

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ГОРОДСКИХ
И СЕЛЬСКИХ ДОМОХОЗЯЙСТВ**

Восколович Н.А.

доктор экономических наук, профессор кафедры экономики социальной сферы
Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова (Россия)

Секриер В.М.

кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры экономики социальной сферы
Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова (Россия)

УДК 364.442
ББК 66.3(2Рос),41

В статье предложено в качестве объекта социальной поддержки рассматривать категорию «домохозяйство», обладающую социально-экономическими признаками, что усилит адресность и эффективность использования направляемых средств.

Обобщены результаты анализа социально-экономического положения домохозяйств в городских и сельских поселениях, что позволяет разработать дифференцированные подходы к совершенствованию социальной поддержки населения на муниципальном уровне.

Ключевые слова: домохозяйство, социальная поддержка на муниципальном уровне.

**Voskolovitch N.A., Sekrier V.M.
PROBLEMS OF IMPROVING MUNICIPAL SOCIAL SECURITY
FOR URBAN AND RURAL HOUSEHOLDS**

In the article the authors propose to consider the category of «households» as an object of social security. This category has social-economic features which strengthen its target orientation and effectiveness of the allocated funds utilization.

The authors summarize the results of the analysis of social-economic status of households in urban and rural settlements. It allows to develop differentiated approaches to the improvement of social security for population on a municipal level.

Key words: households, social security on a municipal level.

Муниципальная реформа 2003-2008 г.г. заложила основы одного из важнейших институтов гражданского общества современной России. Дальнейшее развитие местного самоуправления невозможно без поиска новых подходов к разработке и реализации социальной политики, обеспечивающей максимальный учет органами власти потребностей и нужд населения, уточнения предметов ведения и полномочий муниципальных образований различных видов, повышения финансовой обеспеченности расходных обязательств. Вопросы социальной защиты и поддержки населения относятся к главным задачам местного самоуправления. Сложившаяся практика организации социальной защиты на муниципальном уровне в основном сводится к распространению действующих на федеральном уровне цен-

трализованных систем посредством передачи соответствующих полномочий субфедеральному уровню.

Расширение компетенций и возможностей участия муниципальных образований, как представляется, должно строиться на совершенствовании методических подходов к оценке социально-экономического уровня благосостояния населения и осуществлении соответствующих перераспределительных процессов. Применение современных социальных технологий, способствующих преодолению социального неравенства и социальной несправедливости, должны включать методические приемы анализа социально-экономических ситуаций и решения социальных проблем, а также разработки комплекса мер по их практической реализации [1, с. 297-298].

Большая часть социально значимых благ – это блага совместного потребления с избирательностью, альтернативностью использования. На практике избирательность требует применения социально-экономических критериев отбора, дающих адекватную оценку сложившейся ситуации, позволяющих сопоставить социальные затраты и социальные выгоды.

Начиная с 1992 г. внедрялась адресная социальная поддержка семей с несовершеннолетними детьми, базировавшаяся на учете особенностей различных групп населения и типов семей (многодетные, неполные и т.п.). Затем для усиления адресности социальной поддержки семей с детьми федеральным законодательством был введен учет доходов семьи при предоставлении права на пособие. С 1997 г. изменился порядок выплаты пособий, т.к. субъекты Федерации получили право передавать функции назначения и выплаты пособий от предприятий, учреждений, организаций территориальным органам социальной защиты.

Необходимость усилить обоснованность предоставления социальных льгот и пособий, повысить эффективность программ социальной помощи, стремление создать заинтересованность конкретного человека в защите от многих социальных рисков создали предпосылки для уточнения принципов социальной поддержки. В результате основным объектом социальной помощи признан не отдельный гражданин, а семья, нуждаемость которой оценивается по показателям потенциальных потребительских расходов в сравнении с величиной регионального прожиточного минимума. Назначение пособий осуществляется на заявительной основе после документальной проверки, подтвержденных сведений о доходах, составе семьи, ее жилищных условиях и принадлежащей недвижимости.

Усиление принципа адресности и повышения эффективности социальных расходов, как представляется, должно базироваться на более строгой оценке нуждаемости и, соответственно, уточнении объекта социальной помощи. В этом отношении, «семья» как объект социальной политики в большей степени отражает социально-демографические характеристики населения, что не дает полного представления об экономической ситуации.

В современной смешанной экономике одним из основных субъектов экономической деятельности выступают домашние хозяйства, которые являются, с одной стороны поставщиками ресурсов, в т.ч. рабочей силы, а другой стороны, – потребителями произведенных благ, товаров и услуг.

В Системе Национальных счетов домашние хозяйства рассматриваются в качестве институциональных единиц и определяются как группа лиц (или одно лицо), проживающих в одних и тех же помещениях, объединивших все свои доходы и материальные цен-

ности (или их часть) и совместно осуществляющих расходы на потребление товаров и услуг, главным образом на жилье и продукты питания [2]. При выборочных обследованиях, проводимых Федеральной службой государственной статистики России уточняется, что домашнее хозяйство – это совокупность лиц, проживающих в одном жилом помещении или в его части, как связанных, так и не связанных отношениями родства, совместно обеспечивающих себя пищей и всем необходимым для жизни. Домохозяйство может состоять из одного человека, проживающего отдельно и самостоятельно ведущего свое хозяйство. Следовательно, демографические признаки, т.е. родственные, брачные отношения при определении домохозяйства становятся несущественным, а экономические признаки совместного ведения хозяйства, проживания, питания и т.д. преобладают. Это позволяет, как представляется, использовать «домашнее хозяйство» в качестве субъекта социальной помощи.

Для полноценного функционирования домохозяйств, как участников экономического оборота, необходимо обеспечить соответствующие условия. Но в современной экономике зачастую присутствует неравенство в распределении ограниченных ресурсов при одновременном росте потребностей, когда домохозяйство самостоятельно решить эту проблему не может. Возникающие «провалы рынка», требуют обязательного вмешательства государственных и муниципальных структур.

Проблемы социальной поддержки домохозяйств особенно актуальны, поскольку сложилась значительная дифференциация объемов и видов социальной поддержки домохозяйств, проживающих в городских и сельских поселениях.

Проиллюстрировать сложившуюся ситуацию с социальной поддержкой различных домохозяйств можно на примере Ленинградской области, как вполне типичной для европейской части России.

Вся территория Ленинградской области ограничена между поселениями, территории которых (за исключением территории городского округа Сосновый Бор) входят в состав муниципальных районов. На территории Ленинградской области расположены 17 муниципальных районов, один городской округ, а также 142 сельских поселения и 62 городских поселения в составе муниципальных районов. Около 80% населения проживает в городских поселениях. Такая ситуация свойственна большинству регионов России, что позволяет рекомендовать полученные результаты исследования для других регионов.

В Ленинградской области преобладают сельские поселения, которых в 2,5 раза больше, чем городских (таблица 1). При этом можно выделить регионы смешанного типа, в которых количество городских по-

Таблица 1

Состав муниципальных районов Ленинградской области*

Муниципальные районы	Число поселений			Административный центр	Расстояние до Санкт-Петербурга
	Всего	Городских	Сельских		
Бокситогорский МР	11	3	8	Бокситогорск	250
Волосовский МР	16	1	15	Волосово	85
Волховский МР	15	3	12	Волхов	135
Всеволожский МР	20	8	12	Всеволожск	28
Выборгский МР	14	8	6	Выборг	174
Гатчинский МР	17	6	11	Гатчина	42
Кингисеппский МР	11	2	9	Кингисепп	145
Киришский МР	6	2	4	Кириши	176
Кировский МР	11	8	3	Кировск	42
Лудейнопольский МР	5	2	3	Лудейное Поле	239
Ломоносовский МР	15	2	13	Ломоносов *	40
Лужский МР	15	2	13	Луга	140
Подпорожский МР	5	4	1	Подпорожье	275
Приозерский МР	14	2	12	Приозерск	145
Сланцевский МР	7	1	6	Сланцы	175
Тихвинский МР	9	1	8	Тихвин	215
Тосненский МР	13	7	6	Тосно	55
Сосновоборский ГО	–	–	–	Сосновый Бор	92
Всего:	204	62	142	–	–

* Используются материалы [3].

селений не более 2, а количество сельских поселений доходит до 15 (например, Волосовский, Сланцевский, Тихвинский, Кингисеппский, Киришский, Лудейнопольский, Ломоносовский, Лужский, Приозерский).

Для того, чтобы выявить специфику социально-экономического положения населения, целесообразно использовать группировку муниципальных районов по преобладающей доле городских либо сельских поселений.

Согласно действующему законодательству к основным категориям граждан, нуждающимся в социальной поддержке, относят три традиционные категории:

- граждане и домохозяйства, испытывающие постоянные материальные трудности и по среднедушевому доходу относящиеся к малообеспеченным категориям граждан;
- граждане и домохозяйства, которые в силу возраста или определенных обстоятельств, утратили или не имеют возможности самостоятельно работать и финансово обеспечивать свои потребности (пенсионеры, инвалиды, малолетние дети);

– граждане и домохозяйства, попавшие в силу форс-мажорных обстоятельств в сложную жизненную ситуацию (граждане без определенного места жительства, беженцы, безработные граждане).

Все муниципальный районы Ленинградской области можно условно разделить на 2 группы:

1 группа, где наибольший удельный вес занимают сельские поселения (от 73% до 94% от общего числа поселений). В данную группу входят следующие районы: Волосовский, Тихвинский, Ломоносовский, Лужский, Приозерский, Сланцевский, Кингисеппский, Волховский, Бокситогорский.

2 группа, где наибольший удельный вес занимают городские поселения (от 33% до 80% от общего числа поселений). В данную группу входят следующие районы: Киришский, Гатчинский, Всеволожский, Лудейнопольский, Тосненский, Выборгский, Кировский, Подпорожский).

Дифференциация муниципальных районов по признаку преобладания городских или сельских поселений позволяет более детально выявить социально-экономические условия жизни домохозяйств, что

весьма важно для отбора нуждающихся в социальной поддержке.

Так, в Волосовском муниципальном районе максимальная доля сельских поселений (94% от их общего количества), что позволяет рассматривать их проблемы как наиболее характерные для сельских поселений. Основные показатели по социальной поддержке в Волосовском районе представлены в таблице 2.

Таблица 2

Основные социально-экономические показатели социальной поддержки населения Волосовского района*

Показатели	Значения
Финансирование социальной поддержки, всего	181,46 млн.руб.
Семьи с детьми (3 и более детей), из них	258 семей
– признаны нуждающимися	138 семей
Получают пособия на детей	692 человека (1150 детей)
Выплачено пособий на детей	6,6 млн.руб.
Получили единовременную помощь семьи с детьми	1,6 млн.руб.
Улучшение жилищных условий	10 семей
Предоставление земельных участков под ИЖС	9 участков
Учреждения социального обслуживания	2 учреждения
Приобретение квартир для ветеранов	2 квартиры
Трудоустройство инвалидов	94 человека
Итого получателей социальной поддержки	17,5 тыс. человек (35% населения)

Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что в данном районе больше трети населения являются получателями выплат по субфедеральным программам социальной поддержки. Свои социальные целевые программы в данном районе не реализуются, поскольку социальная ситуация со стороны администрации оценивается как относительно стабильная.

В Приозерском муниципальном районе, где также преобладают сельские поселения, ситуация несколько иная – реализуется большое количество долгосрочных муниципальных целевых программ, направленных именно на поддержку отдельных групп домохозяйств, среди них можно выделить такие как:

– «Улучшение жилищных условий молодых граждан и молодых семей в муниципальном образовании Приозерский муниципальный район Ленинградской области на 2013-2015 годы», в результате реализации которой за время действия программы предпо-

лагается обеспечить улучшение жилищных условий 30 семей за счет бюджетов различных уровней;

– муниципальная целевая «Программа содействия в трудоустройстве инвалидов Приозерского района на 2011-2013 годы», реализация данной программы предполагает, что будет создано не менее 6 специализированных рабочих мест и сохранено не менее 170 квотируемых рабочих мест для инвалидов, а также расширены возможности трудоустройства инвалидов за счет профпереобучения;

– муниципальная целевая программа «Адресная материальная помощь на 2010-2012 годы», которая предполагает рациональное использование средств бюджета и снижение социальной напряженности;

– долгосрочная целевая программа «Развитие системы социального обслуживания семей и детей на 2010-2012 годы», которая предполагает повышение эффективности социальной поддержки несовершеннолетних и семей с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, в целях оказания им оперативной помощи;

– долгосрочная целевая программа «Формирование доступной среды жизнедеятельности инвалидов на 2011-2013 годы», которая предполагает создание доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения, обеспечению их техническими средствами реабилитации.

Следует отметить, что в Приозерском районе большое внимание уделяют как долгосрочным программам, направленным именно на отдельные группы наименее защищенных домохозяйств, но упор делается в основном на дотации, субсидии и материальную помощь. Параллельно продвигаются программы, направленные на повышение эффективности экономики района, что также опосредованно способствует улучшению социальной сферы.

Определенные особенности социальной поддержки домохозяйств сложились в Бокситогорском районе, где доля городских поселений составляет 27% от общего количества поселений.

Таблица 3

Основные показатели по реализации социальной поддержки в Бокситогорском районе**

Показатели	Значения
Финансирование социальной поддержки, всего	194,946 млн. руб.
Семьи с детьми (3 и более детей), из них	103 семей
– признаны нуждающимися	103 семей
Получают пособия на детей	2197 детей

* Использованы материалы [3].

** Использованы материалы [3].

Показатели	Значения
Получили единовременную помощь семьи с детьми	1,81 млн.руб.
Субсидии на оплату коммунальных услуг получают	786 семей
Выплаты ветеранам труда, труженикам тыла, жертвам политических репрессий	6860 человек
Учреждения социального обслуживания	3 учреждения
Приобретение квартир для ветеранов	–
Трудоустройство инвалидов	Информация отсутствует
Итого получателей социальной поддержки	30,26 тыс. человек (39% населения)

Число получателей социальной поддержки в этом районе почти в 2 раза больше, чем в Волосовском районе, но сумма финансирования отличается незначительно. При этом стоит отметить, что все учреждения социального обслуживания являются муниципальными.

Сравнительный анализ видов социальной поддержки позволяет судить о существенных различиях в условиях жизни в сельских и городских поселениях. Если в сельских поселениях основная часть социальной поддержки направлена на выплату пособий на детей и трудоустройство инвалидов, то в городских поселениях добавляются субсидии на оплату коммунальных услуг, выплаты ветеранам, труженикам тыла и т.п.

В Бокситогорском районе социальная поддержка также осуществляется по региональным целевым программам. Реализуемые муниципальные программы направлены на экономическое развитие района путем экономии средств. Так, реализация муниципальной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Бокситогорского муниципального района Ленинградской области на 2010-2015 годы и перспективу до 2020 года», позволит снизить нагрузку по оплате энергоносителей на муниципальные бюджеты Бокситогорского района и, соответственно, на бюджеты домохозяйств.

Анализ различий в организациях социальной поддержки в муниципальных районах с преобладанием сельских поселений приводит к следующим выводам:

- недостаточно развита система управления финансами муниципальных образований, что выражается в несбалансированности различных статей бюджета, а также слабой согласованности в распределении бюджетных средств;

- отсутствие системы управления объемами и видами, оказываемых социальных услуг и их невысокое качество;

- низкая оснащенность современными информационными технологиями центров по социальной защите населения и, соответственно, низкая степень информированности домохозяйств о возможных мероприятиях социальной поддержки;

- высокая доля дотационного финансирования в общем финансировании;

- сложная демографическая ситуация в сельских поселениях, что снижает объем поступлений в местный бюджет.

Необходимо отметить, что социально-экономическое положение домохозяйств в муниципальных районах с преобладанием городских поселений несколько лучше, чем в сельских, за счет более высокой занятости работников, лучшей финансовой обеспеченности местных бюджетов, позволяющих реализовать некоторые целевые социальные программы. Однако высокая доля городских поселений не всегда становится решающей в социально-экономическом положении муниципального района. Такого положения в Подпорожском муниципальном районе, где городские поселения занимают 80% от общего количества поселений.

Таблица 4

Основные показатели по реализации социальной поддержки в Подпорожском районе*

Показатели	Значения
Финансирование социальной поддержки, всего	176,83 млн.руб.
Семьи с детьми (3 и более детей), из них	Информация отсутствует
Получают пособия на детей	Информация отсутствует
Субсидии на оплату коммунальных услуг получают	8563 человек
Выплаты ветеранам труда, труженикам тыла, жертвам политических репрессий	Информация отсутствует
Учреждения социального обслуживания	2 учреждения
Приобретение квартир для ветеранов	9
Трудоустройство инвалидов	14
Итого получателей социальной поддержки	14,45 тыс. человек (43% населения)

Подпорожский район является одним из самых больших по площади, самым дальним, самым дотационным и одним из самых малонаселенных районов Ленинградской области. В данном районе практически каждый третий житель является льготником или пенсионером.

* Используются материалы [3].

Иная ситуация сложилась, например, в Выборгском районе муниципальных целевых программ таковых на данный момент нет. Но, администрация Выборгского района реализует целый комплекс других программ, которые направлены на общее развитие района, что в свою очередь также даст социальный эффект. Так, реализация муниципальной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на 2012-2016 годы» к 2016 году приведет к появлению 1500 новых рабочих мест, увеличит поступления средств в бюджеты всех уровней от туризма и поможет улучшить социальную обстановку на селе.

Кроме того, для улучшения социально-экономической обстановки в Выборгском районе реализуется еще ряд программ, таких как:

- Муниципальная целевая программа поддержки малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на 2012-2013 годы. В результате реализации которой ожидается, что произойдет увеличение налоговых поступлений в местный бюджет от деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства на 5% в год от общей суммы налоговых поступлений; будет создано более 560 новых рабочих мест; вовлечение в сферу малого предпринимательства граждан – представителей социально-незащищенных слоев населения – как следствие – снижение безработицы.

- муниципальная целевая программа «Развитие сельского хозяйства в муниципальном образовании «Выборгский район» Ленинградской области на период до 2015 года», реализация которой предполагает повышение уровня занятости и доходов населения на 25 %; обеспечение конкурентоспособности на местном и региональном рынках всех видов сельскохозяйственной продукции, увеличение объемов валового производства сельскохозяйственной продукции во всех категориях хозяйств на 12%, среднегодовой темп роста 2,4%; обеспечение роста производительности труда, урожайности сельскохозяйственных культур, продуктивности скота и птицы во всех категориях хозяйств и так далее.

- а также ряд других муниципальных целевых программ: «Молодежь муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области» на 2011-2013 годы, которая предполагает увеличение самоорганизации молодежи и сокращению социальных патологий и прочие целевые программы, направленные на улучшение экономической ситуации в районе, что в свою очередь, повлияет на социальную сферу.

Социальная поддержка муниципальных районов, где преобладают городские организации, наряду

с проблемами, характерными для сельских районов, связана с несколькими специфическими проблемами:

- высокая доля получателей выплат по социальной поддержке, в силу различных факторов, в т.ч. вследствие высокого уровня безработицы;
- высокий уровень дотационного финансирования;
- низкая эффективность распределения бюджетных средств между льготными категориями;
- низкая эффективность адресных целевых программ;
- несогласованность действий всех участников мероприятий по социальной поддержке.

Основные направления решения общих проблем социального обеспечения в сельских и городских поселениях видятся в следующем:

- необходимо совершенствование законодательной базы, в первую очередь, законов, определяющих поступление доходов в бюджеты различных уровней, в первую очередь, областного и местного бюджета, например, налога на доходы физических лиц;

- назрела необходимость изменения принципа распределения социальной поддержки, а именно, уточнение принципа распределения бюджетных средств и применение принципа распределения средств исходя из адресно-целевого принципа через домашние хозяйства;

- определение размера социальных выплат исходя из реальных потребностей конкретных домохозяйств и существующего материального положения, а также специфики конкретного муниципального образования;

- применение в деятельности центров по социальной защите и поддержке населения современных информационных технологий, для более эффективно учета потребителей социальных услуг.

- привлечение к работе в органы социальной защиты высококвалифицированных специалистов, для повышения качества оказываемых социальных услуг.

В муниципальных районах, с преобладанием сельских поселений целесообразно проведение мониторинга подведомственных территорий для определения контингента домохозяйств, которым необходима социальная поддержка и установление необходимых объемов поддержки.

Развитие частного предпринимательства в сельских районах, путем оказания финансовой поддержки льготным категориям граждан (малообеспеченным гражданам, беженцам, трудоспособным пенсионерам); стимулирование предпринимателей для выделения квот на местных предприятиях для инвалидов и пенсионеров, с целью вовлечения их в общественную жизнь и повышения материальной обеспеченности

в некоторой мере может снизить социальные риски этой группы населения.

Выделение земельных участков под личное подсобное хозяйство для всех заинтересованных домохозяйств на условиях аренды или передачи права собственности; создание сельских кооперативов в муниципальных образованиях для поддержки частного сельского предпринимателя, а также создание оборудованных сельскохозяйственных рынков для реализации продукции могут расширить возможности для занятости населения.

Необходима всесторонняя помощь тем домохозяйствам, желающим заниматься предпринимательством, посредством предложения готовых бизнес-пакетов или франшиз на создание собственного бизнеса, а также внедрением системы социальных контрактов для муниципальных образований, предполагающих оказание финансовой помощи членам домохозяйств, которые оказались временно без работы, но желают и имеют возможность продолжить трудовую деятельность, или остро нуждаются в предоставлении социального кредита для преодоления сложного жизненного периода.

Литература:

1. Восколович Н.А., Жильцов Е.Н., Еникеева С.Д. Экономика, организация и управление общественным сектором. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
2. Система Национальных Счетов [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.grandarrs.ru> (дата обращения 17.01.2013)
3. Сайт администрации Ленинградского района [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.lenobl.ru/> (дата обращения 17.01.2013)

References:

1. Voskolovitch N.A., Zhiltsov E.N., Enikeyeva S.D. Economics, organization and public sector management. M.: YUNITY-DANA, 2008.
2. National Accounting System [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.grandarrs.ru> (Access date 17.01.2013)
3. Site of the Leninskiy district administration [e-resource] // Access mode: URL: <http://www.lenobl.ru/> (Access date 17.01.2013)