

III. РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ НА УРОВНЕ КРУПНОГО СИБИРСКОГО ГОРОДА

И.С. Карпикова

кандидат экономических наук, доцент

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ

По мере проведения активных реформ в сфере социальной политики проблемы социальной защиты населения начинают приобретать особую значимость. Рассмотрим, решение каких вопросов при этом выдвигается на первый план. Но прежде необходимо отметить некоторые особенности сложившейся к настоящему моменту системы социальной защиты.

Система социальной защиты в 1990-е гг. носила своеобразный характер¹. С одной стороны, наблюдались активные попытки создания либеральной модели организации социальной защиты, нацеленной на оказание помощи исключительно представителям бедных слоев населения, и для этого были определены некоторые финансовые механизмы и элементы нормативно-законодательной базы. С другой стороны, сохранились и даже в некоторой степени закрепились подходы к социальной защите, которые реализовывались в дореформенный период, что выразилось в увеличении количества и объемов натуральных льгот, предоставлявшихся не по принципу нуждаемости, а по принципу принадлежности к определенным социально-демографическим и профессиональным категориям населения.

Итак, в 1990–начале 2000-х гг. в рамках системы социальной защиты населения были реализованы следующие комплексные мероприятия, носившие, как уже отмечалось, разнонаправленный характер:

– принятие на федеральном уровне системы нормативных актов, обосновывающих принцип адресного предоставления социальной помощи (методика расчета потребительской корзины;

¹ Социальная защита населения в России: уровень муниципальных образований / Дж.Л. Галлагер, М. Либоракина, В. Новик и др. М., 2001. С. 10–11.

процедура определения величины минимального прожиточного уровня, или уровня бедности; рекомендации для осуществления проверки доходов заявителей при оказании отдельных видов социальной помощи);

– расширение системы натуральных социальных льгот и гарантий для представителей определенных социально-демографических и профессиональных групп в сфере медицинского обслуживания и обеспечения лекарствами, общественного транспорта и оплаты услуг жилищно-коммунального хозяйства, ответственность за финансирование которых во многом была возложена на региональные и местные бюджеты;

– введение системы выплат и пособий нуждающимся категориям населения, т.е. лицам с низким уровнем доходов (пособия по безработице, детские пособия, социальные пенсии, субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг и др.), при этом значительная часть выплат находилась в компетенции региональных и местных органов власти;

– формирование системы социального обслуживания населения в регионах и на отдельных территориях.

Из сказанного следует, что в ходе проведения реформ центр тяжести и ответственность за реализацию мер социальной защиты населения переместились с федерального на региональный и местный уровни управления. В компетенции органов власти федерального уровня остаются разработка нормативно-правовой базы социальной защиты и решение финансовых вопросов «проблемных» регионов. Дальнейшие преобразования системы социальной защиты на региональном и местном уровнях лежат в плоскости совершенствования адресного подхода к социальной помощи и повышения качества работы системы социального обслуживания. Таким образом, на ближайшую перспективу достаточно четко вырисовываются следующие направления деятельности:

– создание эффективной модели организации адресной социальной помощи населению;

– дальнейшее развитие и совершенствование системы социального обслуживания населения.

Повышение уровня адресности социальной помощи. Данное направление на сегодняшний день становится приоритетным в системе социальной защиты, поскольку в условиях бюджетных ограничений и достаточно высокого уровня бедности государство должно сосредоточиться на оказании помощи самым нуждающимся. В то же время механизмы реализации адресного подхода до сих пор окончательно не разработаны в силу сложности дан-

ной проблемы, хотя крайняя необходимость использования такого подхода признается как исследователями, так и практиками.

В настоящее время в научной литературе определено содержание так называемой «идеальной модели» адресной социальной поддержки населения и намечены пути ее создания¹.

Рассмотрим содержание основных принципов, на которых базируется «идеальная модель» адресной социальной помощи².

1. Необходимость точного определения адресата — получателя помощи. Несмотря на то что в мире накоплено огромное количество методик оценки бедности, в современной российской практике в подавляющем большинстве случаев используются только два подхода — прямые методы оценки дохода (для получения пособий) и категориальный подход (для получения льгот). При этом второй из названных подходов в строгом смысле слова не носит адресного характера, поскольку включает в число получателей помощи представителей категорий населения, имеющих определенные заслуги перед обществом, без учета их нынешних доходов. Также на практике, в основном на местном уровне, встречается сочетание указанных подходов.

Главный недостаток подобных методик определения нуждаемости состоит в том, что из получателей помощи практически исключаются работающие бедные, поскольку формально (категориально) они не относятся к социально уязвимым слоям населения. В случае же прямой оценки степени нуждаемости в зависимости от уровня доходов они могут попасть в число получателей помощи. Кроме того, серьезным недостатком является практически полное отсутствие внимания к оценке имущественного положения и недекларируемых доходов домохозяйств, члены которых формально относятся к низкодоходным слоям. Для повышения уровня адресности социальной поддержки работа в этом направлении должна быть активизирована³.

2. Необходимость дифференцированного размера помощи. Действующая в настоящее время система носит бинарный характер: граждане, имеющие право на социальную помощь, получают ее все в одинаковом объеме, а остальные не получают ничего. Вмес-

¹ Социальная помощь: на пути к адресности: сб. ст. / под ред. М.И. Либокиной. М., 2001. С. 39–43.

² Там же. С. 40–42.

³ Келлер К., Хеллер П. Реформа социального сектора в странах с переходной экономикой // SPERO. Осень 2005. № 3. С. 66 // <http://spero.socpol.ru> (сент. 2006).

то системы «все или ничего» необходимо введение дифференцированной шкалы определения размера пособия в зависимости от уровня доходов получателей помощи¹, т.е. чем ниже доход, тем выше должен быть размер компенсации для покрытия разницы между уровнем доходов и границей бедности. В таком случае наибольшую сумму компенсации будут получать самые бедные семьи.

3. Необходимость разработки и реализации специальных мер по предотвращению социального иждивенчества. Нужно одновременно с выплатой пособий стимулировать получателей помощи (в случае их принадлежности к экономически активному населению) к росту своего доходного потенциала на основе повышения экономической самостоятельности.

Выделяют следующие этапы реализации «идеальной модели» адресной социальной поддержки²:

- оценка доходов и материального положения членов домохозяйства;
- выявление причин, по которым данные лица попали в число нуждающихся;
- подбор индивидуального «пакета услуг», в который могут входить наряду с финансовой помощью организационные меры по повышению доходов домохозяйства, а также обеспечение взаимодействия их со структурами и организациями, которые будут участвовать в оказании необходимых социальных услуг;
- оценка эффективности предоставленной помощи на основе системы обратной связи.

При реализации данной модели ключевую роль играют следующие условия, создание которых становится важнейшей задачей современного этапа формирования системы социальной защиты:

- полноценное информационное обеспечение процесса адресной социальной поддержки, основу которого должна составить персонифицированная достоверная статистическая информация о получателях помощи и лицах, нуждающихся в ней;
- повышение роли и значимости социальной работы как в решении задач информационного обеспечения, так и в реализации организационных мероприятий в области оказания адресной социальной помощи и оценки уровня ее эффективности.

Совершенствование системы социального обслуживания населения. За годы формирования системы социальной защиты населения практически полностью было создано и получило зна-

¹ Социальная помощь: на пути к адресности. С. 42.

² Там же. С. 43.

чительное развитие такое направление работы с населением, как социальное обслуживание, реализация которого является в значительной степени прерогативой региональных и местных органов власти. Федеральное законодательство лишь устанавливает общие положения по оказанию на местном уровне социальных услуг и определяет их перечень, включающий в себя¹:

- социальное обслуживание на дому;
- социальное обслуживание в стационарных учреждениях;
- предоставление временного приюта;
- организацию дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания;
- консультативную помощь;
- реабилитационные услуги.

Отметим, что подавляющее большинство территорий и регионов на сегодняшний день имеют необходимые социальные учреждения, оказывающие все услуги приведенного перечня, на основании чего можно констатировать тот факт, что в течение предыдущего десятилетия наблюдалось активное развитие системы социального обслуживания «вширь». Дальнейшее совершенствование системы предполагает ее развитие «вглубь», что, в свою очередь, требует решения ряда важных проблем.

Во-первых, встает вопрос о качестве предоставляемых населению социальных услуг. Для решения этого вопроса необходимо разработать стандарты качества предоставляемых услуг, которые на сегодняшний день практически отсутствуют на всех уровнях социального управления — от федерального до муниципального. Речь идет прежде всего о создании законодательной основы для разработки и применения стандартов качества услуг², включающих:

- стандарты исполнителя (перечень квалификационных и компетентностных требований к исполнителю услуги);
- стандарты учреждения, оказывающего социальную услугу;
- стандарты результата.

Во-вторых, становится все более заметным отсутствие какой-либо конкуренции на «поле» оказания социальных услуг населению, поскольку основным и практически монопольным их

¹ Социальная защита населения в России: уровень муниципальных образований. С. 29–30.

² Сарычева И.А. О стандартах качества государственных социальных услуг // Анализ и формирование социальной политики в России: возможности диалога: материалы конф. (16–17 марта 2006 г., Москва) // <http://www.irex.ru/programs/cssp/conferences> (сент. 2006).

поставщиком остаются муниципалитеты и региональные органы управления. В начальный период становления системы социального обслуживания необходимость подобной «монополии» была очевидной. Однако условия меняются, и возникают предпосылки для появления на этом «поле» новых «игроков». К числу таких предпосылок относятся:

- медленное, но неуклонное повышение стандартов качества жизни всех слоев населения, в том числе групп, считающихся социально уязвимыми;

- количественный и качественный рост организаций некоммерческого сектора (общественных), которые вполне могут составить конкуренцию государственным учреждениям в оказании социальных услуг отдельным категориям населения;

- рост доходов предпринимателей и распространение западных норм и стандартов участия бизнеса в социальных акциях и благотворительной деятельности в целях формирования положительного имиджа компаний.

Таким образом, в ближайшие годы ожидается вовлечение в сферу оказания социальных услуг организаций как некоммерческого, так и коммерческого сектора, что, в свою очередь, потребует активизации работы по созданию нормативной базы и разработке стандартов их деятельности.

Т.Г. Бахматова

кандидат экономических наук, доцент

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

Понятие социальной защищенности населения является чрезвычайно широким и многогранным. В самом общем смысле оно включает различные проблемы, связанные со степенью удовлетворения базовых человеческих потребностей в обществе. В данной статье будет рассмотрено лишь несколько проблем, носящих методический характер: неоднозначность понимания основных категорий социальной защищенности; преобладание количественных стратегий в исследовательской и управленческой деятельности; недостатки и ограничения методик измерения и оценки уровня жизни.

Неоднозначность понимания основных категорий социальной защищенности. В отечественной практике изучения