-окрашенным или идеологически-окрашенным.

Советские ученые А. Богданов, Н. Бухарин, Е. Преображенский, развивающие идею активного участия страны в процессе перераспределения благ, пытались дать объяснение механизма нерыночного распределения. Однако в то время понятие «социальная политика» не применялось, т. к. забота о трудящихся заключалась в справедливом распределении.

Система военного коммунизма была введена как попытка централизованного управления политическими, социальными и экономическими процессами, основанная на идее социализма [6, 65 с.]. Совет был органом, реализовывающим идею социализма в политике управления вышеупомянутыми процессами. Сопоставление этих трех аспектов с сегодняшним пониманием социальной политики в широком смысле показывает, что все основные моменты социальной политики уже присутствовали в социалистической модели. Целью военного коммунизма было вовлечение низших слоев населения в управление социальными процессами, что является первым элементом современной социальной политики по созданию функционирующей демократии. Вторым элементом можно назвать бесклассовое общество. Конечно, понятие бесклассовость в современном обществе трансформировалось, теперь оно скорее подразумевает правовое равенство разных слоев общества. И третий элемент военного коммунизма – обобществление экономики – прямая попытка перераспределять материальные блага, что и есть прямая функция патерналистской социальной политики. Из вышесказанного следует, что систему военного коммунизма можно считать своеобразной моделью социальной политики, регулирующую все социальные процессы. Огосударствление экономических благ и их последующее распределение – это важная функция военного коммунизма – также является подтверждением вышесказанного определения социальной политики для недемократических режимов.

По мнению Богданова «социалистический строй и принцип перераспределения выходит из потребительского коммунизма военного времени, но не следует отождествлять их друг с другом. Социализм – это товарищеская организация производства, а военный коммунизм это особая форма общественного потребления» [6, 65 с.]. Из этого следует, что основное внимание в

социалистической форме перераспределения заостряется на «товарищеском производстве», а не на коллективном потреблении.

Другими видными теоретиками социалистической экономики были соавторы труда «Азбука коммунизма», выпущенной в 1919 году коммунистами Н.И. Бухариным и Е.А. Преображенским. Авторы пытались осмыслить взаимное влияние друг на друга принципов рыночной стоимости и планового распределения [9].

Проблемой, по их мнению, было «общество невозможно оставить вовсе без механизма распределения. Капиталистический механизм не очень хорош, т. к. завязан на посреднике потребления – деньгах, доступ к которым у различных категорий населений разный. Однако создание всеобъемлющего централизованного аппарата распределения не только крупных партий продукта, но и мелких партий на низовом индивидуальном уровне потребует на данном этапе социалистического строительства гораздо больших издержек от советской власти» [9].

Н. Бухарин дает определение понятию «распределение» так: «По своему функциональному значению процесс распределения есть ни что иное как процесс воспроизводства самих производственных отношений, и каждая исторически определённая форма производственных отношений имеет адекватную себе форму распределения, которое воспроизводит данное производственное отношение» [8, 17 с.].

Таким образом, автор подтверждает верность теории К. Маркса о сменяемости экономических формаций друг другом и их глубоком хозяйственном различии. В марксизме общественное движение в целом является фундаментом для совокупности хозяйственных процессов. Эта мысль марксизма показывает, почему и советская власть и любая другая власть, основывающаяся на социализме, придаёт такое решающее значение формам экономического планирования и централизованного распределения. Инициатива хозяйствующего субъекта, индивида, считается «произволом», несвойственной ему функцией, хозяйственное развитие обществ определяют экономические законы, а не отдельные индивиды. Таким образом, советские ученые Н. Бухарин, Е. Преображенский, А. Богданов делают вывод о связи роли распределения из философии К. Маркса и из общеполитических начал в целом.

Плановое централизованное регулирование процессов производства и потребления и есть решение вопроса социальной справедливости по мнению теоретиков планового хозяйства.

Считалось, что социальная политика это буржуазный способ выравнивания «капиталистического общества эксплуататоров». А поскольку советское общество признавалось справедливым и лишенным класса эксплуататоров, то и социальная политика в нем не была нужной. Если в 1920–40е гг. выравнивание уровня потребления в СССР производилось через прямое или отраслевое распределение, то в хрущёвские и брежневские времена инструментом экономического выравнивания стали фонды общественного потребления. Они выполняли задачи социальной политики. Вплоть до конца СССР терминология социальной

политики не является самостоятельной.

В либеральных политико-экономических моделях, таких как США, термин «социальная политика» не является популярным, широко не употребляется. основополагающим в либеральной экономике становится самостоятельное решение гражданином на рынке труда своих социальных проблем, связанных со здоровьем, старостью. Меценатство и благотворительность замещает собой широкую государственную поддержку в североамериканском обществе. Около 50 % жителей США старше 18 лет участвуют в различных добровольческих программах, 70 % семей делают благотворительные денежные взносы, и это значительно более высокий показатель в сравнении с российским обществом. Тем не менее и в США есть государственные социальные программы, которые появились после Великой депрессии в 1930-х годах, когда была потребность в государственной защите экономически активного населения. Сегодня социальное страхование в США представлено частными страховыми компаниями, не всегда доступными многим гражданам [31].

Последовательным защитником рыночных отношений и либеральных ценностей был один из основателей философии либертарианства Л. фон Мизес. В своей работе «Индивид, рынок и правовое государство» он отмечает: «Рыночная экономика это социальная система разделения труда и частной собственности на средства производства. Каждый действует на свой страх и риск, но действуя, каждый человек имеет в виду скорее потребности других, нежели свои собственные» [32].

Данное высказывание является тезисом об антиэгоизме рыночной системы, т. к. для разработки, производства и реализации продукта необходимо учитывать в первую очередь интересы общества, а не индивидуума. По сути, доход, получаемый предпринимателем в рамках рыночной системы, лишь сопутствует его удачной социально-экономической деятельности. Рыночный поступок индивида, по мнению Л. Мизеса всегда является рациональным.

Для увеличения рационализма в жизни общества и частных лиц нужно ограничение влияния государства на жизнь граждан, оставив за ним только защиту прав и свобод населения. Один из основополагающих тезисов либералов заключается в невмешательстве государства в частную жизнь. Рынок всё отрегулирует и расставит всё по местам. При условии соблюдения всеми членами общества соответствующих законов. Действие законов начнется тогда, когда люди сами получают права. Таким образом, Мизес отрицает перераспределительную функцию государства и считает достаточным соблюдением.

Критике подвергается система перераспределения социализма, поскольку, по мнению Мизеса, способ контроля распределения, при котором количество продукта, получаемого человеком из общественного фонда, сопоставляется с количеством труда, отданного на благо общества, не учитывая качество этого труда. Что ведет за собой невозможность реализации подобного принципа в жизни. Это значит, что Мизес убежден в том, что продукт, равный часу квалифицированного труда не может быть распределен тому, кто отдал обществу

час неквалифицированного труда. То есть социалистический принцип перераспределения экономически не просчитываем, а раз нет расчета, то соответственно, и социалистическая экономика стоит на песчаном фундаменте, непрочна.

В 1944 году выходят две знаковые для мирового социального порядка работы: «Дорога к рабству» Ф.А. фон Хайека и «Великая трансформация» К. Поланьи. Обе эти работы значительное место уделяют вопросу перераспределения.

Ф.А. фон Хайек, представитель австрийской школы, нобелевский лауреат по экономике 1944 года за труд «Дорога к рабству», был учеником Л. фон Мизеса и ярким критиком государственного вмешательства в рынок. Под рабством подразумевается подчинение рынка планированию и государству. Хайек утверждает, что любое вмешательство государства в экономику ведёт к социализму (частному случаю тоталитаризма) [65].

К. Поланьи напротив критикует саморегулирующийся рынок как антисоциальное явление. Описывая процесс социальной трансформации, экономист сфокусировался на том, как «коммодификация труда ведет к деградации культуры и морали людей. Это вызывает стихийную реакцию против рынка, в Англии – рост профсоюзов, движение за сокращение рабочего времени, чартизм, расширение политических прав рабочего класса, новые формы хозяйства – самоуправляемые кооперативы» [42, С. 4].

Также представителем идеи радикального ограничения функции государства можно назвать Мюррея Ротбарда (1926–1995 гг.), представителя австрийской школы, либертарианца и сторонник построения анархического общества на основе свободного рынка. В своей книге «К новой свободе» Ротбард показывает, что «излишнее государственное вмешательство является корнем большинства глобальных кризисных ситуаций» [46, С. 164].

Сторонником модели, наиболее приближенной к чистому рынку, демократическому режиму и либеральной модели социальной политики является Р. Нозик с идеями, представленными в его труде «Анархия, государство и утопия». Он считает, что «присваивая себе перераспределительные функции во имя пресловутой социальной справедливости, государство поступает несправедливо, так как вторгается в область человеческой свободы. Следовательно, «оправдано существование только минимального государства, функции которого ограничены узкими рамками – защита от насилия, воровства, мошенничества, обеспечение соблюдения договоров и т.п.», а любое государство с более широкими полномочиями «нарушает право человека на личную свободу от принуждения к тем или иным действиям и поэтому не имеет оправдания» [36, С. 174].

Таким образом, рассмотрев принцип рыночного распределения, можно сказать, что понятие «распределение» не конкретизировано в рыночной системе.

Обобщая принципы рыночного и социалистического рассмотрения, приходим к выводу, что социалистическое распределение производится централизованно, вертикальным способом, когда присутствует государственная или классовая воля для уравнивания продукта. Рыночное распределение осуществляется разными

способами, индуктивно, «снизу вверх», когда человек создает собственный бюджет посредством своего труда, а одинаковые индивидуальные бюджеты составляют «классовый» или «стратовый» бюджет, уровень дохода. Рыночный принцип основывается на индивидуальных качествах индивидуумов, является более гибким, дифференцированным.

Отметим, что рыночный принцип распределения в крайнем выражении на данный момент не реализуется, т. к. в каждом государстве осуществляется хотя бы минимальная социальная помощь.

Проанализировав взгляды либералов и социалистов на социальную политику, делаем заключение о том, что она у первых это понятие сводится к гражданскому меценатству в худшем случае, и к страховым программам, доступным ограниченному числу граждан, в лучшем. У вторых же оно включено в государственное планирование и экономическое распределение.

Государство и рынок являются главными институтами, обуславливающими возможность проведения социальной политики: рынок производит новый продукт, а государство сдерживает его отрицательное влияние в общественной сфере [38, 160 с.].

Научная разработка и теоретическое обоснование социальной экономики имеет небольшую историю. Во второй половине прошлого века возникли теории, в которых все больше внимания уделялось эффективному решению социальных противоречий и проблем, связанных с повышением народного благосостояния населения. В западной экономической теории стали разрабатываться теории «Народного капитализма», «Государства всеобщего благосостояния», в странах Восточной Европы «Рыночного социализма» и др.

Крупным центром нового либерализма в Европе XX века была немецкая «фрайбургская школа», основанная Вальтером Ойкеном (1891–1950 гг.). Главная идея представителей фрайбургской школы состояла в необходимости перехода общества от традиционного капитализма к «социальному рыночному хозяйству», адекватному новым историческим условиям и логике общественного прогресса. Практически они предлагали третий путь между капитализмом и социализмом.

Концепция фрайбургской школы и в теоретических разработках и в практическом применении основывается на принципе свободной конкуренции. В отличие от своих предшественников, «кейнсианцев», выступающих за активное вмешательство государства в процессы распределения ресурсов, представители фрайбургской школы отстаивают необходимость относительно пассивного государственного регулирования. Главную задачу государства они видели в создании цивилизованных «правил игры», то есть определенного порядка, направляющего частные интересы в русло интересов всего общества.

Теоретические основы социальной экономики были заложены, прежде всего, экономической социологией. И сегодня идеи экономической социологии широко используются в концептуальных построениях социальной экономики. Основателем социологического направления в экономике по праву считается Макс Вебер. Но, как научное направление, экономическая социология стала отождествляться с именами ученых-социологов Т. Парсонса и Н. Смелсера, после

выхода в свет их фундаментальной работы «Экономика и общество». В этой научной работе им удалось преодолеть узкую специализацию предметов различных общественных наук, осуществить успешную попытку анализа экономических и социальных процессов, в их органическом единстве.

Касательно собственно социальной экономики, следует констатировать явную недостаточность публикаций по социальной проблематике. Безусловно, следует выделить учебник Слезингера Г.Э. «Социальная экономика», в котором дана авторская трактовка социальной экономики, как науки, определен предмет ее исследования.

Предметное поле экономической социологии и социальной экономики во многом совпадает, но имеются и существенные различия. Общим является изучение социальных процессов в экономической жизнедеятельности общества. Социология экономической жизни, как наука, разрабатывает социальные подходы к анализу экономики [35, 197 с.]. Объектом социальной экономики выступает промышленность, сельское хозяйство, предпринимательство, трудовая миграция, бедность и благосостояние населения.

Предметом социальной экономики являются социально-экономические отношения между субъектами общества по поводу удовлетворения потребностей населения и роста их благосостояния. В предметное поле социальной экономики входят взаимодействие экономической и социальной составляющей жизни общества, процессы воздействия экономических факторов и условий на развитие социальных механизмов, обратное влияние социальных факторов и условий на экономику. Объектом анализа выступает человек, его потребности, интересы, экономическое и социальное поведение человека.

В институциональном направлении экономической теории обосновывается активная роль политической власти, социальных организаций в создании социально-ориентированной экономики. Социальная переориентация экономики зависит от социально-экономической стратегии государства, системы организации и управления.

Родиной социально-институционального направления экономической мысли, несомненно, является США. Т. Веблен выразил сомнение в том, что рыночный механизм способен самостоятельно обеспечить равновесие в экономике и «гармонию» экономических интересов в обществе. Главный недостаток концепции неоклассиков Т. Веблен усматривал в ограниченности теоретическими моделями микроэкономики и недооценке роли социальных, политических, а также социально-психологических факторов в экономическом развитии общества.

Критическое отношение к неоклассической «экономике» сохранили и более поздние представители институционализма. В 20–30-е гг. XX века об этом высказывались Джон Коммонс и Уэсли Митчелл. В публикациях 60-х гг. Роберта Хейлбронера подчеркивалась мысль, что в условиях современной экономики, где решающее влияние принадлежит крупным и крупнейшим компаниям, все более важную роль в экономическом развитии играют факторы и соображения внерыночного характера. Лидер послевоенного институционализма Джон Гэлбрейт к таким факторам относил научно-технический прогресс,

образование, здравоохранение и другие сферы социальных услуг.

После второй мировой войны получил «второе дыхание» технологический вариант институционализма. Взгляды Веблена подхватил и развил применительно к новым условиям крупный американский экономист Джон Гэлбрейт.

В период научно-технической революции (НТР), считал Дж. Гэлбрейт, новый технологический способ производства влечет за собой коренные перемены в экономической и социальной структуре общества, превращая капитализм в принципиально новую хозяйственную систему, которую он назвал «новым индустриальным обществом».

Основной экономической особенностью индустриального общества, по мнению Гэлбрейта, является усиление влияния крупных корпораций (олигополии) на рынке, установление с их стороны частичного контроля над рыночными ценами.

После Второй Мировой войны социально-институциональная мысль проросла и на европейской почве. Наиболее зрелая такая институциональная теория, нашедшая практическое применение в 50–70-х гг. XX в., была создана французской социологической школой, основателем которой являлся Франсуа Перру (1903–1987 гг.), профессор «Коллеж де Франс», автор популярной книги «Экономика 20 века» (1961 г.).

Задачи послевоенного восстановления экономики, модернизации и реконструкции старых, строительства новых предприятий и целых отраслей производства потребовали активного вмешательства государства в экономическую жизнь общества. Во Франции это выразилось в государственной экономической политике «дирижизма». Ф. Перру и другие представители социологической науки осуществляли теоретическую разработку такой политики, для чего был специально создан национальный Институт прикладных экономических наук.

Ф. Перру и его сторонники смогли создать особую модель экономической политики государства, принципиально отличающуюся как от неоклассических, так и от неокейнсианских программ. Во главу угла своей концепции французская социологическая школа поставила идею «трансформации капитализма» в новую экономическую систему, где механизм свободной конкуренции утрачивает функцию регулятора равновесия, а структура рынка резко преобразуется монополиями.

Одним из главных принципов экономической политики государства социологическая школа объявила «избирательность» или «привилегированных точек» применения силы. По мнению ее представителей, современные новейшие отрасли, такие как тяжелая индустрия, химическая, нефтеперерабатывающая промышленность и т. п. служат моторами, двигателями прогресса в целом, так как они совершенствуют другие отрасли и подготавливают нововведения. Поэтому развитие именно этих отраслей-моторов должно быть объектом государственной экономической поддержки, считали Ф. Перру и его коллеги.

Свидетельством признания и высокой оценки деятельности Ф. Перру и его сторонников явилось то, что рекомендации представителей французской

социологической школы широко использовались правительством Франции при формировании и реализации системы индикативного планирования экономики. Вплоть до 80-х гг. во Франции осуществлялись такие планы (всего их было принято семь).

«Провалы» государства, его низкая эффективность привели к возникновению другого направления институционализма – теории конституционной экономики и общественного выбора. Эти концепции исследованы в работах Дж. Бьюкенена, Д. Мюллера, М. Олсона, Г. Таллока.

Джеймс Бьюкенен, лауреат Нобелевской премии по экономике 1986 г., считает целесообразным, прежде всего, поиск инструментов, связывающих практику политической и правовой деятельности с микроэкономической теорией неоклассиков. Главное, считает он, сформировать такую систему принятия политических решений аналогичной тому, как происходит выбор оптимальных решений в условиях рынка. В применении экономических методов к анализу политических процессов и состоит основная особенность методологии «Теории общественного выбора». Государство должно обеспечивать реализацию общенародного интереса – обеспечивать экономический рост, социальную стабильность, повышение благосостояния. Дж. Бьюкенен в теории конституционной экономики разработал рыночные «правила игры» и настаивал на их конституционном закреплении.

Наконец, следует подчеркнуть вклад еще одного известного ученого в развитии институционализма в последние годы. Им является Гэри Беккер. Этот ученый занимается поиском «экономической составляющей» в ранее считавшихся независимыми сферах человеческих отношений: семье, развитии образования, медицинского обеспечения, формировании норм поведения в обществе, демографических процессах. Согласно его теории, без экономического обоснования или расчета, сегодня не решается ни один социальный вопрос, будь то вопрос о вступлении в брак или рождении ребенка, об инвестициях в человеческий капитал или использовании свободного времени. Экономический расчет лежит, полагает Беккер, и в основе правонарушений, количество которых растет по мере того, как это становится выгодным. Задача государства, в этой связи, состоит в том, чтобы создавать условия, при которых людям было бы выгодно не нарушать закон, дорожить семьей, здоровьем, повышать свой культурный и образовательный уровень, рационально использовать бюджет времени.

Одной из методологических основ социальной экономики служит неоклассическая теория, которую еще называют концепцией «маржинализма». Маржиналисты, при анализе экономических процессов, применяют субъективно-психологический подход. Классическая политэкономия не изучала проблемы личного потребления. Напротив, центром внимания маржинализма стал человек с его потребностями [4, С. 20–24].

В теории маржинализма хозяйственный механизм рассматривается как совокупность рынков, где происходит выбор альтернативных вариантов решения различных проблем. Главный экономический принцип – люди четко определяют

очередность удовлетворения своих потребностей, исходя из располагаемых (ограниченных) доходов. Таким образом, покупая товары и услуги, они действуют наиболее рациональным образом. Производитель, ограниченный своими финансовыми ресурсами, поступает также при приобретении факторов производства, определении производимой товарной номенклатуры. В дальнейшем маржиналистский подход стал широко применяться при разработке и реализации социально-экономических программ.

На рисунке 1 показано место концепции, которую предлагают маржиналисты и место теории предельной полезности в эволюции экономической теории благосостояния.

Методологические основы социальной экономики связаны с теориями благосостояния. Такие проблемы, как содержание понятия общественного блага (общей полезности или пользы); механизм выявления содержания общественного блага; соотношение общего блага и результатов деятельности индивидуумов; влияние на процесс взаимодействия общего и частного институциональной структуры экономической системы являются предметом изучения теории экономики благосостояния. С развитием теории экономики благосостояния (в частности, теории институтов благосостояния) раздвигаются границы ее проблематики, влияющей на методологию и теорию предмета.



Рисунок 1 – Маржиналистская концепция и теория предельной полезности в эволюции экономической теории благосостояния

Родоначальниками теории благосостояния являются А. Смита, А. Маршалл, В. Парето, К. Вексель, А. Пигу.

В своей основной научной работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» А. Смит системно изложил теорию производства и распределения материальных благ на уровне народного хозяйства. А. Смит, судя по названию и содержанию его основной работы, специфику предмета политической экономии видел в исследовании «природы и причин общественного богатства», то есть роста благосостояния населения. По мнению А. Смита политическая экономия выполняет не только позитивную (теоретическую), но и нормативную функцию, направленную на разработку практических рекомендаций для экономической политики государства и отдельных фирм [48, 315 с.].

Научный вклад в экономику благосостояния внес В. Парето со своим принципом оптимальности. Фундаментальные исследования В. Парето были посвящены исследованию критериев и правил оптимальности распределения ресурсов, готовой продукции и иных благ (оптимум Парето); предельных условий максимизации благосостояния; порядковый (ординалистский) подход к измерению полезности; общественной функции благосостояния; контрактной кривой; разделения эффективности и справедливости; закона постоянства профиля экономической стратификации общества [39, С. 58–79].

В конце XIX в. свою теорию благосостояния предложил Г. Сиджвик. Основными идеями его учения являются: в фазах производства и распределения общественные и частные интересы не совпадают; рыночные конкурентные отношения обеспечивают высокую эффективность производства, но не эффективное и справедливое распределение богатства; в условиях рынка для повышения общего уровня общественного благосостояния, необходимы целенаправленные действия государства, направленные на более равномерное распределение доходов.

Теория Г. Сиджвика была развита А. Пигу в его работе «Экономическая теория благосостояния» [40, С. 263–397]. А. Пигу внес существенный вклад в теорию производства и распределения общественных благ. Для общественных товаров (благ) характерны такие свойства, как отсутствие конкуренции при их потреблении и всеобщая доступность. Например, принимая решение по производству какого-то количества товаров, собственники предприятия, которое своими выбросами загрязняют окружающую среду, учитывают только собственные затраты. Издержки по ограничению загрязнения должны нести все члены общества, то есть для достижения социального оптимума должны приниматься во внимание эти внешние издержки. Поэтому, по мнению Пигу, государство должно установить либо налог на товар, либо обложить специальным налогом экономическую деятельность данного предприятия.

А. Пигу также приходит к выводу, что экономическое благосостояние общества зависит от величины национального дохода и способа его распределения. Он научно обосновал необходимость более равномерного (но не уравнительного) распределения доходов, при перераспределении доходов в пользу бедных слоев населения потери для богатых будут менее значимыми, чем

выгода для бедных. Таким образом, в результате перераспределения доходов, общее благосостояние населения страны возрастет.

Во второй половине XX века была разработана теория «Коллективного капитализма». Представители данной теории пришли к выводу, что развитие акционерных обществ, активная перераспределительная политика государства, поддержка и преференции малому бизнесу создают благоприятные условия для уменьшения различий между социальными слоями общества, повышения индивидуального и общественного благосостояния. В конце XX века в связи с достижениями в сфере информационных технологий, возрастанием роли сферы услуг, возникли теории информационного и постиндустриального общества. Авторами концепции новой экономики являются Д. Белл, П. Дракер, М. Кастельс, Й. Масуда, Э. Тоффлер. Эти концепции обогащают социальную экономику, знанием проблем влияния науки и технического прогресса на социальное устройство общества. В современных условиях, именно на основе научно-технического прогресса повышается производительность труда, доходы и качество жизни всего населения страны.

Таким образом, в настоящее время довольно большое количество теорий, гипотез и концепций можно отнести к элементам экономической теории благосостояния, а именно: концепция ожидаемой полезности Дж. Неймана, О. Моргенштерна, теория общественного и индивидуального благосостояния, теория экономической оптимальности В. Парето, теория национального дивиденда А. Пигу, теория ренты потребителей (потребительского излишка) А. Маршалла, теории «фиаско» рынка и государства, концепция функции общественного благосостояния А. Бергсона–П. Самуэльсона, концепция выявленных предпочтений П. Самуэльсона, теория перспективы Д. Канемана–А. Тверски, две теоремы благосостояния (О. Ланге, А. Лернер, К. Эрроу), теория общественного богатства, теория национального богатства в методологии СНС, теория государства благосостояния и социального контроля, теория общественного выбора Дж. М. Бьюкенена, теория групп и группового поведения М. Олсона, теория социального выбора К. Эрроу (рисунок 2).

Основанием классификации теорий благосостояния, с одной стороны, является социальная структура общества как модель социального поведения и устойчивая связь индивидов – классовая, индивидуальная (атомарная), групповая и массовая.

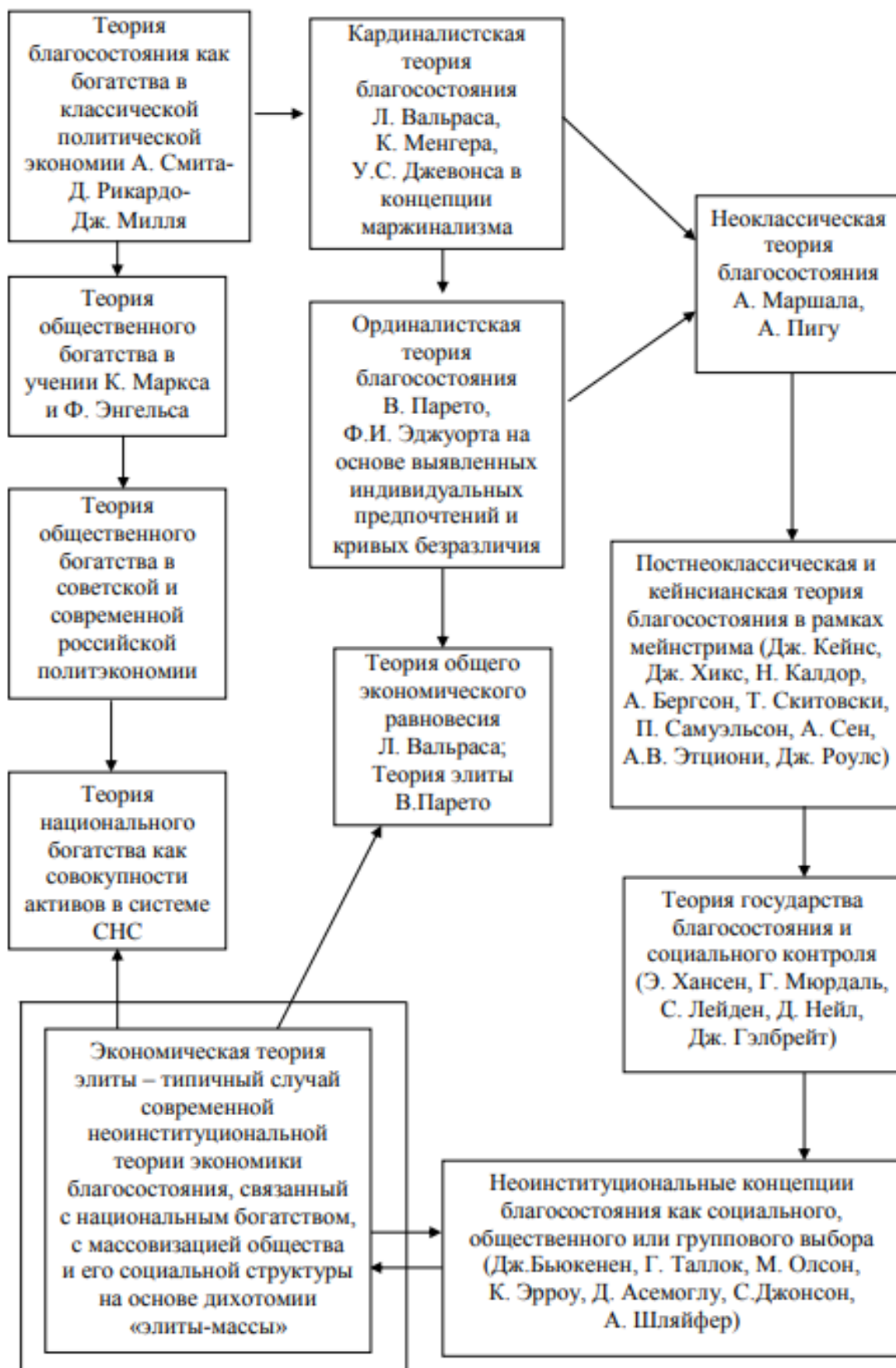


Рисунок 2 – Теории экономики благосостояния

С другой стороны, классификация выявляет институциональные факторы и социально-этические источники развития методологии исследований экономики благосостояния, теоретических инструментов его анализа и эмпирическую основу верификации экономических и социо-экономических моделей, что формирует концептуальную базу государственного планирования, аудита и прогнозирования в этой области.

Таким образом, в настоящее время концепция социального государства, а также концепция социальной ответственности, социального партнерства, идеи социального инвестирования и т. д. отражают идеи социальной экономики.

1.2 Основные направления социальной поддержки малообеспеченных слоев населения в России

Развитие методологии и методики социальной защиты населения РФ характеризует этап развития социальной защиты граждан.

В данном параграфе первой главы рассмотрим теоретические основы понятия социальной защиты малообеспеченного населения РФ, основные функции и методологию.

Социальным обеспечением является форма выражения социальной политики государства, которая направлена на материальное обеспечение определенных категорий граждан за счет средств государственного бюджета и специальных внебюджетных фондов в случае наступления событий, которые признаются значимыми для общества, имеющих цель выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества [53, С. 190–199].

Социальное обеспечение – это форма распределения, которая гарантирует гражданам при наступлении неблагоприятных ситуаций, государственную поддержку в виде пенсий, пособий и социальных услуг.

Социальная защита – это деятельность государства по воплощению в жизнь целей и приоритетных задач социальной политики, по реализации совокупности законодательно закрепленных экономических, правовых и социальных гарантий, которые обеспечивают каждому члену общества соблюдение социальных прав, в том числе, надстойный уровень жизни.

Система социальной защиты более развернута. Социальная защита исходит как от государства, субъектов государства, так и от муниципальных образований, предприятий, специализированных структур (негосударственные пенсионные фонды) и т. д.

Система социальной защиты имеет больший объем, чем система социального обеспечения. Социальная защита охватывает социальное обеспечение, и кроме него может включать другие подсистемы, например, защиту населения от ЧС, обеспечение занятости.

Социальная защита малообеспеченного населения представляет собой определенные виды оказания поддержки (в денежном или натуральном виде) населению РФ, доход которых на одного человека приходится меньше чем установленный прожиточный минимум.

Основная цель социальной защиты малообеспеченного населения заключается в трех основных направлениях.

1. Оказание помощи населению в экстренной ситуации.
2. Устранение абсолютной нищеты (данная ситуация возникает в том случае, если совокупный доход семьи меньше одного прожиточного минимума).
3. Помощь при процессе адаптации к рыночной экономике социально уязвимых групп населения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основным принципом оказания социальной защиты малообеспеченного населения в РФ является обеспеченность прав и свободы, комплексность оказания помощи, адресность (то есть целенаправленность) оказания помощи конкретным людям, семьям, гуманность, справедливость.

На сегодняшний день выделяют два вида направления оказания социальной защиты малообеспеченного населения.

1. Социальное обеспечение.
2. Социальное страхование.

Социальное обеспечение представляет собой определенные меры (экономические, правовые, организационные) которые направлены на минимизацию, полную или частичную компенсацию последствий, которые наступили в силу изменения материального положения граждан РФ.

Социальное страхование представляет собой вид социального обеспечения населения, в том числе и малоимущих граждан. Социальное страхование является обязательным видом страхования. На сегодняшний день реализовываются четыре вида социального страхования [30, С. 264].

1. Пенсионное страхование.
2. Медицинское страхование.
3. Страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний, которые возникают на опасном производстве.
4. Страхование по случаю временной нетрудоспособности.

На основании всего вышесказанного можно сформулировать определение «института органов социальной работы» - это интеграция органов исполнительной власти по социальному обеспечению населения. В данную интеграцию входят следующие государственные учреждения.

1. Пенсионный фонд РФ.
2. ФСС – фонд социального страхования.
3. ФОМС – фонд обязательного медицинского страхования.

Так же важную роль играют такие государственные учреждения как: управления социальной защиты населения и отделы социальной защиты населения. Данные органы исполнительной власти осуществляют деятельность по обеспечению социальной защиты населения, в том числе и малоимущих граждан на муниципальном уровне, то есть на уровне поселков, сел, районов городов. В то время как Пенсионный фонд РФ, ФСС и ФОМС являются региональными учреждениями, то есть в их ведомстве находится управление социальным обеспечением населения всего региона.

Органы социальной работы функционируют на четырех уровнях.

1. Федеральный уровень и уровень субъекта РФ. На данном уровне органы социальной работы выполняют следующие функции:

- 1) социальная помощь семье и детям;
- 2) разработка социальных нормативов;
- 3) медико-социальная экспертиза;
- 4) социальное обслуживание;
- 5) организация обеспечения пособиями;
- 6) организация пенсионного обеспечения и другие.

2. Местный или муниципальный уровень.

Функции социальной работы на этом уровне включают в себя:

- 1) создание базы данных по малоимущему населению;
- 2) оказание адресной помощи малоимущему населению РФ по заявлению;
- 3) прием заявлений от населения на оказание адресной помощи, помощи в денежном или натуральном виде;
- 4) прием заявлений от населения в отношении получения льгот и субсидий как малоимущим гражданам.

Источники финансового обеспечения социального обслуживания:

- 1) средства бюджетов бюджетной системы РФ;
- 2) благотворительные взносы и пожертвования;
- 3) средства получателей социальных услуг при предоставлении социальных услуг за плату или частичную плату;
- 4) доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, которую осуществляют организации социального обслуживания, а также иные не запрещенные законом источники.

Итак, главным направлением государственной политики Российской Федерации принято считать социальное. Деятельность ее направлена на регулирование общественных отношений, а также социальную защиту граждан и удовлетворение их потребностей. Социальная защита в России охватывает все проблемные группы населения, а также помогает предотвратить возникновение трудных жизненных ситуаций.

Государство за счет своих средств стремится снизить разницу в доходах разных групп общества и обеспечить социальную защиту малоимущих. К малообеспеченным слоям граждан относятся пенсионеры, студенты, инвалиды, сироты, матери – одиночки и некоторые другие категории граждан, за исключением асоциальных элементов общества.

Помощь социально незащищенным группам населения государство оказывает при помощи материальных выплат и социального обслуживания.

В качестве границы бедности в России используется величина прожиточного минимума, а граждане, получающие доход ниже этой ступени, попадают под категорию малообеспеченных. Статус «малоимущих» присваивается гражданам после признания этого факта решением органов местного самоуправления с учетом дохода, который приходится на каждого члена семьи, вне зависимости от трудоспособности.

В отношении трудоспособного населения, социальные гарантии должны обеспечивать условия трудовой и деловой активности, защиту прав и свобод наемного работника, нанимателя, а в отношении нетрудоспособного населения – должны создавать условия для его потребления.

В период экономических кризисов проблема обеднения населения возрастает в несколько раз. Кризис приводит к тому, что граждане теряют работу, вследствие этого и происходит резкое падение доходов, и многие оказываются в безвыходном положении.

В связи с этим, можно различать две группы населения: изначально малоимущие, а именно инвалиды, многодетные, пенсионеры, и граждане, которые вошли в эту категорию из-за потери работы, утраты актуальности их профессии или перенасыщенности рынка труда в период экономического кризиса.

Статус «малоимущих» присваивается гражданам после признания этого факта решением органов местного самоуправления с учетом дохода, который приходится на каждого члена семьи, в независимости от трудоспособности [21, С. 16–17].

Получение поддержки от государства требует наличие определенных оснований для этого. Нет таких программ, которые касались бы помощи всем слоям населения. Таким образом, государство выделяет тех, кому действительно требуется помощь. Социальная поддержка малообеспеченных слоев населения требуется потому, что отсутствие финансовых средств приводит к губительным показателям.

Таблица 2 – Терминология

Термин	Обозначение
Малоимущая семья	Это граждане, доход которых официально ниже, чем установленные показатели по минимальному доходу на человека в регионе. В связи с этим они имеют право на получение дополнительной поддержки и установление статуса малоимущих
Социальная помощь	Представляет собой набор услуг от государства, который направлен на сферу постоянной деятельности человека. Это те предметы и услуги, без которых невозможно жить — услуги ЖКХ, проезд на общественном транспорте
Материальная помощь	Выплата, которая предназначается для повышения материальной и финансовой способности граждан. За счет выделяемых средств люди могут приобретать любой вид товаров и оплачивать услуги. Для малоимущих есть варианты поддержки и на взрослых, и на ребенка

Оформить такого рода статус имеют право ограниченное количество граждан. На показатель статуса влияют:

- 1) место проживания;
- 2) минимальный среднедушевой показатель прожиточного уровня на человека;
- 3) размер дохода семьи в среднем за определенный период времени – требуется справка за три последних месяца.

Малоимущей признается вся семья в общем, а не отдельный ее член. Хотя если человек проживает один, то он может оформить себе такой статус тоже. Но в таком случае он будет также считаться семьей.

Малоимущей признается семья, в которой среднедушевой доход по независящим от нее причинам, ниже прожиточного минимума. Прожиточный минимум устанавливается в каждом субъекте РФ, т. е. его размер зависит от места проживания семьи, и соответственно малоимущей будет признаваться семья с разным доходом в зависимости от региона проживания [17, С. 3]. Если же в регионе не установлена величина прожиточного минимума, тогда в расчет принимается величина прожиточного минимума, установленного Правительством РФ.

Величина прожиточного минимума (ВПМ) в РФ показана в таблице 3.

Таблица 3 – Величина прожиточного минимума в РФ (по состоянию на 28 февраля 2018 года, рублей в месяц)

Период, за который установлен ВПМ	Все население	В том числе по социально-демографическим группам:			Нормативно-правовой акт, устанавливающий ВПМ
		трудоспособное население	пенсионеры	дети	
IV кв. 2017 г.	9786	10573	8078	9603	Проект Приказа Минтруда РФ
III кв. 2017 г.	10 328	11 160	8496	10 181	Постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2017 г. № 1490

Величина прожиточного минимума по регионам представлена в приложении А.

Информация о количестве людей, живущих в РФ с доходами ниже прожиточного минимума с 2008 по 2016 гг. по данным Министерства труда и социального развития показана в таблице 4.

Таблица 4 – Население России с доходами ниже прожиточного минимума с 2008 по 2016 гг.

Год	Млн. чел	% населения	Величина прожиточного минимума на душу населения, руб.
2012	15,4	10,7	6510
2013	15,5	10,8	7306
2014	16,1	11,2	8050
2015	19,2	13,3	9701
2016	22,7	15,6	9828

Правовой базой для реализации государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения на федеральном уровне являются:

- 1) № 178–ФЗ «О государственной социальной помощи» [57];
- 2) № 44–ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» [58];

3) Постановление Правительства РФ № 512 «О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи... для оказания им государственной социальной помощи» [59].

В плане регионального законодательства также действуют определенные законодательные нормы. К примеру, в Санкт-Петербурге стоит использовать Закон СПб № 728-132 «Социальный кодекс СПб».

Существенные положения размещены и в Постановлении Правительства СПб № 595 «О реализации главы 33-2 Государственная социальная помощь Закона СПб Социальный кодекс СПб» [60].

В данной области действует понятие среднедушевого дохода на члена семьи. Его необходимо учитывать для оформления пособия. Поскольку исходя из количества средств, выделяемых на человека, и происходит возможность получения статуса малоимущего.

Так, необходимо ориентироваться в тех показателях минимального дохода, который характерен для определенной местности. Получение пособия в разных регионах проводится по стандартной схеме. Она предполагает обязательный сбор документов и осуществление их проверки.

В России существуют разные варианты субсидии для малоимущих граждан. Основное деление происходит по уровню деления льгот. Так, основной набор помощи проводится по линии государства – на федеральном уровне (рисунок 3).



Рисунок 3 – Виды социальной поддержки малообеспеченных семей

Социальное обеспечение населения в России проводится по четырем основным направлениям.

1. Социальная защита детей, детства и отрочества. Данная тенденция основывается на Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», принятым 24 июля 1998 года [59]. В этом Федеральном законе даются определения ребенка, социальной адаптации и реабилитации

детей и т.д.

Среди большого количества направлений в социальной защите несовершеннолетних граждан главной является работа с детьми и подростками, имеющими проблемы с социальной адаптацией, характеризующимися противоправным поведением, употреблением наркотиков, алкоголя и т. д.

2. Правовой основой социальной защиты трудоспособных граждан являются Конституция РФ [23], Федеральный закон «Об основах охраны труда в Российской Федерации» и других законах и нормативно-правовых актах Российской Федерации и ее субъектов.

3. Социальная защита нетрудоспособных граждан. Это направление занимается защитой прав и интересов, инвалидов, граждан пожилого возраста. Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов основано на деятельности по удовлетворению их потребностей. То есть заключается в предоставлении такого вида услуг, как:

- 1) уход;
- 2) содействие в получении правовой, медицинской, социальной помощи;
- 3) организация питания;
- 4) содействие в трудоустройстве;
- 5) профессиональная подготовка и переподготовка и т. д.

4. Одним из направлений социальной политики государства является сохранение института семьи, в рамках которого проводятся мероприятия, способствующие созданию и сохранению семьи. Данное направление является самым развивающимся направлением социальной защиты, т. к. именно семья является индикатором всех социальных проблем нынешнего общества [51, 488 с.].

Таким образом, малоимущим семьям оказывает следующая социальная поддержка:

- 1) юридическая помощь – оказание консультаций по защите прав человека, ребенка;
- 2) психологическая помощь – оказание консультаций психолога по каким-либо назначениям;
- 3) педагогическая помощь – предоставление дополнительного образования или льготы при поступлении в учебные заведения.

Для детей социальная помощь оказывается по следующим направлениям [33, 496 с.]:

- 1) обеспечение товарами – оказание социальной помощи в натуральном виде (товары первой необходимости, школьные принадлежности, питание и т. д.);
- 2) трудовые, налоговые и жилищные послабления – предоставление налоговых вычетов, налоговых льгот, обеспечение социальным жильем в порядке очереди малоимущих граждан.

Для пенсионеров так же осуществляется оказание социальной помощи:

- 1) послабления в сфере ЖКХ, в налоговой сфере – льготы и субсидии по оплате ЖКХ, налоговые льготы по налогам на имущество;
- 2) льготный проезд в общественном социальном транспорте.

Рассмотрим процесс получения помощи в рамках социального обеспечения и

защиты малоимущего населения РФ. По данным Росстата на сегодняшний день в РФ официально оформленных в статусе малоимущих больше чем 22 млн. человек. Это около 15 % от всей численности населения РФ.

На сегодняшний день нет фиксированных размеров оказания социальной помощи малоимущим гражданам на федеральном уровне. Объем оказанной помощи напрямую зависит от дохода обратившихся за помощью граждан или семьи. Рассмотрим основные условия предоставления социальной помощи:

- 1) $\frac{1}{2}$ от объема прожиточного минимума один раз в год – эта сумма малоимущим предоставляется один раз в год;
- 2) государственные субсидии учащимся студентам ВУЗов и СУЗов, а так же аспирантам, докторам ВУЗов;
- 3) областная стипендия студентам составляет 1776 руб. –ежемесячно;
- 4) предоставление субсидии на оплату коммунальных услуг – данный вид помощи рассматривается в индивидуальном порядке, средняя величина 40 % от объём сумм за услуги ЖКХ.

Теперь перейдем к алгоритму получения социальной помощи на территории РФ. Он представлен на рисунке 4.

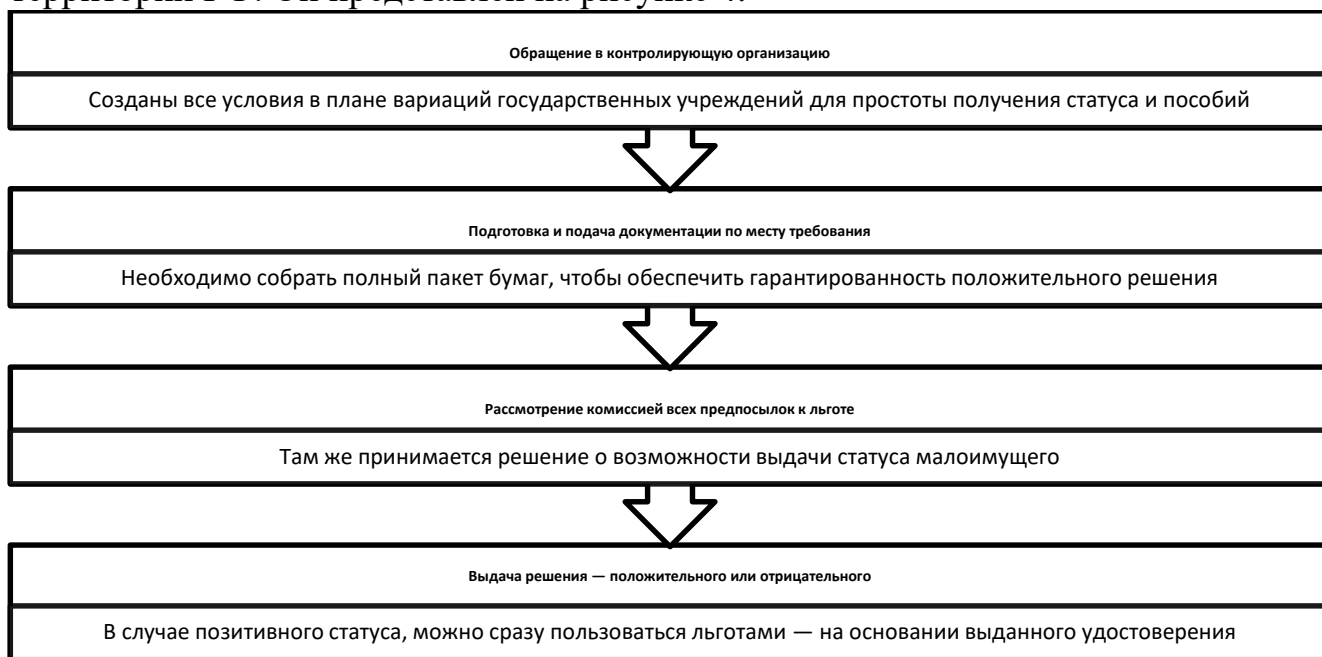


Рисунок 4 – Алгоритм получения социальной помощи на территории РФ

Для обращения в специализированные органы по получению социальной помощи и статуса малоимущего необходимо предоставить следующие документы [29, 276 с.]:

- 1) справки о доходах на всех членов семьи;
- 2) справку о составе семьи;
- 3) паспортные данные по каждому члену семьи и данные свидетельства о рождении тех членов семьи, кому нет 14 лет;
- 4) заявление, написанное по образцу (образец заявления можно взять на официальном сайте управления социальной защиты населения в интересующем регионе или обратившись в данный орган власти лично).

Таким образом, на основании всего вышеизложенного можно сделать вывод, что социальное обеспечение малоимущих граждан является важным направлением в стратегии РФ в отношении социально-экономического развития. Малообеспеченные граждане являются самым незащищённым слоем населения и с целью поднятия их уровня жизни проводится работа государственными органами исполнительной власти в отношении обеспечения малоимущих граждан.

1.3 Зарубежный опыт социальной поддержки малоимущих граждан

За рубежом признаны и применяются на практике две основных модели социальной поддержки.

1. Универсализм – модель предоставления социальных пособий всем гражданам/резидентам/домохозяйствам без каких-либо ограничений при возникновении рисков и без оценки их доходов и/или их материального состояния.

2. Целеполагание (в английском языке – *targeting*) – модель предоставления социальных пособий гражданам/резидентам/домохозяйствам на основе оценки их доходов и/или материального состояния, при условии, что значения оцениваемых показателей находятся ниже определенного установленного законом уровня. В Российской Федерации данная модель именуется «принципом адресной социальной поддержки».

Модели социальной поддержки реализуются посредством предоставления соответствующих видов пособий:

- 1) универсальные пособия;
- 2) целевые пособия.

Помимо пособий социальная поддержка в зарубежных странах осуществляется путем предоставления различного рода налоговых льгот.

В рамках социальной поддержки через систему налогообложения используются такие механизмы, как налоговый оклад и налоговый кредит. Налоговый оклад – сумма налога, уплачиваемая налогоплательщиком с одного объекта налогообложения (один из элементов налогообложения); налоговый кредит – разновидность налоговой льготы, направленная на уменьшение налоговой ставки или окладной суммы. Предоставляется в различных формах, в т. ч. в виде скидки к подлежащему к уплате доходу либо в виде суммы, вычитаемой из подлежащего к уплате налога, как правило, в связи с тем, что налог уже был уплачен на один из элементов налоговой базы.

Говоря о моделях социальной поддержки, следует отметить отсутствие международных актов, регламентирующих используемую терминологию, цели, формы и условия ее предоставления.

Относительно целевых мер социальной поддержки учитываются нормы двух международных актов – Конвенции МОТ № 102 и Европейского кодекса социального обеспечения (пересмотренного), устанавливающие, что размер пособий определяется с учетом других/иных средств получателей, что

предполагает оценку этих средств.

На фоне межстрановых различий, согласно публикациям в зарубежных источниках, выделяют три основные цели применения модели целеполагания социальной поддержки [28, С. 165].

1. Обеспечение эффективного использования общественных ресурсов в условиях бюджетных ограничений.

2. Максимизация достижения результатов в сокращении/преодолении бедности, достижении социального равенства.

3. Обеспечение поддержки электората.

Данная модель, предполагающая оценку потенциала индивидуума/семьи и его соответствие установленным национальным законодательством требованиям, реализуется в зарубежных странах посредством различных методов, включающих:

- 1) метод оценки средств (meanstesting);
- 2) метод балльной оценки (проху means testing);
- 3) метод категориальной оценки (categoricaltargeting);
- 4) метод оценки местным сообществом (community-basedmethod);
- 5) метод географической оценки (geographictargeting);
- 6) метод демографической оценки (demographictargeting);
- 7) метод самооценки/самоидентификации (self-targeting).

В рамках данной модели за рубежом предоставляются различные виды пособий социальной помощи, в том числе:

- 1) пособия по безработице (Финляндия);
- 2) пенсии по старости (Дания, Швеция, Норвегия);
- 3) пенсии по инвалидности;
- 4) пособия в связи с болезнью;
- 5) семейные пособия (Великобритания и др.);
- 6) долговременная социальная помощь пожилым, одиноким и др.

Виды пособий, предоставляемых в рамках модели целеполагания социальной поддержки, условия их предоставления и размеры в зарубежных странах различаются и определяются национальным законодательством, с учетом влияния наступления тех или иных социальных рисков на уровень материального положения индивидуумов/семей.

Термин «социальная защита» впервые нашел свое отражение в законе о социальной защите, принятом в 1935 году в США. Обзор современной внутренней политики США показал, важное место в ней занимает социальная сфера, основой которой является личная ответственность человека за свое благополучие [11, С. 94–106].

Понятие «прожиточный минимум», используемый в Российской Федерации, в США не применяется. Однако у них есть термин «потребительская корзина», не зависящий, правда, от уровня заработной платы. Данные Международного валютного фонда (МВФ) говорят, что сегодня каждый седьмой американец беден, а 75 % – должники, что усложняет их положение в это экономически нестабильное время. Также отрицательным является тот факт, что доходы

женщин значительно меньше доходов мужчин (по данным Бюро переписи населения США заработная плата женщин почти в 1,3 раза меньше, чем у мужчин). Доходы 20 % самых обеспеченных жителей – в 7,93 раза больше заработка 20 % самых бедных.

Рамки социального благополучия малообеспеченного населения были раздвинуты правительством Соединенных Штатов Америки способом косвенного регулирования в последнее время, таким образом было достигнуто экономически выгодное для работодателей расширение спектра оказания социальных услуг трудоспособным и нетрудоспособным гражданам. В первую очередь используются такие меры как налоговые льготы, бонусы, роялти и транши. Особую роль при этом имеет государственное социальное страхование (пенсионное, на случай безработицы, производственного и бытового травматизма).

Большое количество программ адресной социальной помощи в США существуют сегодня. Их задача частично или полностью покрыть недостаток средств для удовлетворения минимума потребностей семей. Продовольственная помощь – это одно из направлений таких программ, состоит из выдачи талонов. Такие талоны выдаются пожилым людям, инвалидам, бездомным, мигрантам и другим уязвимым категориям граждан. Более 50 % получателей талонов – семьи с детьми, охваченные временной помощью нуждающимся семьям (ВПНС). Программа находится в подчинении Службы продовольствия и питания Министерства сельского хозяйства США и реализуется через местные центры социальной помощи и систему продовольственных банков и рынков. Федеральное правительство покрывает за счет бюджета полную стоимость продовольственных талонов, а административные расходы делит с администрацией штатов. Граждане, не имеющие доходов, получают талоны на всю сумму, обеспечивающую адекватную диету. Семьи, имеющие доходы, получают талоны, стоимость которых покрывает часть общей суммы, затрачиваемой на питание. Минимальная стоимость талона на месяц – 10 долларов [10, С. 35–52].

По данным на конец 2015 г. более 120 млн. жителей ЕС проживают на грани бедности или отчужденности, при этом в некоторых странах в таком положении пребывает более 40 % населения (рисунок 5).

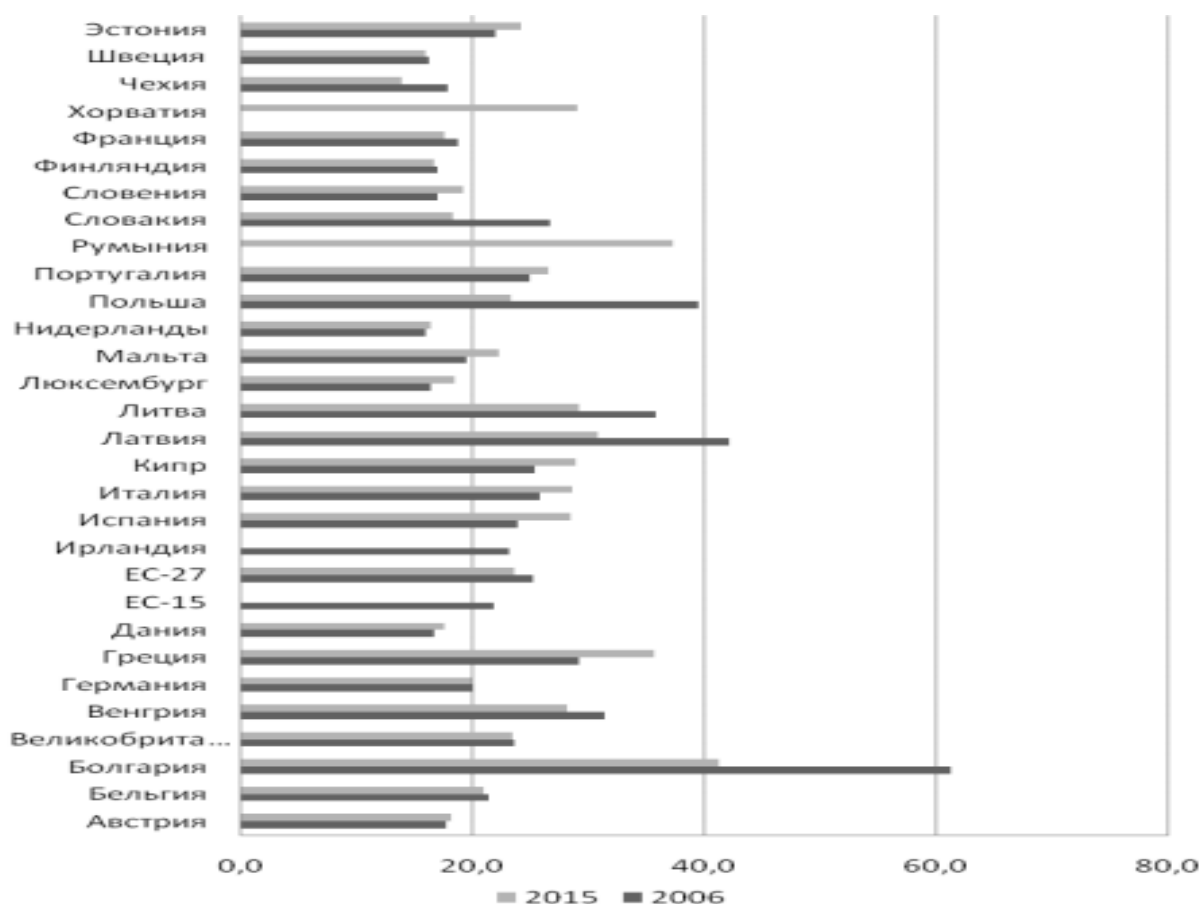


Рисунок 5 – Доля населения, находящаяся на грани бедности или социального отчуждения (2006 и 2015 гг.), %

В стратегии «Европа 2020» зафиксирована цель сокращения этой категории на 20 млн. человек. Наднациональные власти популяризируют успешные инструменты социальной политики (для этого была создана специальная Европейская платформа против бедности), активно привлекают к обсуждению данной проблемы релевантных стейкхолдеров (например, НКО) и т. д. Также была разработана дорожная карта по социальным инвестициям.

Применение модели целеполагания социальной поддержки позволяет, судя по материалам иностранных источников, добиться определенных позитивных результатов в борьбе с бедностью, в преодолении бездомности, в возвращении в занятость, в содействии семьям.

При этом структура расходов на ту или иную модель социальной поддержки практически не связана с уровнями бедности в исследуемых странах (рисунок 6).

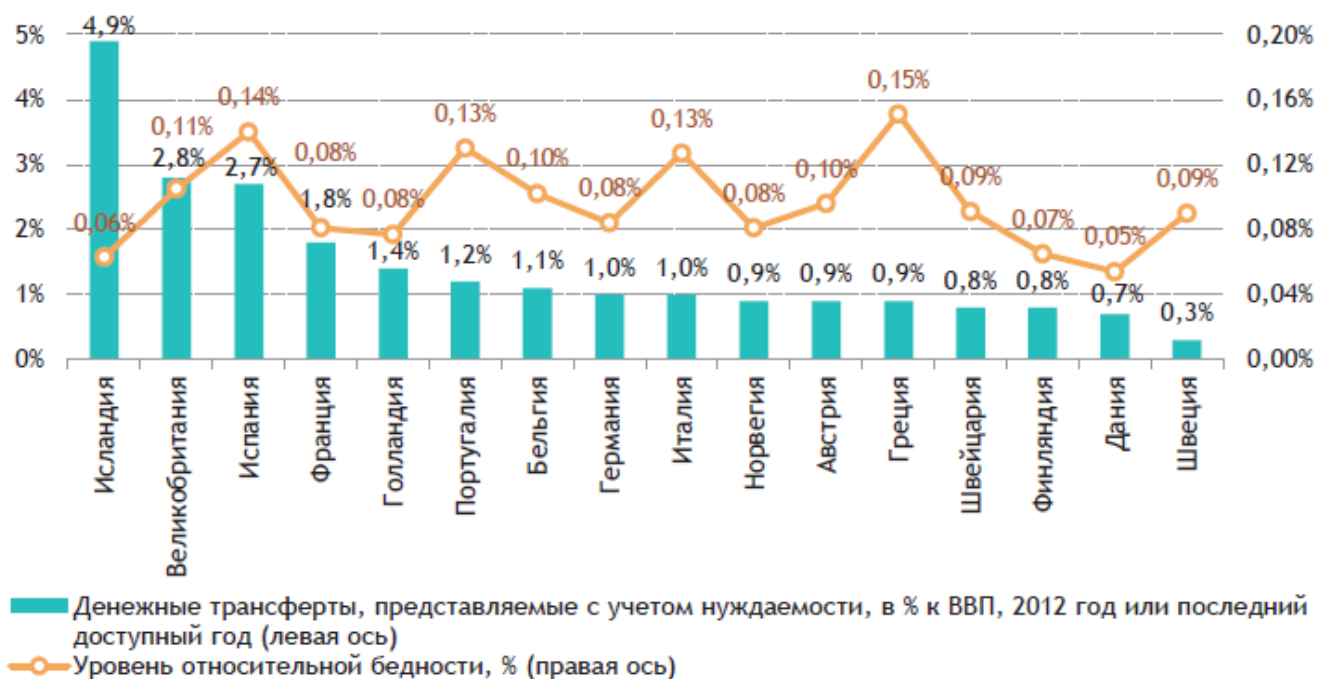


Рисунок 6 – Соотношение показателей доли в ВВП денежных трансфертов, предоставляемых с учетом нуждаемости, и показателей относительной бедности в зарубежных странах (последний доступный год)

Размеры денежных трансфертов, предоставляемых в рамках социальной поддержки в расчете на одного жителя, в рассматриваемой группе европейских стран ОЭСР существенно различаются – от 271,9 евро в месяц в Испании до 765,5 евро в Норвегии, при среднем размере по группе стран 462,5 евро. Наблюдаемые различия отражают дифференциацию как экономических потенциалов и бюджетных возможностей государств, так и проводимой ими политики социального обеспечения. При этом следует учитывать, что, судя по зарубежным источникам, эффективность социальной поддержки, особенно в рамках модели целеполагания, оказывается тем выше, чем существеннее ее размеры в денежном выражении.

Социальная поддержка в зарубежных странах, базирующаяся на модели целеполагания, ориентирована главным образом на население трудоспособного возраста (таблица 5).

Таблица 5 – Структура получателей денежных трансфертов в рамках мер социальной поддержки, предоставляемых с учетом нуждаемости в ряде стран ОЭСР

Страны	Структура получателей денежных трансфертов, представляемых с учетом нуждаемости, в %		Удельный вес лиц пенсионного возраста и старше в населении, %
	Лица пенсионного возраста и старше	Лица в возрасте 15–64 года	
Исландия	42	57	12,654
Великобритания	20	79	16,300
Испания	42	57	17,391

Окончание таблицы 5

Страны	Структура получателей денежных трансфертов, представляемых с учетом нуждаемости, в %		Удельный вес лиц пенсионного возраста и старше в населении, %
	Лица пенсионного возраста и старше	Лица в возрасте 15–64 года	
Франция	30	69	17,424
Голландия	2	98	16,335
Португалия	22	79	19,112
Бельгия	12	89	17,654
Германия	2	98	21,301
Италия	28	73	20,718
Норвегия	58	43	15,621
Австрия	27	72	17,847
Греция	44	55	19,710
Швейцария	19	83	17,180
Финляндия	0	100	18,652
Дания	0	100	17,797
Швеция	4	95	17,280

Доля трансфертов, ориентированных на пожилое население, как правило, ниже. Вместе с тем в ряде стран – Норвегии, Исландии и Испании – большая часть денежных трансфертов в рамках социальной поддержки направляется именно пожилым гражданам. При этом, как видно из рисунка 7, доля трансфертов, направляемых пожилым, не связана с долей в населении.

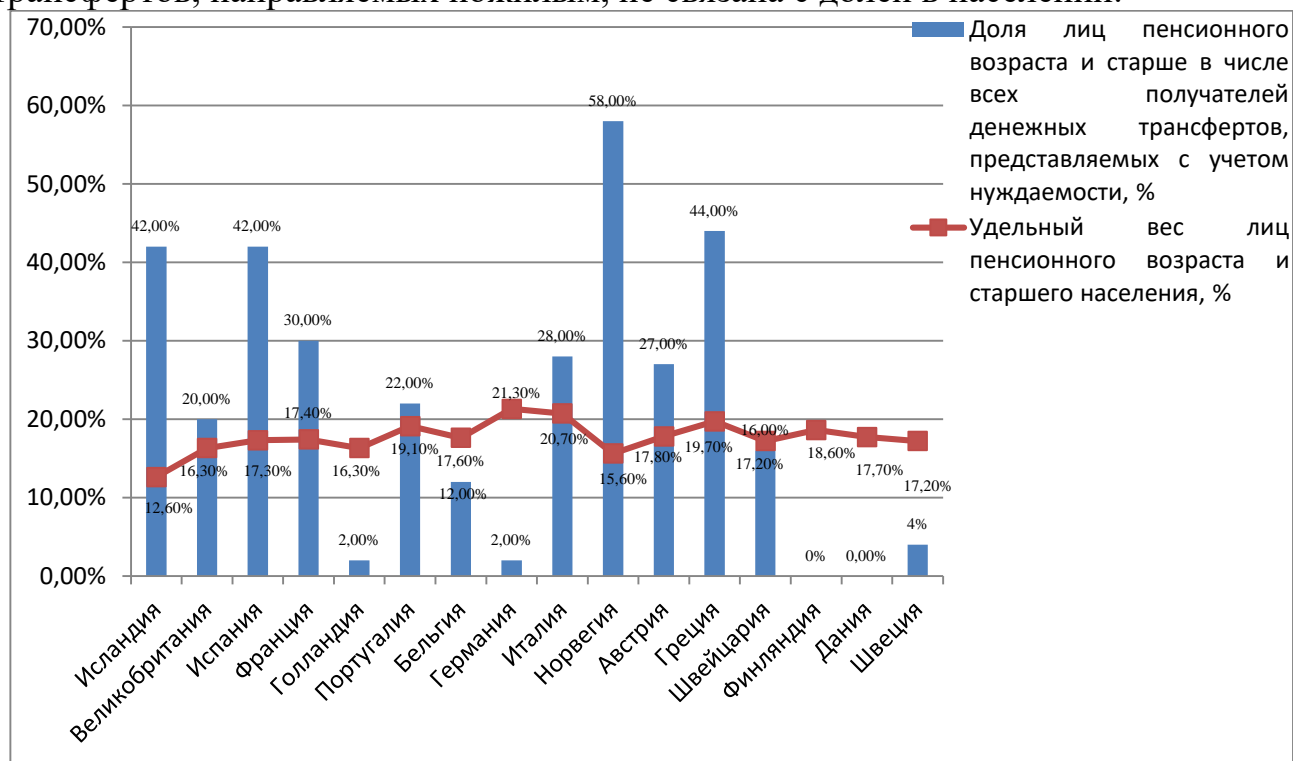


Рисунок 7 – Доля лиц пенсионного возраста (и старше) в общей численности населения и в числе получателей денежных трансфертов в отдельных странах

Отсутствие такой связи может быть обусловлено различиями приоритетов национальных политик социальной защиты, проявляющимися либо в преимущественной ориентации на какую-то конкретную целевую группу населения (в данном случае – по возрастному критерию), либо ориентированной на все население страны.

Роль трансфертов социальной поддержки в доходах населения также различается при межстрановых сравнениях, причем весьма существенно (таблица 6).

Таблица 6 – Удельный вес трансфертов социальной поддержки в располагаемых доходах и уровень относительной бедности в ряде европейских стран, %

Страны	Удельный вес трансфертов социальной поддержки в располагаемых доходах населения, %	Уровень относительной бедности, %
Греция	40,0	0,151
Италия	35,8	0,127
Австрия	34,6	0,096
Португалия	32,6	0,130
Испания	30,1	0,140
Бельгия	29,2	0,102
Германия	26,4	0,084
Дания	25,3	0,054
Швеция	24,5	0,090
Исландия	22,5	0,063
Норвегия	21,6	0,081
Швейцария	15,4	0,091
Голландия	14,8	0,077
Финляндия	10,7	0,065
Франция	10,0	0,081

Показатели, характеризующие долю трансфертов социальной поддержки в располагаемых доходах населения, и уровни относительной бедности в рассматриваемой группе европейских стран достаточно тесно связаны, причем эта связь носит прямой характер (рисунок 8).

Выявленная связь может рассматриваться как свидетельство достаточно корректного определения размеров трансфертов социальной поддержки, необходимых для поддержки доходов населения в интересах снижения уровня бедности. Однако такие результаты достигаются, как отмечалось выше, путем четкой и оперативной организации учета доходов и расходов населения, и определения размеров трансфертов социальной поддержки, необходимых и достаточных для воздействия на уровень бедности.

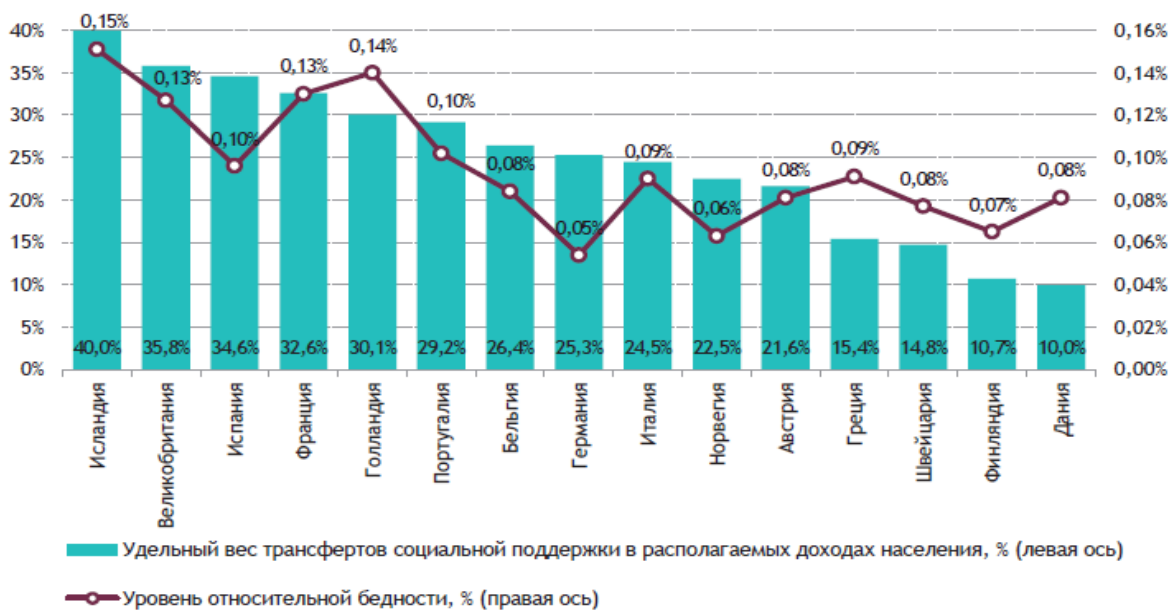


Рисунок 8 – Соотношение уровня относительной бедности и доли трансфертов социальной поддержки в располагаемых доходах населения в ряде европейских стран

Значительный интерес представляет зарубежный опыт социальной поддержки населения посредством не только пособий, но также путем применения особых налоговых режимов в отношении целевых групп населения. В странах ОЭСР применяются прямые налоги на государственные социальные пособия. Прямое налогообложение доходов от государственных социальных пособий незначительно и/или составляет менее 1 % ВВП приблизительно для трети стран членов ОЭСР. Иной пример – Дания и Швеция, где возврат средств государственных социальных трансфертов в форме прямого налогообложения составляет приблизительно 4 % ВВП. В ряде стран ОЭСР пособия полным семьям с детьми вообще не облагаются налогами (Германия, США), в других – используется дифференцированный подход, при котором одни виды пособий облагаются налогами, другие виды не подлежат налогообложению. Так, во Франции облагаются налогами на определенных условиях материальная помощь при рождении ребенка, пособие по беременности и родам, пособие на отпуск по отцовству; не облагается налогом пособие на время отпуска по уходу за ребенком. В Великобритании не облагается налогом пособие по беременности и родам, облагаются – материальная помощь при рождении ребенка, а также пособие на отпуск по отцовству.

Косвенные налоги на государственные социальные пособия. Размер дохода от пособий, возвращаемых государством путем налогов на потребление, в европейских странах (особенно в Дании) гораздо выше, чем в Австралии, Канаде и особенно в Японии, Корее, Мексике и США, где размер косвенных налогов на доход от пособий существенно ниже;

Социальные налоговые льготы. Такие льготы в целом ниже всего в странах с относительно высокими прямыми налоговыми сборами, включая Данию, Финляндию, Исландию, Люксембург и Швецию, и их размер также невелик в

Австрии (где льготы для семей, предоставляемые через налоговую систему, выплачиваются в денежной форме), Новой Зеландии, Норвегии, Польше, Словакии и Турции. Налоговые льготы, по форме схожие с денежными пособиями, составляют 1,0 % ВВП в Канаде, Франции, Германии и Португалии. В Великобритании для одиноких родителей, работающих больше 16 часов в неделю, предусмотрено уменьшение налогового оклада по подоходному налогу. К другим льготам добавляется 1770 фунтов стерлингов перед выполнением налоговых вычетов. При размере валового дохода 6420 фунтов стерлингов общая сумма налогового оклада уменьшается на 39 %.

Социальные налоговые кредиты. Система налоговых кредитов широко распространена в США, Германии и Великобритании и применяется с целью снижения суммы государственных налогов при наличии у налогоплательщика на иждивении ребенка, либо для компенсации до 30 % суммы расходов на оплату надомных социальных услуг, предоставляемых ребенку в детском учреждении или на дому; либо в случае усыновления ребенка.

Выводы по разделу 1

Применение различных механизмов налогообложения в качестве инструмента социальной поддержки представляется весьма перспективным и эффективным, поскольку позволяет, при прочих равных условиях, минимизировать издержки, присущие как универсальной, так и избирательной модели, при этом направлять бюджетные средства для оказания помощи реально нуждающимся целевым группам населения или отдельным гражданам/семьям. Особо привлекательным является то, что использование механизмов налогообложения стимулирует легальную занятость бенефициаров и открытость информации об их доходах, что позволяет минимизировать административные издержки.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в зарубежных странах в рамках национальных систем социального обеспечения, наряду с социальным страхованием, используются две модели социальной поддержки населения – модель универсализма и модель целеполагания, а также различные методы их реализации.

Зарубежный опыт позволяет сделать вывод о наличии определенных как позитивных, так и негативных сторон у каждой модели социальной поддержки и присущих им издержек.

2 АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОДДЕРЖКЕ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Анализ системы мер государственной поддержки малообеспеченных слоев населения

С целью проведения исследования реализации государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в России проанализируем ситуацию в муниципальных образованиях с градообразующими предприятиями, как существенная часть населения России проживает в городах с подобными социально-экономическими характеристиками.

1. Город Аша в Челябинской области.
2. Город Усть-Илимск в Иркутской области.
3. Город Новокузнецк Кемеровская область.

Город Аша находится в Челябинской области и является административным центром Ашинского района.

По данным с официального сайта города Аша и Ашинского района численность население города Аша составляет 32 313 человек.

Город Усть-Илимск находится в Иркутской области и является административным центром Усть-Илимского района.

По данным с официального сайта города Усть-Илимск и Усть-Илимского района численность составляет 85 455 человек.

Город Новокузнецк находится в Кемеровской области и является административным центром Новокузнецкого района.

По данным с официального сайта города Новокузнецк и Новокузнецкого района численность население города Новокузнецка составляет 552 455 человек.

В исследуемых городах социальное обеспечение и оказание поддержки малообеспеченным слоям населения осуществляется подразделением администрации муниципального образования, система мер поддержки малообеспеченных слоев населения заключается в оказание помощи в денежном и натуральном виде. Все виды поддержки оказываются на основании федерального и регионального законодательства, действующего в данном направлении.

Проведем анализ статистических данных в отношении системы мер государственной поддержки малообеспеченных слоев населения в городах Аша, Усть-Илимск, Новокузнецк.

С целью выявления численности малообеспеченного населения исследуемых городов проведем анализ уровня безработицы.

Таблица 7 – Уровень безработицы в городах Аша, Усть-Илимск, Новокузнецк в динамике за три последних года, %

Город Отчетный период	Аша	Усть-Илимск	Новокузнецк
2015	3,7	0,79	1,4

Окончание таблицы 7

Город Отчетный период	Аша	Усть-Илимск	Новокузнецк
2016	3,8	0,80	1,2
2017	3,9	0,81	0,9

На основании приведенных данных в таблице 7 можно сделать вывод о том, что уровень безработицы в исследуемых городах снижается, что приводит к повышению доходов населения – уменьшается уровень безработицы, то есть снижается численность людей без доходов или с минимальным доходом в качестве пособия от Центра занятости.

Далее для сравнительного анализа приведем данные с официального сайта Росстата РФ по уровню безработицы по Иркутской, Кемеровской и Челябинской областям [55].

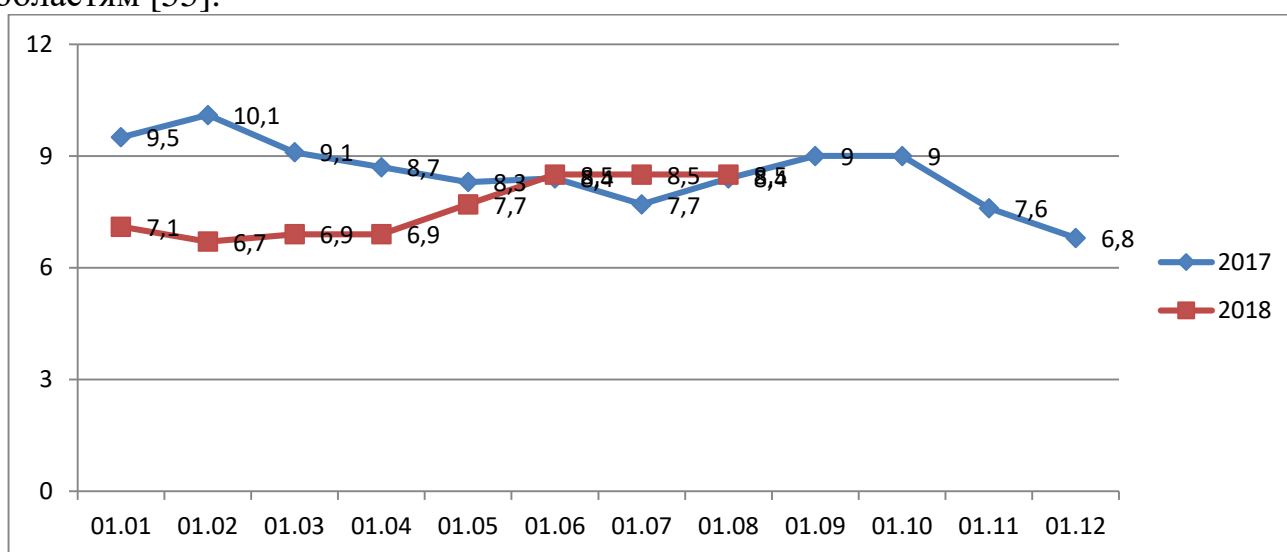


Рисунок 9 – Уровень регистрируемой безработицы по Иркутской области, %

По данным, представленным на рисунке 9, делаем вывод о том, что уровень безработицы за последние два года (2017–текущий 2018) вырос. Так 2017 год закончился на том, что уровень безработицы был равен 6,8 %. На текущий момент (август 2018 года – более поздних данных нет) уровень безработицы в Иркутской области равен 8,5 %. Таким образом, уровень безработицы вырос на 1,7 %.

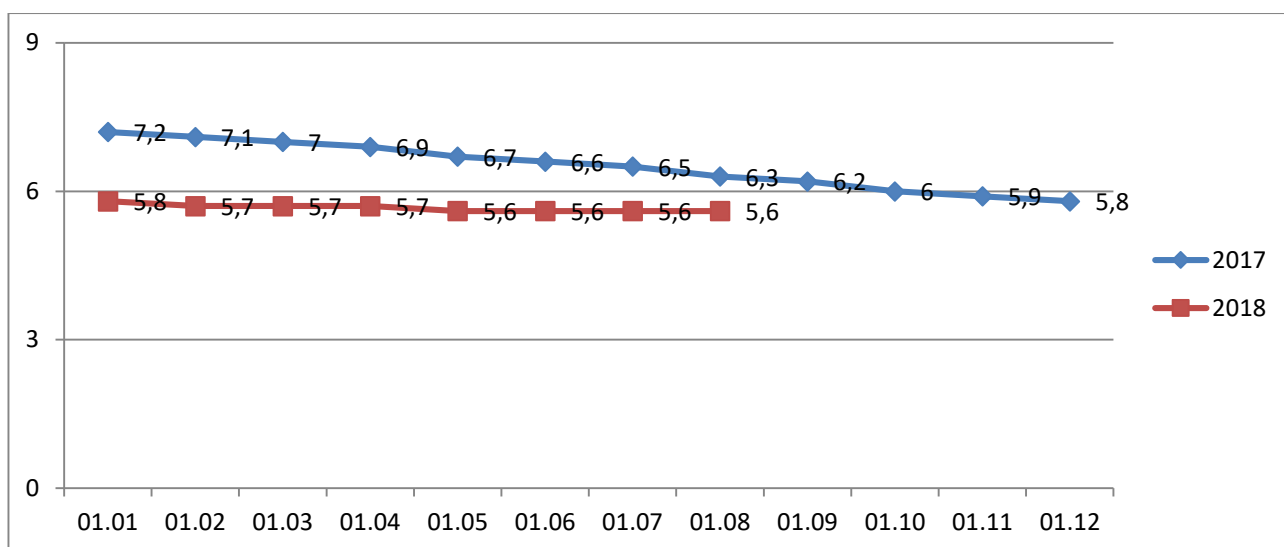


Рисунок 10 – Уровень регистрируемой безработицы в Челябинской области, %

По данным представленного рисунка 10 можно сделать вывод, что уровень безработицы за последние два года (2017–текущий 2018) снизился. Так 2017 год закончился на том, что уровень безработицы был равен 5,8 %. На момент август 2018 года уровень безработицы в Челябинской области равен 5,6 %. Таким образом, уровень безработицы снизился на 0,2 %.

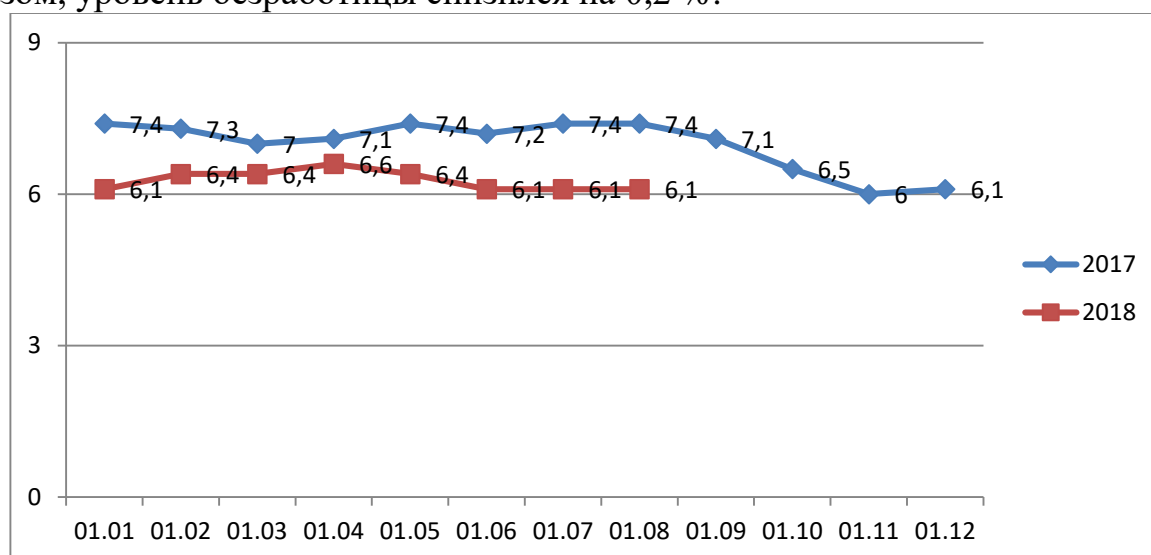


Рисунок 11– Уровень регистрируемой безработицы в Кемеровской области, %

По данным представленного рисунка 11 можно сделать вывод, что уровень безработицы за последние два года (2017–текущий 2018) находится на примерно одном и том же уровне. Так 2017 год закончился на том, что уровень безработицы был равен 6,1 %. На текущий момент (август 2018 года – более поздних данных нет) уровень безработицы в Кемеровской области равен 6,1 %. Таким образом, уровень безработицы изменялся по месяцам, но по итоговым данным остался на прежнем уровне – 6,1 %.

Уровень безработицы является основополагающим фактором, который оказывает влияние на доходы населения исследуемых регионов и городов – уменьшается уровень безработицы, то есть снижается численность людей без доходов или с минимальным доходом в качестве пособия от Центра занятости.

Поэтому на основании проведенного анализа по уровню безработицы в Иркутской, Челябинской и Кемеровской областях можно сделать вывод, что в Иркутской области доходы населения снизились- то есть малоимущего населения (без дохода или с минимальным доходом) стало больше. В Челябинской области наблюдается ситуация с точностью до наоборот Иркутской области: в Челябинской области уровень безработицы снизился, то есть увеличился уровень занятости населения, то есть того населения, которые получает доходы. Следовательно, в Челябинской области численность малоимущего населения снизилась. В Кемеровской области уровень безработицы остался на прежнем уровне, следовательно, численность малоимущего населения не изменилась.

Таблица 8 – Среднедушевые доходы населения в городах Аша, Усть-Илимск, Новокузнецк в динамике за три последних года, руб.

Город Отчетный период	Челябинская область	Иркутская область	Кемеровская область
2015	24578	22445	21827
2016	23473	22268	21263
2017	23261	22412	21910

К малообеспеченным слоям населения относятся граждане, доход которых ниже прожиточного минимума, установленного в данном субъекте РФ.

Прожиточный минимум установлен в исследуемых городах представлен в таблице 9.

Таблица 9 – Прожиточный минимум, установленный в городах на 2018 год, руб.

Город Отчетный период	Аша	Усть-Илимск	Новокузнецк
На душу населения	9689	10 452	9397
Для экономически активного населения	10 344	11 067	9925
Для пенсионеров	7979	8405	7550
Для детей	10 147	10 730	9930
Основание	Постановление Губернатора Челябинской области № 163 от 24.07.2018	Постановление Правительства Иркутской области № 546-пп от 27.07.2018	Постановление Администрации Кемеровской области № 304 от 25.07.2018

Далее приведем численность населения в исследуемых городах, которые находятся в малообеспеченных слоях населения, то есть поставленных на учет человек.

Динамика численности поставленных на учет граждан, входящих в категорию малообеспеченных в городах представлена на таблице 10.

Таблица 10 – Динамика численности поставленных на учет граждан, входящих в категорию малообеспеченных в городах, человек

Город Отчетный период	Аша	Усть-Илимск	Новокузнецк
2015	250	173	546
2016	310	181	610
2017	281	210	610

На основании данных из таблицы 10 построим график.

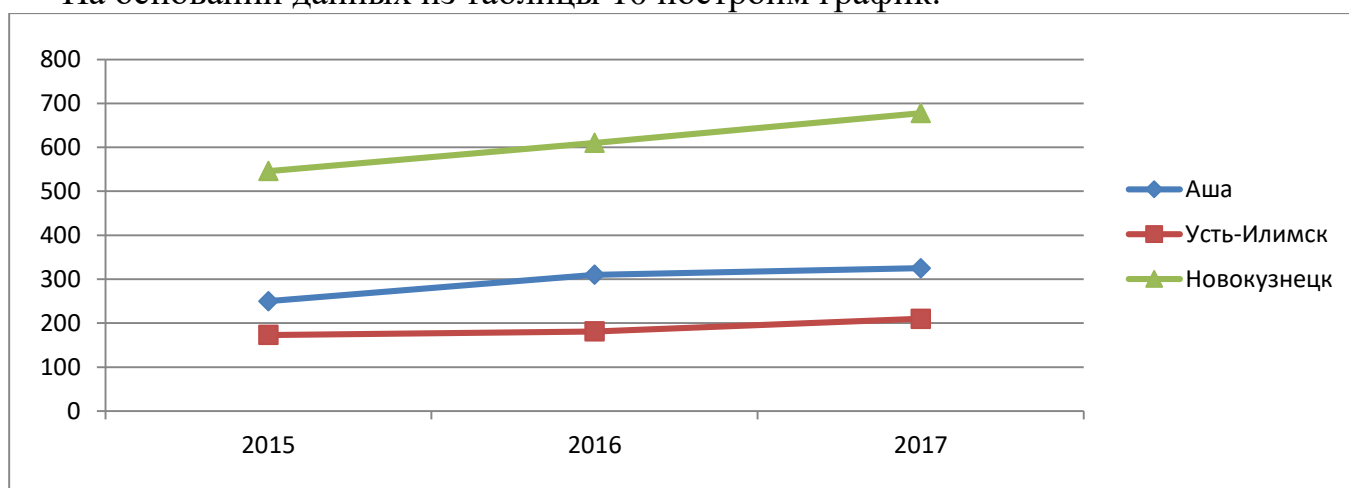


Рисунок 12 – Динамика численности поставленных на учет граждан, входящих в категорию малообеспеченных в УСЗН в городах Аша, Усть-Илимск, Новокузнецк, человек

На основании вышеизложенного рассмотрим какую поддержку оказывают в городах Аша, Усть-Илимск, Новокузнецк малообеспеченным слоям населения за 2017 год. Эти данные приведем в виде диаграмм.

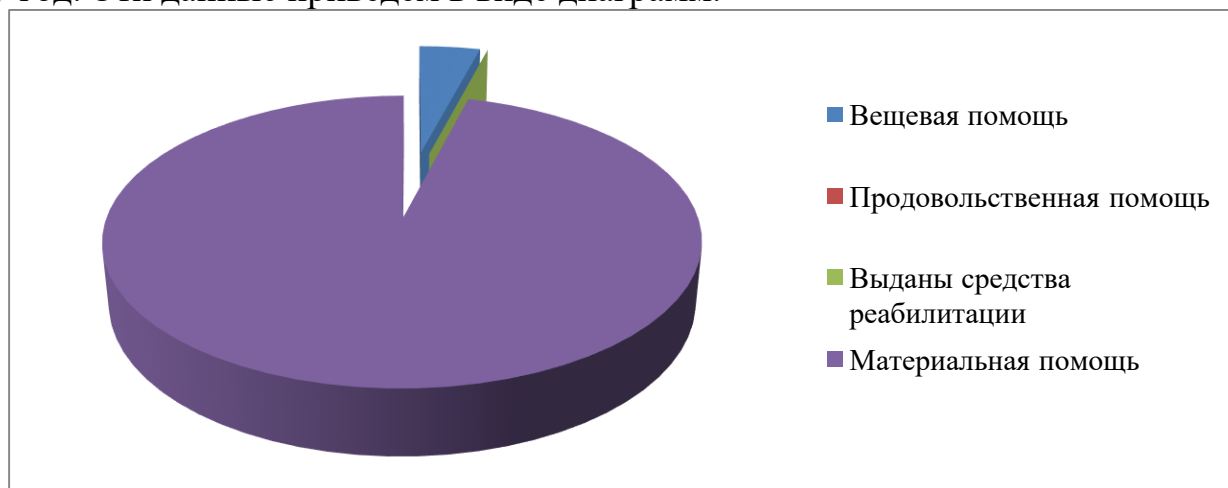


Рисунок 13 – Виды помощи, оказываемые малообеспеченным слоям населения в городе Аша за 2017 год, шт.

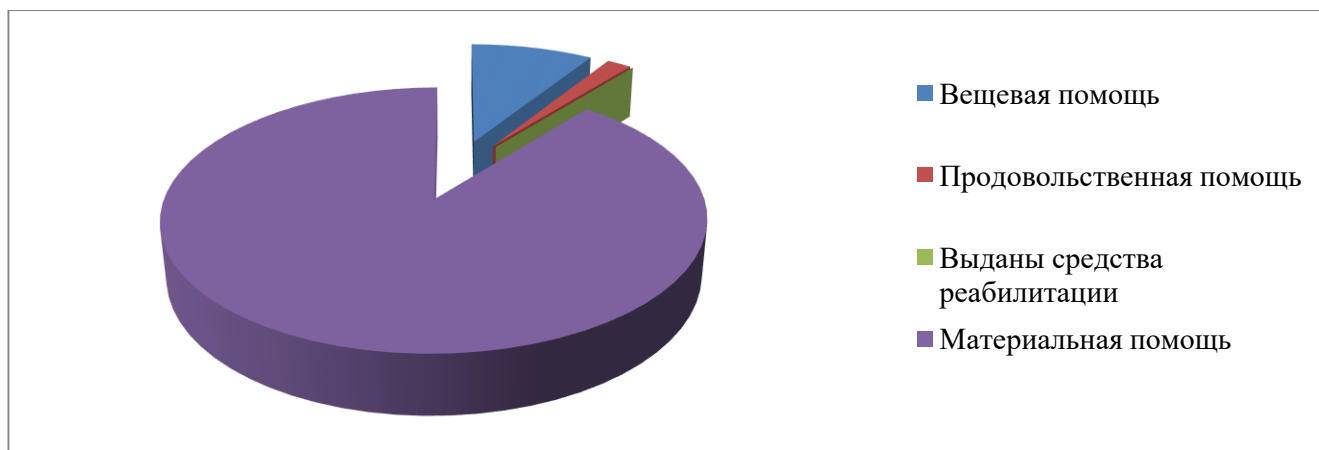


Рисунок 14 – Виды помощи, оказываемые малообеспеченным слоям населения в городе Усть-Илимск за 2017 год, шт.

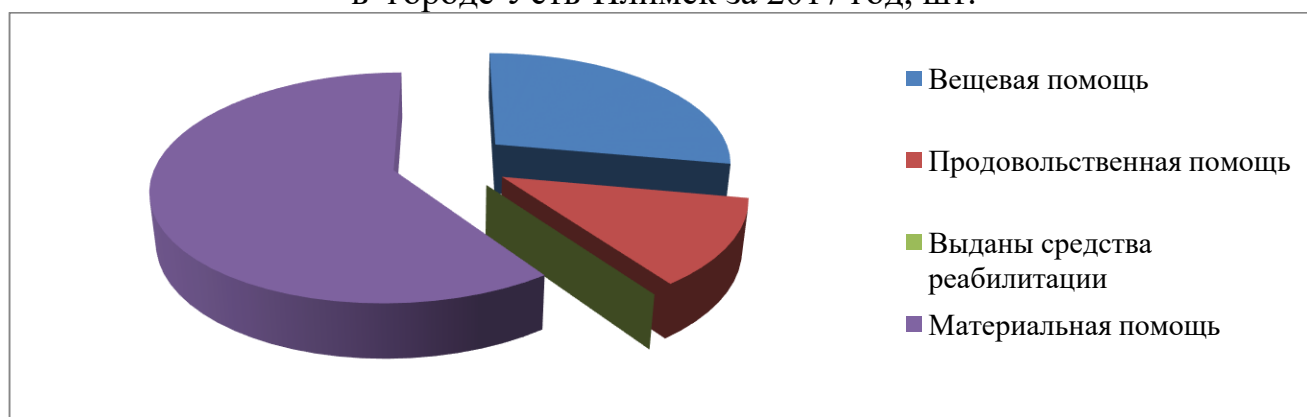


Рисунок 15 – Виды помощи, оказываемые малообеспеченным слоям населения в городе Новокузнецк за 2017 год, шт.

На основании проведенного исследования в данном параграфе можно сделать вывод, что в процессе исследования нами был определен основополагающий фактор, который оказывает влияние на доходы населения – уровень безработицы. Количественный анализ по Иркутской, Челябинской и Кемеровской областям показал, что уровень безработицы отражается на среднедушевом доходе населения. В связи с чем изменяется численность населения с отсутствующим или ниже прожиточного минимума доходом.

2.2 Анализ социологического аспекта организации государственной поддержки малоимущих граждан на территории РФ

В данном параграфе мы проведем анализ социологического аспекта организации государственной поддержки малоимущих слоев населения.

Среди российских граждан появляется больше людей, терпимо относящихся к богатым соотечественникам. По данным опроса Высшей школы экономики (ВШЭ), в настоящее время не видят возможности взаимопонимания между бедными и богатыми в России примерно 38 % россиян. По сравнению с 1990-ми годами этот процент существенно уменьшился (разница с текущим показателем

1,3 раза). Некоторые исследователи дают объяснение этому факту тем, что бедные меньше взаимодействуют с богатыми. Кроме того исследование выявило 19,4 % граждан, считающих, что взаимодействие между бедными и богатыми возможно.

По данным Росстата, с 1995 года социальное расслоение в стране сильно увеличилось, об этом свидетельствуют коэффициенты фондов и Джини. Первый указывает на соотношение доходов 10 % самых богатых и 10 % самых бедных граждан, второй – на концентрацию доходов: если предположить, что у всех граждан доходы одинаковые, тогда он равен нулю, а если весь доход в стране принадлежал бы одному человеку, тогда коэффициент был бы равен единице.

В 1995 году коэффициент фондов составлял 13,5. В 2016-м – уже 15,7. Коэффициент Джини за тот же период вырос с 0,387 до 0,414. Пикового значения коэффициенты достигали в 2007 году: фондовый достиг 16,7, а Джини – 0,422. И хотя с тех пор они несколько снизились, значение их находится на таком уровне, что представляет угрозу экономической безопасности страны: усиление дифференциации населения по уровню доходов является одной из внутренних и внешних угроз и вызовов для экономической безопасности, упомянутой в Стратегии экономической безопасности-2030, которую президент Владимир Путин утвердил в мае.

В 2000 году соотношение между 10% самых богатых и 10% самых бедных составляло в РФ 1 к 30, в 2015-м – 1 к 15. Это очень много. В развитых странах гораздо меньше дифференциация, около 7–8, до 10.

В первом полугодии 2017 года разрыв в доходах между богатыми и бедными опять вырос. По предварительным данным Росстата, в I полугодии 2017 года объем денежных доходов, которые приходятся на долю 10 % наименее обеспеченного населения, не изменился по сравнению с тем же периодом 2016 года – 2,1 %, а вот на долю 10% наиболее обеспеченного населения пришлось 29,5 % доходов (в I полугодии 2016-го – 29,4 %).

По данным Российской академии народного хозяйства и госслужбы (РАНХиГС), за последние четыре года доходы населения сократились на 11,2 %, размер назначенных пенсий – на 7,4%, а реальная заработная плата – на 2,9 %. По итогам 2016 года доля бедного населения, то есть тех, уровень доходов которых ниже прожиточного минимума, составила 13,5 % населения страны, а это 19,8 млн. человек.

Коэффициент Джини в размере 0,414 – это очень высокий неблагоприятный уровень, по которому Россия находится лишь в шестом десятке стран мира. По данным CreditSuisse, на долю 1 % населения РФ приходится 74,5 % богатства страны. Это делает Россию самой неблагополучной по данному показателю страной в мире. Неравенство доходов, сложности социальных лифтов вызывают негативное отношение малоимущих граждан к зажиточным. Снижение индекса Джини с 0,422 в предкризисном 2007 году до 0,414 в 2016-м, возможно, одна из причин того, что в последние годы толерантность малоимущих повышается. Кроме того, играет свою роль определенное привыкание к ситуации, также характерное для российского менталитета.

На основании статьи электронной интернет – газеты «Независимая» с

названием «Малоимущие потихоньку привыкают к богачам» можно сделать вывод, что за последние 20 лет расслоение между богатым и бедным населением РФ выросло и по данным исследования выше указанной газеты, уровень негативности возможности взаимопонимания богатых и бедных равен 38 %. Это показывает, что большая часть населения РФ толерантно относится к богатым. В 90-е года данный показатель был 50 %, что показывало неприязнь половины численности населения РФ к богатым.

Со времен распада СССР наше общество прошло путь от полного неприятия богатства до более-менее спокойного отношения к состоятельным людям. Более спокойно наши граждане стали относиться к предпринимателям и людям творческих профессий, источники доходов которых понятны, а их законность и честность не вызывает сомнений. Не удивительно, что снижается неприязнь к предпринимателям и частному бизнесу: их в стране становится меньше, они менее заметны и страдают от давления государства не меньше обычных граждан. А вот нечестно нажитое и показное богатство людей раздражает все больше. Если в «сытые» 2000-е общество еще как-то могло на это закрывать глаза, то сейчас, когда страна в кризисе, население беднеет, денег не хватает, показная роскошь некоторых чиновников и руководителей госкомпаний, их детей, родственников, друзей, руководителей аффилированного бизнеса вызывает огромное раздражение.

Негатив по отношению к очень состоятельным людям по сравнению с 1990-ми годами снизился, прежде всего, потому что доходы были не просто не прозрачны, но и часто вызвали совершенно четкие ассоциации с незаконной деятельностью и ангажированностью (приближенностью к власти). Кроме того, уровень жизни в стране в настоящее время не такой низкий. Однако при неблагоприятных политических и экономических условиях (кризис, санкции, рост цен, рост курса валют), когда фактический разрыв в доходах между самыми богатыми и самыми бедными действительно увеличивается, то и негативное отношение менее обеспеченных слоев по отношению к состоятельным традиционно увеличивается.

Статистика и опросы часто бывают разноплановыми. Данные свежего опроса «Левада–Центра» говорят о том, что 70 % наших соотечественников по-прежнему уверены, что законным способом разбогатеть в России невозможно.

Бедность в России тесно связана с проблемой социального неравенства. социальное неравенство представляет собой явление даже более опасное, нежели бедность как таковая. В современных рыночных условиях представление россиян о том, что означает справедливое общество напрямую связано с пониманием справедливости как морально-этической нормы.

Только 2 % бедных «по доходам» и 4% бедных «по лишениям», как и небедного населения, считают, что острых неравенств в нашем обществе сегодня нет; 5 % бедных «по доходу», 8 % бедных «по лишениям» и 16 % небедного населения считают, что сами они не страдают ни от каких неравенств. Подавляющее же большинство представителей бедного населения (как, впрочем, и небедного) не только фиксируют болезненность влияния неравенства в российском обществе, но и сами ее тяжело переживают.

Данные проведенного исследования института социологии РАН показывают на первом месте респонденты отмечают неравенство доходов (72–61 %), от которого, по мнению бедных, в наибольшей степени страдают и они сами, но и общество в целом. На втором месте неравенство в доступе к медицинской помощи и жилищным условиям (от 47 до 36 %). На третьем месте неравенства в доступе к хорошим рабочим местам и к образованию (36–22 %). Причем неравенство в доступе к хорошим рабочим местам является особенно болезненным лично для респондента (36 %). На четвертом месте неравенство в возможностях получения для детей из неблагополучных семей (26–23 %). Это основные виды неравенств, которые особенно ощущают россияне, но, помимо указанных видов неравенства, респондент отмечает также (от 15 до 9 %) указывают неравенство в обладании собственностью и досуговых возможностей. И лишь 2 % россиян отметили, что никаких видов неравенств они в обществе не ощущают.

Некоторые исследователи предлагают различать бедность двух форм: экономическую и социальную, при этом экономической формой бедности они считают ситуации, когда работоспособные граждане не могут обеспечить приемлемый уровень благосостояния, а к социальной бедности они относят положения многодетных семей, неполных семей и т. д. Такой подход представляется излишне детализированным и скрывающим связь бедности как социального явления с факторами, ее обуславливающими.

Проводимые исследования показали, что большинство граждан не устраивает социальная политика, проводимая в нашей стране.

Есть различные мнения, которые касаются форм нужной социальной поддержки, особенно финансового характера в виде выплат пожилым и субъектам социальной и семейной политики, которые должны эту помощь оказывать, где на первом месте стоят социальные связи семейного и родственного плана.

По мнению 30 % населения сфера социального обеспечения нуждается в переменах, 42 % опрошенных считают, что перемены нужны сфере здравоохранения, 36 % считают, что это должна быть сфера борьбы с коррупцией и лишь 24 % ответили, что перемен требует экономическая сфера.

Для более целостного восприятия феномена бедности в опросах ВЦИОМ 1990 г. и 2015 г. было изучено мнение россиян о связи бедности с некоторыми другими факторами: государственной поддержкой малоимущих, возможностями получения образования и некоторыми чертами психологии самих бедных.

Россияне видят причины бедности населения страны в несправедливой системе распределения доходов (80 %), к недостаточной помощи государства малоимущим (69 %), недоступности высшего образования (67 %), а также в негативных чертах характера самих бедных (74 %).

Тот факт, что бедность распространилась более чем на четверть населения России, (причем при использовании самых низких стандартов для ее измерения) свидетельствует об остроте проблемы бедности в нашей стране. Бедность не сокращается автоматически, только на базе экономического роста.

Требуется сочетание экономических мер и социальной политики, реализации

новой политики распределительных отношений, способной препятствовать в дискриминации бедных при их доступе к ресурсам (рабочим местам, доходам, социальным трансфертам).

Выводы по разделу 2

Основной проблемой по причине которой семьи принимают статус малообеспеченный – это трудоустройство, а точнее нехватка рабочих мест, низкий уровень занятости населения, низкий уровень доходов работающего населения.

Показателем результативности системы социальной поддержки населения является действие мер на критерии бедности населения, зависящих от объема и качества предоставляемых мер – социальных выплат и услуг. О социальной значимости мер социальной поддержки говорит динамика удельного веса социальных выплат в объеме денежных доходов населения.

Основными принципами развития системы социальной поддержки в РФ можно назвать: адресность, рационализация, децентрализация, полисубъектность. Реализация этих принципов, с одной стороны, приводит к появлению в структуре государства новых субъектов социальной политики, прежде всего в лице региональных органов власти и органов местного самоуправления, а также к участию негосударственных организаций. С другой стороны, она выявляет проблемы не сформированность реальных возможностей полноценного участия региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в силу ограниченности средств, а также механизмов реального участия в осуществлении социальной поддержки негосударственных организаций. Сегодня перед регионами стоит задача формирования эффективных региональных систем социальной поддержки с учетом территориальных особенностей. При этом в идеале меры должны быть взаимоувязаны в первую очередь с социальной структурой и интересами населения конкретных территорий. Это предполагает, кроме обще региональной социальной поддержки, разработку отдельных видов социальной поддержки населения конкретных территориальных общностей, что в свою очередь требует изучения, сбора и отслеживания информации о проблемах конкретных муниципальных образований, их населения в целом и отдельных социальных групп.

Специалисты отмечают, что «в зависимости от социальной цены того или иного типа человеческого поведения пути солидарности и свободы будут неизбежно расходиться», т. е. по мере расшатывания основ социальной помощи будет осуществляться переход от институциональной помощи к преимущественно самопомощи. Это подразумевает развитие сбережения, личной инициативы, ответственности. При этом основные параметры (охват, объем, критерии предоставления помощи) института социальной защиты будут постепенно пересматриваться. Примечательно, что изменения будут способствовать развитию таких ценностей, как сотрудничество и взаимопомощь.

Таким образом, делая акцент на самопомощи государство склоняет людей к

более осознанному внутри- и межгрупповому взаимодействию. Этот процесс, скорее всего, приведет к институционализации социальной поддержки в рамках таких относительно крупных общностей, как территория и профессиональные группы. Несмотря на тренд в сторону самопомощи и самоорганизации, общество все еще осознает, что, наставляя человека на путь к самообеспечению, необходимо создать условия, предоставить ему возможности самореализации, которые из-за заданных системных требований не всегда могут быть обеспечены, следовательно, требуют компенсации. В целом согласование интересов сторон (гражданского общества, власти и бизнеса) будет зависеть в первую очередь от зрелости, социальной активности гражданского общества. Свобода и права личности – это набор реальных механизмов, которые могут и должны работать.

3 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОДДЕРЖКЕ МАЛООБЕСПЕЧЕННЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Государственные программы по поддержке малообеспеченных слоев населения в РФ

Переходный период России оказал значительное влияние на психологию людей, привыкших к стабильным общественным отношениям и ставших, в связи с проведением реформ, нуждающимися в государственной защите и поддержке.

Государству принадлежит главная роль, направленная на защиту незащищенных групп населения, на предупреждение последствий неправомерных действий с их стороны, на предотвращение образования маргинальных групп в обществе.

Сегодня от уровня развития, объемов оказания и качественного наполнения господдержки зависит становление в России полноценного социального государства, об этом, прежде всего, гласит Конституция РФ с соответствующими признаками, принципами и главным приоритетом – это в виде человеческой жизни.

От государства в целом, от законодательства, от действий должностных лиц государства, от чиновников, участвующих в процессе защиты прав человека зависит формирование всей правовой политики. Правовая политика есть политика, проводимая с помощью правовых средств. Поэтому крайне важно всемерно совершенствовать данные средства, повышать их эффективность, надежность, четкость и безотказность функционирования.

Несовершенство данного механизма приводит к проявлению нигилизма, маргинализма в обществе. Прежде всего, маргинальность. представляет собой особую форму социальной жизни индивида (общественной группы), негативно влияющую на структуру общества и характеризующуюся деформацией традиций, социальных ориентиров и ценностных установок, разрушением межличностных связей, отчуждением от ряда экономических, правовых, политических процессов и формированием специфического типа личности маргинала.

Правовая политика государства, прежде всего, направлена на следующие группы населения:

- 1) социально-незащищенные слои населения (малообеспеченные группы людей, дети – сироты, инвалиды, пенсионеры с низким прожиточным минимумом, многодетные семьи, и др.);
- 2) социально неблагополучные слои населения (семьи безработных, бездомные, девиантные семьи (алкоголики, наркоманы, правонарушители), лица, попавшие в экстремальные ситуации (вынужденные переселенцы; люди, пострадавшие в результате стихийных бедствий, беженцы, бомжи).

Правовая политика государства проявляется в поддержке данных категорий людей, а именно государственная экономическая и социальная политика, направленная на выплату компенсаций в основном за счет средств

государственного и местного бюджетов, создание благополучных условий проживания, создание новых рабочих мест, строительство социальных структур, создание дополнительных гарантий на жилище, на медицинское обслуживание, установление дополнительных прав на труд, создание дополнительных гарантий при усыновлении детей-сирот [70, 250 с.].

Но все же основной проблемой решения данных проблем является недостаточное финансирование со стороны государства. Государственная социальная помощь заключается в следующих целях.

1. Поддержания уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации; адресного использования бюджетных средств.

2. Усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан; создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг.

3. Снижения уровня социального неравенства; повышения доходов населения.

Система социальной защиты населения включает в себя две основные функции: функцию социальных выплат – это пенсия, дополнительные льготы нуждающимся и функцию социального обслуживания – это помощь инвалидам, престарелым, многодетным, беспризорным (содержание домов-интернатов, центров дневного пребывания, социальная помощь на дому и т. д.).

Но все же, в России система социальной защиты населения недостаточно эффективна, так, эффективность социальных пособий, т. е. ориентация их на самых бедных составляет 19 %, тогда как в промышленно развитых странах 45 %.

В настоящее время основными направлениями социальной политики государства является защита инвалидов, детей-сирот, беспризорных. Ежегодно количество инвалидов увеличивается на 1 млн. человек, сейчас пенсию по инвалидности получает почти каждый десятый россиянин.

Важным законодательным актом в данной сфере является государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на 2015–2020 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ № 296 от 15 апреля 2014 г.

К основным результатам реализации Госпрограммы в 2017 году можно отнести следующие.

1. Произведены ежемесячные денежные выплаты и предоставлены иные меры социальной поддержки инвалидам, ветеранам и другим категориям граждан, предоставлены субвенции субъектам РФ на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан.

2. Приняты все нормативные правовые акты, необходимые для функционирования, начиная с 2018 года, Единой государственной информационной системы социального обеспечения.

3. Предоставлен материнский (семейный) капитал, пособия и компенсации гражданам, имеющим детей, реализован комплекс мер по оказанию поддержки детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

4. Предоставлены субсидии субъектам Российской Федерации на софинансирование за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета их расходных обязательств, возникающих при назначении денежной выплаты при рождении третьего и последующих детей, предусмотренной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».

5. В регионах созданы условия для проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями социальной сферы, по итогам проведения независимой оценки приняты решения по повышению качества работы организаций социальной сферы, в том числе по оптимизации сети, организации обучения и обмена опытом и др.

6. В целях дальнейшего распространения стационарозамещающих технологий по сопровождаемому проживанию инвалидов и иному сопровождению граждан, имеющим ограничения жизнедеятельности, в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации от 23 августа 2017 г. № Пр-1650 приказом Минтруда России от 14 декабря 2017 г. № 847 утверждены методические рекомендации по организации различных технологий сопровождаемого проживания инвалидов, в том числе такой технологии, как сопровождаемое совместное проживание малых групп инвалидов в отдельных жилых помещениях.

7. Минтрудом России предоставлены субсидии на возмещение затрат на уплату процентов по кредитам, полученным юридическими лицами на реализацию инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания, Московской области в общем объеме 36,9 млн. рублей [34].

8. В органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлена информация по реализации механизмов организации конкурентного оказания социальных услуг и допуска негосударственных организаций к оказанию социальных услуг в сфере социального обслуживания населения.

Кроме того, в рамках Госпрограммы осуществлялось софинансирование капитальных вложений в следующие объекты.

1. В объект государственной собственности Воронежской области - бюджетное учреждение Воронежской области «Новохоперский психоневрологический интернат».

2. В объект государственной собственности Удмуртской Республики «Республиканский реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями, г. Ижевск».

3. В объекты государственной собственности Новгородской области – «Психоневрологический интернат на 200 мест в дер. Подгорное Маловишерского района Новгородской области» областного автономного учреждения социального обслуживания «Маловишерский психоневрологический интернат «Оксочи» и «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями».

4. Объект государственной собственности Республики Адыгея – «Реконструкция существующего здания детского отделения государственного

бюджетного учреждения Республики Адыгея «Адамийский психоневрологический дом-интернат».

По состоянию на 1 декабря 2018 года 3 объекта введены в эксплуатацию (Воронежская область, Удмуртская Республика и Новгородская область).

Осуществлялось строительство организаций социального обслуживания в 8 субъектах Российской Федерации (Чеченская Республика, Республика Крым, Республика Мордовия, Республика Бурятия, Воронежская область, Мурманская область, Брянская область, Самарская область), проводилась реконструкция организаций социального обслуживания в 3 субъектах Российской Федерации (Республика Северная Осетия-Алания, Ростовская область, Калининградская область). Был проведен ремонт объектов 161 организации социального обслуживания в 70 субъектах Российской Федерации. Для оснащения 74 организаций социального обслуживания приобретено технологическое оборудование и предметы длительного пользования. Приобретено 45 автомашин для оснащения мобильных бригад, действующих при организациях социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги на мобильной основе.

В 2017 году удалось значительно уменьшить количество зданий стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов (взрослых и детей), лиц без определенного места жительства и занятий, требующих реконструкции, зданий, находящихся в аварийном состоянии, ветхих зданий.

Снижена очередность в стационарные организации социального обслуживания до 1334 человек.

Улучшены условия проживания и обслуживания в организациях социального обслуживания 23 751 пожилому гражданину и инвалиду, вместимость данных организаций увеличена на 1129 мест.

Наряду с этим отмечался дальнейший рост количества негосударственных организаций, участвующих в оказании социальных услуг в сфере социального обслуживания.

Необходимо отметить, что проблема трудоустройства инвалидов является достаточно острой для государства. Даже при наличии вакансий и квотирования рабочих мест (в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации») трудоустройство инвалидов затруднено, так как представляемые рабочие места не учитывают особенности ограничений жизнедеятельности.

Распоряжением Правительства РФ от 26 ноября 2012 года № 2181-р утверждена новая редакция государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011–2020 годы, которая приведена в соответствие с Порядком разработки и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 2 сентября 2010 года № 588 [37].

Основной целью данной программы является обеспечение к 2020 году условий для беспрепятственного доступа к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных

групп населения; совершенствование механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы с целью интеграции инвалидов в общество.

На территории Челябинской области реализуется государственная программа «Доступная среда» на 2016–2020 годы.

Целью программы является повышение уровня доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения в Челябинской области.

На реализацию мероприятий программы в 2017 году было выделено из областного бюджета 10 000,0 тыс. рублей.

Кроме того, в 2017 году были привлечены средства федерального бюджета на софинансирование мероприятий Программы в размере 4 573,1 тыс. рублей по линии Минтруда России и 2 366,0 тыс. рублей по линии Минобрнауки России [34].

Таким образом, всего на реализацию программы в 2017 году выделено 16 939,1 тыс. рублей, всего израсходовано 16 867,6 тыс. рублей.

В 2017 году в рамках мероприятий программы за счет средств федерального и областного бюджета, направленного на софинансирование проведены работы на 21 объекте.

Министерством социальных отношений Челябинской области проведены работы по адаптации зданий для доступа инвалидов и других маломобильных групп населения в четырех учреждениях системы социальной защиты населения.

1. ГСУСО «Челябинский психоневрологический интернат» – приобретены и установлены поручни в коридорах, на лестничных маршах и в санитарно-гигиенических помещениях.

2. ГСУСО «Троицкий детский дом-интернат для умственно отсталых детей» – приобретены и установлены поручни в коридорах, в санитарно-гигиенических помещениях, держатели для костылей, светоотражающая лента, кнопки вызова персонала, тактильная напольная плитка, информационные знаки, телескопические пандусы.

3. МУ «Комплексный центр социального обслуживания» Еткульского муниципального района – приобретены и установлены тактильные пиктограммы, система вызова персонала, поручни в коридорах и санитарно-гигиенических помещениях, специальное сантехническое оборудование для инвалидов, локтевые дверные ручки, тактильная плитка, противоскользящая самоклеющаяся направляющая полоса, контрастная лента для обозначения проемов, световые маяки, информационная система для слабослышащих.

4. МУ «Комплексный центр социального обслуживания населения» Катав-Ивановского муниципального района – приобретены и установлены поручни в коридорах, в санитарно-гигиенических помещениях и для пандуса, тактильная плитка, направляющие полосы, противоскользящее покрытие для пандуса, контрастная лента, система вызова персонала, информационные знаки, тактильные пиктограммы, мнемосхема и вывеска организации, световые маяки, крепления для костылей и тростей, специальное сантехническое оборудование

для инвалидов, индукционная система для слабослышащих, складная рампа, перекатные пандусы.

Таким образом, в результате проведенных работ указанные объекты стали доступны для всех категорий инвалидов.

Кроме адаптации объектов в рамках программы проведен ряд мероприятий для инвалидов.

Важное место занимает доступ инвалидов к средствам информации и телекоммуникации. Все инвалиды по слуху, проживающие на территории Челябинской области, имеют доступ к средствам массовой информации. В 2017 году продолжена выдача субтитров ЧГТРК «Южный Урал» в программе «Вести – Южный Урал (всего выдано в эфир 170 выпусков). Эфирная трансляция (выпуск) субтитров осуществлялась согласно сетке вещания ежедневно в будние дни два раза в сутки.

Областным государственным казенным учреждением «Государственное учреждение Челябинский областной физкультурно-реабилитационный центр «Импульс» (далее – центр «Импульс») с 09 июня по 18 июня 2017 года в Верхнеуральском муниципальном районе на базе ГУП Челябинской области Пансионат «Карагайский Бор» проведены сборы по обучению навыкам передвижения на инвалидных колясках, а также осуществлена подготовка инструкторов по обучению передвижения на инвалидных колясках.

В сборах приняли участие 28 инвалидов на колясках из городов области: Златоуста, Снежинска, Копейска, Озёрска, Челябинска; Аргаяшского, Ашинского, Агаповского, Верхнеуральского, Коркинского, Саткинского, Чесменского муниципальных районов.

Занятия по обучению проводили 4 инструктора, прошедшие подготовку в Московском клубе реабилитации «Преодоление».

Программа сборов включала психологическую и социальную поддержку инвалидов, обучение и совершенствование техники передвижения на инвалидных колясках.

Кроме того, Министерством социальных отношений Челябинской области совместно с центром «Импульс» за счет средств областного и федерального бюджетов проведен Областной спортивный праздник с участием инвалидов и их сверстников, не имеющих инвалидность 26 октября 2017 года в манеже УралГУФКА.

В мероприятии приняли участие 20 команд инвалидов с поражением опорно-двигательного аппарата, нарушением зрения и слуха, а также участники, не имеющие инвалидность из государственных и муниципальных учреждений г. Челябинска (Дом-интернат № 1 для инвалидов, Техникум-интернат имени И.И.Шуба, школа-интернат № 4, школа-интернат № 10, школа-интернат № 12); общественных организаций городских округов: Челябинска, Златоуста, Снежинска; муниципальных районов Увельского, Кусинского, Саткинского, Уйского.

В программе праздника проведены соревнования по 4-м спортивным дисциплинам – эстафетный бег 4x100 метров, бросок набивного мяча, рывок гири, сгибание и разгибание рук в упоре лёжа.

В составе команд вместе с инвалидами участвовали лица, не имеющие инвалидность. Участники праздника разыграли 28 комплектов наград.

В целях повышения коммуникативных навыков Министерством социальных отношений Челябинской области совместно с Южно-Уральским государственным гуманитарно-педагогическим университетом был реализован проект по обучению 15 специалистов из различных сфер жизнедеятельности: социальной защиты, физической культуры и спорта, здравоохранения, культуры, оказывающих услуги населению, основам русского жестового языка глухих, современным технологиям сурдоперевода при сопровождении незлышащих граждан. Обучение проводилось 2 раза в неделю, всего 72 академических часа.

Актуальность организации обучения русскому жестовому языку специалистов подведомственных учреждений органов исполнительной власти региона обусловлена тем, что при обращении инвалидов по слуху за услугами, и для решения их вопросов зачастую необходим минимальный набор общепринятых жестов, чтобы понять незлышащего человека, задать ему вопросы и получить ответы. Кроме того, обучение специалистов, работающих с инвалидами, русскому жестовому языку является требованием действующего законодательства.

В рамках программы в целях повышения доступности реабилитационных услуг для инвалидов, а также содействия их социальной интеграции на базе Техникума – интерната инвалидов имени И.И. Шуба проведено обучение инвалидов навыкам вождения автомобиля с получением водительских прав на вождение автомобиля, в том числе с ручным управлением. Обучено 10 инвалидов.

Министерством здравоохранения Челябинской области в 2017 году проведена адаптация здания хирургического корпуса Областной клинической больницы № 3 для всех категорий инвалидов. Проведены ремонтные работы входной группы, лестниц, оборудованы пути движения для инвалидов-колясочников, опорников и маломобильных граждан внутри здания.

Санитарно-гигиенические комнаты оборудованы в соответствии со СНиПами. Адаптированы зоны оказания услуг. Приобретены указатели, звуковые информаторы, информационные табло и информационные дисплеи для слабослышащих, мнемосхемы и бегущие строки. Установлены противоскользящие полосы.

Министерством дорожного хозяйства Челябинской области предоставлена субсидия г. Магнитогорску на дооборудование (модернизацию) подвижного состава и создание условий для доступного пользования услугами автомобильного и городского наземного электрического транспорта общего пользования.

Всего приобретено и установлено 43 комплекта оборудования для модернизации трамвайного парка.

Главным управлением по труду и занятости населения Челябинской области проведены работы по адаптации входных групп и путей движения внутри зданий

в ОКУ ЦЗН г. Карталы, Еманжелинска, Златоуста и Уйского района. Расширены дверные проемы в кабинетах приема граждан, установлены кнопки вызова помощи. На путях движения к целевым зонам обслуживания установлены предупреждающие и направляющие тактильные покрытия, нанесены контрастные ленты для выделения ступеней для слабовидящих людей.

Инвалиды по зрению и инвалиды по слуху обеспечены техническими средствами реабилитации: приобретены и введены в эксплуатацию портативные информационные индукционные системы «Исток А2», «Диалог базовый плюс», электронные табло «Бегущая строка», электронный ручной видеоувеличитель «ЭРВУ Визор-1».

Для инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата, инвалидов на колясках и других маломобильных групп населения приобретены и установлены пандусы: внутренний переносной складной в ОКУ ЦЗН г. Еманжелинска, внутренний и наружный пандусы в ОКУ ЦЗН г. Карталы, перекатной пандус в ОКУ ЦЗН Уйского района. Оборудована площадка с поручнями, отремонтировано и обновлено покрытие на пандусе в ОКУ ЦЗН г. Златоуста.

Проведены работы по адаптации санитарно-гигиенических помещений: расширены дверные проемы, установлено специальное сантехническое оборудование, поручни, крючки для тростей и костылей, кнопки вызова помощи.

Министерством по физической культуре и спорту Челябинской области в целях обеспечения доступности объектов в сфере физической культуры и спорта в рамках Программы адаптированы 2 объекта.

Южноуральскому городскому округу предоставлена субсидия муниципальному учреждению «Физкультурно-оздоровительный комплекс» (далее – МУ ФОК). В МУ ФОК приобретены и установлены пандусы на входной зоне в бассейны «Нептун» и «Дельфин», контрастным желтым цветом выделены лестничные марши, на входные зоны установлено противоскользящее покрытие, оборудовано парковочное место для инвалидов.

В областном учреждении «Ледовая Арена «Трактор» выполнены работы по (адаптации) оборудованию зоны обслуживания: буфета, гардероба, билетных касс.

Приобретен и установлен информационный дисплей с бегущей строкой, информационный тактильный стенд мнемосхемы движения, портативная информационная индукционная система, система тревожной сигнализации. Установлены поручни и перила для движения внутри здания инвалидов и маломобильных групп населения. Оборудованы санитарно-гигиенические комнаты. Приобретен перекидной пандус.

Министерством образования и науки Челябинской области в 2017 году в 7 детских садах 7 муниципалитетов (Магнитогорский ГО, Златоустовский ГО, Челябинский ГО, Ашинский МР, Брединский МР, Увельский МР, Уйский МР) проведена адаптация зданий для доступа инвалидов и маломобильных групп населения, приспособление входных групп, лестниц, путей движения внутри зданий, зон оказания услуг, оборудование помещений и санитарно-гигиенических комнат поручнями, приобретение и установка пандусов,

подъемников, оснащение тактильными плитками, указателями и проведение иных работ, установка информационных табло для глухих и слабослышащих, видеогидов, видеотелефонов и иных приспособлений и технических средств для всех категорий инвалидов.

Кроме дошкольных образовательных организаций 9 общеобразовательных организаций (7 муниципалитетов) и 2 организации дополнительного образования (2 муниципалитета) Челябинской области за счет средств федерального, областного и местного бюджета провели мероприятия по созданию условий для получения детьми-инвалидами качественного образования и оснащению специальным, в том числе учебным, реабилитационным и компьютерным оборудованием и автотранспортом (в целях обеспечения физической доступности образовательных организаций) для организации коррекционной работы и образования детей-инвалидов.

Проведены мероприятия по приобретению сурдо- и тифлоаппаратуры для образовательных организаций для детей с ограниченными возможностями здоровья (7 общеобразовательных организаций).

Учитывая вышеизложенное, мероприятия по реализации в 2017 году государственной программы Челябинской области «Доступная среда» на достигнуты.

В 2017 году в рамках государственной программы Челябинской области «Повышение качества жизни граждан пожилого возраста и иных категорий граждан в Челябинской области» на 2015-2017 годы обеспечено предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в форме ежемесячных денежных выплат, единовременной материальной помощи, компенсаций, субсидий и социального обеспечения. Доля объема выплаченных сумм на меры социальной поддержки к объему начисленных сумм на меры социальной поддержки составила 100%, что соответствует целевому показателю на 2016 год.

Кроме того, в 2017 году законодательством Челябинской области установлены новые дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан.

В соответствии с изменениями, внесенными в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации, приняты изменения в Закон Челябинской области от отдельных категорий граждан в Челябинской области», которыми с капитальный ремонт одиноко проживающим неработающим собственникам жилых помещений, достигшим возраста 70 (80) лет, а также проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста старше 70 лет и (или) инвалидов. С 01.07.2016 г. категория получателей ежемесячной компенсации расходов на уплату взносов на капитальный ремонт была расширена за счет пенсионеров силовых ведомств и включения в состав семьи инвалидов.

С 1 сентября 2016 года вступил в силу Закон Челябинской области

от 24 августа 2016 г. «О дополнительных мерах социальной поддержки детей погибших участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц». Законом предусмотрено установление статуса детей погибших участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц (далее – дети погибших участников войны) и дополнительных мер их социальной поддержки: преимущество при приеме в дома-интернаты для престарелых и инвалидов, возмещение один раз в три года расходов на проезд к месту захоронения отца (матери), ежемесячная денежная выплата в размере 500 руб.

По статистическим данным Федеральной службы государственной статистики РФ, численность детей-инвалидов с каждым годом растет, так в 2015 году составляла 741 тысяч человек, в 2016 – 760 тысяч, а в 2017 – 768 тысяч, тогда как этот показатель в 1980 году составлял всего 53 тысячи. Большое значение в становлении и развитии новой системы работы с детьми-инвалидами и их семьями имеет федеральная программа «Дети России».

Так, благодаря этой программе с 2002 года начато формирование в России системы профилактики детской инвалидности, образовалась система реабилитации детей-инвалидов в органах социальной защиты населения, организовалась профессионально-трудова подготовка, удалось расширить сеть реабилитационных центров для детей с ограниченными возможностями.

Активно развивается система государственной политики в области поддержке детей-сирот. Дети-сироты могут рассчитывать на ряд льгот во время получения образования, при трудоустройстве, при медицинском обслуживании. Сиротам гарантировано право на получение необходимого имущества и жилья. Данные гарантии прописаны в Федеральном законе «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Еще одним фактором, крайне влияющим на положение, складывающееся относительно борьбы с безнадзорностью и сиротством, является традиционная низкая культура взаимодействия между различными ведомствами практически на всех уровнях. В состав ведомства входят Министерство образования РФ, Министерство здравоохранения, Министерство труда и социального развития. Но взаимодействие между органами практически не организовано, и проведение единой комплексной государственной политики представляется неразрешимой задачей перед государством.

Тревогу вызывает и отсутствие необходимой правовой базы и четкой концепции места и роли таких учреждений в системе этих ведомств, системы контроля за их деятельностью, процедур отбора воспитанников и определения их дальнейшей судьбы. Создание таких структур способствовало бы снижению преступности, безработицы и маргинализма в обществе.

В настоящее время в России наблюдается активный рост безработицы. При этом, по мнению аналитиков, количество рабочих мест будет неуклонно сокращаться в течение достаточно длительного периода. И сделать с этим что-либо практически невозможно, поскольку трудовое законодательство несовершенно.

Одной из основных проблем безработицы является проблема дискриминации (по половому признаку, по возрасту), второй проблема – несоблюдение работодателем положений Трудового кодекса РФ (отказ от выплат компенсаций, ликвидация предприятия, сокращение численности штата).

Для того, чтобы избежать этого, необходимо активное участие гражданского общества в выработке управленческих решений. Проблема регулирования трудовой миграции также ставит новые задачи перед российскими властями всех уровней. Эти приоритеты должны непременно быть закреплены в современном законодательстве в области прав человека.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день правовая политика в сфере защиты незащищенных групп населения недостаточно усовершенствована, перед государством поставлено много задач в отношении создания и применения правовых норм, проведении правовой политики, решение многочисленных вопросов в области защиты прав человека.

Таким образом, правовая политика государства в пользу незащищенного слоя населения состоит из систем законодательных и социально-экономических гарантий, средств и мер, которая направлена на обеспечение достойных условий существования населения, выступая при этом движущей силой в поддержании социального мира и общественного порядка, сглаживая возникающие в обществе социальные конфликты и проявление маргинализма в обществе.

3.2 Направления эффективного использования мер государственной политики по поддержке малообеспеченных слоев населения в Российской Федерации

Начиная с 2019 года в рамках Госпрограммы необходимо выделение бюджетных ассигнований на финансирование программы «Содействие приведению в субъектах Российской Федерации организаций социального обслуживания в надлежащее состояние, а также ликвидации очередей в них» на 2019–2022 годы.

Предоставление субсидии из федерального бюджета необходимо осуществлять на финансовое обеспечение региональных программ содержащих мероприятия, направленные на следующее.

1. Подготовку технического задания, устанавливающего требования к проектам строительства новых зданий стационарных организаций социального обслуживания, предусматривающих, в том числе сопровождаемое проживание и организацию проживания малыми группами в отдельных жилых помещениях.

2. Модернизацию уже существующей инфраструктуры организаций социального обслуживания (проведение капитального ремонта, реконструкции, текущего ремонта зданий организаций социального обслуживания, созданию условий для организации сопровождаемого проживания и др.).

3. Поддержку (стимулирование) негосударственных организаций социального обслуживания путем предоставления им налоговых льгот и преференций.

4. Развитие стационарзамещающих технологий предоставления социальных услуг, включая сопровождаемое проживание.

5. Приобретение автомобильного транспорта для мобильных бригад, предоставляющих социальные услуги на мобильной основе.

6. Приобретение современного оборудования и предметов длительного пользования для оснащения стационарных организаций социального обслуживания.

В целях устранения проблем межведомственного взаимодействия в части своевременной подготовки и представления ответственному исполнителю Госпрограммы отчетных данных, необходимо внести изменения в методологическую нормативную правовую базу по разработке и реализации государственных программ, предусматривающие ответственность участников Госпрограммы в случае не предоставления в установленный срок или предоставления недостоверных данных мониторинга реализации Госпрограммы.

Кроме того, требуется доработка аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, реализуемая в рамках государственных программ Российской Федерации (далее – аналитическая информационная система).

В настоящее время технические возможности аналитической информационной системы не отвечают требованиям Минфина России и Минэкономразвития России в части отражения в паспорте Госпрограммы объемов бюджетных ассигнований бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Кроме того, необходимо обеспечить субъектам Российской Федерации, принимающим участие в реализации основных мероприятий Госпрограммы, своевременно и в полном объеме представлять сведения о достижении показателей в разрезе субъектов Российской Федерации, выполнении субъектами Российской Федерации мероприятий и объемах расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по основным мероприятиям Госпрограммы.

Наряду с этим, необходимо обеспечить в полном объеме реализацию пункта 25 Положения о создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2015 г. № 748, в части информационного взаимодействия портала государственных программ со следующими государственными информационными системами.

1. Государственной интегрированной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет» в части получения информации об объемах расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ, а также показателей их кассового исполнения и передачи информации о перечне подпрограмм государственных программ, текстовых частях государственных программ, основных мероприятиях и мероприятиях государственных программ, а также плановых и фактических показателях реализации государственных программ.

2. Единой межведомственной информационно-статистической системой в части получения официальной статистической информации, включая метаданные, формируемой в соответствии с федеральным планом статистических работ.

В целях обеспечения в дальнейшем представления отчетов о ходе реализации Госпрограммы, в полной мере соответствующих требованиям Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, считаем необходимым поручить Минэкономразвития России и разработчикам аналитической информационной системы обеспечить доработку указанной системы.

Учитывая, что согласно срокам, определенным Федеральным планом статистических работ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р, по состоянию на 1 марта не могут быть представлены сведения о достижении значений большинства показателей (индикаторов) Госпрограммы, полагаем целесообразным определить срок представления годового отчета – до 1 мая.

Рассмотрим следующее направления совершенствования социальной политики в отношении малообеспеченных слоев населения.

В большинстве нормативно-правовых актов право на государственную социальную помощь одновременно предоставляется малоимущим семьям и отдельным категориям малоимущих семей и малоимущих одиноких граждан, а сам список категорий зависит от особенностей региона и финансовых возможностей их бюджетов. Как правило, во всех субъектах Российской Федерации среди получателей государственной социальной помощи присутствуют т.н. «старые бедные»: многодетные и неполные семьи, семьи инвалидов, семьи, воспитывающие ребёнка-инвалида, неработающие одиноко проживающие пенсионеры. К получателям социальной помощи отнесены, например, в Белгородской области, лица, привлекавшиеся к разминированию в период 1943–1950 годов.

Категориальный подход без учета материального положения претендента на государственную социальную помощь, не требует дополнительной нагрузки на работников социальных служб, расширения их штата и, соответственно, увеличения административных расходов.

Однако он не гарантирует оказание социальной помощи исключительно малообеспеченным семьям и одиноко проживающим гражданам. Более социально справедливый адресный подход, с одной стороны, требует больше административных расходов, с другой – ограничивает масштабы получения социальной помощи действительно нуждающимся в ней лицам и семьям из-за относительно сложной процедуры сбора и представления документов, удостоверяющих их право на получение помощи от государства.

В результате по оценкам экспертов от трети до половины получателей социальной помощи небедные люди и также от трети до половины действительно бедных людей не получают ее.

Различия в финансовом положении и уровнях малообеспеченности, а также в приоритетах административной деятельности предопределили и различия в статусе нормативных актов, регулирующих государственную социальную помощь.

В большинстве субъектов Российской Федерации она оказывается на основе законов, тогда как в трети она предоставляется в соответствии с Указами губернатора или постановлениями и распоряжениями Правительства (Администрации) региона, а также и приказами отраслевых ведомств, отвечающих за социальную политику.

Большинство таких законов направлено на социальную помощь, но в ряде регионов законодательство нацелено на социальную поддержку населения. В отдельных субъектах приняты имеющие силу закона Кодексы. В некоторых субъектах Федерации, в частности, в Москве и Санкт-Петербурге, нет отдельного нормативного правового акта и социальная поддержка отдельным категориям граждан оказывается без учёта их материального положения по категориальному принципу на основании ряда нормативных актов.

Вместе с тем, отдельные субъекты Российской Федерации, учитывая ограниченные финансовые возможности, устанавливают более низкие критерии оценки нуждаемости семей в социальной помощи. В ряде субъектов Федерации социальная помощь законодательно направлена и на преодоление последствий стихийных бедствий, оплату лечения тяжелых заболеваний, требующих оказания дорогостоящей высокотехнологичной медицинской помощи и т.п.

Разное экономическое и финансовое положение субъектов Федерации предопределяет и разные права граждан (семей) на получение социальной помощи, условия назначения, виды и размеры государственной социальной помощи.

В наименее финансово обеспеченных регионах она оказывается лишь в виде единовременной выплаты и/или натуральной помощи. Например, в Республике Тыва в 2015 году социальная помощь заключалась в выдаче пяти тысячам крайне бедных семей хлеба (муки) на сумму 6,3 млн. рублей.

Единовременные выплаты малоимущим семьям или одиноко проживающим гражданам установлены и во всех субъектах Российской Федерации, а в 10-ти из них они являются единственным видом оказываемой помощи.

Натуральная помощь оказывается в большинстве регионов страны. Ежемесячная денежная выплата распространяется лишь на четвертую часть нуждающихся домохозяйств и составляет более половины расходов на выплату всех социальных пособий.

В федеральном законе о социальной помощи и в развивающих его подзаконных правовых актах недостаточно четко прописано участие в ее оказании различных ведомств, что не способствует укреплению межведомственного взаимодействия служб социальной защиты, занятости, органов образования и здравоохранения, ведомств реального сектора экономики, бизнес-сообщества при поддержке бедных и трудоспособных слоев населения. Эти и другие сложности существующей системы социальной помощи

объясняются не только экономическими факторами, но и инертностью самой системы, что самым существенным образом сдерживает ее эффективность.

Модернизация системы социальной помощи на основе заключения социального контракта направлена как на устранение существующих недостатков нормативной и практической деятельности регионов, так и на активизацию экономического потенциала трудоспособных незанятых членов малоимущего домохозяйства, способствуя решению задачи повышения благосостояния малоимущих слоев и их социальной адаптации.

Кроме того, социальный контракт служит потенциальным барьером для получения социальной помощи небедными, для которых существующая практика социальной помощи мотивирует стремление к ее получению.

Очевидные социально-экономические преимущества оказания социальной помощи на основе социального контракта порождали попытки внедрения в практику такой системы еще в конце прошлого десятилетия, главным образом путем перевода бедных сельских домохозяйств на самообеспеченность через предоставление им средств на приобретение домашнего скота или непосредственную передачу им голов свиней и коров на основе соглашения домохозяйства с муниципальными органами.

Так, в 1999 году президентом Республики Саха (Якутия) был издан Указ «О государственной помощи развитию семейной экономики», согласно которому была создана Дирекция семейной экономики, выступающая организатором и координатором этого направления деятельности. В самом начале текущего десятилетия в Якутии был проведен даже съезд сельских домохозяйств. Однако впоследствии это направление деятельности сошло «на нет»

Целью внедрения технологии оказания социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта является повышение их качества жизни путем активизации имеющихся адаптивных возможностей семьи (малоимущего одиноко проживающего гражданина).

Социальный контракт рассматривается как договор о взаимных обязательствах между малоимущим гражданином и органом социальной защиты населения субъекта Федерации о предоставлении ему и (или) его семье государственной социальной помощи в виде денежных выплат, социальных услуг или натуральной помощи.

Таким образом, в практическом плане социальные контракты ориентированы на малоимущие семьи, имеющие в своем составе трудоспособных членов семьи и на одиноко проживающих малоимущих трудоспособных лиц.

Необходимо отметить, что для многодетных семей в силу повышенного фактора иждивенческой нагрузки целесообразно предусмотреть более высокую государственную социальную помощь с соответствующей финансовой поддержкой из федерального центра. Это будет способствовать росту эффективности предоставляемой государственной социальной помощи.

Целесообразно законодательно определить условия использования предоставляемых из федерального бюджета безработным средств на создание

собственного дела для помощи малоимущим семьям, имеющих в своем составе неработающих граждан трудоспособного возраста, признанных безработными.

Это требует внесения соответствующих положений как в закон о социальной помощи, так и в закон о занятости.

В ряде нормативных актов участвующих в эксперименте регионов, адресная социальная помощь направлена и на помощь семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации в результате стихийных бедствий, а также на погребение и т.п., что требует уточнения содержания термина «трудная жизненная ситуация» в Законе РФ о государственной социальной помощи, а также определения источника оказания помощи семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации из-за стихийных бедствий или других форс-мажорных обстоятельств.

Требуется уточнить и ряд других терминов и отдельных положений закона о социальной помощи. В частности, следует, на наш взгляд, законодательно выделить содержание термина «социальная поддержка» как деятельности органов власти по социальной защите малоимущего, но трудоспособного населения. Для более точного определения уровня бедности, её тенденций и динамики в регионах необходимо существенно расширить бюджетные обследования домашних хозяйств, дающих первичную информацию.

Кроме того, органам государственной статистики следует обеспечить постоянное информационное сопровождение эксперимента по внедрению оказания социальной помощи нуждающимся на основе социального контракта

3.3 Эффективность предлагаемых направлений улучшения социальной политики

Можно выделить следующие позитивные стороны новой технологии оказания адресной социальной помощи.

1. Более высокая эффективность и целесообразность оказания социальной помощи на основе социального контракта.

2. Социальный контракт способствует осуществлению формирования правовых, организационных и экономических основ оказания социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам по новой.

3. У населения будет увеличиваться степень социальной защищенности и одновременно чувство уверенности и ответственности за достижение желаемого уровня и качества жизни собственными усилиями.

4. Социальный контракт усиливает адресность оказания государственной социальной помощи, что обусловлено не только заявительным принципом заключения социального контракта, но и необходимостью подтверждения нуждаемости заявителей.

5. Данное направление по совершенствованию социальной политики увеличивает целевое выделение ресурсов при оказании государственной социальной помощи.

6. Позволяет обеспечить дифференцированный подход при оказании государственной социальной помощи малоимущим и большую социальную справедливость и обоснованность ее оказания.

Эффективность предоставления государственной социальной помощи при внедрении системы социальных контрактов достигается за счет выполнении таких принципиально важных процедур как:

- 1) выявление реальных потребностей нуждающихся в государственной социальной помощи;
- 2) дифференциация мер по оказанию государственной социальной помощи от степени нуждаемости.

Определение эффективности (действенности) мер системы социальной поддержки связано с решением следующих задач:

- 1) оценка положения социально неблагополучных семей;
- 2) выявление факторов социального неблагополучия;
- 3) разработка индивидуальных программ социальной адаптации, направленных на снижение бедности в семье в условиях заключения социального контракта.

В масштабах региона главным критерием эффективности предоставления государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта надо признать показатель сокращения численности населения со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума.

Необходимо отметить следующие возможные проблемные моменты по внедрению социального контракта в практику по поддержке малообеспеченных слоев населения. Созданные в годы масштабной бедности правовая база, система и механизмы государственной социальной помощи оказались в условиях экономического роста и социального развития, изменения самого качества бедности недостаточными для того, чтобы эта помощь, с одной стороны, «дошла» до всех семей и одиночек с уровнем дохода ниже величины прожиточного минимума; с другой – не распространялась на лиц с доходом, превышающим этот минимум.

Оказание социальной помощи нуждающимся на основе заключения социального контракта активизирует трудовой потенциал трудоспособных незанятых членов малоимущего домохозяйства, выступая тем самым главным направлением модернизации всей системы социальной помощи в стране.

Выводы по разделу 3

Концентрация малообеспеченности в сельских семьях с детьми, предопределяет абсолютное доминирование заключения социальных контрактов на развитие личного подсобного хозяйства. В городских поселениях, особенно центрах регионов и крупных городах, с более высокой возможностью занятости, в т. ч. и в ее скрытой форме, число домохозяйств, получающих социальную помощь на основе социального контракта, может быть незначительно.

Ограниченные финансовые возможности большинства субъектов Федерации определяют и относительно невысокие размеры оказываемой помощи домохозяйствам, заключившим социальный контракт, тем самым, и ограниченное число домохозяйств, заключивших контракт.

Сдерживающим фактором активного внедрения системы социальных контрактов является недостаточность нормативно-правового обеспечения, препятствующая возможности концентрации имеющихся ресурсов на поддержку трудоспособных, но малообеспеченных лиц и домохозяйств на основе социального контракта.

Определенная инертность самой системы становится все более неадекватной требованиям времени, воспроизводя патерналистские настроения среди части ее потенциальных получателей.

Таким образом, эффективность предоставления государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта при той специфике целевой направленности выделяемых средств проявляется в повышении покупательной способности этих семей.

Наибольший эффект от внедрения новой технологии может дать системный подход к программе социальной адаптации. Целесообразно при разработке индивидуальных программ социальной адаптации в большей степени ориентироваться на трудоустройство с привлечением органов труда и занятости.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Российской Федерации социальная поддержка как один из инструментов реализации государственной социальной политики получила законодательное оформление в 1990-х годах.

В связи с изменениями политических и социально-экономических условий в эти и последующие годы в стране активно развивалось законодательство, регулирующее предоставление социальной поддержки различным категориям граждан/семей. Расширялся перечень получателей социальной поддержки и условия их предоставления, сопровождавшиеся ежегодным ростом расходов бюджетной системы Российской Федерации.

На фоне происходящих изменений в России практически в неизменном виде сохранились два основных подхода, используемых при назначении/предоставлении социальной поддержки:

- 1) заявительный подход, предусматривающий обращение граждан в уполномоченный орган за назначением социальной поддержки;
- 2) категориальный подход, предусматривающий предоставление социальной поддержки законодательно определенным группам населения.

При этом объективные критерии отнесения тех или иных групп семей/граждан к нуждающимся в социальной поддержке, назначение и цели предоставления преобладающей части мер социальной поддержки до сих пор законодательно не определены.

Недостаточно обоснованы размеры мер социальной поддержки, предоставляемых конкретным получателям.

Система соцзащиты состоит из двух частей: страховые и нестраховые меры поддержки. Страховые – это пенсии и соцстрахование (больничные листы, пособия по беременности и родам, страхование от несчастных случаев на производстве).

К нестраховым относятся различные выплаты и социальное обслуживание, и на это в 2016 году было израсходовано 2,6 % ВВП. И именно эта часть социальной защиты преимущественно должна направляться на поддержку бедных. В нашей стране к нестраховым видам поддержки относится и пособие по безработице, хотя в развитых странах это страховая мера.

Причем одна из серьезных проблем – учет получателей социальной помощи. В нашей стране один и тот же человек может получать поддержку из разных источников и, соответственно, многократно учитываться.

Расходы на адресные программы, которые предназначены именно для бедных, сегодня составляют 0,4 % ВВП или чуть больше 20 % от общего объема затрат на нестраховые меры социальной поддержки. Из чего мы делаем вывод о том, что система социальной защиты неэффективна с точки зрения содействия сокращению бедности.

По мере развития системы социальной поддержки, начиная со второй половины 1990-х годов, в экспертном сообществе России, в значительной мере

под влиянием Всемирного Банка, стала распространяться точка зрения о необходимости внедрения в практику так называемой модели «адресности» социальной поддержки, предусматривающей учет нуждаемости ее получателей.

Целями предлагаемого решения, базирующимся на зарубежном опыте, были повышение как результативности социальной поддержки путем ее переориентации на бедные/малообеспеченные слои населения, так и бюджетной эффективности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Акмалова, А.А. Социальная работа с мигрантами и беженцами / А.А. Акмалова, В.М. Капицын. – М.: Инфра–М, 2015. – 224 с.
2. Антонова, Н.А. Развитие государственной социальной помощи на основании социального контракта в Российской Федерации: презентация доклада / Семинар «От единого реестра к эффективной системе социальной защиты: российский и международный опыт» 21–23 марта 2016.
3. Артюшенко, О.Г. Информационно-аналитический сайт о человеческом обществе / О.Г. Артюшенко. – <http://artyushenkooleg.ru/wp-oleg/archives/15470>.
4. Баженова, Е.Ю. Адаптация к жизни в условиях кризиса / Е.Ю. Баженова, М.А. Васьков, Ю.Г. Волков. // Россия реформирующаяся. – 2016. – № 14. – С. 20–24
5. Байгереев, С.А. Бедность и политика адресной социальной помощи малоимущим семьям / С.А. Байгереев. – М.: Человек и труд, 2015. – 197 с.
6. Богданов, А.А. Вопросы социализма / А.А. Богданов. – М.: Социум настоящего, 2014. – 65 с.
7. Булгаков, С.Н. Философия хозяйства / С.Н. Булгаков. – М.: Наука, 2016. – 9 с.
8. Бухарин, Н.И. Политическая экономия рантье / Н.И. Бухарин. – М.: Орбита, 1988. – 17 с.
9. Бухарин, Н.И., Азбука коммунизма / Н.И. Бухарин, Е.А. Преображенский. – http://www.marxists.org/russkij/bukharin/azbuka/azbuka_kommunizma.htm
10. Бычков, Д. Г. Социальная защита и статистика: сопоставительный анализ российской и международной практики учета в попытке оценить эффективность бюджетных мер / Д.Г. Бычков, О.А. Феоктистова, Е.И. Андреева // Международный бухгалтерский учет. – 2016. – № 4 (394). – С. 35–52.
11. Войтенкова, Г.Ф. Социальная поддержка семей с детьми в США / Г.Ф. Войтенкова, Е.В. Лебедева // Журнал «Народонаселение». – 2007. – № 4. – С. 94–106
12. Волков, Ю.Г. Социологическая диагностика и социологическая экспертиза: социальное самопознание российского общества / Ю.Г. Волков. – Ростов-н/Дону: Первое издание, 2014 – 134 с.
13. Герчиков, В.И. Типологическая концепция трудовой мотивации. Часть 1. / В.И. Герчиков // Мотивация и оплата труда. – 2005. – № 5. – С. 53–62.
14. Горшков, М.К. Российское общество и вызовы времени. Книга третья / М.К. Горшков; под ред. М.К. Горшкова, Н.Е. Тихоновой. – М.: Свобода, 2016. – 46–54 с.
15. Гуслова, М.Н. Организация и содержание социальной работы с населением / М.Н. Гуслова. – М.: Издательский центр «Академия», 2016. – 256 с.
16. Данные социологических опросов ВЦИОМ. – https://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2017/2017_11_24_socialnoe_samo_chuvstvie_naseleniya.pdf

17. Денисов, Н. Расходы и доходы населения России / Н. Денисов // Экономика и жизни. – СПб.: Экономика. – 2011. – № 6. – С. 3.
18. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации как субъекта бюджетного планирования на 2015 год и на период до 2017 года. – https://static2.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/017/113/original/tekst_%28ot_sentyabrya_2010%29.doc?1389769045.
19. Заостровцев, А.П. Предисловие. Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор / А.П. Заостровцев; под ред. А.П. Заостровцева. – СПб.: Экономическая школа, 2014. – 7–16 с.
20. Иванова, О.А. Конфликтология в социальной работе / О.А. Иванова, Н.Н. Суртаева. – М.: Юрайт, 2015. – 284 с.
21. Клемантович, И. Культура профессионального мышления специалиста социальной работы / И. Клемантович // Воспитание школьников. – М.: Радуга. – 2015. – №10. – С. 16–17.
22. Кокоренко, В.Л. Социальная работа с детьми и подростками / В.Л. Кокоренко, Н.Ю. Кучукова, И.Ю. Маргошина. – М.: Academia, 2015. – 256 с.
23. Конституция Российской Федерации: Принята всенарод. голосованием 12.12.1993 г. – М.: Юрид. лит., 1997.
24. Коряковцева, О.А. Технология социальной работы с семьей и детьми / О.А. Коряковцева. – М.: Юрайт, 2018. – 226 с.
25. Косьмин, А.Д. Экономические основы социальной работы / А.Д. Косьмин, А.Г. Понятовская. – М.: ТНТ, 2014. – 408 с.
26. Кузьмен, О.В. Социальная политика государства / О.В. Кузьмен. – Новосибирск.: Морфей, 2013. – 325 с.
27. Лебон, Г. Психология народов и масс / Г. Лебон. – СПб.: Макет, 2015. – С.11-26.
28. Максимова, С.Г. Социально-экономические и институциональные факторы, определяющие социальную политику в отношении лиц пожилого и старческого возраста / С.Г. Максимова, О.Е. Ноянзина, Д.А. Омельченко, М.М. Максимова // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2015. – № 10 (132). – С. 165.
29. Манько, Ю.В. Теория и практика социальной работы / Ю.В. Манько, К.М. Оганян. – М.: Петрополис, 2016. – 276 с.
30. Маяцкая, И.Н. Экономические основы социальной работы / И.Н. Маяцкая; под ред. И.Н. Маяцкой. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2013. – С. 264.
31. МВФ: в США за чертой бедности находится каждый седьмой. – http://www.bbc.com/russian/news/2016/06/160622_imf_usa_economy_poverty.
32. Мизес Л. Фон. Индивид, рынок и правовое государство. – http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Econom/mizes/02.php.
33. Минигалиева, М. Философия и практика социальной работы в России / М. Минигалиева, Е. Шуляренко. – М.: LAP Lambert Academic Publishing, 2013. – 496 с.

34. Министерство труда и социального развития. – <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/analytics/122>.
35. Назаров В. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность / В. Назаров, А. Пошарац; под ред. В. Назарова, А. Пошарац. – М.: Научно-исследовательский финансовый институт, 2017. – 197 с.
36. Нозик, Р. Анархия, государство и утопия / Р. Нозик. – М.: Орбита, 2008. – 174 с.
37. Отчёт об оказании услуг по проведению независимой оценки показателей результативности и эффективности программных мероприятий федеральной целевой программы «Жилище» на 2015 – 2020 годы, их соответствия целевым индикаторам и показателям за 2015 год – <http://www.fcprdom.ru>
38. Пантелеева, Т.С. Экономические основы социальной работы / Т.С. Пантелеева, Г.А. Червякова. – М.: Гуманит, Владос, 2014. – 160 с.
39. Парето, В. Компендиум по общей социологии / В. Парето // Антология мировой политической мысли, 1997. – С. 58–79.
40. Пигу, А. Экономическая теория благосостояния / А. Пигу. – М.: Прогресс, 1985. – С.263-397.
41. План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 годы (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 г. № 1072–р)
42. Поланьи, К. Саморегулирующийся рынок и фиктивные товары: труд, земля и деньги. / К. Поланьи. – С. 4.
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 г. № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015-2020 годы»
44. Преображенский, Е.А. Новая экономика (теория и практика) 1922–1928 гг. / Е.А. Преображенский. – М.: Главархив Москвы, 2008 – 56 с.
45. Прокопов, Ф. Проблемы бедности и неравенства в современной России: информационно-аналитические материалы по результатам исследований российских и международных экспертов / под ред. Ф. Прокопова, Е. Феоктистова. – М.: РСПП, 2004. – С. 46–47.
46. Ротбард, М. К новой свободе / М. Ротбард. – М.: Новое, 2006. – С. 164.
47. Румянцева, Е.Е. Экономика счастья / Е.Е. Румянцева. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 96 с.
48. Сорокин, П.А. Человек. Цивилизация. Общество. / П.А. Сорокин. – М.: Республика, 1992. – 315-316 с.
49. Спасская, Н.В. Социально-экономическое развитие России как объект государственного регулирования / Н.В. Спасская, Е.В. Такмакова. – М.: ИнфраМ, 2016. – 216 с.
50. Стиглиц, Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Дж.Ю. Стиглиц. – М.: МГУ: ИНФРА-М, 1997. – С.22.
51. Торохтий, В.С. Социальная работа с семьей. Психолого-педагогическое обеспечение / В.С. Торохтий. – М.: Юрайт, 2018. – 488 с.

52. Трофимова, Е. Зачем в России снова вводят продуктовые карточки. – <https://www.ridus.ru/news/244176>.

53. Тяпкина, Т.Ю. Исторические аспекты становления и развития системы социального обслуживания в России / Т.Ю. Тяпкина, И.М. Швец, Л.А. Исмагилова, В.А. Гурьева, Е.А. Телегина // Science and Practice: new Discoveries Proceedings of materials the international scientific conference. – 2015. – С. 190–199.

54. Тяпкина, Т.Ю. Пенсионная система Российской Федерации / Т.Ю. Тяпкина // Профессионализм и творчество в социальной работе: сб. науч. ст. – М.: Свобода, 2016. – С. 125–133.

55. Федеральная служба государственной статистики – http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level.

56. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184–ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – СПС «Гарант».

57. Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178–ФЗ «О государственной социальной помощи». – СПС «Гарант».

58. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81–ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». – СПС «Гарант».

59. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323–ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

60. Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122–ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – СПС «Гарант».

61. Федеральный закон от 24.07.1998 г. № 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

62. Федеральный закон от 25.12.2012 г. № 258–ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О государственной социальной помощи». – СПС «Гарант».

63. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273–ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». – СПС «Гарант».

64. Фридман, М. Капитализм и свобода – http://ptab1943.narod.ru/friedman_capitalismfreedom.html

65. Хайек, Ф.А. фон. Дорога к рабству / Ф.А. Хайек. – М, 1996. – 18 с.

66. Хевеши, М.А. Массовое общество в XX веке / М.А. Хевеши // Социс (Социологические исследования). – 2001. – №10. – С. 3–12.

67. Хикс Дж.Р. Стоимость и капитал. / Дж.Р. Хикс; под ред. Дж.Р. Хикс, Р.М. Энтова. – М.: Прогресс, 1993. – 109–111 с.

68. Холостова, Е.Н. Социальная политика. / Е.Н. Холостова. – М.: ИНФА, 2016. – 274 с.

69. Чупров, В.И. Отношение к социальной реальности в российском обществе: социокультурный механизм формирования и воспроизводства / В.И. Чупров, Ю.А. Зубок, Н.А. Романович. – М.: Свобода, 2016. – 67–81 с.

70. Шевченко, О.М. Технологии социальной работы с семьей и детьми / О.М. Шевченко, С.И. Самыгин, В.В. Касьянов, А.Т. Латышева. – Ростов-н/Дону: Феникс, 2018. – 250 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ А