
СОЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

SERVICE ECONOMY

УДК 364:369
ББК 65.272
А 98

А.М. Ашхотов

Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и маркетинга Кабардино-Балкарского государственного университета им. Х.М. Бербекова, г. Нальчик. Тел.: (928) 700 28 05, e-mail: anzor-kbr@yandex.ru

Приоритет адресных и активных форм социальной защиты в регионах (Рецензирована)

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем определения функциональной роли наиболее перспективных форм социальной защиты населения в региональном развитии. Основное внимание уделено созданию необходимых предпосылок для повышения эффективности адресных и активных форм социальной защиты в контексте создания многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг и внедрения универсальных электронных карт.

Ключевые слова: региональная экономика, безработица, доходы населения, социальная защита, государственные услуги.

A.M. Ashkhotov

Candidate of Economics, Associate Professor of Management and Marketing Department, Kabardino-Balkarian State University named after Kh.M. Berbekov, Nalchik. Ph.: (928) 700 28 05, e-mail: anzor-kbr@yandex.ru

Priority of address and active forms of social protection in regions

Abstract. The paper examines the problems related to definition of a functional role of the most promising forms of the population social protection in regional development. The main attention is paid to creation of necessary preconditions to increase efficiency of address and active forms of social protection. Those are the creation of the multipurpose centers to provide the state and municipal services and the introduction of universal electronic cards.

Keywords: regional economy, unemployment, population income, social protection, state services.

В настоящее время происходит повышение социальной роли региональных экономических структур: через региональные бюджеты финансируется более 60% расходов консолидированного бюджета страны на образование и жилищно-коммунальное хозяйство, более 50% расходов на здравоохранение и социальную политику. Расходы на эти направления являются основными и в

структуре расходов региональных бюджетов, поэтому региональное хозяйство выступает в качестве специфического организационно-экономического инструмента реализации социальной направленности национальной экономики.

При этом важной составляющей региональной политики является социальная защита населения, особенно в регионах с высоким уровнем безработицы

и низким уровнем доходов населения (рис. 1, 2).

Основными направлениями модернизации системы социальной защиты в регионах должны стать:

— усиление адресного характера социальной защиты;

— повышение качества и эффективности деятельности системы социального обслуживания и оказания социальных услуг населению;

— разработка и внедрение новых методов социальной поддержки различных категорий населения.

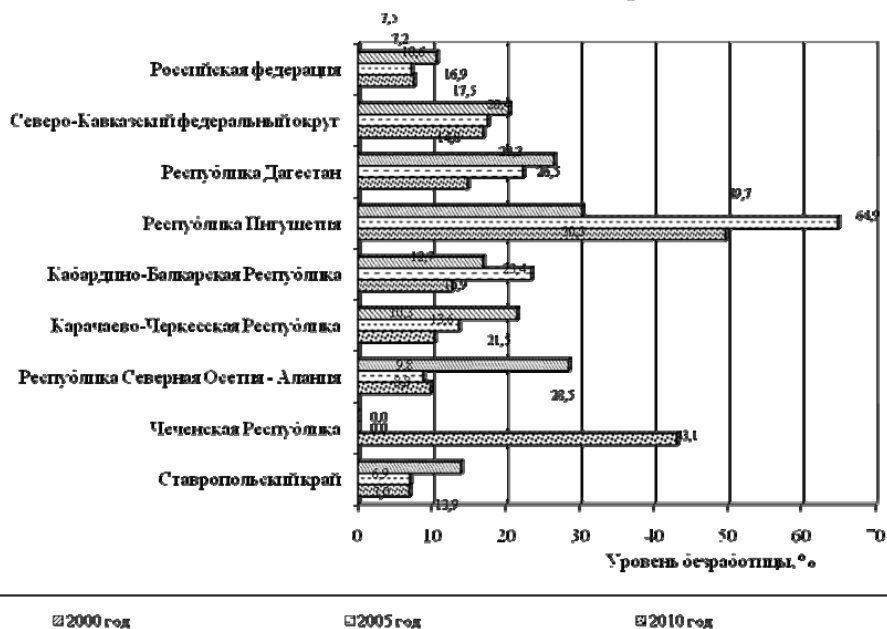


Рисунок 1. Изменение уровня безработицы в субъектах Северо-Кавказского федерального округа в период с 2000 по 2010 годы, в % [1, с. 120-121]

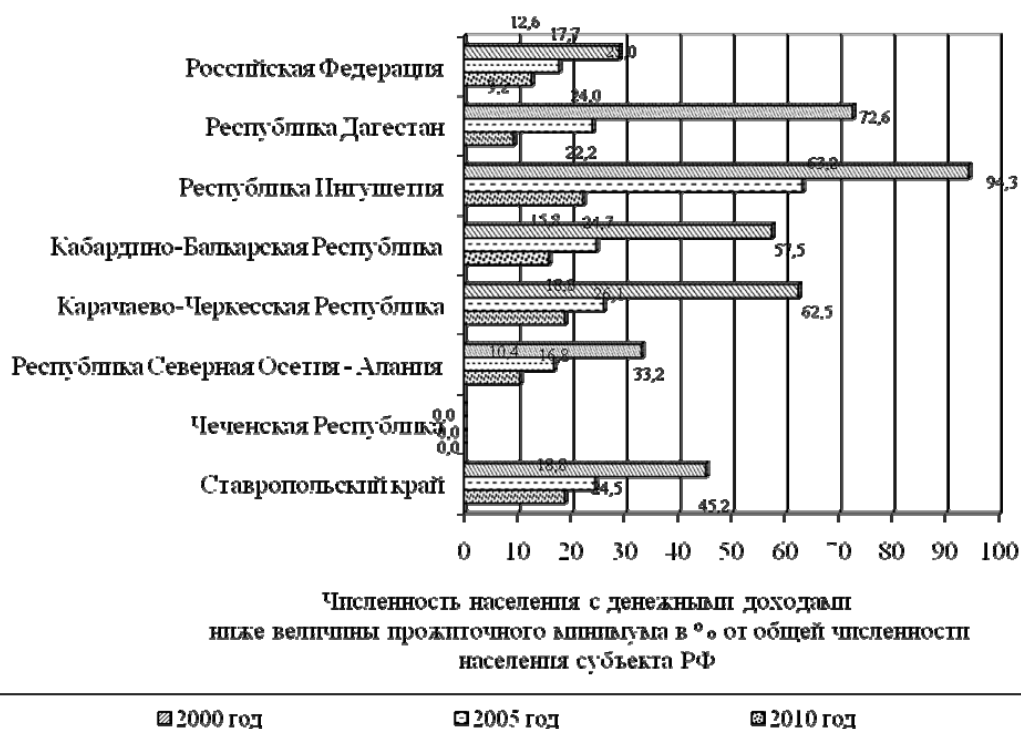


Рисунок 2. Изменение численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в субъектах Северо-Кавказского федерального округа в период с 2000 по 2010 годы, в % [1, с. 168-169]

Адресность является наиболее значимым принципом реализации социальной защиты населения, означающим оказание помощи только объективно нуждающимся лицам. В современной России приоритетность данного принципа определяют условия бюджетных ограничений и высокий уровень бедности. Однако механизмы реализации адресного подхода на настоящий момент не разработаны. Идеальная модель адресной социальной поддержки населения базируется на реализации следующих принципов:

— наличие достоверной информации по адресату — получателю помощи;

— оказание дифференцированной помощи как по объему, так и по видам услуг;

— разработка и реализация специальных мер по предотвращению социального иждивенчества при помощи экономически активному населению [2].

Анализ текущей ситуации в сфере социальной защиты свидетельствует о частичной реализации идеи адресности и декларативном характере последней. На настоящий момент не решена проблема определения лиц, объективно нуждающихся в государственной помощи. Несмотря на достаточное число методик оценки нуждаемости, в российской практике используются только две — прямая оценка дохода (для получения пособий) и категориальный подход (для получения льгот), причем категориальный подход и вовсе не носит адресного характера и не учитывает реальный доход. На муниципальном уровне зачастую оба эти подхода применяются одновременно, что приводит к негативным последствиям:

— работающие бедные практически исключаются из получателей помощи, так как категориально они не относятся к социально уязвимому слою населения. Однако с учетом приходящих на них иждивенцев, они образуют широкий круг нуждающихся лиц среди экономически активного и занятого населения;

— невозможность реальной оценки имущественного положения и недекла-

рируемых доходов домохозяйств, категориально относящихся к уязвимым слоям населения [3].

Также серьезным недостатком существующей системы социальной поддержки населения является отсутствие дифференцированного подхода к определению размера помощи. Так, все лица, имеющие право на получение пособий, получают их в равном объеме. Для полной реализации принципа адресности необходимо, чтобы сумма компенсации была тем выше, чем ниже доходы семьи, и покрывала тем самым разницу между доходами и прожиточным минимумом в расчете на каждого члена домохозяйства.

Стоит отметить, что усиление адресного характера выплат и льгот не подразумевает полный отказ от категориального принципа. Мировой опыт показывает, что наиболее эффективное функционирование системы социальной помощи достигается при рациональном сочетании категориального и адресного принципов социальной защиты населения. Однако на практике стремление к усилению действия принципа адресности ведет к сокращению льготных категорий. Так, все чаще специалисты и исследователи признают необоснованность причисления ветеранов труда к льготной категории населения, поскольку их трудовой вклад уже оценен посредством пенсионного обеспечения, а выплаты в рамках монетизации льгот, практически не оказывающие никакого влияния на семейное благосостояние, оказываются серьезной нагрузкой на региональные бюджеты.

Таким образом, предпочтение категориального характера социальной защиты, обусловленное указанными трудностями, делает невозможной реализацию основополагающего принципа адресной помощи в регионах — дифференциации размера выплат в зависимости от уровня обеспеченности домохозяйства.

При этом современная практика указывает на целесообразность расширения вмешательства и помощи федерального центра регионам в вопросах социальной защиты. Возможными

направлениями активизации влияния федерального центра являются:

— разработка и усовершенствование законодательных актов, которые позволят обеспечить беспрепятственный доступ региональных органов социальной защиты к информации различных официальных источников для создания персонифицированной базы данных фактических и потенциальных участников программ адресной социальной помощи;

— переход от обобщения и распространения опыта передовых регионов в рекомендательном характере к разработке законопроектов и нормативных документов, носящих обязательный характер для регионов. Первоочередными в данном случае являются разработка методов оценки нуждаемости (в частности методов косвенной оценки имущественной обеспеченности и незадекларированных доходов), внедрение практики пособий по малообеспеченности, разработка унифицированных форм представления и хранения информации о клиентах социальной защиты. При этом создаваемые нормативные документы должны предусматривать вариативность, то есть возможность внедрения с учетом специфики каждого конкретного региона;

— софинансирование программ выплаты пособий по малообеспеченности при условии предоставления региональными органами социальной защиты полной и достоверной информации о нуждающихся, обосновании объемов финансирования и т.д.

Необходимыми условиями для эффективной реализации обозначенных направлений являются повышение качества и эффективности деятельности системы социального обслуживания и оказания социальных услуг населению. Основной проблемой при повышении качества оказываемых услуг является отсутствие законодательных основ для формирования и применения стандартов качества услуг на федеральном уровне. В связи с этим на региональном и муниципальном уровнях осуществляется:

— внесение методических и практических предложений по оценке

и повышению качества услуг на основе анализа опыта работы местных учреждений социального обслуживания;

— внедрение, апробация и оценка предложенных федеральным центром методик и стандартов качества;

— содействие укреплению финансового положения социальных служб [4].

Отрицательно на качестве оказываемых услуг сказывается и отсутствие конкуренции в сфере оказания социальных услуг населению. В данном контексте свою функциональную роль должны сыграть меры активной социальной защиты населения.

Ключевой особенностью активных мер социальной защиты населения является непосредственное участие потребителей услуг системы социальной защиты в процессе их производства. Выражаясь другими словами, услуги системы социальной защиты, относимые к активным формам, представляют собой не просто конечные продукт (социальные выплаты, льготы и пр.), а в определенном смысле ряд мероприятий, направленных на обеспечение возможностей экономического использования человеческого капитала получателя данной услуги. В процессе реализации данных возможностей получатель «активных» услуг соцзащиты реализует себя в труде, тем самым генерируя доход и уже самостоятельно обеспечивая им минимальный уровень процесса своей жизнедеятельности (уровень жизни).

Примером активных форм социальной поддержки населения является технология оказания государственной помощи малоимущим семьям на основе социального контракта. Основная цель внедрения данной технологии заключается в активизации адаптивных возможностей малоимущих семей. Так, государство через органы социальной защиты заключает с конкретной семьей договор на предоставление семье социальной помощи в виде денежных выплат, социальных услуг или иной помощи взамен на выполнение членами семьи мероприятий по социальной адаптации. В число таких мероприятий входят активный поиск работы,

добровольное лечение от алкогольной зависимости, ведение подсобного хозяйства, уход за детьми и т.д. Кроме того, к технологиям активной социальной защиты можно отнести и федеральную антикризисную программу содействия занятости населения, действующую с 2009 года. Ее смысл заключается в оказании государством финансовой поддержки в виде годового пособия по безработице безработным гражданам, состоящим на учете в центре занятости. В свою очередь, безработными гражданами должен предоставляться бизнес-план и отчет о расходовании выделенных средств.

Бесспорно, активные меры социальной поддержки населения имеют все необходимые предпосылки для обеспечения экономической эффективности системы социальной защиты населения. Тем не менее, на наш взгляд, данным мерам не хватает комплексности решаемых вопросов.

Так, в основе представленных программ лежит индивидуальная экономическая инициатива конкретного человека, обратившегося за помощью в органы соцзащиты. В основе данной индивидуальной экономической инициативы лежит узкий круг решаемых проблем, основным звеном которых является экономическая интеграция конкретного члена общества любой доступной возможностью. При этом практически не создаются предпосылки (за исключением ряда частных случаев, не играющих значительной роли) для качественного роста системы общественно-экономических отношений. Другими словами, деятельность системы циркулирует в замкнутом контуре, где постоянно происходит появление безработных и их интеграция в трудовую деятельность, при этом задачи серьезного повышения экономической эффективности системы социальной защиты, как таковые, реально не ставятся.

Изменение описанного положения дел возможно путем реализации активных мер социальной защиты, также ориентированных на обеспечение возможностей экономического использова-

ние человеческого капитала получателя данной услуги, но функционирующих не в рамках использования индивидуальной экономической инициативы конкретного человека, а в рамках создания интегрированных структур эффективных хозяйственных комплексов. Центральная идея, лежащая в основе реализации данного механизма, заключается в стимулировании общества в использовании потенциала интегрированных структур, состоящих из эффективно-взаимосвязанных компаний, предприятий, организаций и т.д.

Концентрация крупного производства способствует аккумуляции значительного объема технико-технологических ресурсов, способствующих реализации крупных проектов, которые, в свою очередь, ведут к инновационной модернизации воспроизводственных процессов на определенной территории. В противоположность крупным предприятиям, концентрация малых и средних предприятий наблюдается в тех областях экономической деятельности, где не требуется значительная концентрация труда и капитала. Именно поэтому основная масса малых и средних предприятий сосредоточена в сфере торговли и сервиса, что не несет в себе значительного потенциала к модернизации экономики, но во многом способно решать вопросы обеспечения занятости трудовых ресурсов.

Таким образом, становится понятно, что обеспечение устойчивого социально-экономического развития определенной территории может быть реализовано через соблюдение баланса между наличием крупных предприятий, решающих задачи повышения экономической эффективности, и малых и средних предприятий, нацеленных на решение задач повышения социальной эффективности производственных процессов в экономике.

Тем не менее, мировой опыт показывает, что преимущества обеспечения баланса между наличием крупных, средних и малых предприятий на определенной территории не исчерпывают-

ся решением отдельно стоящих задач повышения экономической или социальной эффективности. При этом большое внимание уделяется вопросам формирования институциональной среды, способствующей описываемой интеграции. Понятно, что крупный бизнес изначально обладает значительными финансовыми и организационными ресурсами, что в современных условиях позволяет ему достаточно оперативно преодолевать институциональные провалы и административные барьеры, а также покрывать накладные расходы на урегулирование каких-либо судебных или налоговых вопросов. В то же время субъекты малого и среднего бизнеса не обладают подобным потенциалом в решении обозначенных вопросов, что зачастую вынуждает их вести нелегальную деятельность.

Государственные меры по стимулированию интеграционных процессов в российской экономике, помимо зарубежного опыта, должны учитывать и отечественную специфику, формирующуюся в области взаимоотношений разномасштабных субъектов предпринимательства. Кроме того, во внимание должны приниматься факторы экономического развития, обусловленные процессами глобализации, регионализации и последствиями последних финансово-экономических кризисов.

В настоящее время применяются многоканальные механизмы налаживания кооперационных связей, использующие богатый набор организационно-экономических инструментов ориентирующего и стимулирующего характера. В качестве основного инструмента выступают государственные льготы малому бизнесу, что позволяет снизить производственные издержки и сделать партнерство между крупным предприятием и малой организацией более выгодным. Также интересным механизмом выступает предпочтительное размещение государственных заказов на тех предприятиях крупного бизнеса, которые выстраивают производственные процессы, основанные на непосредственном взаимодействии с малыми и средними организациями.

Взаимодействие государства и крупного бизнеса (представляющего основание для создания тесно интегрированных кооперационных структур), выстроенное в рамках осуществления стратегии социально-экономического развития территории, будет способствовать инициации новых «точек» роста предпринимательской активности. Инициация точек роста приведет к активации множества элементов экономического пространства, переведет их на качественно новый уровень и будет способствовать их развитию.

При этом основной целью малых предприятий является создание условий для дальнейшего сотрудничества с крупными игроками рыночной экономики, поскольку только в такой связке они могут преодолевать существующие на сегодняшний день административные барьеры и прочие преграды на пути устойчивого развития. Крупным компаниям такое сотрудничество обеспечивает рост эффективности; государству — рост валового продукта, создаваемого разномасштабными субъектами предпринимательства и, в первую очередь, именно крупными и средними, т.к. по ряду оценок, роль малых предприятий в обеспечении этого вопроса не столь высока.

Реализация перечисленных выше направлений на практике может быть существенно облегчена в условиях создания многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг, а также внедрением универсальных электронных карт. Осуществление данного направления становится возможным в настоящее время по ряду причин. В частности, в рамках принятия Федерального закона №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» вводится новый инструмент — универсальная электронная карта гражданина, представляющая собой материальный носитель, на котором в цифровом виде будет находиться личная информация держателя карты, в т.ч. необходимая для определения прав конкретного гражданина в получении определенных

государственных и муниципальных услуг (а также, возможно, и коммерческих). При этом универсальная электронная карта станет содержательным документом, удостоверяющим личность гражданина, права застрахованного лица в системах обязательного страхования, иные права гражданина

на получение государственных и муниципальных услуг [5].

Предпринимаемые в данном направлении меры в настоящее время создают все необходимые предпосылки для повышения эффективности адресных и активных форм социальной защиты населения на региональном уровне.

Примечания:

1. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011: стат. сб. М.: Росстат, 2011.

2. Колесниченко Е.А., Ляпина И.Р. Генезис теорий управления региональными экономическими системами // Социально-экономические явления и процессы. 2010. №5. С. 52-58.

3. Келлер К. Реформа социального сектора в странах с переходной экономикой // SPERO. 2005. № 3. С. 66.

4. Васильева Е.В., Куклин А.А., Леонтьева А.Г. Социальная защита населения, ее роль в повышении качества жизни в регионах России // Уровень жизни населения регионов России. 2010. № 9. С. 22-31.

5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>.

References:

1. Regions of Russia. Social-economic indexes. 2011: stat. coll. M.: Rosstat, 2011.

2. Kolesnichenko E.A., Lyapina I.R. Genesis of theories of management by regional economic systems // Social and economic phenomena and processes. 2010. No. 5. P. 52-58.

3. Keller K. Reform of social sector in the countries with a transitional economy // SPERO. 2005. No. 3. P. 66.

4. Vasilyeva E.V. Kuklin A.A., Leontyeva A.G. Social protection of the population, its role in improvement of life quality in regions of Russia // Standard of living of the population in regions of Russia. 2010. No. 9. P. 22-31.

5. On the organization of providing the state and municipal services: the federal law of the Russian Federation of July 27, 2010. No. 210-FZ // Russian newspaper. URL: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>.