

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА И ПРЕОДОЛЕНИЕ БЕДНОСТИ СОЦИАЛЬНО УЯЗВИМЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

© 2011 Е.И. Беглова

кандидат экономических наук, доцент
Башкирский государственный университет
Стерлитамакский филиал
E-mail: BeglovaElena@rambler.ru

Обосновывается, что для решения проблемы повышения уровня и качества жизни в стране необходимо реструктурировать систему социальных льгот и компенсаций. Автор определяет ряд мер, способствующих формированию системы эффективной социальной защиты и поддержки уязвимых слоев общества.

Ключевые слова: система социальной защиты, бедность, реформирование системы социальных льгот и компенсаций, социальные трансферты, адресная социальная помощь.

Формирование в России демократического, социально ориентированного государства обусловило повышение интереса к регулированию тех социальных отношений, которые связаны с социальной защитой, поддержкой государством, обществом малоимущих, бедных категорий граждан.

Сегодня главнейшие вопросы, которыми озабочено не только государство, но и большинство квалифицированных и работоспособных граждан - преодоление бедности, в которой оказалась значительная часть населения, обретение гарантий на труд, защита жизни, обеспеченное детство и старость. Ясно, что эти социально-экономические проблемы возможно решить только при условии восстановления производства, эффективности и конкурентоспособности отечественной экономики.

Но ясно и другое: проблема социальной защиты населения в условиях мирового кризиса требует безотлагательного решения, а процесс социальной защиты должен охватывать доходы населения, рынок труда, пенсионное обеспечение, демографическую ситуацию и другие сферы жизни населения; необходимо на государственном уровне оперативно реагировать на обострение социально-экономических проблем. В результате появились новые виды социальных льгот и выплаты как на федеральном, так и на региональном, местном уровнях. Нужно сказать, что льготы как инструмент социальной политики широко используются в большинстве стран, включая Россию, в которой на данном этапе развития роль трансфертов в сокращении бедности еще велика. Так, по данным Росстата, социальные трансферты в натуральной форме составили в

2005 г. 102,5 %, в 2009 г. 100,9 %, удельный вес социальных выплат в валовом внутреннем продукте (ВВП) увеличивается из года в год: в 2005 г. - 8,1 %, в 2009 г. - 10,9 %. Совокупные расходы консолидированного бюджета РФ на социальную политику составили в 2005 г. 8,8 % к ВВП, в 2009 г. - 12,1 %.

Тем не менее, в отличие от стран с традиционно рыночной экономикой, для которых характерно преимущественное предоставление социальных льгот бедным, в нашей стране бедное население не относится к приоритетной группе получателей социальных льгот. Действующая система выявления и социальной поддержки бедных семей и населения в виде многочисленных пособий, льгот и других видов помощи, их предоставление в небольших объемах, но значительному количеству семей, на наш взгляд, является неоправданной и нуждается в ее адаптации к условиям рыночной экономики. В настоящее время средства, выделяемые для социальной поддержки бедных, распределяются неэффективно, часто идут не в те семьи, которые в действительности бедные. Результатом является все более усугубляющееся положение действительно беднейшей части населения.

В связи с существующими проблемами в функционировании системы льгот Правительству РФ предлагается ее реструктурировать. В рамках государственной Программы преодоления бедности целями государственной Стратегии реформирования системы социальных льгот и компенсаций на прогнозируемый период должны стать:

- смягчение негативных последствий бедности;

- снижение социального неравенства и предотвращение социального иждивенчества;

- повышение эффективности социальных пособий и предоставление других форм помощи малоимущим семьям на основе принципа адресности;

- расширение рынка и повышение качества предоставляемых социальных услуг в целях обеспечения свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами;

- расширение свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами.

В соответствии с указанными целями *эффективная система поддержки социально уязвимых бедных слоев общества должна обеспечиваться нижеследующими мерами.*

1. Повышение эффективности социальной защиты и усиление адресности социальной помощи:

1. Проведение инвентаризации действующих на территории страны, регионов и областей льгот и пособий, гарантированных законодательством РФ. Минимальные ставки всех основных пособий должны постоянно пересматриваться и быть защищенными от инфляции.

2. Разработка плана мероприятий по развитию сети участковой социальной службы и развитию центров комплексного социального обслуживания, определение источников финансирования мероприятий.

3. Централизация выплат различных видов пособий (сокращение ведомств, обеспечивающих выплаты).

4. Обеспечение адресной помощи малообеспеченным многодетным семьям на приобретение жилья и оплату образования для детей.

5. Повышение адресности социальных программ:

- Отказ от финансирования неадресных, регрессивных льгот и направление этих средств на программы адресного социального содействия.

- Для сокращения существующей утечки средств, которые достаются небедным категориям граждан, использование балльной оценки нуждаемости. Следует укрепить систему децентрализованных программ социального содействия за счет совершенствования методов их финансирования и повышения адресности. Для этого неопределенные обязательства децентрализованных

программ социального содействия необходимо объединить в рамках единой базовой программы, финансируемой и контролируемой на федеральном уровне, но осуществляемой на местах. Предельный уровень нуждаемости, который дает право на участие в программе, следует привести в соответствие с имеющимися финансовыми ресурсами с тем, чтобы обеспечить охват беднейших домохозяйств.

- Повышение достаточности и адресности детских пособий. У этой программы самый высокий показатель адресности, однако пособия крайне малы, а их реальная стоимость снижается в результате инфляции. Введение балльной оценки нуждаемости также может способствовать повышению адресности этих пособий. Следует перейти к адресному финансированию детского отдыха для малообеспеченных семей, что позволит повысить охват оздоровительными мероприятиями детей из бедных семей.

6. При определении претендентов на получение социальной помощи проведение проверки нуждаемости соответствующих семей исходя из одновременного соблюдения двух условий: 1) совокупные доходы семьи ниже официально установленной региональной черты бедности; 2) стоимость личного имущества находится ниже некоторого официально установленного регионального минимального стандарта.

7. Установление пособий социальной помощи по отношению к семейной черте бедности.

8. Выплата единовременного пособия малоимущим семьям при поступлении ребенка в первый класс; оказание единовременной материальной помощи малообеспеченным студенческим семьям.

9. Оптимизация сложившейся системы социальной защиты нуждающегося населения в целях перераспределения социальной помощи в пользу групп риска (инвалидов, многодетных семей, семей, воспитывающих детей-инвалидов, безнадзорных детей, лиц без постоянного места жительства).

10. Усиление социальной поддержки и улучшение качества жизни инвалидов: совершенствование государственных служб медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов; стимулирование производства протезно-ортопедических изделий и других технических вспомогательных средств, облегчающих труд и быт инвалидов, обеспечение доступности для инвалидов зданий и сооружений, средств транспорта, связи и т.д.

11. Увеличение социальных трансфертов. Пенсии, пособия, стипендии не могут быть ниже уровня социальных стандартов.

12. С целью усиления контроля за эффективностью расходования социальных трансфертов изменение методологии их выделения субъектам РФ. В практику необходимо ввести договорную систему, в рамках которой федеральный центр определял бы свои обязательства по размерам и срокам предоставления социальных трансфертов, а субъект РФ выполнял бы встречные обязательства по целевому и срочному расходованию средств, своевременно и в полном объеме доводя трансферты до конечных адресатов.

13. Разработка общих требований к деятельности государственных, муниципальных, частных и иных учреждений, предоставляющих различные виды социальных услуг, на основе государственных стандартов социального обслуживания и системы оценки качества выполнения социальных программ. Использовать наряду с государственным финансированием частные благотворительные средства; развивать самокупаемость социальных услуг в сферах, где для этого существуют необходимые предпосылки.

II. Выравнивание уровня социальной обеспеченности и обеспечение равного доступа населения к социальным услугам:

1. Развитие сети учреждений социального обслуживания для лиц без определенного места жительства.

2. Внедрение территориальными органами социальной защиты населения “Социальных паспортов” в малоимущих семьях и включение их в систему мероприятий социальной адаптации, направленных на самостоятельное преодоление бедности на всей территории страны.

3. Реструктуризация и ревизия социального законодательства, которая может быть реализована путем перевода всех социальных выплат в единое пособие по нуждаемости, ликвидировав многообразные компенсации.

4. Законодательное установление того, что единственным основанием получения социальной помощи (в том числе всех видов льгот по проезду на транспорте, оплате коммунальных услуг и т.д.) является бедность.

5. Формирование системы оперативного обмена административными данными между органами социальной защиты населения.

6. Создание единых для всех субъектов Федерации форм учета по получателям социальной помощи.

7. Активная муниципализация социальной политики, предусматривающая повышение прав и ответственности органов местного самоуправления за соблюдение принципа социальной справедливости, сбалансированность роста тарифов на жизненно важные услуги (жилищно-коммунальные, транспортные, медицинские и т.п.).

8. Разработка плана мероприятий по реструктуризации сети учреждений начального и среднего профессионального образования на основе развития частных образовательных учреждений, сети лечебно-профилактических учреждений на основе развития частных медицинских учреждений. План мероприятий должен быть направлен: 1) на развитие образовательных учреждений, предоставляющих качественные услуги профессионального образования на платной основе тем группам населения, которые могут и готовы платить за профессиональное образование; 2) на развитие медицинских учреждений, предоставляющих качественные медицинские услуги на платной основе тем группам населения, которые могут и готовы платить за лечение. Тем самым будет создана возможность для перетока кадров из образовательных и медицинских учреждений, находящихся на бюджетном финансировании, в частные, снижена нагрузка на бюджет.

9. Поддержка дополнительного образования: в сфере развития дополнительного образования и спортивно-оздоровительной деятельности в школе Минобрнауки России необходимо разработать нормативную базу системы именных сертификатов для детей от 4 до 17 лет на получение гарантированных бесплатных услуг дополнительного образования.

10. Развитие торговой сети социальной направленности (продовольственные и промышленные магазины “эконом-класса”, предприятия, обслуживающие льготные категории населения).

11. Развитие внемагазинных форм торговли и передвижной торговли для обслуживания жителей удаленных сельских населенных пунктов, где отсутствует стационарная торговая сеть.

III. Стимулирование негосударственного сектора к решению проблемы бедности социально уязвимых слоев общества:

1. Проведение региональных благотворительных акций, учреждение социальных грантов.

2. Предоставление бесплатного питания детям из малообеспеченных семей, имеющих доход ниже величины прожиточного минимума.

3. Предоставление услуг проката предметов первой необходимости для детей, помощь в подготовке к школе детей из малообеспеченных семей.

4. Стимулирование строителей к строительству социальных доходных домов (можно использовать такие меры, как государственная поддержка выделения земельных участков, создания инфраструктуры и т.п.).

5. Создание условий для государственно-частного партнерства в строительстве социального жилья. Дотировать строительство и эксплуатацию социального жилья, чтобы оно было действительно доступным для малообеспеченных слоев населения.

IV. Стимулирование трудовой деятельности социально-уязвимых слоев населения с целью увеличения их доходов:

1. Привлечение пенсионеров к увеличению накопительной части пенсий в негосударственных паевых инвестиционных фондах, брокерских компаниях.

2. Создание рынка рабочих мест для инвалидов, организация обучения их специальностям, востребованным рынком труда.

3. С целью адаптации людей, оказывающихся на "социальном дне", к существующим условиям жизни общества организация спецучреждений и обеспечение трудового участия (самообслуживание) данного слоя в рамках этих учреждений.

V. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ):

1. Перевод ЖКХ, как и других социальных отраслей (образование, здравоохранение, культура, жилищное строительство), на целевое управление с годовой отчетностью и персональной ответственностью должностных лиц за достижение установленных целей, соответствующих законодательно утвержденным социальным стандартам.

2. Создание экономически обоснованной и прозрачной системы тарифов на коммунальные услуги, обеспечение жесткого контроля расходов на содержание и ремонт жилья, исключающий произвол бизнес-структур.

3. Увеличение затрат консолидированного бюджета на ЖКХ с 2,57 % в 2009 г. до 3,5-4 % в

среднесрочной перспективе. Государство должно создавать для граждан цивилизованные, комфортные условия жизни.

4. Снижение максимально допустимой доли расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе малообеспеченной семьи до 15 %.

5. Увеличение объема бюджетных средств на адресные жилищные субсидии малообеспеченным семьям для компенсации льгот по оплате содержания и ремонта жилья и коммунальных услуг.

6. Разработка и осуществление программы массового строительства социального жилья для решения жилищной проблемы многодетных семей, работников бюджетной сферы, пенсионеров, инвалидов, а также для переселения граждан из аварийных и ветхих жилых домов. Для этого целесообразно создать государственную строительную корпорацию, которая бы привлекла по субподряду строительные компании для строительства социального жилья для бедных граждан с фиксированной ценой за квадратный метр.

7. Введение налоговых льгот на ту часть индивидуальных доходов, которая идет на обустройство жильем.

8. Установление федеральным законом, что 20 % вводимого в строй жилья в обязательном порядке передается в специализированные муниципальные или региональные фонды социального арендного жилья.

9. Создание Совета по строительству социального жилищного арендного фонда с участием представителей руководства субъекта РФ, ФАС России, Минрегионразвития России, ФСТ России, общественности и Общественной палаты РФ. Его задачами должен стать мониторинг ценообразования при строительстве социального арендного жилья, привлечение инвестиций, совершенствование правил и процедур учета граждан, нуждающихся в получении социального арендного жилья, снятие социальной напряженности, внесение предложений по планировочным решениям и контролю качества этого жилья, взаимодействие с компаниями-застройщиками.

VI. Преобразования отечественной пенсионной системы и стабилизация уровня пенсионного обеспечения:

1. Индексирование пенсии в зависимости от роста средней зарплаты в стране. Кроме того, необходимо восстановить нестраховые периоды

стажа для исчисления пенсий (время учебы в вузе, служба в армии и т.п.). Рост уровня пенсий можно обеспечить и за счет рентных доходов государства (от эксплуатации нефтяных, газовых и других природных ресурсов), аккумулирующихся в федеральном бюджете, Стабфонде или в Фонде национального благосостояния. За счет этих средств целесообразно создать специальный фонд пожилых людей.

2. Постепенное повышение пенсионного возраста с последовательным повышением общего и минимального страхового стажа для получения трудовой пенсии с целью стабилизации пенсионного обеспечения в РФ на будущее.

3. Ужесточение порядка начисления пенсий (прекращение практики предоставления пенсий по инвалидности лицам, чей потенциальный заработок не уменьшился вследствие инвалидности, с выплатой компенсации в форме единовременного пособия).

4. Введение нового механизма выплаты пенсий работающим пенсионерам (снижение размера пенсий тех, чей заработок выше определенного уровня). Существующее положение, по которому пенсионер получает пенсию в полном размере независимо от его трудовой деятельности и в силу этого спешит оформить пенсию по мере возникновения на нее права, можно без ущерба для пенсионеров скорректировать, предусмотрев стимулирующий механизм и льготы для работающего, достигшего пенсионного возраста, но не спешившего оформлять пенсию.

5. Усиление роли страховой части трудовой пенсии в обеспечении дифференциации пенсионных выплат в зависимости от продолжительности и объема участия работника в обязательном пенсионном страховании с целью увеличения будущих пенсий работникам, выходящим на пенсию в течение ближайших 20 лет и формирующим свои пенсионные права в основном в рамках распределительного компонента пенсионной системы.

6. Развитие обязательного накопительного компонента пенсионной системы: повышение эффективности управления средствами пенсионных накоплений, постепенное расширение портфеля активов, введение элементов конкуренции в управление пенсионными накоплениями лиц, не реализовавших право выбора управляющей компании или негосударственного пенсионного

фонда с целью роста пенсий у всех работников, участвующих в формировании накопительной части трудовой пенсии.

7. Придание собственности на страховые средства, накопленные за счет страховых взносов в систему обязательного социального пенсионного страхования самих наемных работников, статуса лично-общественной собственности всех застрахованных. Целесообразно ввести персональный учет размеров их личного вклада для решения задачи передачи остающегося (после их смерти) объема неиспользованных ими ресурсов в равной пропорции: половина средств - всем застрахованным, половина - иждивенцам застрахованных.

8. Обеспечение пенсионеров адресной медицинской и лекарственной помощью, адекватной реальным потребностям пожилых людей.

Данные мероприятия модернизации существующей пенсионной системы, на наш взгляд, позволят создать условия для гармонизации и увязки страховых пенсионных механизмов, системы заработной платы, механизмов занятости населения и демографической политики.

Подводя итоги, нужно отметить, что от подобного реформирования системы социальных льгот и компенсаций, социального обеспечения выиграют, прежде всего, те, чьи доходы находятся ниже прожиточного минимума, - бедные семьи. Однако реальное положительное воздействие реформ на эти группы населения возможно только в том случае, если реформы будут носить целостный, заверченный характер, т.е. будут отменены неэффективные социальные льготы и скрытые дотации, а полученные средства будут реально направляться на выплату адресной помощи бедным, на развитие социального обслуживания наименее защищенных граждан.

1. *Воронкова О.В.* Теория и практика государственного регулирования уровня бедности // Экон. науки. 2008. № 8 (45). С. 309-312.

2. *Воронкова О.В.* Государственная политика регулирования уровня бедности населения в России и других странах // TERRA ECONOMICUS (Экон. вестн. Ростов. гос. ун-та). 2009. Т. 7. № 2. С. 74-82.

3. Глобализация, рост и бедность. Построение всеобщей мировой экономики: пер. с англ. М., 2004.

4. Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность: кол. монография / рук. Л.Н. Овчарова. М., 2005.

Поступила в редакцию 06.04.2011 г.