

## СОЦИАЛЬНАЯ ПОДДЕРЖКА РАЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ, ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ

О. А. Усова, В. А. Грищук

Челябинский государственный университет,  
Челябинск, Россия

В статье рассмотрены меры социальной поддержки населения, их законодательное регулирование, структура предоставления мер социальной поддержки. Приведен перечень получателей социальной поддержки и примеры регионального регулирования в изучаемой сфере. Проанализированы статистические данные по охвату населения государственными мерами социальной поддержки. Рассмотрен ряд мнений и предложений по решению основных проблем функционирования системы социальной поддержки, обосновано авторское видение их решения.

Ключевые слова: *социальная помощь, социальная поддержка, государственная политика, адресность, эффективность, выплаты.*

### SOCIAL ASSISTANCE TO DIFFERENT RUSSIAN FEDERATION POPULATION GROUPS: EFFICIENCY AND SYSTEM FUNCTIONING PROBLEMS

O.A. Usova, V.A. Grishchuk

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article deals with the measures of social support of the population, their legislative regulation, the structure of social support measures. The list of recipients of social support and examples of regional regulation in the study area. The statistical data on the coverage of the population by the state social support measures are analyzed. A number of opinions and proposals for solving the main problems of the social support system are considered, the author's vision of their solution is substantiated.

Keywords: *social aid, social assistance, state policy, targeting, efficiency, payments.*

Социальная поддержка населения достаточно развита во всех цивилизованных государствах. Данный термин подразумевает под собой систему/комплекс мер или мероприятий, направленных на оказание помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, либо гражданам, имеющим право на получение ряда социальных льгот согласно законодательству.

Социальная поддержка в Российской Федерации регламентируется рядом документов и может предоставляться в виде денежных выплат (субсидий, пособий, компенсаций и т. д.) и натуральных товаров (горючее, продукты, одежда, обувь, лекарственные препараты и т. д.). Нормативно-правовым обеспечением оказания социальной поддержки является Конституция РФ, федеральные и региональные законы о социальном обеспечении, иные нормативно-пра-

вовые акты. Категориями, имеющими право на социальную поддержку, в Российской Федерации являются: инвалиды, малообеспеченные семьи, семьи с детьми, многодетные семьи, ветераны, безработные.

Рассмотрим термин «социальная поддержка» согласно законодательству. Как уже было отмечено, социальная поддержка регламентируется многочисленными нормативно-правовыми актами. В их числе Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»<sup>1</sup>. В ст. 1 представлено определение термина «государственная социальная помощь», которая согласно закону заключается

<sup>1</sup>О государственной социальной помощи : Федер. закон от 17 июля 1999 № 178-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 29. — Ст. 3699.

в предоставлении «малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров»<sup>1</sup>.

Термин «социальная поддержка» в данном законе не фигурирует. При этом также действует Федеральный закон от 17 июля 1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»<sup>2</sup>. Таким образом, можно заключить, что термины «социальная помощь» и «социальная поддержка» в целом идентичны.

Государственная социальная поддержка предполагает выделение финансовых средств гражданам (выплат, пособий, субсидий), входящим в состав какого-либо незащищенного слоя.

Е. Андреева предлагает под государственной социальной поддержкой населения понимать нестраховую подсистему социальной защиты населения в виде социальных выплат и льгот [7].

В условиях современной экономики социальная политика занимает важное место, т. к. направлена на решение следующих целей:

- улучшение уровня жизни населения, повышение таких важных показателей, как качество и конкурентоспособность рабочей силы;
- доход от выполнения должностных обязанностей должен быть основным источником финансовых средств граждан, а также стимулом для развития различного рода производств;
- эффективное контролирование реального уровня дохода, например, посредством сверки декларируемого дохода с фактически произведенными расходами;
- обеспечение взвешенности в занятости граждан (недопущение большого числа безработных и высвобождение излишней рабочей силы);
- усиление адресности социальной поддержки посредством усиленного контроля уровня дохода в семьях и оказания помощи на основе поданных заявлений.

Система социальной поддержки имеет многоуровневую структуру управления. На государственном уровне функционирует Министерство труда и социальной защиты Российской Федера-

<sup>1</sup> О государственной социальной помощи : Федер. закон от 17 июля 1999 № 178-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3699.

<sup>2</sup> О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей : Федер. закон от 29 декабря 2006 № 256-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1. Ст. 19.

ции. В его функции входит выработка социальной политики, нормативно-правовое регулирование ее реализации, обеспечение социальной защиты населения, координация деятельности органов социальной защиты [10].

Целью деятельности региональных органов социальной защиты является проведение государственной социальной политики. На региональном уровне действует региональное министерство социальных отношений (либо аналогичный департамент).

На муниципальном уровне создаются городские управления социальной защиты населения — муниципальный орган в составе администрации города, который подчиняется как непосредственно главе администрации, так и региональному Министерству социальных отношений субъекта РФ. К функциям городского управления социальной защиты граждан относятся:

- обеспечение реализации государственной политики в области поддержки инвалидов, пенсионеров, семьи и детей, а также функционирования системы социального обслуживания жителей;
- взаимодействие с местными органами власти, внебюджетными государственными фондами, предприятиями, организациями, учреждениями, центрами связи, банками, общественными кооперативами и людьми;
- разработка прогнозов социально-экономического развития.

Деятельность управления базируется на законах РФ, указах и распоряжениях Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и субъекта РФ, глав муниципальных администраций, постановлениях, приказах и указах вышестоящего органа социальной поддержки и прочих актах. Создание, трансформация и ликвидация управления осуществляется в соответствии с решением органов местного самоуправления. Управление финансируется из муниципального бюджета. Управление является юридическим лицом, имеющим свой счет, финансовый баланс, штампы, бланки, печать, собственное имущество и т. д.

В структуре социальной поддержки также действуют центры социальной защиты населения. Их деятельность осуществляется на базе муниципальных образований. В крупных городах практически в каждом городском районе создаются такие центры. Для социальной поддержки населения они призваны решать следующие задачи:

- разработка и реализация городских программ в области социальной помощи семьям, малообеспеченным категориям граждан, пожилым и инвалидам;

- реализация законодательства РФ в части социальной поддержки населения;
- организация поддержки ветеранов, детей, матерей, пожилых людей, а также тех, кто попал в тяжелую ситуацию;
- юридическая защита гражданских прав, а также государственных гарантий и интересов граждан;
- реализация государственных программ в области социально-трудовых отношений.

Основными группами социальной поддержки являются следующие категории граждан: ветераны, пенсионеры, инвалиды, семьи с детьми, в том числе многодетные семьи.

Также оказывается социальная поддержка иных категорий граждан. Им предоставляются следующие льготы:

1. Льготы жертвам аварии в Чернобыле (50%-я скидка на услуги ЖКХ, обслуживание в аптеках и поликлиниках без очереди, дополнительный отпуск, места в домах инвалидов и престарелых). Получение статуса «чернобылец» производится через органы соцзащиты, которые выдают соответствующее удостоверение.
2. Льготы жертвам репрессий (ежемесячные выплаты, компенсация на оплату ЖКУ). Для оформления льгот необходимо предоставить заявление, свидетельство репрессированного, паспорт, страховое свидетельство в органы соцзащиты.
3. Социальная поддержка доноров (обслуживание вне очереди в поликлиниках и медицинских учреждениях, денежные перечисления, ежегодный отпуск в любое время)

Следует подробнее рассмотреть термин «отдельные категории граждан». Анализ региональных мер поддержки показывает, что в каждом регионе под отдельными категориями граждан понимают различные категории.

Так, например, Закон Республики Мордовия от 28 декабря 2004 г. № 102-З «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия (с изменениями на 20 сентября 2018 г.)» описывает следующие категории граждан<sup>1</sup>:

- лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев;
- лица, подвергшиеся политическим репрессиям, и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий;

- студенты и аспиранты, обучающиеся по очной форме обучения;
- граждане, имеющие детей;
- многодетные семьи;
- лица, проживающие и работающие в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа);
- педагогические работники, проживающие и работающие в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа)
- пенсионеры;
- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

Таким образом, регион выбирает наиболее нуждающиеся категории населения и разрабатывает дополнительные меры социальной поддержки.

В Московской области отдельной категорией нуждающихся являются малоимущие граждане, а также семьи с детьми. Ежегодно увеличивается региональная социальная доплата к пенсии для доведения общего материального обеспечения неработающих пенсионеров до величины прожиточного минимума (в 2016 г. — 8950 руб. и в 2017 г. — 9161 руб.). В 2016 году ее получали 140,4 тыс. человек. Размеры других выплат увеличиваются исходя из актуальности положения тех или иных категорий получателей [9]. В настоящее время Московской областной Думой принят закон, предусматривающий:

- двукратное увеличение единовременного пособия при рождении ребенка,
- увеличение размера пособий на детей в возрасте от полутора до трех лет на 1 тыс. рублей.

Законом Пермской области от 30.11.2004 № 1830-388 «О социальной поддержке отдельных категорий населения Пермской области» определены следующие отдельные категории граждан<sup>2</sup>:

- ветераны труда;
- лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР; лица, награжденные орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны;
- реабилитированные лица;
- лица, признанные пострадавшими от политических репрессий.

Как видно из представленного выше материала, социальная поддержка в соответствии с

<sup>1</sup> О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия (с изменениями на 20 сентября 2018 года : Закон Республики Мордовия от 28 дек. 2004 г. № 102-З. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802024583>.

<sup>2</sup> О социальной поддержке отдельных категорий населения Пермской области : Закон Пермской области от 30.11.2004 № 1830-388. URL: <http://perm.regnews.org/doc/tw/vf.htm>.

федеральным региональным законодательством должна охватывать значительные слои населения. В докладе Е. Андреевой представлены данные об охвате населения мерами социальной поддержки. По собранным автором сведениям социальные выплаты получают 84 % признанного нуждающимися населения Российской Федерации. Данные автора представлены в таблице.

Таким образом, государственная поддержка выражается в предоставлении определенных выплат (компенсаций, субсидий, пособий), а также в выделении товаров первоочередного значения гражданам, относящимся к малообеспеченной категории. Важнейший принцип поддержки состоит в адресности ее программ (денежных выплат). Подобный подход позволяет максимально верно идентифицировать нуждающегося посредством следующих методов: оценка материальной составляющей ячейки общества или отдельного гражданина (речь идет о денежных доходах и натуральных продуктах, выращенных самостоятельно), применение соответствующих показателей для определения связи между адресной помощью и нуждой; самоадресование, в основе которого лежит самозаявительная процедура. Данный способ оборачивается огромным объемом работы для сотрудников социальной защиты, но является наиболее эффективным.

Однако, по мнению З.П. Замаараева, «серьезной проблемой стала громоздкая, затратная и недостаточно эффективная система мер государственной социальной помощи в виде различных пособий, единовременных выплат, предоставляемых на основании федеральных и региональных социальных программ семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации» [3].

Как отмечает Е. П. Подъяблонская, «по оценкам МВФ, по сравнению с другими развивающимися странами и странами, схожими по уровню среднедушевого дохода, аналогичных результатов в сфере социальной поддержки можно достигнуть, используя примерно 60–70 % российских объемов бюджетных средств, т. е. около трети расходов на эти цели являются неэффективными» [4].

Е. С. Кокшарова считает, что «до настоящего времени в Российской Федерации не произошло формирования достаточно четких подходов к реформированию сложившейся системы социальной защиты» [8].

Е. Андреева указывает на громоздкость и разнородность мер социальной поддержки по составу и источникам финансирования [7]. Автором выделено в общей сложности порядка 800 мер федерального уровня. Помимо этого, как уже было сказано, на региональном уровне также разрабатываются дополнительные меры социальной поддержки. В среднем их численность по каждому субъекту Российской Федерации составляет порядка 100.

При этом возникает и дублирование мер поддержки. Очевидным фактом является отсутствие единого перечня мер социальной поддержки. Также отсутствует единая база данных получателей мер социальной поддержки. Помимо отсутствия единого регистра существует такая проблема, как плохая скоординированность действий структур, участвующих в социальном обеспечении. К ним относятся: управления соцзащитой, управления образования, управления здравоохранения, управления занятости населения. Отсюда возникает финансовая неразбериха,

#### Охват бедного населения государственными социальными выплатами [7]

Мера социальной поддержки	Охват лиц со среднедушевыми доходами ниже прожиточного минимума	Охват населения в целом
Все социальные трансферты кроме пенсий	84	65
Адресные пособия в целом (ежемесячное пособие на ребенка, субсидия на оплату жилья и ЖКХ, пособия малоимущим, в том числе:	43	13
субсидии на оплату жилья и ЖКХ	4	2
ежемесячное пособие на ребенка	39	10
пособия и выплаты малоимущим и лицам в ТЖС	19	5
пособия по безработице	11	3
Категориальные выплаты в целом, в том числе:	33	42,0
стипендии	11	5
пособие по уходу за нетрудоспособными	3	2
материнский капитал	10	4
пособие по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет	23	9
пособие по уходу за ребенком в возрасте от 1,5 до 3 лет	7	2
компенсации и иные выплаты на детей	32	16

поскольку финансирование различных мер осуществляется разными уровнями бюджетной системы России. Свести в единую систему объемы финансирования на социальную поддержку в настоящий момент невозможно.

В связи с выделенными недостатками целесообразно разработать меры по совершенствованию системы. Рассмотрим мнения различных авторов. Е. Андреева полагает разумным «проведение инвентаризации, консолидацию мер, совершенствование учета расходов, усиление координации». Автор считает необходимым проведения инвентаризации на региональном уровне, что обусловлено действием не только федеральных, но и региональных мер поддержки. При этом логичным является исключение дублирующих друг друга мер. Также целесообразно объединить меры, направленные на решение одной и той же проблемы либо в адрес одной и той же категории получателей. Важно наладить статистику по получателям, видам помощи и объемам финансирования. Кроме того, автор предлагает «скорректировать ведение статистики социального обеспечения, чтобы она отвечала целям и задачам социальной политики государства, международным стандартам и принятым в России методическим подходам статистического учета» [7].

Кроме того, Е. Андреевой определена проблема адресности и несоответствия принципа адресности и реального распределения финансирования на социальную поддержку. Так, например, автор указывает, что «на адресные меры

расходуется только около 10 % средств консолидированного бюджета социальной поддержки населения» [7]. Мерами по повышению эффективности расходов на социальную поддержку здесь должны быть не сокращение расходов, а их оптимизация путем перераспределения.

Таким образом, социальная поддержка граждан страны является неотъемлемой частью социальной политики, как федеральной, так и региональной. Прежде всего помощь оказывается таким категориям граждан, как пенсионеры, ветераны, инвалиды, малоимущие, дети, семьи с низким достатком. Для реализации программ социальной помощи созданы специальные отделения — центры социальной поддержки населения района, которые работают в большинстве населенных пунктов РФ. Основными проблемами существующей системы распределения социальной помощи являются: громоздкость системы, отсутствие единой системы учета, дублирование мер социальной поддержки на различных уровнях государственного управления (федеральном и региональном). Ответственность за разные меры социальной поддержки находится в ведении различных ведомств. Целесообразным представляется проведение инвентаризации мер социальной поддержки; объединение мер, направленных на решение одной и той же проблемы либо в адрес одной и той же категории получателей; приведение статистического учета по мерам социально поддержки к международным стандартам.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бородина, М. С. Организации социальной поддержки молодежи: региональный опыт / М. С. Бородина // Гаудеамус. — 2017. — № 1 — С. 105—109.
2. Горайнова, Н. М. Социальная поддержка семьи и детства на муниципальном уровне / Н. М. Горайнова // Управление в современных системах. — 2017. — № 5. — С. 3—10.
3. Замараева, З. П. Нормативно-правовые особенности современной системы социальной помощи населению / З. П. Замараева // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2012. — № 2. — С. 184—192.
4. Подъяблонская, Е. П. Оптимизация государственных расходов на социальную поддержку граждан России и направления повышения их эффективности / Е. Л. Подъяблонская // Финансы и кредит. — 2013. — № 40. — С. 52—62.
5. Лысов, Р. А. Социальная поддержка многодетных семей как инструмент улучшения демографической ситуации / Р. А. Лысов, С. В. Шатров // Инновационная наука. — 2018. — № 5-1. — С. 158—160.
6. Соколова, М. С. К вопросу о классификации социальной поддержки как составляющей позитивной коммуникации / М. С. Соколова // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. — 2017. — № 7. — С. 95—102.
7. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность : науч. докл. / Е. Андреева, Д. Бычков, Е. Гришина и др. — URL: [http://www.nifi.ru/images/FILES/Reports/doc\\_soz\\_2017.pdf](http://www.nifi.ru/images/FILES/Reports/doc_soz_2017.pdf) (дата обращения: 18.12.2018).
8. Кокшарова, Е. С. Проблемы социальной защиты населения / Е. С. Кокшарова, Ю. Е. Ковбасюк // Молодой ученый. — 2017. — № 11. — С. 225—227. — URL: <https://moluch.ru/archive/145/40764/> (дата обращения: 07.11.2018).
9. Меры социальной поддержки для отдельных категорий населения // Дмитровский вестник. — URL: <http://in-dmitrov.ru/novosti/obschestvo/meriy-socialnoy-podderzhki-dlya-otdelnyh-kategoriy-naseleniya> (дата обращения: 07.11.2018).
10. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации : офиц. сайт. — URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/about/issues>.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Усова Олеся Александровна** — магистрант факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [usova\\_2010@inbox.ru](mailto:usova_2010@inbox.ru)

**Гришук Владимир Андреевич** — кандидат педагогических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. [vova\\_303@mail.ru](mailto:vova_303@mail.ru)

## REFERENCES

1. Borodina M.S. Organizatsii sotsial'noi podderzhki molodezhi: regional'nyi opyt [Organisation of the youth social assistance: regional experience]. *Gaudeamus* [Gaudeumus], 2017, no. 1, pp. 105–109. (In Russ.).
2. Goryainova N.M. Sotsial'naya podderzhka sem'i i detstva na munitsipal'nom urovne [Social assistance of family and childhood on the municipal level]. *Upravlenie v sovremennykh sistemakh* [Management in modern systems], 2017, no. 5, pp. 3–10. (In Russ.).
3. Zamaraeva, Z.P. Normativno-pravovye osobennosti sovremennoi sistemy sotsial'noi pomoshchi naseleniyu [Regulatory peculiarities of the modern system of social aid to the population]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki*. [Bulletin of Perm university. Judicial sciences], 2012, no. 2, pp. 184–192. (In Russ.).
4. Pod'yablonskaya E.P. Optimizatsiya gosudarstvennykh raskhodov na sotsial'nuyu podderzhku grazhdan Rossii i napravleniya povysheniya ikh effektivnosti [Optimisation of state expenses on social assistance of the Russian citizens and the ways of increasing their efficiency]. *Finansy i kredit* [Banking and Finance], 2013, no. 40, pp. 52–62. (In Russ.).
5. Lysov R.A. Sotsial'naya podderzhka mnogodetnykh semei kak instrument uluchsheniya demograficheskoi situatsii [Social assistance of multi-child families as an instrument of the demographic situation improvement]. *Innovatsionnaya nauka* [Innovative science], 2018, no. 5-1, pp. 158–160. (In Russ.).
6. Sokolova M.S. K voprosu o klassifikatsii sotsial'noi podderzhki kak sostavlyayushchei pozitivnoi kommunikatsii [To the question of social assistance classification as an integral part of the positive communication]. *Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta* [Proceedings of Volgograd state pedagogical university], 2017, no. 7, pp. 95–102. (In Russ.).
7. Andreeva E. Razvitie effektivnoi sotsial'noi podderzhki naseleniya v Rossii: adresnost', nuzhdaemost', universal'nost' [Development of the efficient population social support in Russia: targeting, requirements, universality]. *Nauchnyi doklad* [Scientific report]. Available at: [http://www.nifi.ru/images/FILES/Reports/doc\\_soz\\_2017.pdf](http://www.nifi.ru/images/FILES/Reports/doc_soz_2017.pdf), accessed 18.12.2018. (In Russ.).
8. Koksharova E.S., Kovbasyuk Yu.E. Problemy sotsial'noi zashchity naseleniya [Problems of social protection for the public]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 2017, no. 11, pp. 225–227. Available at: <https://moluch.ru/archive/145/40764/>, accessed 07.11.2018. (In Russ.).
9. Mery sotsial'noi podderzhki dlya otdel'nykh kategorii naseleniya [Measures of social assistance for certain categories of citizens]. *Dmitrovskii vestnik* [Dmitrovskii bulletin]. Available at: <http://in-dmitrov.ru/novosti/obschestvo/mery-socialnoy-podderzhki-dlya-otdelnykh-kategoriy-naseleniya>, accessed 07.11.2018. (In Russ.).
10. *Ministerstvo truda i sotsial'noi zashchity Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Labour and Social Protection]. Available at: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/about/issues> (In Russ.).