

## РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

© 2015 В.А. Шумаев, Д.Е. Морковкин, В.В. Ранюк\*

**Ключевые слова:** социальная услуга, механизм государственной социальной поддержки, государственное управление экономикой, поддержка реального сектора экономики, поддержка населения.

Проведен анализ социальных услуг населению в Москве. Определены приоритетные направления развития механизмов государственной социальной поддержки граждан в условиях действия антироссийских экономических санкций. Предложены меры поддержки высокотехнологичных предприятий реального сектора экономики занятости населения, доступности банковских кредитов.

В современных условиях действия антироссийских экономических санкций приоритетную задачу обеспечения безопасности и защиты национальных экономических интересов составляют сохранение устойчивости социально-экономической системы, расширение внутреннего производства, реализация программы импортозамещения<sup>1</sup>, в частности путем усиления государственной поддержки населения на федеральном и региональном уровнях управления.

### **Механизмы государственной региональной социальной поддержки населения Москвы и рекомендации по их развитию**

Население города Москвы, в отличие от населения большинства субъектов Российской Федерации, постоянно растет. Одновременно происходит ускорение процесса старения населения города. Так, по данным Росстата, доля лиц старше трудоспособного возраста достигла 23,9% (в среднем по России - 21,6%). Особенно высока доля граждан пожилого возраста, в частности одиноких пожилых женщин. Из-за этого идет обострение проблемы социального неравенства между трудоспособными и нетрудоспособными категориями граждан. У мужчин и жен-

щин старших возрастных групп имеется более высокая потребность в социальном обслуживании, медико-социальном патронаже и долговременном уходе. Рост удельного веса граждан пожилого возраста предопределяет увеличивающийся спрос на услуги по уходу за ними и их социальному обслуживанию.

Важными количественными характеристиками современной системы социальной поддержки граждан являются значительное количество категорий и число граждан, которым меры социальной поддержки предоставляются в денежной и натуральной формах<sup>2</sup>. Так, на учете в органах социальной защиты населения г. Москвы состоит 6,5 млн чел., получающих различные виды социальной помощи. При этом наибольший удельный вес среди получателей государственных услуг в отрасли (более 74,9%) занимают граждане пожилого возраста и лица с ограниченными возможностями.

По состоянию на 1 марта 2015 г. на учете в органах социальной защиты населения Москвы состояло 131 861 ветеранов войны, из них 4376 инвалидов войны и 18 402 участника войны, а также 37 488 вдов погибших инвалидов и участников Великой Отечественной войны<sup>3</sup>.

Меры социальной поддержки и льготы для граждан Москвы установлены законом

\* Шумаев Виталий Андреевич, доктор экономических наук, профессор, академик РАН, профессор Московского университета им. С.Ю. Витте, профессор Московского государственного университета путей сообщения (МГУПС (МИИТ)). E-mail: vitshumaev@mail.ru; Морковкин Дмитрий Евгеньевич, кандидат экономических наук, доцент Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. E-mail: MorkovkinDE@rambler.ru; Ранюк Валентина Васильевна, кандидат социологических наук, доцент Московского государственного университета информационных технологий, радиотехники и электроники (МИРЭА/МГУПИ). E-mail: rvv2009@mail.ru.

г. Москвы от 3 ноября 2004 г. № 70 “О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей города Москвы” для категорий граждан, соцзащита которых отнесена к полномочиям субъектов РФ. В составе этих категорий:

- ◆ ветераны труда;
- ◆ ветераны труда и приравненные к ним лица по состоянию на 31 декабря 2004 г.;
- ◆ реабилитированные лица;
- ◆ граждане, признанные пострадавшими от политических репрессий: дети, супруги (не вступившие в повторный брак), родители лиц, расстрелянных или умерших в местах лишения свободы и реабилитированных посмертно.

На региональном уровне социальная материальная помощь носит адресный характер и является важной составляющей государственной поддержки малоимущих семей и граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Однако порядок выплаты социальной материальной помощи и ее размер в последнее время претерпели серьезные изменения. С 2011 г. в России проводится эксперимент в 17 регионах по заключению с государством социальных контрактов. Социальный контракт - это трехсторонний договор о взаимных обязательствах между малоимущей семьей, органами социальной защиты населения и администрацией муниципального образования. Цель договора - предоставление адресной социальной помощи в виде денежных выплат, социальных услуг или натуральной помощи. Эта мера является элементом совершенствования управления социальными услугами населению в период развития рыночной экономики. Размеры отдель-

ных социальных выплат на 2015 г. установлены постановлением правительства Москвы от 9 декабря 2014 г. № 735-ПП “Об установлении размеров отдельных социальных выплат на 2015 год”.

В соответствии с действующим законодательством социальная поддержка в городе предоставляется (рис. 1):

- ◆ 765 тыс. льготополучателей, меры социальной поддержки которым установлены на федеральном уровне (федеральные льготники: участники (инвалиды) Великой Отечественной войны, граждане, признанные инвалидами, в том числе дети-инвалиды, ветераны боевых действий, несовершеннолетние узники концлагерей, жители блокадного Ленинграда, члены семей погибших (умерших) ветеранов Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, а также граждане, пострадавшие в результате радиационных катастроф);

- ◆ 856 тыс. льготополучателей, меры социальной поддержки которым установлены на уровне региона и отнесены к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъекта (региональные льготники: ветераны труда, ветераны труда города, труженики тыла, жертвы политических репрессий, члены семей граждан, пострадавших от радиации, семьи с детьми, специалисты бюджетной сферы в сельской местности и отдельные категории граждан, нуждающихся в социальной поддержке);

- ◆ 459 тыс. пенсионеров, не имеющих льготного статуса, меры социальной поддержки которым установлены законами города инициативно (в дополнение к федеральным)<sup>4</sup>.

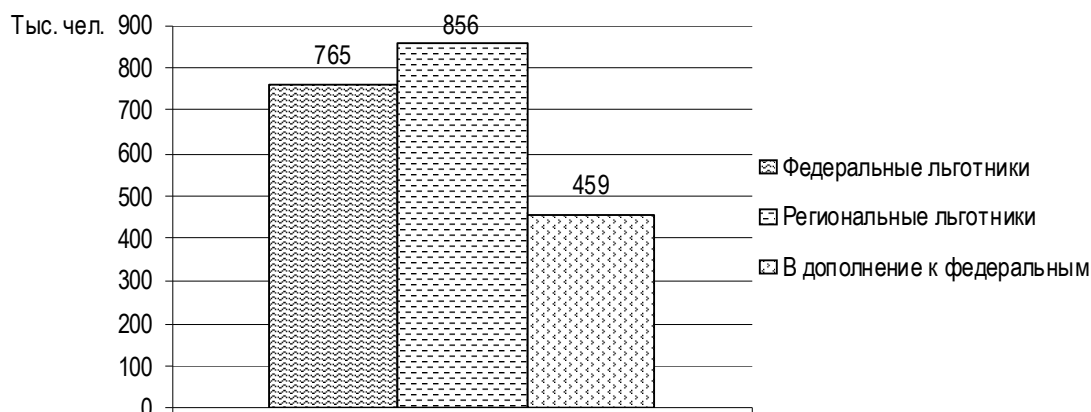


Рис. 1. Количество льготополучателей, которым предоставляется социальная поддержка в Москве

Различные виды социальной поддержки получают:

♦ 569 тыс. семей с детьми (с учетом детей-инвалидов), в которых проживает 255,4 тыс. детей;

♦ 869 тыс. малообеспеченных семей, получающих льготы на оплату жилья и коммунальных услуг с учетом своих доходов (рис. 2).

нолетних, центры социального обслуживания населения. Ежегодно услугами данных учреждений пользуется более 500 тыс. граждан.

В целях обеспечения доступности, повышения эффективности и качества предоставления населению услуг в сфере социального обслуживания проводится системная работа, направленная:

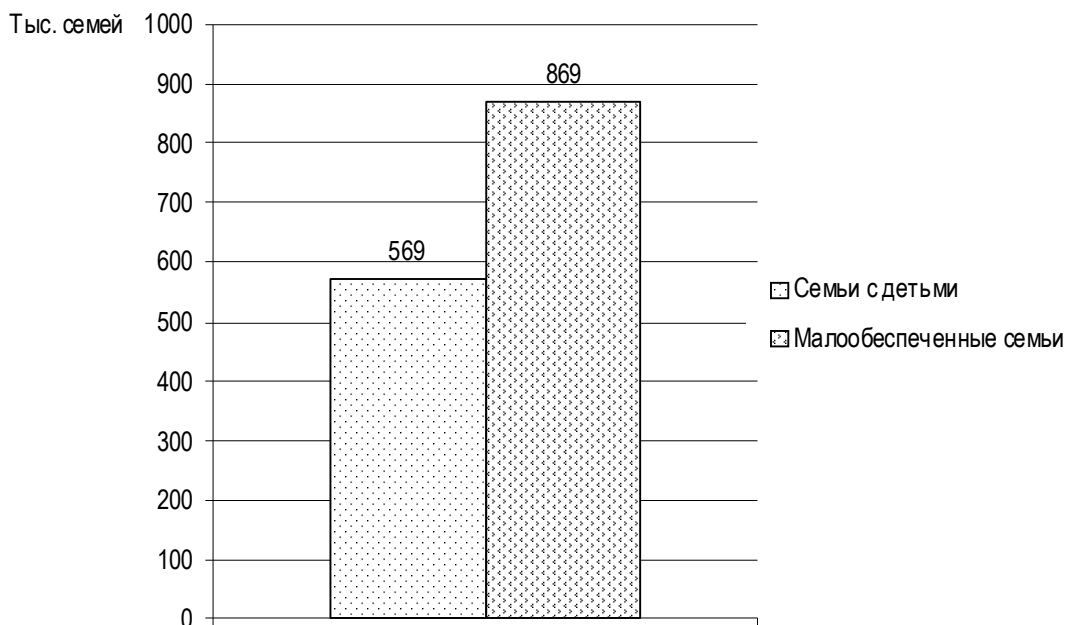


Рис. 2. Количество семей, получающих в Москве различные виды социальной поддержки

На протяжении ряда лет проводится постоянная работа по систематизации и совершенствованию законодательства города, в том числе с целью усиления принципа адресности.

Уточнен и порядок предоставления мер социальной поддержки на оплату жилья и коммунальных услуг: обязательным условием их предоставления является отсутствие у льготополучателя задолженности на оплату жилья и коммунальных услуг.

С учетом требований административной реформы, программы по электронному правительству, концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг с 2012 г. органами социальной защиты населения города ведется планомерная работа по переходу на предоставление государственных услуг по принципу "одного окна".

К числу муниципальных учреждений относятся учреждения нестационарного и полустационарного обслуживания: центры социальной помощи семье и детям, социально-реабилитационные центры для несовершенно-

♦ на совершенствование действующей в городе сети учреждений социального обслуживания, ее модернизацию и развитие, адаптацию к изменяющимся правовым, социально-экономическим и демографическим условиям;

♦ расширение охвата граждан и спектра социальных услуг за счет привлечения социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворителей и добровольцев;

♦ укрепление материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения и сокращение очереди на получение услуг социального обслуживания населения;

♦ решение кадровых проблем отрасли.

В настоящее время можно констатировать, что в Москве на районном уровне достаточно развита система государственных учреждений социального обслуживания, которые предоставляют услуги горожанам пожилого возраста. В настоящее время в 11 округах Москвы функционирует 37 центров социального обслуживания населения<sup>5</sup>.

Опыт использования механизма управления государственными социальными услугами рассмотрим на примере государственного бюджетного учреждения «Территориальный центр социального обслуживания Можайский» г. Москвы (далее - ТЦСО). В сферу ответственности ТЦСО входят Можайский, Кунцевский районы, Крылатское, Филевский парк. В структуру ТЦСО входят следующие подразделения: отделение дневного пребывания, отделение срочного социального обслуживания, отделение социальной реабилитации инвалидов, отделение дневного пребывания со стационаром, пункт проката, сектор мобильной службы, социальное такси, отделение приема граждан, обработки информации, анализа и прогнозирования.

Основными функциями учреждения ТЦСО являются:

- ♦ удовлетворение потребностей населения в доступном и качественном социальном обслуживании, организация нестационарного социального обслуживания, оказание услуг (помощи) гражданам и семьям с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации;

- ♦ обеспечение предоставления социальной помощи на дому лицам, нуждающимся в этом виде обслуживания;

- ♦ организация работы отделений приема граждан, обработки информации, анализа и прогнозирования; дневного пребывания граждан пожилого возраста, инвалидов и несовершеннолетних детей, социально-медицинского обслуживания, срочного социального обслуживания, социальной помощи семье и детям;

- ♦ участие в разработке мероприятий по организации социального обслуживания и социальной защиты граждан пожилого возраста, инвалидов, семей с детьми и других категорий граждан;

- ♦ совместно с органами и учреждениями социальной защиты, здравоохранения, внутренних дел, занятости, миграции, с общественными объединениями многодетных, неполных семей, семей с детьми-инвалидами и другими организациями выявление граждан, нуждающихся в социальной защите, причин и факторов социального неблагополучия конкретных семей, граждан пожилого возраста, инвалидов и их потребности в социальной помощи;

- ♦ ведение учета граждан, нуждающихся в социальной поддержке и обслуживании;

- ♦ оказание социальных услуг в объеме территориального перечня гарантированных государством социальных услуг;

- ♦ осуществление социального сопровождения семей и детей, нуждающихся в социальной помощи, реабилитации и поддержке;

- ♦ оказание помощи семьям в решении вопросов по преодолению трудных жизненных ситуаций;

- ♦ оказание социальной поддержки, осуществление мероприятий и социального сопровождения по адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выпускников интернатных учреждений в возрасте до 23 лет;

- ♦ осуществление социальной реабилитации детей с ограниченными умственными и физическими возможностями;

- ♦ проведение работы по профилактике безнадзорности несовершеннолетних, защите их прав, участие в работе по предупреждению алкоголизма, наркомании среди несовершеннолетних;

- ♦ проведение анализа уровня социального обслуживания семей с детьми, граждан пожилого возраста и инвалидов, прогнозирование их потребности в социальной помощи и подготовка предложений по развитию сферы социальных услуг;

- ♦ использование новых форм и видов социального обслуживания;

- ♦ участие в привлечении различных организаций к решению вопросов оказания социальной помощи пенсионерам, инвалидам, семьям с детьми и отдельным гражданам;

- ♦ информирование населения по вопросам социального обслуживания.

По состоянию на 31 декабря 2014 г. в ТЦСО состоит на учете 12 741 чел. при общей численности населения 50 004 чел., т.е. каждый четвертый житель района (рис. 3). Среди социально уязвимых категорий граждан на учете состоят 587 одиноких пожилых граждан, 6395 одиноко проживающих граждан, 493 многодетные семьи, в которых воспитывается 1616 детей, 858 неполных семей, в которых воспитывается 1148 детей, 56 ветеранов Великой Отечественной войны, 2382 инвалида 1 и 2 групп, 111 семей, воспитывающих 115 детей-инвалидов, 22 чел., вернувшихся из мест лишения свободы, 149 бывших узников фашистских концлагерей, 35 лиц из числа детей-си-



Рис. 3. Социально уязвимые категории граждан, состоящие на учете в ТЦСО

рот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также другие категории населения.

Анализ и прогнозирование реальной и перспективной потребности населения в социальном обслуживании проводится на основании «социального паспорта» района, который обновляется ежегодно, а также Государственной программы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012-2016 гг.».

#### **Совершенствование государственной социальной поддержки населения в Москве**

Основные направления государственной программы на 2012 - 2016 гг., сформированные с учетом задач, поставленных ежегодными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, параметров социально-экономического развития города, предусматривают: повышение качества и доступности социальных услуг; усиление адресности при предоставлении социальной поддержки; оценку эффективности расходных обязательств (как действующих, так и вновь принимаемых) при достижении конечных результатов; внедрение новых технологий в сферу оказания социальных услуг.

Целями совершенствования государственной социальной политики в г. Москве являются выполнение обязательств государства и города по социальной поддержке отдельных категорий граждан, создание условий для повышения качества жизни, степени их социальной защищенности. Для исполнения поставленной стратегической цели необходимо пре-

дусмотреть ряд ключевых задач, выполнение которых повысит социально-экономическую эффективность проводимых мероприятий, а по целевым показателям и индикаторам можно проконтролировать результат. При этом приоритетными направлениями развития механизмов государственной социальной поддержки граждан на региональном уровне, особенно в период экономической нестабильности и кризиса, должны выступить:

- ♦ поддержка занятости населения;
- ♦ обеспечение доступности кредитных ресурсов и низких процентных ставок по кредитам для населения и субъектов предпринимательской деятельности;
- ♦ поддержка высокотехнологичных предприятий реального сектора экономики<sup>6</sup>.

Мероприятия по поддержке занятости населения должны выражаться прежде всего в борьбе с безработицей и в улучшении ситуации на рынке труда. Снижение платежеспособного спроса в результате роста безработицы влечет за собой сокращение объемов производства потребительских товаров, высвобождение работников с промышленных предприятий и попадание их на рынок труда в качестве безработных, что приводит к снижению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней<sup>7</sup>, отрицательно влияет на уровень ВРП субъектов Российской Федерации и в целом ВВП страны.

Для сохранения устойчивости на региональном рынке труда в первую очередь необходимо использовать: меры налогового стимулирования субъектов предпринимательской

деятельности, которые создают новые высокопроизводительные рабочие места; субсидирование расходов на обучение и повышение квалификации работников предприятий высокотехнологического сектора экономики<sup>8</sup>, а также меры по поддержке мобильности рабочей силы.

В целях расширения внутреннего производства и реализации программы импортозамещения в условиях экономических санкций корпоративному сектору экономики необходимы длинные и дешевые финансовые ресурсы<sup>9</sup>. Однако в настоящее время приходится констатировать, что российская экономика недофинансирована. На наш взгляд, демонетизация экономики связана прежде всего с тем, что в течение длительного периода времени государственная денежно-кредитная политика была направлена не на создание необходимого объема денег для стабильного развития национальной экономики, а на его ограничение. В результате кредиты для большинства экономических субъектов стали неподъемной ношей.

Для реализации мер по обеспечению доступности кредитных ресурсов и низких процентных ставок по кредитам для населения и субъектов предпринимательской деятельности предлагается сформировать перечень стратегических отраслей, кредитование предприятий которых будет рефинансироваться на льготных условиях. Предоставление населению банковских кредитов, в том числе по ипотеке, по сниженным процентным ставкам необходимо осуществлять с помощью государственных гарантий с обязательным субсидированием части кредитной ставки. Помимо социальной поддержки отдельных категорий граждан, оказываемой в рамках различных государственных программ, данная мера является инструментом формирования рынка доступного жилья в регионах России. Государственная поддержка массового строительства доступного жилья является ключевым фактором укрепления социальной справедливости в обществе, оживления инвестиционной активности, оздоровления экономики, создавая новые рабочие места и развивая смежные отрасли.

В настоящее время проводится работа по изменению четырех видов социальной поддержки. Речь идет о пособиях на ребенка, о компенсации расходов на дошкольное образова-

ние детей, о расходах на оплату жилья сельским учителям и о поддержке медработников и фармацевтов. По данным Минтруда, ежегодно регионы тратят на социальные выплаты более 1,1 трлн руб. Социальную поддержку получают 3,4 млн неработающих пенсионеров, 2,7 млн малоимущих граждан, 6,7 млн многодетных семей и одиноких родителей. Расходы на это составляют более 766 млрд руб. Выплату предлагается отрегулировать по принципу критериев нуждаемости. Например, в настоящее время родители имеют право на получение пособия по уходу за ребенком вне зависимости от уровня их доходов. После установления критериев нуждаемости пособие будут получать только граждане с низкими доходами.

<sup>1</sup> Шумаев В., Морковкин Д. Импортозамещение как стратегическое направление инновационно-индустриального развития экономики России // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2014. № 4. С. 123-126.

<sup>2</sup> См.: Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации : федер. закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ; Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг: национальный стандарт РФ. ГОСТ Р 52143-2013: [дата введения: 01.01.2015]. URL: [http://standartgost.ru/g/ГОСТ\\_P\\_52143-2013](http://standartgost.ru/g/ГОСТ_P_52143-2013) (дата обращения: 25.06.2015).

<sup>3</sup> Паспорт Государственной программы "Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012-2016 гг.". URL: [http://s.mos.ru/common/upload/BIG\\_2.pdf](http://s.mos.ru/common/upload/BIG_2.pdf) (дата обращения : 25.06.2015).

<sup>4</sup> Государственная и социальная поддержка граждан : интернет портал. URL: <http://www.socialnaya-podderzhka.ru> (дата обращения: 25.06.2015).

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Шумаев В.А., Ранюк В.В., Малеева Р.Ф. Совершенствование управления государственным сектором экономики с учетом опыта зарубежных стран // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2010. № 2. С. 158-164.

<sup>7</sup> Морковкин Д.Е. Социально-экономические аспекты устойчивого развития экономики территорий // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 1, "Экономика и управление". 2014. № 1. С. 4-10.

<sup>8</sup> Организационно-экономические аспекты управления инновационным развитием промышленности / В.А. Шумаев [и др.] // Механизация строительства. 2015. № 3 (849). С. 53-59.

<sup>9</sup> Шумаев В., Морковкин Д. Указ. соч.

Поступила в редакцию 21.05.2015 г.