

Адресная социальная политика: проблемы реализации в России и Красноярском крае

*Сосновских Елена Васильевна
Сибирский федеральный университет
Магистрант*

Аннотация

В данной статье рассмотрены вопросы реализации Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» в части внедрения адресной социальной помощи. Показан опыт регионов по внедрению адресной социальной помощи, охарактеризованы проблемы и определены пути решения.

Ключевые слова: социальная политика, социальная помощь, адресность, нуждаемость, критерии, методика

Address social policy: problems of implementation in Russia and the Krasnoyarsk territory

*Sosnovskih Elena Vasilyevna
Siberian Federal University
Student*

Abstract

This article deals with the implementation of the Federal Law of December 28, 2013, No. 442-FZ «On the Basics of Social Services for Citizens in the Russian Federation» with regard to the introduction of targeted social assistance. The experience of the regions in the implementation of targeted social assistance is shown, problems are characterized and solutions are identified.

Keywords: Social policy, social assistance, targeting, need, criteria, methodology

В настоящее время приоритетным направлением реформирования социальной политики является осуществление перехода к новой, более эффективной модели социальной политики – адресной социальной системе.

Для модели адресной социальной политики характерна дифференциация выполнения социальных функций государства в отношении различных слоев населения, перераспределение социальных расходов государства в пользу наиболее уязвимых групп населения, повышение эффективности социальной системы, снижение социальной напряженности в обществе [9, С. 67-69]. Таким образом, реализация адресной социальной политики – это современная система управления социальной сферой [10, С. 28-32].

Для реализации цели перехода на адресную социальную политику с 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Законом, наряду с уже существующими принципами социального обслуживания, такими как: равный, свободный доступ граждан к социальному обслуживанию, добровольность, конфиденциальность, адресность при предоставлении социальных услуг, устанавливаются новые принципы социального обслуживания, а именно:

- приближенность поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг;
- достаточность количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании;
- достаточность финансовых, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у поставщиков социальных услуг.

Замену социальной поддержки адресными мерами в России обсуждают давно, но никак не договорятся о критериях нуждаемости, а без них принцип адресности эффективно работать не может [8, С. 35-51]. В 2015 году на социальную защиту из федерального и регионального бюджетов потрачено около 2,7% ВВП – 2,23 трлн. руб. (без пенсий и страховых выплат) - это около 9% всех их расходов [15]. Несмотря на такие траты, количество бедных в стране растет. Численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума в 2013 г. составляла 15,7 млн. чел. [12, С.129], в 2014 г. – 16,1 млн. чел. [13, С.119], в 2015 г. – 19,1 млн. чел. [14, С.119]. В процентах к общей численности эти величины составили соответственно: в 2013 г. – 11 % [12, С. 129], в 2014 г. – 11,2 % [13, С. 119], в 2015 г. – 13,3 % [14, С. 119]. Одной из причин данной тенденции является то, что социальная помощь в России малоэффективна. По подсчетам Всемирного банка 20% бедных в России получают лишь четверть ресурсов, а кроме того, система социальной помощи запутана, только на федеральном уровне ее 500 видов, а на региональном социальные выплаты еще и хаотичны [15]. Полагаем, что повышение адресности до 50–60% охвата социальных услуг позволит снизить уровень такого социального явления как бедность на 20–30%.

Сегодня адресная социальная политика осуществляется на основании статьи 15 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» № 442-ФЗ от 28.12.2013 года. Согласно ей гражданин признается нуждающимся в социальном обслуживании в случае, если существуют следующие обстоятельства, которые ухудшают или могут ухудшить условия его жизнедеятельности: полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание; наличие в семье инвалида или инвалидов; наличие ребенка или детей, испытывающих трудности в социальной адаптации; отсутствие возможности обеспечения ухода за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними; наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими

расстройствами, наличие насилия в семье; отсутствие определенного места жительства; отсутствие работы и средств к существованию; наличие иныхотягощающих обстоятельств.

В Красноярском крае помимо обстоятельств, установленных Федеральным законом № 442, ухудшающих или способных ухудшить условия жизнедеятельности гражданина, к таковым обстоятельствам в соответствии с Законом края от 16.12.2014 года № 7-3023 относятся: а) сиротство несовершеннолетнего; б) безнадзорность или беспризорность несовершеннолетнего; в) нахождение несовершеннолетнего или его семьи в социально опасном положении; г) нуждаемость в санаторно-курортном лечении неработающих граждан, достигших пенсионного возраста (женщины – 55 лет, мужчины – 60 лет).

Мы полагаем, что для эффективной реализации адресной социальной помощи нужно законодательно закрепить понятие «нуждаемость», ввести единые критерии и порядок оценки доходов и имущества, свести воедино данные обо всех получателях, а уж потом переходить на адресные формы. Пособия и другие виды социальной помощи предоставляются конкретному гражданину. Адресная социальная поддержка не имеет отношения к месту проживания человека, а подразумевает целевой, точечный характер помощи нуждающимся. В законе понятия «критерий нуждаемости» нет, и регионы трактуют его самостоятельно. В одном случае это имущественное положение или доходы, в другом – состояние здоровья, в третьем – трудная ситуация, вызванная внешними факторами, в четвертом – семейные обстоятельства, например рождение ребенка. В качестве критерия нуждаемости в некоторых случаях используют еще и проживание в отдаленных населенных пунктах или отсутствие прав на иные меры социальной помощи, а также плохие жилищные условия. Минтруд подсчитал, что доля мер социальной поддержки, предоставляемых в денежной форме с учетом критериев нуждаемости, варьируется в зависимости от региона, например, от 7,1% в Москве до 73,3% в Чувашской республике [15]. Из-за пробелов в законодательстве перевести соцподдержку на адресную форму в краткосрочной перспективе крайне сложно.

В Красноярском крае условия нуждаемости определяется на основе государственной программы Красноярского края «Развитие системы социальной поддержки граждан», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 507-п, в соответствии с которой предусмотрено предоставление единовременной адресной материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, имеющим место жительства или временную регистрацию по месту пребывания на территории Красноярского края [2]. В крае уже осуществляется адресная социальная помощь [4, С. 22]. Кроме того в рамках ФЗ № 442 реализуется привлечение коммерческих организаций к оказанию услуг по социальной политике [6, С. 321-324]. Также это привело к развитию молодежного социального предпринимательства [7, С. 79-90]. Можно

сказать, что социальное предпринимательство становится элементом управленческой структуры региона [11, С. 595-600].

Принципом и критерием выбора получателей адресной материальной помощи является нуждаемость в социальной поддержке, наличие ситуации, при которой граждане не могут собственными силами обеспечить устранение обстоятельств, объективно нарушающих их жизнедеятельность. При определении размера адресной материальной помощи и сроков ее предоставления учитываются следующие критерии: размер адресной материальной помощи, оказанной ранее в связи с трудной жизненной ситуацией, уровень доходов, условия проживания, имущественная обеспеченность, состав семьи, а также обстоятельства, объективно нарушающие жизнедеятельность гражданина, которые он не может преодолеть самостоятельно (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество). При этом учитываются действия, которые заявитель предпринимал самостоятельно по преодолению трудной жизненной ситуации. Каждая ситуация рассматривается индивидуально. Предельный размер материальной помощи устанавливается по группам территорий.

Анализируя опыт по определению нуждаемости в г. Москва, мы выяснили, что при обращении гражданина за социальной помощью будут оценивать не только уровень его доходов, но и имущественное положение семьи, и в том числе размер жилплощади. Такой порядок закреплен в постановлении столичной мэрии, вступившего в силу с 1 января 2017 года. Среди основных критериев, препятствующих предоставлению мер соцподдержки, как нуждающимся или малоимущим — наличие помещений, дач и земельных участков, количество и площадь которых превышает установленные в правилах нормы; владение двумя автомобилями, гаражами, или машиноместами; наличие крупных сумм на банковских счетах [17].

Министерство труда и социальной защиты РФ также озаботилось проблемой разработки критериев нуждаемости для оказания адресной социальной помощи. Так, в начале декабря 2016 г. Минтруд опубликовал проект методики, как региональным и местным властям оценивать критерии нуждаемости. Документ дорабатывается и сейчас основной критерий нуждаемости таков: среднедушевой доход семьи не должен превышать прожиточный минимум в регионе. Новая методика Минтруда предлагает сопоставлять среднемесячный доход за три последних месяца со среднемесячным значением прожиточного минимума за тот же период.

Министерство труда и социальной защиты РФ намерено изменить подход к оценке нуждаемости граждан в мерах социальной поддержки таким образом, чтобы оценивать доходы не отдельно взятого человека, но всей его семьи, и отказывать в помощи, если у кого-то из близких есть относительно ценное имущество. О необходимости подобного подхода заявили и в Комитете гражданских инициатив, который возглавляет Алексей Кудрин.

Там призывают распространить в перспективе критерии нуждаемости также на решение вопроса о размере пенсии [5, С. 14].

Проект методики по оценке нуждаемости и установлению критериев нуждаемости граждан был представлен на заседании Общественного совета при Минтруда РФ. Проект реализует требования законодательства о применении принципов адресности при предоставлении социальной помощи. Так, в нем даются способы расчета совокупного прожиточного минимума, совокупного дохода, и нуждаемости семьи, или одиноко проживающего гражданина.

Под мерами социальной поддержки в проекте понимаются регулярные и (или) единовременные денежные выплаты, социальные услуги, жизненно необходимые товары. Семью признают нуждающейся в них, если ее совокупный доход за последние три месяца ниже совокупного прожиточного минимума.

При оценке нуждаемости в мерах социальной поддержки Минтруд России рекомендует регионам учитывать, в том числе, собственность членов семьи (одиноко проживающего гражданина): жилые помещения, земельные участки, транспортные средства, сельскохозяйственную технику и др.

В документе приводится список оснований, по которым рекомендуется отказ в социальной поддержке. В их числе – наличие в собственности членов семьи двух и более жилых помещений, либо доли в собственности, если их общая площадь превышает определенный предел; наличие у кого-то из семьи земельного участка под строительство (кроме многодетных семей); наличие в семье хотя бы одного транспортного средства не старше пяти лет; более одной единицы сельхозтехники, стоящей на учете в Ростехнадзоре; судна, зарегистрированного в реестре судов; сельскохозяйственных животных, «в количестве, превышающем нормативы, установленные нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации».

Рекомендуется отказывать в помощи семьям, в составе которых есть трудоспособные люди, не имеющие работы и не зарегистрированные в качестве безработных (кроме тех, кто ухаживает за детьми до трех лет, за детьми-инвалидами, за инвалидами I группы, а также за престарелым, нуждающимся в постоянном постороннем уходе).

Еще одним основанием для отказа в соцподдержке станет предоставление неверных сведений о составе семьи, ее доходах и имуществе, а также препятствование проведению проверки условий жизни семьи.

Отметим, что в качестве семьи в проекте рассматриваются совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство лица, связанные родством и (или) свойством (супруги, их дети и родители, усыновители и усыновленные, братья и сестры, пасынки и падчерицы). Таким образом, можно предположить, что применение предложенных условий в каких-то случаях сделает заключение или сохранение брака, или совместное проживание взрослых детей с родителями, причиной ухудшения материального положения нуждающихся.

Между тем, с заявлением о необходимости мер, аналогичных изложенным в проекте, выступил и Комитет гражданских инициатив (КГИ), возглавляемый зампреда Экономического совета при президенте Алексеем Кудриным.

Предложения, во многом совпадающие с рекомендациями Минтруда, содержатся в докладе «Повышение эффективности и результативности социальной защиты за счет развития программ адресной поддержки нуждающихся», подготовленном для КГИ Независимым институтом социальной политики (НИСП). В частности, речь идет об исключении из числа адресатов социальной поддержки семей, обладающих автомобилем не старше двух лет (или двумя машинами любого возраста), а также сельхозтехникой или скотом (более одной коровы, двух свиней, 10 овец, или 20 кроликов) [16].

Предлагаемые меры необходимы для борьбы с бедностью. Значительная часть семей, считающихся бедными, просто скрывает свои доходы – в действительности они в среднем в 1,83 раза выше заявленных. Особенно сильно занижают свои доходы семьи с 1-2 детьми – почти вдвое, уверены эксперты НИСП. Таким образом, внедрение адресной системы помощи позволило бы перераспределить средства в пользу действительно нуждающихся [16].

Ранее о необходимости замены существующего в России комплекса социальных льгот на систему адресной помощи заявляли представители НИИ Минфина РФ и Всемирного банка. По их мнению, 87% из тех, кто получает льготы и пособия в России, в действительности не нуждаются в них, между тем как 19% из тех, у кого доход на каждого члена семьи ниже прожиточного минимума, не получают помощи [16]. Подобная ситуация не отвечает требованиям международных стандартов социальной политики [3, С. 22-25].

Полагаем, что для повышения эффективности функционирования системы адресной социальной помощи необходимо усовершенствовать методы оценки реального положения бедных граждан, и заменить сегодняшние пособия и льготы единым социальным пособием, в которое входили бы выплаты на детей, субсидии на жилье и коммунальные услуги, пособие по безработице и иные меры социальной поддержки. На наш взгляд целесообразнее оценивать доходы не гражданина, а домохозяйства и не за месяцы, а за год, чтобы устранить сезонные колебания в доходах семей. Кроме того, мы согласны, что при оценке нуждаемости необходимо учитывать количество активов у гражданина, наличие образования, перспектив и возможностей трудоустройства, состояние здоровья и другие субъективные характеристики его жизненной ситуации. Добавим, что адресная социальная помощь должна осуществляться не только по заявлению гражданина, но и путем выявления нуждаемости, так как большая часть российских граждан не знает своих прав и возможностей на получение социальной помощи, последнее касается особенно слабо защищенных граждан. Думаем, что эффективная система адресной социальной помощи приведет к росту эффективности социальной политики России в целом.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства Красноярского края «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие системы социальной поддержки населения» на 2014–2016 годы». URL: <http://zakon.krskstate.ru/doc/15996>.
3. Багдасарьян И.С., Сочнева Е.Н. Ратификация международных нормативно-правовых актов социально-трудовой сферы Россией // *The Newman in Foreign Policy*. 2016. № 34 (78). С. 22-25.
4. Багдасарьян И.С., Родникова А.А., Киселева А.В. Особенности социальной поддержки населения Красноярского края // *Постулат*. 2016. № 12 (14). С. 22.
5. Багдасарьян И.С., Калинина А.А. Современные проблемы пенсионной системы РФ // *Постулат*. 2016. № 11 (13). С. 14.
6. Багдасарьян И.С., Сочнева Е.Н. Социальное предпринимательство: место и роль в региональной экономике инновационного развития // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 9-2. С. 321-324.
7. Багдасарьян И.С., Хорошева С.М. Социальное предпринимательство как основа молодежной политики Красноярского края // *Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ*. 2016. № 4. С. 79-90.
8. Сочнева Е.Н. Институциональные основы социальной политики // *Экономика и предпринимательство*. 2011. № 3. С. 35-51
9. Сочнева Е.Н., Федотов В.М. Сравнительный анализ моделей социальной политики зарубежных стран и России // *Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ*. 2016. № 4. С. 67-69.
10. Сочнева Е.Н. Государственное управление социальной сферой // *Проблемы теории и практики управления*. 2008. № 10. С. 28-32
11. Sochneva E.N., Vasileva Z.A., Bagdasaryan I.S., Almabekova O.A. Social entrepreneurship in emerging innovation economy // *International multidisciplinary scientific conference on social sciences & ARTS, SGEM*. 2016. С. 595-600.
12. Россия в цифрах, 2014. Сборник Росстата. URL: gks.ru.
13. Россия в цифрах, 2015. Сборник Росстата. URL: gks.ru.
14. Россия в цифрах. Сборник Росстата. 2016. URL: gks.ru.
15. Быстрого перехода на адресную социальную поддержку не будет. Чиновники не могут решить, кого считать нуждающимся // *Ведомости* №4248 от 25.01.2017. URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/01/25/674752-adresnuyu-sotsialnuyu-podderzhku>.
16. Минтруд и комитет Кудрина рассказали, каким семьям надо отказывать в соцпомощи. URL: <https://www.miloserdie.ru/news/mintrud-i-komitet-kudrina-rasskazali-kakim-semyam-nado-otkazivat-v-sotspomoshhi/>.

17. Новые критерии нуждаемости для москвичей: соцпомощь получают не все.
URL: <https://www.miloserdie.ru/news/novye-kriterii-nuzhdaemosti-dlya-moskvichej-sotspomoshh-poluchat-ne-vse/>.