

УДК 338.2

Н. В. Сергеева

Российский государственный университет правосудия, г. Москва,
email: serna1963@yandex.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА УХТА)

Ключевые слова социальная защита, социальная помощь, социальная политика, социально-ориентированные НКО

Концепция социального государства была официально закреплена в статье 7 Конституции РФ означает, что государство взяло на себя обязательства по отношению к своим гражданам по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Безусловно, для большинства экономически самостоятельных граждан хватит и просто продуманной экономической политики, направленной на создание стабильных условий их деятельности и помощи только в исключительных ситуациях (как например, пандемия Covid-19). Однако для менее защищенных слоев населения, таких как люди с ограниченными возможностями здоровья, сироты, пенсионеры, многодетные семьи и безработные, социальная поддержка государства является жизненно необходимой, поскольку для них материально обеспечить и реализовать себя очень трудно и иногда даже невозможно. Именно для этого государство должно предоставлять им ряд социальных гарантий, которые будут помогать им в их затруднительном положении.

N. V. Sergeeva

Russian State University of Justice, Moscow, email: serna1963@yandex.ru

IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION AT THE MUNICIPAL LEVEL (ON THE EXAMPLE OF THE UKHTA CITY DISTRICT)

Keywords social protection, social assistance, social policy, socially oriented NGOs

The concept of a welfare state was officially enshrined in Article 7 of the Constitution of the Russian Federation, which means that the state has undertaken obligations towards its citizens to create conditions that ensure a decent life and free human development. Of course, for most economically independent citizens, a well-thought-out economic policy aimed at creating stable conditions for their activities and assistance only in exceptional situations (such as the Covid-19 pandemic) will suffice. However, for the less protected segments of the population, such as people with disabilities, orphans, pensioners, large families and the unemployed, social support from the state is vital, since it is very difficult and sometimes even impossible for them to financially provide and realize themselves. For this, the state must provide them with a number of social guarantees that will help them in their predicament.

В мае 2018 года Россия провозгласила национальную цель сокращения вдвое бедности к 2024 году. Для достижения этой цели, помимо достижения и поддержания устойчивого роста (не менее 3% в год), России необходимо использовать социальные трансферты, нацеленные на бедных. Группа социальной защиты Всемирного банка в России совместно с NIFI, объединив различные источники административных данных и данных обследований, подсчитали, что Россия тратит около 3,2% ВВП на социальные трансферты/программы социальной помощи без взносов. Оценка основана на перечне программ, считаю-

щихся социальной помощью в России, и включает в себя льготы, основанные на заслугах, и доплаты к заработной плате некоторых служащих государственного сектора за особые условия труда (например, учителей и медицинских работников в суровых климатических условиях). При использовании стандартизированного (база данных ASPIRE Всемирного банка) подхода к оценке расходов на социальную помощь, позволяющего проводить сравнения между странами, расходы оцениваются в 2,8% ВВП и не включают надбавки к заработной плате. Обе оценки показывают, что расходы значительно превышают средний

мировой показатель (1,6%) и превышают расходы в региональной группе России (2,2%).

Целью настоящего исследования стало изучение эффективности социальной помощи на различных уровнях государственного управления.

Методологической основой исследования стали системный анализ, историко-ретроспективный подход к исследованию развития социального института в РФ, институциональный подход и другие.

Эмпирической основой исследования явились результаты анализа социологических исследований, данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) и различных социологических исследований, таких как материалы ВПП ООН, ФАО, Академии труда и социальных отношений и прочее. Автором активно изучались результаты исследования социальной защиты населения на региональном уровне (например, Государственная программа Республики Коми «Социальная защита населения», принятая в 2019 году и прочее).

Концепция социального государства официально закреплена в статье 7 Конституции РФ. Это означает, что государство взяло на себя обязательства по отношению к своим гражданам по созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Безусловно, для большинства экономически самостоятельных граждан хватит и просто продуманной экономической политики, направленной на создание стабильных условий их деятельности и помощи только в исключительных ситуациях (как например, пандемия Covid-19). Однако для менее защищенных слоев населения, таких как люди с ограниченными возможностями здоровья, сироты, пенсионеры, многодетные семьи и безработные, социальная поддержка государства является жизненно необходимой, поскольку для них материально обеспечить и реализовать себя очень трудно и иногда даже невозможно. Именно для этого государство должно предоставлять им ряд социальных гарантий, которые будут помогать им в их затруднительном положении.

Проведенный анализ показывает, что в настоящее время влияние программ социальной помощи на бедность в России является слабым. Хотя есть много причин, объясняющих столь низкие показатели сокращения бедности, основная причина заключается в том, что, в отличие от многих других стран, нынешняя система социальной помощи в России не уделяет первоочередного внимания малообеспеченным слоям населения.

В нынешних условиях, чтобы сократить вдвое бедность к 2024 году или вывести из бедности еще 4 миллиона человек, в дополнение к увеличению роста, расходы на социальную помощь придется вдвое [1]. Многие эксперты указывают на то, что это финансово недоступный сценарий. Следовательно, необходимо работать над повышением эффективности социальной помощи. Потому, стоит отметить, что в последние несколько лет основными характеризующими чертами социального развития России являются следующие:

1. Планомерное совершенствование системы нормативно-правовых актов, закрепляющих основы и способы социального обслуживания граждан.

2. Максимальная поддержка развитию современных технологий в сфере социального обслуживания, включая совершенствование форм, способов и методов предоставления социальных услуг всем группам населения через Интернет и коммуникационно-информационные технологии.

3. Создание и развитие общедоступного информационного поля, основная функция которого направлена на социальную поддержку и защиту населения страны.

Безусловно, нынешняя организация системы социальной защиты работает на гораздо более высоком уровне, чем еще десять-двадцать лет назад, и проходящие в ней изменения направлены на повышение эффективности системы. В этом система опирается на свои сильные стороны. Социальная помощь в России достигает очень высокого уровня охвата: 81% бедных получают пособие по социальной помощи в той или иной форме. Есть некоторые различия по регионам, но все они охватывают не менее 70% бедных; однако ни один

из них не охватывает всех бедных: максимальный охват составляет 94% на северной нефтедобывающей территории Ненецкого автономного округа. К сожалению, сравнения за 2014–2017 гг. показывают, что охват бедных в стране увеличился [2].

По-прежнему, до двух третей населения России проживает в семьях, получающих социальную помощь в той или иной форме, что отражает перечисления, которые считаются социальной помощью, включая вышеупомянутые льготы, основанные на заслугах и доплаты к заработной плате, и преимущественно категориальный подход к адресности, т.е. распределение трансфертов среди всей группы населения, независимо от уровня доходов получателей. Следовательно, неудивительно, что анализ эффективности и распределения показывает высокий охват всего населения и значительную долю бенефициаров и выгод [2].

Муниципальный уровень, в отличие от регионального и федерального, дает возможность еще глубже и эффективнее определять проблемы населения в социальной сфере и механизмы, с помощью которых возможно достичь цели, поставленные как на местном, так и на региональном и федеральном уровнях. К сожалению, многие муниципалитеты не понимают важность разработки системы социальной защиты населения на местном уровне, опираясь в большей степени на централизованную программу РФ, и не учитывают локальные проблемы в социальной сфере. Однако, есть и более успешные примеры муниципальной социальной политики, которые мы предлагаем к рассмотрению.

Одна из важнейших задач социальной политики на местном уровне является организация социальной защиты населения. Это обусловлено спецификой работы муниципальных органов власти – они более эффективно могут отслеживать показатели нуждаемости и, как следствие, результативнее могут использовать принцип адресности в отношении уязвимых слоев населения.

Сложность реализации программ социальной поддержки населения на местном уровне обусловлена вступлением в силу федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах органи-

зации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г., который исключил оказание социальной поддержки населения из компетенции муниципалитетов, отнеся все вопросы данной сферы на уровень субъектов Российской Федерации [3]. Данный закон сильно сократил перечень социальных услуг, которые предоставляются на местном уровне, но это не означает, что он вообще лишил местные органы возможности решать вопросы социального характера. Напротив, именно после этого роль органов местного самоуправления стала наиболее точечной и важной, увеличив их вес во многих вопросах социальной помощи. Также Федеральный закон № 131 дает возможность органам местного самоуправления осуществлять полномочия, которые не отнесены к муниципальным вопросам. Именно благодаря этому местные органы, опираясь на региональные законы, разрабатывают местные социальные программы, нормативные акты, которые несут очень важную функцию – обеспечение социальной поддержки граждан, опираясь на особенности муниципального образования.

Например, в Республике Коми почти в каждом муниципальном образовании существуют центры по предоставлению государственных услуг в сфере социальной защиты населения. Их задачей является удовлетворение общественных потребностей в социальном обслуживании населения, включая оказание отдельным категориям граждан, семьям с детьми, пожилым гражданам и инвалидам, нуждающимся в социальном обслуживании, помощи в реализации законных прав и интересов, а также осуществления социальной защиты населения.

Нами был проведен анализ механизмов и сущности социальной помощи населению на местном уровне на примере муниципального образования городской округ г. Ухта (Республика Коми).

Органы местного самоуправления г. Ухта, несмотря на все произошедшие изменения в законодательстве РФ, подходят к вопросам организации системы социальной защиты с полной ответственностью, понимая важность исполнения социальной политики на муниципальном уровне, а также по возможности стараются реализовывать право на пре-

доставление дополнительных субсидий для социальной поддержки нуждающихся граждан.

Ярким примером механизма поддержки системы социальной помощи граждан является принятие Советом депутатов муниципального образования городского округа «Ухта» Решения от 12 декабря 2014 г. № 359 «О Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Ухта» на период до 2020 года» [4]. К сожалению, новая Стратегия пока что не принята по причине пандемии Covid-19.

Представленная Стратегия регламентирует своей целью повышение благосостояния населения и обеспечивает преемственность стратегического планирования в городском округе. Как и в региональной стратегии, здесь приводятся краткие данные об истории МОГО Ухта, о его социальном и экономическом состоянии, характеризуются ресурсы, полезные ископаемые, приводятся данные об исполнении бюджета города, данные по миграции, здравоохранению, образованию и культуре.

На основе подробных данных делается анализ о том, какие проблемы существуют в г. Ухта, какими способами их можно решить и каких ожидать результатов по окончании Стратегии. Так одной из важнейших целей является социальное развитие, которая может быть достигнута при решении следующих задач:

- оказание социальной поддержки гражданам;
- предоставление дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям граждан;
- совершенствование системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций;
- создание условий, способствующих интеграции инвалидов в общество.

Большим преимуществом действующей Стратегии является подробный анализ проблем и тенденций к решению их в городе, адекватный подход к имеющимся ресурсам и закрепление ответственных за каждое направление данной Стратегией. Именно Стратегия закрепляет перечень муниципальных услуг, оказываемых населению Муниципальным автономным учреждением

«Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» МОГО «Ухта» и требования к его работе, что положительно сказывается на системе социальной помощи населению.

Вторым не менее важным актом, регулирующим систему социальной помощи гражданам, является муниципальная программа МОГО «Ухта» «Социальная поддержка населения на 2016-2020 годы», принятая Администрацией г. Ухта от 02.11.2015 № 2338 [5]. Данная Программа является общим комплексом мероприятий, которые планируются для реализации в рамках обеспечения мер социальной поддержки населения.

Целью Программы является **повышение уровня и качества жизни отдельных категорий граждан, а также поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций.** Достижение цели муниципальной программы обеспечивается путем решения следующих задач:

1. Предоставление дополнительных мер социальной поддержки отдельным категориям граждан.
2. Совершенствование системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

В силу окончания данной Программы был подготовлен годовой отчет об исполнении целей, который мы можем проанализировать.

Так, можно отметить тот факт, что доля граждан г. Ухта, получивших дополнительные меры социальной поддержки за 2018-2020 гг. увеличилась с 93,7 в 2018 г. до 97,4 от общего количества обратившихся. При этом количество человек, получивших единовременную мат помощь по результатам заседаний Комиссии по оказанию дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории МОГО «Ухта», имеющих право на получение материальной помощи за тот же период уменьшилась с 98 человек в 2018 г. до 50 человек в 2020 г., что говорит о более точечном ее распределении. Наблюдался и рост финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям г. Ухта, что также было отражено в годовых отчетах

Хотелось бы также обратить внимание на Программу комплексного развития социальной инфраструктуры МОГО «Ухта» на 2017 – 2027 годы [6], которая постаралась скомпилировать данные по структуре социального обслуживания населения. На официальном портале администрации МОГО «Ухта» есть раздел «Социально ориентированные некоммерческие организации» для информационной поддержки представителей СОНКО, где размещена информация о действующих нормативно – правовых актах, объявления о проводимых конкурсах на различных уровнях, информация о получателях муниципальной поддержки.

Несмотря на позитивную динамику и четкую реализацию Стратегии и Программы, на наш взгляд, некоторые направления в социальной сфере г. Ухта сильно «проседают», например, крайне слабо реализуются программы доступной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья, не уделяется достаточное внимание капитальному ремонту жилья, помощи детям-сиротам.

Безусловно, главной причиной существования проблем в данной сфере является нехватка бюджета или же расходование бюджета на другие нужды города. Позитивными решениями в системе социальной поддержке населения можно назвать нормативную базу, которая проста для понимания обычных граждан, а также адресность оказания помощи и правильное делегирование и распределение полномочий между исполнителями в системе социальной защиты населения на местах.

По мнению авторов статьи наиболее важными направлениями работы в системе социальной защиты населения являются:

1) согласование системы социальной помощи с целями более высокого уровня: система социальной помощи должна быть согласована с целями и стратегиями высшего уровня Российской Федерации. Это позволило бы концептуально определить ясность, направленность, четко поставить цели, мониторить эффективность и ответственность за полученные результаты.

2) разработка долгосрочной стратегии проведения всех изменений: приме-

нение стратегического подхода предпочтительнее так как есть серьезные риски недостижение положительных эффектов в случае резких трансформаций институциональной структуры социальной помощи. Стратегия должна быть в большей степени ориентирована на нуждающихся и предусматривать возможность со-настройки существующих программ, а также введения новых с учетом мониторинга мнения населения.

3) упрощение и унификация процедур проверки нуждаемости с опорой на совместную ответственность всех заинтересованных сторон за улучшение их благосостояния.

4) улучшение качества информационной базы и использование цифровых технологий при разработке и реализации профильных программ для определения категории помощи. Общенациональная ориентация на поддержку семей с детьми как часть демографической политики демонстрирует желание повысить адекватность существующих программ. Новая поддержка семей с детьми, основанная на проверке нуждаемости, внесена была в 2018 году и поправки к правилам, регулирующим субсидию материнского капитала, разрешение бедным семьям использовать часть их гранта на свои потребительские нужды иллюстрирует это обязательство. Тем не менее, многие дети живут в бедности, даже если им нужна помощь, что свидетельствует о том, что объем помощи должен увеличиться. Также система полна очень мелких фрагментированных преимуществ по предоставлению разным социальным категориям получателей в разных возрастных группах. Объединение их и увеличение количества не только уменьшит нуждаемость, но и поможет стимулировать общественную поддержку.

5) улучшение механизмов межбюджетных трансфертов в целях большей консолидации программ социальной помощи на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

6) использование условий участия на рынке труда. Существующая активация и выпускные программы (в частности, индивидуальный «общественный договор») должны быть тщательно оценены. Социальная помощь в целом может использовать большую зависимость

от требований к работе для способных и состоятельных кандидатов и требовать от малоимущих семей действий, ориентированных на инвестиции в человеческий капитал с детьми. Все это требует, чтобы были установлены прочные связи с программами занятости населения

7) значительное улучшение регионами администрирования программ социальной помощи, в том числе выполнение требования о том, чтобы получатели возобновляли заявку ежегодно или два раза в год (там, где существует такая необходимость), ежегодное обновление информации о доходах, демографической и другой информации с использованием информационных систем для перекрестной проверки, обновление информации, модернизация управления информационными потоками и проверка с использованием единого национального реестра.

8) продолжение совершенствования адресности, постепенный ввод проверки нуждаемости в некоторых категориальных мерах и дальнейшее совершенствование методологии проверки нуждаемости, в том числе путем уточнения метода расчета дохода домохозяйств и более широкое использование электронных баз данных, которые уже содержат данные о доходах, налогах, статусе занятости и собственности.

9) отсутствие ограничения ресурсами и бенефициарами как ключевыми показателями эффективности: управление и бюджетные решения должны основываться на системе мониторинга и оценки мер результативности (эффективности и действенности) системы социальной

помощи в защите уязвимых слоев населения, исходя из существующих административных данных и обследований населения.

10) своевременное и надлежащее выполнение государственных полномочий по социальной поддержке отдельных категорий граждан;

11) активное формирование доступной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения, повышение уровня и качества их жизни.

12) развитие активного диалога с гражданским сообществом в том числе привлечение представителей общественности к проведению независимой оценки качества работы учреждений социального обслуживания

В заключение хотелось бы еще раз обозначить важные тезисы данного исследования: в настоящее время развитие системы социальной защиты с использованием новых прогрессивных технологий, в том числе цифровых – приоритетное направление социально-экономической политики нашего государства. От четко скоординированной работы органов управления всех уровней, зависит обеспечение социальной защищенности населения в соответствии с конкретными условиями общественного развития.

Подчеркнем еще раз, что именно муниципальный уровень оказания социальной поддержки населения дает возможность еще глубже и эффективнее определять проблемы населения в социальной сфере и механизмы, с помощью которых возможно достичь цели, поставленные как на местном, так и на региональном и федеральном уровнях.

Библиографический список

1. «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 N 2765-р). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_398015 (дата обращения: 10.11.2021).

2. Эффективная социальная поддержка населения Версия 3.0: Адресность, Нуждаемость Универсальность. (коллектив авторов) Аналитический доклад Всемирный банк, Научно-исследовательский финансовый институт (Москва) 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.academia.edu/28622435/> (дата обращения: 13.11.2021).

3 Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/law/podborki/131_fz_polnomochiya_municipalnogo_rajona/ (дата обращения: 15.11.2021).

4 Стратегия социально-экономического развития. [Электронный ресурс]. URL: <https://mouhta.ru/directions/business/strateg-uprav/> (дата обращения: 03.11.2021).

5. Муниципальная программа МОГО «Ухта» «Социальная поддержка населения на 2016-2020 годы», принятая Администрацией г. Ухта от 02.11.2015 № 2338. [Электронный ресурс]. URL: <https://mouhta.ru/directions/business/strateg-uprav/> (дата обращения: 03.11.2021).

6. Программу комплексного развития социальной инфраструктуры МОГО «Ухта» на 2017 – 2027 годы. [Электронный ресурс]. URL: <https://mouhta.ru/directions/business/strateg-uprav/> (дата обращения: 03.11.2021).