

¹ Кубанский государственный университет
ул. Ставропольская, 149, Краснодар, 350058, Россия

² Кубанский государственный университет
физической культуры, спорта и туризма
ул. Буденного, 161, Краснодар, 350015, Россия
E-mail: rezvova82@mail.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ФОРМ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

Развитие экономического кризиса способствовало обострению социальных проблем и повышению степени нуждаемости населения за счет тех, кто потерял работу или имеет частичную занятость, что не могло не отразиться на уровне их доходов и, как следствие, росте численности граждан, нуждающихся в государственной социальной помощи. Однако существующие формы социальной помощи на сегодняшний день не позволяют малоимущим, особенно экономически активному населению, существенно изменить свое положение и выйти из этой группы. Поэтому назрела необходимость институционализации форм социальной помощи, что позволит сделать ее наиболее эффективной в современных условиях и будет способствовать сокращению социально уязвимой категории граждан.

Ключевые слова: малоимущие, работающая беднота, бедность, риск бедности, социальные проблемы, социальная помощь, заработная плата, социальные услуги, социальная работа (трудоустройство), институционализация.

Процесс трансформации, способствовавший формированию рыночной экономики, выявил проблему реформирования советской системы социальной защиты, а также способствовал падению и без того невысокого уровня жизни граждан. Применение существовавшего механизма социального обеспечения в новых условиях развития государства было неэффективным, поскольку не отвечало требованиям рыночной экономики. Этому способствовал ряд причин: во-первых, трансформационные экономические процессы оказали существенное влияние на уровень доходов (вызвав их резкое снижение) основной части российских граждан, расколов государство на две части (богатых и бедных). Непризнание данной проблемы и рассмотрение ее лишь как структурной несбалансированности распределения и использования трудовых ресурсов привело к разработке неэффективных мер ее решения. Недостаточный уровень заработной платы и невозможность удовлетворения всех потребностей человека отразились на увеличении численности малоимущей категории граждан, а также на формировании класса «работающей бедноты». В современных условиях к малоимущему населению относятся граждане и их семьи, уровень располагаемых доходов которых ниже величины прожиточного минимума, что приводит к экономии материальных ресурсов и снижению уровня и качества жизни; во-вторых, проводимая в стране политика «шоковой терапии» не только не способствовала решению социальных проблем, но и привела к их увеличению, что не могло не повлиять на уровень обнищания населения и ухудшения качества их жизни; в-третьих, сокращение рабочих мест, вызванное банкротством предприятий в различных секторах экономики, повлияло на масштабы безработицы в стране. Особенно остро эту проблему ощутили в сельской местности, поскольку в результате рыночных преобразований произошло разорение сельскохозяйственных предприятий, являющихся основными работодателями для местных жителей. Конечно, в современных условиях прилагается много усилий для восстановления предприятий в сельских местностях, однако этого недостаточно.

В условиях рыночной экономики наиболее незащищенным остается сельское население, где численность граждан, с доходами в несколько раз ниже прожиточного минимума (крайне бедное население), выше, чем в категории «городское население». Подтвержде-

нием тому служат материалы выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств, проведенных Росстатом. Так, численность малоимущего населения, проживающего в городах, составила в 2005 г. 61,4 %, в 2006 – 60,8 %, в 2007 – 59,6 %, в 2008 – 58,0 %, а в сельских поселениях в 2005 г. 38,6 %, в 2006 – 39,2 %, в 2007 – 40,4 %, в 2008 – 42,0 %¹. При этом абсолютно иная ситуация сложилась в другой группе населения – крайне бедных: сокращение численности с 49,4 до 45,7 % городского населения, входящих в ее состав в период с 2005 по 2008 г., сопровождалось увеличением данной группы за счет сельского населения с 50,6 до 54,3 % [1. С. 145]. Индекс риска бедности в 2008 г. в сельских населенных пунктах в 6,47 раза выше, чем индекс риска бедности для населения в целом по стране. Риск бедности определяется как соотношение уровня бедности по конкретной демографической или социально-экономической группе населения к уровню бедности по населению в целом. Чем выше значение риска, тем больше данная группа представлена в бедном населении.

Таким образом, развитие рыночных отношений способствовало кардинальным изменениям в системе формирования доходов и потребления семей. В первую очередь это отразилось на уровне расходов малоимущих домашних хозяйств, т. е. наибольший удельный вес в них составляют расходы на питание. В среднем они тратят 54,2 % своих доходов на продукты питания, из них проживающие в городе – 51 % и в сельской местности – 59,8 % населения. Что касается крайне бедных домашних хозяйств, то их расходы на удовлетворение своих потребностей в продуктах питания в среднем составляют 61,6 % средств. Массовое падение уровня заработной платы и дестабилизация условий формирования трудовых доходов способствовали расширению категории малоимущих за счет работающих семей, которые ранее не принадлежали к социально уязвимым категориям (многодетным, инвалидам и т. п.), что естественно повлияло на численность бедного населения страны. Так, с 2005 по 2008 г. она наиболее высока в домашних хозяйствах, не имеющих детей, – 51,0–47,7 %. Среди крайне бедных домашних хозяйств самая многочисленная группа – это семьи с детьми в возрасте до 16 лет. За период с 2005 по 2008 г. наблюдается их увеличение с 62,0 до 64,4 % [1. С. 145]. Наибольшего пика она достигла в категории «граждан, имеющих одного ребенка» – в среднем за исследуемый период составила более 30 %. Следует также обратить внимание и на уровень образования уязвимых категорий граждан. Как среди городского, так и сельского малоимущего населения преобладают люди, имеющие среднее общее и среднее профессиональное образование, т. е. в 2008 г. их численность в среднем была более 20 % от общего количества малоимущих. Что касается крайне бедного населения, то существенных изменений не наблюдается. Лидирующие позиции занимают группы лиц, имеющие среднее общее и среднее профессиональное образования.

В результате сложившейся ситуации возросли потребности граждан, находящихся в кризисной ситуации, в получении государственной социальной помощи, что способствовало развитию системы социальной поддержки (помощи) ускоренными темпами, путем расширения системы предоставления льгот. К 2000 г. в Российской Федерации мерами социальной поддержки, осуществляемых государственной властью и органами социальной защиты по месту жительства малоимущего, было охвачено 200 категорий граждан, путем выплат бюджетных средств в виде дотаций, пособий, льгот и других видов помощи. Общая стоимость предоставляемой социальной поддержки составляла 350 млрд рублей. Необходимо отметить, что доля бедного населения, получающих социальную помощь в Российской Федерации, составила 8,2 % от всего населения, в Венгрии – 27,2; Эстонии – 34,2; Польше – 20,5; Болгарии – 22,3 [2. С. 6]. Уже к 2004 г. на федеральном уровне насчитывалось более 200 видов льгот для 100 категорий граждан, а с учетом регионального законодательства еще больше. Совокупные расходы на льготы бюджетов всех уровней, по оценкам экспертов, составляли примерно 500 млрд рублей [3. С. 38], хотя сумма пособия, на которую мог рассчитывать нуждающийся человек, была и остается незначительной. Необходимо отметить, что советская система социального обеспечения, трансформировавшаяся в рыночную систему

¹ Социально-экономические индикаторы бедности. См. www.gks.ru.

социальной защиты, имела своеобразный характер (сочетая в себе элементы либеральной системы социальной защиты и увеличение количества предоставляемых льгот, что было свойственно системе социального обеспечения дореформенного периода) и не отвечала своей главной цели в результате недостаточного ресурсного обеспечения, отсутствия систематизированного учета предоставления льгот уязвимым категориям граждан, использования заявительного принципа для предоставления льгот, при этом не учитывалось материальное положение семей и реальные возможности людей обеспечить собственное благополучие. Это способствовало нерациональному использованию системы социальной помощи и, как следствие, росту бюджетных расходов на ее выплату, что указало на необходимость делегирования полномочий с федерального уровня власти на уровень субъектов Российской Федерации и местные уровни. По данным Росстата, расходы на выплату пособий и социальную помощь в 2005 г. – 314 912 млн руб., в 2006 – 467 523 млн руб., в 2007 – 639 498 млн руб., в 2008 г. – 829 995 млн руб. [1. С. 182].

В современных условиях социальная помощь – это одно из ключевых направлений поддержки малоимущих и крайне бедных категорий граждан. Это деятельность государственных, общественных органов и частных организаций по сдерживанию процессов снижения уровня и качества жизни всех категорий населения за границами, определенными сообществом в качестве минимально допустимых, путем предоставления денежной, натурально-вещественной, психологической и другой помощи. Основной ее задачей, по нашему мнению, является поддержка минимально доступного уровня и качества жизни определенной категории граждан, находящихся в трудном, в первую очередь, материальном положении. При этом не создаются условия для предупреждения и сокращения их численности, а также не предоставляется возможность человеку самостоятельного выхода из кризисной ситуации. Достаточно высокий уровень уязвимых категорий граждан, нуждающихся в государственной поддержке, указал на необходимость институционализации форм социальной помощи (поддержки), и в первую очередь разработки и апробации на практике, с учетом сложившейся кризисной ситуации, новых ее форм, направленных на формирование и развитие системы самозащиты населения, основные из которых должны способствовать сокращению степени нуждаемости среди «работающей бедноты», и особенно тех, на попечении у которых находятся дети. В 2004 г. государственной властью были сделаны первые попытки формирования нового подхода в ее предоставлении. Принятие Федерального закона № 122 способствовало формированию адресного подхода в предоставлении социальной помощи. Это существенное изменение позволило сформировать современную систему социальной защиты и предоставления социальной помощи государством. Однако следует обратить внимание на тот факт, что институционализации форм социальной помощи так и не произошло. Институционализация представляет собой процесс организации и закрепления новых форм социальной помощи, способствующих повышению уровня и качества жизни населения, путем формирования системы самозащиты населения. В современных условиях для решения социальных проблем малоимущего и крайне бедного населения применяются формы оказания помощи, существовавшие в системе советского социального обеспечения. Трудоспособное население, сформировавшее класс «работающей бедноты», в современных условиях может рассчитывать на получение в основном двух видов помощи: денежную и натуральную. При этом их уровень позволяют удовлетворять только жизненно необходимые потребности человека.

Применение принципа адресности систематизировало выплату пособий с учетом степени нуждаемости населения, разграничило полномочия по выплате пособий между федеральной и региональными властями, а также позволило ликвидировать дублирование в оказании помощи, главным образом в выплате пособий, путем проведения персонифицированного учета получателей пособий. Благодаря мерам по усилению адресности социальной помощи у регионов появилась возможность сконцентрировать средства для защиты наиболее уязвимых групп населения. Его использование позволяет предоставлять социальную помощь малоимущим семьям и одиноко проживающим людям, а также пенсионерам, среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума по независящим от них причинам (оказавшимся в трудной жизненной ситуации или экстремальных условиях). Хотелось бы обратить внимание на динамику численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточ-

ного минимума в целом по России. Если в 2005 г. их численность составила 25,2 млн человек или 17,6 % от общей численности, то к 2008 г. происходит снижение до 18,5 млн человек или 13,1 %. Необходимо отметить, что российским феноменом является бедность среди граждан трудоспособного возраста (старше 30 лет): в 2005 г. – 39,9 %, в 2006 – 40,2, в 2007 – 39,9 %, в 2008 г. – 39,3 %, а также молодежи в возрасте 16–30 лет в 2005 г. – 25,2 %, в 2006 – 25,1, в 2007 – 24,9, в 2008 г. – 24,9 %. Из этого следует вывод о том, что российская бедность в большинстве случаев имеет «лицо» рабочего класса. Назрела острая необходимость разработки и реализации мер социальной помощи (поддержки) трудоспособных малоимущих граждан.

Обратившись в органы социальной защиты и пройдя этап определения степени нуждаемости семье (одиноко проживающему), относящейся к малоимущей, определяется вид социальной помощи. В современных условиях государство и органы местного самоуправления предоставляют три вида помощи: материальный, натуральный (одежда, продукты питания и др.) и услуги. Они оказываются как на безвозмездной основе малоимущим категориям граждан, так и на платной основе (эта форма используется в основном для пенсионеров, родственники которых не могут оказывать помощь в ведении домашнего хозяйства). Форма оказания помощи главным образом зависит не только от степени нуждаемости гражданина, но и от финансовых возможностей самого региона, в котором зарегистрирован такой человек, поскольку государство делегировало часть своих полномочий региональным властям. Так, наиболее распространенной формой оказания социальной помощи на местах являются натуральная помощь и льготы. Малоимущие трудоспособные граждане получают выплаты пособий по нуждаемости, основанных на принципе адресности, одновременно или ежемесячно в течение трех месяцев. В отличие от других категорий граждан для них региональная поддержка достаточно скромная, при этом не предусмотрено никаких мер по созданию условий выхода из сложной жизненной ситуации. Существующая система государственной помощи, как нам представляется, нуждается в институционализации, т. е. с учетом возрастающей численности малоимущих трудоспособных граждан необходимо использовать новые формы социальной помощи, а не только существующие, что, к сожалению, порождает иждивенческие настроения среди населения. Поэтому мы считаем целесообразным предложить, с учетом современных условий развития рыночной экономики, ограниченности бюджетного финансирования, использовать новую форму социальной помощи трудоспособной категории граждан, которая позволит стимулировать их к активному самостоятельному участию в преодолении кризисной ситуации в семье, т. е. предоставление трудовой помощи. С ее помощью человек, находящийся за чертой бедности, который подпадает под определенные законодательством в области социальной защиты категории граждан, сможет самостоятельно повысить уровень своего благосостояния и своей семьи. Современная система поддержки с ее многочисленными видами социальной помощи, к сожалению, практически не учитывает интересы и не создает стимулы рабочему классу. При обращении в органы социальной защиты малоимущий трудоспособного возраста, заполняя заявление, указывает свой статус (безработный, незанятый, работает). В настоящее время таким категориям граждан выплачивается либо пособие, либо помощь в натуральной форме. Мы считаем возможным предоставление еще одной формы поддержки – это социальная работа. Важно отметить, что обязательной такая работа (в качестве социального работника) в первую очередь должна стать для крайне бедных граждан и малоимущих, сохраняющих свой статус и материальное положение в течение длительного периода времени и регулярно обращающихся в органы социальной защиты за помощью. В случае отказа это может быть рассмотрено как уклонение и нежелание изменить свое положение (т. е. можно с уверенностью утверждать об иждивенчестве), что повлечет за собой отказ в выплате социальной помощи. Из этого следует, что малоимущий имеет собственные возможности для решения сложившейся ситуации.

В том случае, если человек соглашается, то между ним и органом социальной защиты заключается договор на выполнение социальной работы, в котором предусматривается вид работы, четко спланированное время такой работы (начало, перерыв, конец), при этом в некоторых случаях (учеба, уход за ребенком и т. п.) можно предусмотреть неполный рабочий день. Оплата должна соответствовать размеру выполняемой работы

и не быть ниже суммы пособия, на которое претендовал малоимущий. Отказаться от социальной работы без риска потерять пособие можно только в исключительных случаях, а именно:

- предлагаемая работа не соответствует физическим или психическим возможностям малоимущего или крайне бедного человека. Несоответствие социальной работы профессиональным качествам человека не являются причиной отказа от ее выполнения;
- поступление и выполнение социальной работы создает препятствия для воспитания ребенка (детей) и др.

Во всех других случаях, например, невысокий уровень заработной платы, месторасположение потенциальной работы, несоответствие предложенной работы квалификации работника и т. д., не является существенной причиной отказа от такого рода работы. Орган социальной защиты должен проводить постоянный контроль за поиском работы малоимущим. Сам получатель помощи также обязан регулярно предоставлять в органы социальной защиты результаты своих усилий по поиску работы.

Таким образом, использование данной формы социальной помощи позволит помочь повысить уровень материального благополучия семьи и решить проблему с трудоустройством, если такая существует. Ежегодно растет количество обращений в органы социальной защиты с целью оценки материального благополучия, при этом численность специалистов не увеличивается. Это связано с тем, что уровень заработной платы бюджетных работников низок. Поэтому предоставление такого вида государственной поддержки позволит не только решить проблему с оказанием помощи малоимущим, но и с кадровым составом.

Следует отметить еще один факт: предоставление платных услуг оказывается только определенным категориям граждан, и, как следствие, органы социальной защиты получают небольшой доход. За счет рационализации данного вида помощи можно получить дополнительные средства, которые позволят повысить финансовое положение сотрудников службы, а именно: предоставление платных услуг всем категориям граждан (например, услуги няни, горничной и т. д., т. е. тот перечень услуг, который оказывается малоимущим) позволит не только повысить доход органов социальной защиты, но и использовать их на повышение заработной платы сотрудников непосредственно занятых такой работой и предоставить услуги в области социальной работы.

Таким образом, существующая в современных условиях система оказания социальной помощи нуждающимся категориям граждан представляет собой кругооборот. Это связано с тем, что применяемые формы помощи социально уязвимых категорий граждан не способствуют их выходу из сложной жизненной ситуации, и в большинстве случаев с соблюдением законодательства они снова обращаются в органы социальной защиты за помощью для поддержания своих минимальных условий жизнедеятельности. Что касается трудоспособных граждан, то можно с уверенностью утверждать, что в современных условиях не предусмотрены меры или формы социальной помощи экономически активного нуждающегося населения. Использование трудовой помощи или социальной работы позволит не только оказать помощь «новым бедным», но ее использование не позволит развиваться, а в некоторых случаях даже будет способствовать сокращению иждивенчества, численности малоимущих и предоставит им возможность самостоятельно решить свои финансовые проблемы.

Список литературы

1. *Социальное положение и уровень жизни населения России*. 2009 г.: Стат. сб. / Росстат. М., 2009. 503 с.
2. *Рутковский М.* Положение малоимущих россиян ухудшается // *Трансформация*. 2000. № 3.

3. Осадчая Г. И. Льготы в контексте реформирования социальной политики // Социологические исследования. 2006. № 11. С. 38–43.

Материал поступил в редколлегию 01.02.2010

L. I. Slanchenko, K. M. Rezvova

INSTITUTIONALIZATION OF FORMS OF SOCIAL PUBLIC AID

The development of the economical crisis encouraged the aggravation of social problems and the increase of the level of social demand due to those who lost their job or have part-time jobs. That couldn't but influence the level of their income and result in the increase of the number of people who are in need of the national assistance. But existing forms of social aid don't let the poor especially those who represent the economically active part of the society change their position essentially or quit this group. That is why there appeared a necessity for creating a social aid institutionalization, which will help to make it more effective in the present circumstances and will promote the reduction of socially vulnerable group of people.

Keywords: the poor, working poor people, poverty, poverty risk, social problems, social care, wages, social service, social work (labor help), institutionalization.