УДК 369 DOI: 10.17748/2075-9908-2015-7-5/2-163-177

ФАЛЮШИНА Лариса Игоревна,
доктор педагогических наук,

FALYUSHINA Larissa Igorevna,
PhD. In Pedagogics

СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ

В статье представлен анализ государственной системы социальной защиты населения, причины низкой ее эффективности, несмотря на значительные государственные инвестиции. Причины этого кроются в практике «слепого делегирования» государственных полномочий на муниципальный уровень, который порождает бесконтрольность расходования бюджетных средств. В статье выделяются основные методы «увода» бюджетных средств от своего целевого потребителя. Выявляются недостатки подходов к государственному распределению бюджетных средств, представляется авторская модель этого процесса, позволяющая перенаправить значительные дополнительные средства «проблемным» регионам.

Кроме того, проводится анализ деятельности областных органов социальной защиты, выделяются недостатки их деятельности, пути их преодоления.

Также в статье рассматриваются методы интенсивного развития системы социальной защиты населения, позволяющие в рамках существующего финансирования существенно повышать функциональность системы, что в условиях жесткого дефицита бюджетных средств крайне актуально.

***Ключевые слова*: система социальной защиты; интенсивные; экстенсивные методы развития; государственные инвестиции; повышение функциональности системы.**

STATE OF AFFAIRS WITH THE FEDERAL FRAMEWORK OF SOCIAL WELFARE IN THE POPULATION IN RUSSIA

The paper presented the survey of the Public (Federal) Social Welfare framework, presented the factors entailing their low efficiency, despite the huge public investment in this institution. The reasons for this lie in the practice of a "blindly delegating" the state powers to the municipal level, that gives rise to lack of control over the budget expenditures. The paper sorted out the main tactics of budget allocations' "withdrawal" from the target consumer and revealed the gaps in the approaches to the State budget' allocation, and presented the author's pattern of this procedure that makes it possible to send significant additional resources to the "challenged" regions.

In addition, the study examined operation of the regional social welfare bodies, and highlighted shortcomings in their operation, with the ways to overcome them.

The paper also presented the techniques of intensive development of the social welfare network in population that enable increasing significantly the network purposefulness within the current (ongoing) funding, that seems to be extremely important while a tough budgetary shortfall incurred.

***Key words:* social welfare network, intensive and extensive advancement techniques, public investment, enhancing the network purposefulness.**

События на Украине со всей очевидностью показывают, какую угрозу обществу может нанести непродуманная социальная политика, полная бесконтрольность государственного аппарата и предпринимательских структур. Для стабильности любой страны крайне важен факт социальной защищенности каждого гражданина. Жизнеспособность государства напрямую зависит от благополучия ее граждан. Нам не нужен Майдан, нам нужно стабильное государство.

Особенность состояния нашего государства на сегодняшний день заключается в совершенно очевидном дефиците бюджетных средств. И именно в этих условиях нам предстоит создать эффективную систему государственной социальной защиты населения, поэтому крайне важно научиться экономить.

Другая особенность современного государственного управления состоит в том, что в условиях делегирования многих государственных полномочий «на места» надо усиливать контроль, в то же время эффективного мониторинга деятельности областных структур государственного управления, способных оперативно выявлять и устранять дисфункции, пока нет. Именно поэтому делегирование государственных полномочий пока остается слепым, а успех программ социальной защиты полностью зависит от добросовестности и профессионализма исполнителей.

При этом важно констатировать и то, что деньги Президент РФ В.В. Путин выделяет на эти цели значительные (объем финансирования государственной целевой программы составляет 9 472 766 244,00 тыс. руб.). К сожалению, они не доходят до своего конкретного адресата, до каждого малоимущего гражданина страны. Весь представленный ниже анализ направлен в конечном счете на то, чтобы понять, почему в нашей стране, богатой ресурсами, готовой активно оказывать помощь всему миру, еще есть люди, оказывающиеся в трудной ситуации без помощи государства. Для этого мы были нацелены на изучение степени «проходимости» системы. К примеру, попытались понять, почему в общем-то государственное дело воспитания подрастающего поколения часто оказывается проблемой исключительно конкретной «матери-

одиночки», оказавшейся фактически без помощи государства. Но при этом, когда ребенок вырастет, его могут забрать на войну. Или, скажем, бомж, который отработал на свою страну всю жизнь, сегодня не востребован и не защищен государством.

Именно поэтому, мы разработали данный документ, представив в нем как количественный, так и качественный анализ состояния государственной социальной защиты населения, характеристику основных технологий и механизмов государственного управления этими процессами.

Объект исследования. Развитие системы социальной защиты населения.

Предмет исследования. Процесс совершенствования государственных технологий управления системой государственной социальной защиты населения.

Характеристика методологии нашего исследования

1. Одна из главных особенностей, определяющих методологию проведения нашего исследования, заключается в ограниченности доступа автора к государственным документам, характеризующим состояние изучаемого объекта. В связи с этим, мы строим свое исследование на основе сопоставительного анализа целевой государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»[1]Правительства РФ и соответствующих областных программ.

2**.** Для своего анализа мы сделали вполне репрезентативную выборку (11 регионов РФ). При этом мы сознательно выбрали все регионы одного административного округа – ПФО. Это дает нам возможности при разработке нашей, усовершенствованной системы распределения инвестиционных потоков создать некую «модель государства» (РФ) на примере выбранных нами регионов.

3. При разработке методологии анализа мы столкнулись необходимостью некоторой унификации изучаемых государственных документов. Она определяется проблемой: чтобы сравнивать множество различных программ, нужно все программы «привести к общему знаменателю», то есть так определить критерии и их оценки, чтобы каждая из анализируемых программ ложилась в «рамки» нашей методологии анализа. В связи с этим мы активно используем методы унификации: при аналитическом сопоставлении затрат на разные программы разных регионов мы используем метод унификации – выбираем единый для всех программ временной масштаб. Все изучаемые программы рассчитаны на разный срок их исполнения (от 3 до 8 лет), мы в своем исследовании изучаем *ежегодные* затраты программ; при сравнительном анализе затрат мы так же унифицируем подходы, применяя прием разработки эталонных показателей, и т.д.

4. При построении нашего исследования мы идем от общего к частному. Именно поэтому на первом этапе нашего анализа, стандартизируя его процесс, мы оперируем среднестатистическими данными, при этом на первых порах отвлекаясь от конкретного человека. Зато на втором этапе анализа мы представляем именно конкретного человека, конкретную группу населения, наиболее остро нуждающуюся в социальной защите, которые и становятся предметом нашего анализа. К примеру, весь анализ будет проходить с позиции того, насколько эффективно социально защищена страта «матери-одиночки», сейчас наиболее уязвимая, но столь значимая часть населения. От их уровня благополучия во многом зависит социальная стабильность в обществе. Кроме того, следуя от анализа общего к анализу частного, мы сначала проводим анализ государственной политики, государственных инструментов реализации анализируемых программ, но во второй части исследования переходим к анализу деятельности областных управленческих структур, анализируя уже областную политику.

Первый этап исследования. Анализ государственной политики

Анализ уровня обеспечения финансирования госпрограммы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»

Таблица 1
Table 1

	Полное финансирование программы (за 8 лет), тыс. руб.	В год по программе, тыс. руб.	В месяц по программе, тыс. руб.	Население РФ	Население РФ, находящееся за чертой бедности, чел.	Сумма финансирования из расчета на среднестатистического малоимущего в год \\ месяц в т. руб. (эталонный показатель)
1	2	3	4	5	6	7
По государственной программе Российской Федерации "Социальная поддержка граждан" Правительства РФ	9 472 766 244,00	1 184 095 780,50	98 674 648,38	142 819 659,00	35 704 914,00	33.163 \\ 2,764

Если учесть то, что данная программа предназначена исключительно для социальной защиты населения, ее целевая ниша **–** именно малоимущие граждане, то вполне оправдан наш подход к анализу, когда мы определяем как получателей целевой поддержки государства исключительно малоимущих граждан. С этих позиций мы должны констатировать достаточно высокий уровень государственной помощи гражданам этой категории (если средства не растекутся по другим, явно не целевым стратам). Действительно, если семья матери-одиночки получит к тем средствам, которые у нее есть, дополнительно еще 5 528 руб. ежемесячно на себя и на своего ребенка из расчета по 2,764 тыс. руб. в месяц, то можно будет исключать эту семью из разряда малоимущих. Однако мы вполне осознаем, что запланированные программой средства идут по разным направлениям (например, пенсионерам, инвалидам и т.д.), на разные цели (например, на строительство социального жилья, на содержание социальных служб и т.д.). Поэтому данная сумма является как бы виртуальной.

Между тем считаем, что эта сумма вполне может стать реальной для этой крайне незащищенной категории граждан (которые выполняют важнейшую государственную социальную функцию **–** воспитывают детей). Во-первых, потому что данная программа фиксирует исключительно федеральные затраты, то есть не включает в себя ресурсы, обеспечиваемые областными и муниципальными бюджетами. Кроме того, внутри страты «малоимущие граждане» вовсе не все однородны, есть граждане, которые могут быть вполне социально защищены и значительно меньшими средствами. Но для осуществления этого государству нужно выстроить эффективную стратегию оказания государственной помощи малоимущему населению, важно разработать эффективные механизмы государственного контроля целевого использования этих средств, не допуская их «утечки» в нецелевые страты. И еще государству важно, чтобы муниципальная и областная власти также были стимулированы на реальное решение этих проблем.

Кроме того, моделируя принципиально новую систему социальной защиты населения страны, мы считаем необходимым подчеркнуть, что эта система для эффективного обеспечения ее основного предназначения, ее государственной миссии, должна принципиально измениться и трансформироваться от системы чисто *распределительной* к системе*, гарантированно представляющей* нормальное социальное обеспечение всех нуждающихся граждан РФ. В этих условиях сложившиеся подходы оказания помощи на заявительной основе становятся неактуальными. Система должна научиться держать под постоянным вниманием каждую малоимущую семью, оперативно, не дожидаясь заявления, обеспечить ее всеми необходимыми для нормальной жизнедеятельности средствами, что в условиях развития компьютерных технологий вполне реализуемо. При этом подчеркиваем, что любой частный случай недостаточно защищенной семьи (хотя бы одной на всю страну) является *прямой дисфункцией* всей системы социальной защиты населения (так как для этого она создана).

Таким образом, мы можем сделать первый вывод о том, что выделенных государственных средств на эти цели вполне достаточно для создания эффективной системы социальной защиты населения. Однако факт выделения значительных средств еще не обеспечивает успешности решения проблемы. Официально принятая на сегодня технология государственного управления у нас основывается на масштабном делегировании полномочий региональной и муниципальной властям. Однако мы должны понимать, что технология эффективного делегирования государственных полномочий «на места» не подразумевает полного отказа от основных государственных функций, функций государственного управления процессами, происходящими в подведомственных больших системах (в нашем случае **–** для обеспечения эффективной социальной защиты населения), а значит, основная деятельность государственного управ-

ления (регулирования) в условиях масштабного делегирования полномочий перемещается в *область контроля эффективности процессов*, происходящих в подведомственных социальных системах.

Поэтому последующий анализ покажет, насколько эффективно осуществляется государственное воздействие с целью повышения эффективности управляемых систем.

Эффективность государственного управления методом регулируемых инвестиций

При проведении нашего анализа мы исходим из того, что адекватно выстроенная система распределения инвестиционных потоков в регионы должна обеспечить *равный доступ* каждого гражданина РФ к государственным средствам, но, одновременно, государство, добиваясь выравнивания ситуации, должно обеспечивать *допинговые вливания наиболее «тревожным» регионам*. Именно поэтому мы вновь строим анализ вокруг малоимущих граждан.

При сравнительном анализе уровня бедности в изучаемых регионах мы столкнулись с фактом значительного расхождения этого показателя у разных авторов, так как этот уровень напрямую зависит от того минимума социальной корзины, который принят за основу. Наше исследование не ставит целью оценку этих критериев, поэтому мы просто взяли один из вариантов такой оценки, который представляет администрация ПФО[5].

Уровень бедности, % (доля населения с доходами ниже прожиточного минимума)

На основе этих показателей мы выстроили некоторый рейтинг исследуемых регионов по данному критерию. Определение и основная ориентация на определение рейтинговых коэффициентов для нас крайне важны потому, что в основе нашего исследования лежит процесс сопоставления данных о деятельности изучаемых объектов. При этом важно понимать, что отвлечение внимания на числовые показатели нерационально, для анализа важно не соотносить показатели с точностью до единицы, важно выявить некоторые *тенденции*, а для этого достаточно усредненных рейтинговых показателей, которые, кроме того, удобны для унифицированного сравнения разных показателей.

Определяя рейтинговый коэффициент по *уровню бедности* для разных регионов, мы определили для себя следующую градацию: Н (низкий уровень) – до 20 и ниже; Н СР (уровень – ниже среднего) **–** от 20 до 25; СР (средний уровень) – от 25 до 30; В СР (уровень выше среднего) **–** от 30 до 35; В (высокий уровень) **–** от 35 и выше. Данные о рейтинговой оценке уровня бедности вносим в таблицу № 2, столбец 5.

Рейтинговый коэффициент по *уровню финансирования* определяется следующим образом: Н – от 5 тыс. руб. и ниже; Н СР **–** от 9 тыс. руб.; СР – от 12 тыс. руб.; В СР - от 20 тыс. руб.; В – от 25 тыс. руб. и выше. Данные о рейтинговой оценке уровня финансирования вносим в таблицу № 2, столбец 6.

Уровень адекватности государственного распределения инвестиционных потоков на решение государственных программ

Таблица 2
Table 2

№ Строки	Регион	Объем финансирования областных программ **в год** по областной программе, тыс. руб.	Количество населения за чертой бедности, чел (в натуральных числах)	Сравнительный уровень бедности (в %;)	Сравнительный уровень бедности (в рейтинговом коэффициенте)	Сравнительный уровень финансирования каждого малоимущего в год (в рейтинговом коэффициенте)	Сравнительный уровень финансирования каждого малоимущего в год (в тыс. руб.)	Уровень адекватности государственной политики управления инвестиционными потоками
2	1	2	3	4	5	6	7	8
3	Ульяновская область	4 744 247,32	535 416,00	(42%)	В	Н	8.86	Неадекватен: при высоком уровне бедности низкий уровень финансирования
4	Республика Мордовия	5 332 126,86	351 983,00	(43%)	В	Ср	15.14	Неадекватен: при высоком уровне бедности средний уровень финансирования

5	Республика Чувашия	3 228 251,30	520 793,00	(42%)	В	Н	6.19	Неадекватен: при высоком уровне бедности низкий уровень финансирования
6	Республика Башкортостан	6 708 187,25	976 727,00	(24%)	Н СР	Н	6.86	Близок к адекватному
7	Марий Эл	4 665 611,00	378 777,00	(40%)	В	СР	12.31	Неадекватен: при высоком уровне бедности средний уровень финансирования
8	Нижегородская область	20 599 277,30	721 929,00	(22%)	Н СР	В	28.53	Неадекватен: при уровне бедности ниже среднего, высокий уровень финансирования
9	Оренбургская область	11 124 171,87	743 169,00	(37%)	В	Н	5.54	Неадекватен: при высоком уровне бедности низкий уровень финансирования
10	Пензенская область	9 148 599,63	544 234,00	(40%)	В	СР	16.81	Неадекватен: при высоком уровне бедности средний уровень финансирования
11	Пермский край	11 242 353,27	606 315,00	(23%)	Н СР	СР	18.54	Близок к адекватному
12	Самарская область	8 058 555,90	899 132,00	(28%)	СР	Н	8.96	Близок к адекватному
13	Удмурдская республика	7 088 344,63	485 440,00	(32%)	В СР	СР	14.60	Близок к адекватному
14	**ИТОГО:**	**91 939 726,31**	**6 763 915,00**	-			**-**	**-**
15	Среднестатистические показатели	**-**	**-**	33,9%;			10.418 (тыс. руб.)	**-**

Исходя из таблицы 2, выводы совершенно очевидны: инвестиционные потоки распределяются крайне неадекватно, что ведет к фактическому срыву государственной программы, а также к еще большему обострению проблем «сложных» регионов, что в конечном счете может привести к социальному взрыву.

Эффективность государственного управления методом обеспечения согласованности государственных программ (государственного и областного уровней)

Эта деятельность является одной из самых главных для обеспечения качества государственной защиты населения. Выделение значительных государственных средств на эти цели еще недостаточно, важно, чтобы эти средства дошли до каждого малоимущего, и первый шаг заключается в обеспечении высокого уровня согласованности программ. Фактически объем

финансирования суммы всех областных программ должен полностью совпадать с суммой объема финансирования государственной программы.

При выработке методологии нашего анализа мы приняли во внимание тот факт, что все программы имеют свои особенности, в частности, они рассчитаны на разное время их реализации, а это значит, что нам для унификации анализа нужно найти общий для всех «знаменатель». Поэтому в своем анализе мы используем данные о среднегодовом финансировании всех программ.

Далее, разрабатывая инструментарий своего исследования, мы пришли к необходимости введения некоторых эталонных показателей, соотношение с которыми позволит нам формулировать объективную сравнительную оценку разных изучаемых явлений. Так, мы выработали следующие «эталонные показатели».

Эталонный показатель «уровня финансирования программ». Для него мы взяли среднестатистический показатель Государственной программы (33.163 тыс. руб. в год, см. таблицу №1, столбец 6). Сравнение эталонного показателя с показателями регионов ПФО позволило нам сделать важные выводы.

В ПФО среднестатистический уровень составляет лишь 10.418 тыс. руб. в год, что значительно ниже эталонного показателя и составляет лишь 31,4% от эталонного (100% **–** 33,163 тыс. руб. в год; Х% **–**10,418 тыс. руб. в год).

Если выявленная тенденция заниженного уровня финансирования отдельных регионов характерна только для ПФО, то логично утверждать, что существуют федеральные округа, где финансируются средства, значительно превышающие этот показатель более чем на 100%? Если учесть, что и среднестатистический показатель уровня людей, находящихся за чертой бедности, составляет в ПФО 33,9%, то снова вопрос: почему столь неблагополучные регионы обеспечиваются пониженным уровнем финансирования? На каком основании более благополучные округа обеспечиваются более высоким финансированием?

Если выявленная тенденция актуальна и для всех других федеральных округов и они обеспечиваются также на очень низком уровне, тогда возникает вопрос: куда деваются значительные средства федеральной государственной программы, запланированные на эти цели? Если Программа Правительства РФ обеспечивается суммой 9 472 766 244,00 тыс. руб. и если выявленная тенденция сохраняется и на все другие федеральные округа, то куда девается 68,6% (от выделенных 31,4% на исследуемые регионы ПФО) от этих средств (от суммы общего финансирования программ, примерно 6 497 000 000 тыс. руб.)?

Обращаю внимание на то, что если механизмы государственного управления этими процессами столь несовершенны, то это снижает практически до нуля саму идею технологии государственного управления по средствам целевых программ. Для того чтобы они эффективно работали, необходимо создавать качественно новые технологии их реализации, обеспечивающие более эффективные механизмы отслеживания этих процессов, своевременного, оперативного корректирования деятельности областных структур.

Сделанный нами предварительный аналитический срез приводит нас к выводу о том, что, несмотря на достаточно большие государственные средства, направляемые на целевую государственную программу, они расходуются крайне нерационально, что может определить низкую эффективность государственной социальной защиты населения и в конечном счете привести к социальному взрыву.

Кроме того, представленные нами выводы говорят о том, что надо проводить углубленные исследования в этом направлении, научно обосновывающие эффективную государственную стратегию, разрабатывающие эффективные механизмы контроля и своевременной коррекции деятельности управляемых объектов.

Диагностируемая нами современная государственная стратегия (несмотря на то, что нигде четко не определена) характеризуется следующим образом:

1. Слепое делегирование полномочий на места. Государство обеспечило достаточно высокий уровень финансирования этой программы и фактически *самоустранилось*. Анализ показал, что государство не имеет эффективного мониторинга, позволяющего оперативно выявлять и устранять дисфункции.
2. Управление инвестиционными потоками осуществляется неэффективно.

3. Нет деятельности по выявлению и устранению несогласованности областных программ и программы государственной.

4. Нет механизмов, обеспечивающих равную доступность к государственным ресурсам, и, одновременно, нет целенаправленной деятельности для стимулирования очевидно провальных регионов.

5. Не продуманы механизмы обеспечения личной ответственности за качество деятельности управляемого объекта.

Такая, спонтанно сложившаяся, «стратегия» регионов тормозит их развитие. Принципиально новая стратегия, на наш взгляд, должна определяться следующим.

1. Принимая во внимание политику делегирования полномочий, связанных с социальной защитой населения, новая стратегия должна быть направлена на усиление государственного контроля и оперативной коррекции процессов, происходящих в системе.

2. Государство должно обеспечивать равный доступ к государственным ресурсам, учитывая узкую направленность на специфическую для программы целевую нишу (малоимущее население), должно обеспечивать определенный норматив финансирования каждого малоимущего в РФ.

3. Государство должно обеспечить возможности более интенсивного развития явно провальных регионов за счет дополнительных государственных инвестиций с одновременным обеспечением строгого контроля эффективности использования бюджетных средств.

В связи с этим мы разработали нашу авторскую модель распределения государственных инвестиционных потоков.

Наша модель процесса регулирования государственных инвестиций

Теперь попробуем представить реализацию принципиально иной стратегии государственного управления, стратегии выравнивания регионов, стратегии исключительной целевой направленности усилий на улучшение качества жизни малоимущих. Именно для этого и создавалась специальная государственная целевая программа.

Мы считаем необходимым качественно изменить подходы к распределению государственных средств на заявленные выше цели. В частности, разработать такие механизмы (крайне несложные), при которых в регионах получат финансирование из государственных источников в строгом соответствии с реальным положением дел в них.

При этом все регионы получают принципиально *равное* финансирование на решение проблемы борьбы с бедностью: финансирование программ происходит методом определения необходимого (эталонного) уровня финансирования на каждого среднестатистического малоимущего в регионе. Кроме того, создается специализированный «фонд выравнивания» в размере, например, 20% от суммы государственного финансирования этой программы. Эти средства, пропорционально уровню бедности в регионе, будут обеспечиваться тем областям, где уровень бедности значительно превышает среднестатистический уровень бедности РФ (регионы с рейтинговым коэффициентом бедности В СР и В).

Представим конкретные расчеты распределения бюджетных средств для изучаемых нами регионов, исходя из вышеобозначенных позиций.

Определение суммы финансирования каждого региона по «нашей методике» (упрощенный вариант, без учета фонда выравнивания)

Таблица расчетов 1
Calculation Table 1

Исходная информация	Действия с ней	Исходная информация	Куда размещаем
Среднестатистический уровень финансирования государственной Программы в год в расчете на одного малоимущего каждой области (ЭТОЛОН). Таблица №3, столбец 4	умножаем	Количество населения за чертой бедности, чел. Таблица 3 столбец 3	Полученные данные размещаем в таблицу 3 столбец 6

Сравнительный объем финансирования государственных программ по существующей и «нашей» модели финансирования

Таблица 3
Table 3

№ строки	№	Регион	Количество населения за чертой бедности, чел. (в натуральных числах)	Среднестатистический уровень финансирования государственной Программы в год в расчете на одного малоимущего каждой области (ЭТАЛОН)	Фактическое финансирование областной программы в год (тыс. руб.)	Уровень финансирования программы по нашей модели (при финансировании в зависимости от уровня бедности в регионе: 33,16 тыс. руб. - эталон (ст. 4). умножаем на показатель уровня бедности (ст. 3)	Разница уровня финансирования областной программы по: функционирующей и исходя из уровня бедности в регионе модели (в год в тыс. руб.) (должны получить дополнительно)
2	1	2	3	4	5	6	7
3	1	Ульяновская область	535 416,00	33,16 тыс. руб.	4.744.247,2	17.754.394	+13.010.147 Более чем в 3,7 раза
4	2	Республика Мордовия	351 983,00	33,16 тыс. руб.	5.332.126,7	11.671.756	+6339630 Более чем в 2.2 раза
5	3	Чувашия	520 793,00	33,16 тыс. руб.	3.228.251,2	17.269.495	+14041244 Более чем в 5,3 раза
6	4	Башкортостан	976 727,00	33,16 тыс. руб.	6.708.187,1	32.388.267	+25.680.080 Более чем в 4,8 раза
7	5	Марий Эл	378 777,00	33,16 тыс. руб.	4.665.610,8	12.560.245	+7894635 Более чем в 2,7 раза
8	6	Нижегородская область	721 929,00	33,16 тыс. руб.	20.599.277	23.939.164	+3339887 Более чем в 1,1 раза
9	7	Оренбургская область	743 169,00	33,16 тыс. руб.	11.124.171	24.643.484	+13.419.313 Более чем в 2,2 раза
10	8	Пензенская область	544 234,00	33,16 тыс. руб.	9.148.599,6	18.046.799	+8898200 Более чем в 1,9 раза
11	9	Пермский край	606 315,00	33,16 тыс. руб.	11.242.353 т	20.105.405	+8863052 Более чем в 1,7 раза
12	10	Самарская область	899 132,00	33,16 тыс. руб.	8.058.555.8	29.815.217	+21.756.662 Более чем в 3,7 раза
13	11	Удмуртская Республика	485 440,00	33,16 тыс. руб.	7.088.344.6	16.097.190	+9.008.846 Более чем в 2,2
14		**Итого**	6 763 915,00		91.939.726,31 тыс. руб.		

Совершенно очевидно, что даже простой прием учета реально сложившегося уровня бедности в каждом регионе дает эффект значительного увеличения притока инвестиций в «проблемные регионы». Причем подчеркиваем, что добиваемся этого эффекта еще без допингового вливания в эти регионы.

Усилим этот эффект, создав специальный «фонд выравнивания».

Для этого определим сумму общего государственного бюджета на год **–** 1 184 095 780,50 тыс. руб. Создаем из этой общей суммы два фонда:

основной фонд **–** 80% от общей суммы – 947.276.624,4;

фонд выравнивания **–** 20% от этой суммы **–** 236.819.156,1.

Расчет средств основного фонда

Таблица расчетов 2
Calculation Table 2

Исходная информация	Действия	Исходная информация	Полученный результат	Действия	Исходная информация на количество малоимущих в регионе	Результат
Сумму основного фонда 947.276.624,4 тыс. руб.	делим	количество малоимущих в стране 35 704 914,00 человек, вносим в таблицу № 1 столбец 6	эталонная сумма основного финансирования 26,528 тыс. руб. в год	умножаем	на количество бедных в регионе Таблица 4, колонка 3	получаем сумму основного фонда финансирования региональной Программы Таблица 4 колонка 5

Рассчитываем средства фонда выравнивания.

Таблица расчётов 3
Calculation Table 3

Исходная информация	Действия	Исходная информация	Результат	Действия	Исходная информация	Результат
236.819.156,	делим	на количество бедных в стране 35. 704 .914	6,632 тыс. рублей (в год) - эталонная сумма для фонда выравнивания	умножаем	на количество бедных в этих областях 6.763.915	получаем 44.858.284,28 тыс. руб. – сумму фонда выравнивания для этих регионов

Далее определяем регионы, которые будут участвовать в распределении фонда выравнивания. Это те регионы, у которых рейтинговый показатель бедности имеет высокий уровень и выше среднего (В; В СР). При этом определим, что регион с высоким уровнем бедности (В) получит 2 балла; с уровнем выше среднего (В СР) **–** 1 балл.

Высчитываем стоимость одного балла, сумму фонда выравнивания для каждого региона.

Таблица расчетов 4
Calculation Table 4

Исходная информация	Действия	Исходная информация	Результат	Действие	Исходная информация	Результат
Сумму фонда выравнивания (44.858.284,28 тыс. руб.)	делим	Общее количество баллов для этих регионов (в таблице 4 колонка 4, строка 14)	получаем 2.990.552тыс. руб. (стоимость одного балла)	умножаем	количество баллов в каждом регионе	получаем сумму финансирования из фонда выравнивания, определяем ее в таблицу №4 в столбец 6.

Сравнительная таблица финансирования государственной программы по существующей сейчас методике и по авторской методике

Таблица 4
Table 4

№ строки	№	регион	Численность малоимущего населения в регионе	Уровень бедности в баллах	Определение суммы финансирования по нашей методике			Сумма финансирования программы в год сейчас	Разница
1					Сумма финансирования из основного фонда по нашей методике	Сумма финансирования из фонда выравнивания	Общая сумма финансирования (программы областной) по нашей методике		
2	1	2	3	4	5	6	7	8	9
3	1	Ульяновская область	535.416 (42%) В	2	14.258.123	5.981.104	20.239.227	4.744.247	+15.494.980
4	2	Республика Мордовия	351.983 (43%)В	2	9.373.300	5.981.104	15.354.404	5.332.126	+10.022.278
5	3	Чувашия	520.793 В 42%	2	13.868.710	5.981.104	19.849.814	3.228.251	+16.621563
6	4	Башкортостан	976.727 (24%) Н СР	0	26.010..240	-	26.010.240	6.708.187	+19.302.053
7	5	Марий Эл	378.777 (55%) В	2	10.086..830	5.981.104	16.067.934	4.665.610	+11.402.324
8	6	Нижегородская область	721.929 (22%) Н СР	0	19.22.4.960	-	19.22.4.960	20.599.277	- 1.374.317
9	1	Оренбургская область	743169 (37%)В	2	19.790.590	5.981.104	25.771.694	11.124.171	+14.647.523
10	8	Пензенская область	544.234 (40%) В	2	14.492..950	5.981.104	20.474.054	9.148.599	+11.325455
11	9	Пермский край	606.315 (23%)Н СР	0	16.146.160	-	16.146.160	11.242.353 т.	+4.903.897
12	10	Самарская область	899.132 (28%) СР	1	23.943.880	2.990.552	26.934.432	8.058.555	+18.875.877
13	11	Удмуртская Республика	485.440 (32%)В Ср	2	12.927.260	5.981.104	18.908.364	7.088.344	+11.820.020

14		**Итого**		15					

Сопоставив данные таблицы 4, столбцов № 7 и 8, мы можем констатировать факт значительного увеличения государственных средств на социальную защиту населения почти во всех исследуемых регионах. Несомненно, эффект столь высокой разницы финансирования по актуальным сегодня методикам (логику которой нам в процессе анализа так и не удалось понять) и «нашей методике» определяется тем, что все исследуемые регионы получили для своих программ средства, существенно более низкие по сравнению со среднестатистическими по стране. Кроме того, уровень бедности в этих регионах тоже значительно превышает среднестатистический. Именно поэтому уровень финансирования по предложенной нами методике, жестко привязанной к уровню бедности в регионе, предусматривающей допинговые вливания в «проблемные» регионы, дал нам такой эффект. Эффект с позиции предложенной нами государственной стратегии (равенство доступа граждан и стимулирование отстающих) является вполне логичным и оправданным. При таком подходе, естественно, те регионы, которые имели ничем не обоснованные преференции, лишатся их.

Второй этап исследования. Анализ внутриобластной политики исследуемых регионов (на примере Ульяновской области)

Качественный анализ региональных государственных программ социальной защиты населения

Цель данного этапа исследования – определить причины недостаточно высокой эффективности государственного управления в сфере социальной защиты населения Российской Федерации и «непроходимости» государственных средств к конкретной нуждающейся в помощи семье.

Факт явно недостаточного уровня финансирования некоторых регионов и неэффективная деятельность по «отстаиванию» интересов граждан своих регионов является прямой дисфункцией руководителей региона, доказывает низкий уровень их профессионализма. О низком уровне качества управления свидетельствует и то, что даже эти явно заниженные средства не доходят до населения. Мы выявили ряд *методов «увода»* средств от целевого потребителя (малоимущих). Представим некоторые из них.

1. *Метод полного игнорирования программой некоторой части населения, находящейся за чертой бедности*

Анализируя областную программу с позиции выделенной нами страты – семей матерей-одиночек, мы вынуждены констатировать полный провал Ульяновской областной программы «Социальной защиты населения». Для этой крайне незащищенной части населения Ульяновской области практически не определены меры социальной защиты (кроме мизерных пособий в сумме 200 рублей на ребенка в месяц). Нет мер защиты для них и в подпрограмме «Семья и дети».

2. *Метод введения в программу мер «социальной защиты», направленных на нецелевого потребителя*

Анализ областной программы

Полностью нецелевое использование средств

Таблица 5
Table 5

№ исходного пункта программы	Назначение средств	Сумма
1.5.5	Обеспечение ежемесячных выплат почетным гражданам Ульяновской области	109.288,0
1.5.6	Обеспечение доплаты к пенсиям государственным служащим, получающим пенсию в соответствии с законодательством	541.617,5
1.5.17	Материальное обеспечение вдов Сычева В.А. и Доронина Н.П.	4.836,0
1.5.25	Предоставление государственным гражданским служащим единовременной социальной выплаты на приобретение жилья	25.000,0
1.5.30	Внедрение современных технологий в деятельность учреждений системы социальной защиты и обслуживания населения	69.695,0

ИТОГО	750.436,5

3. Метод принятия на себя мер, связанных с внутриведомственной защитой населения

Продумывая государственную стратегию процесса социальной защиты населения, мы должны четко выделить для себя объекты, защищаемые государственной программой. В частности, должны определить, включает ли в себя государственная программа меры социальной защиты трудящихся разных ведомств. Если включает, то государственная программа должна учитывать все ведомства без исключения. Если нет, то все меры социальной защиты ведомственного направления должны быть исключены из программы, как нецелевые. Представим их в таблице.

Нецелевое использования средств, направляемых на внутриведомственную социальную защиту

Таблица 6
Table 6

1.5.29	Предоставление мер социальной поддержки сельским старостам	16.832,5
1.5.11	Выплата единовременной материальной помощи военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов и членам их семей	1.500,0
1.5.14	Реализация мер социальной поддержки граждан, добровольно участвующих в охране общественного порядка на территории Ульяновской области	6.521,5
1.5.20	Предоставление мер поддержки творческим работникам	61.133,0
1.5.23	Предоставление мер социальной поддержки женам граждан, уволенных с военной службы	9.722,5
1.5.28	Предоставление мер социальной поддержки работникам противопожарной службы Ульяновской области, профессиональных аварийно-спасательных служб и профессиональных аварийно-спасательных формирований Ульяновской области и лицам из их числа	244,5
ИТОГО		95.954

4 метод. Нечеткость самой программы, расплывчатость формулировок, не дающие возможности точного определения адресата

Например, раздел программы 1.3: «Предоставление государственной социальной помощи, в том числе на основании социального контракта 319.500,0 тыс. руб.». Здесь указана только форма оказания помощи. Нет четкого определения адресата. Это дает возможность эти средства использовать не по назначению, а в отчете указать как исполненное (но использовать для этого средства других направлений, например на социальную защиту семьи). Или: «дополнительная социальная поддержка семей, имеющих детей…» **-** запланировано 990 290 тыс. руб., и снова не ясен адресат.

5. Метод перераспределения средств в пользу меньших по размеру страт, при этом полностью вымывая большие страты

Например, если в программе ограничить число получателей помощи семьями, имеющими двух детей, то сразу число получателей помощи сокращается более чем вдвое, а если, к примеру, программа будет защищать только семьи многодетные, то число получателей помощи вообще уменьшится до 6% семей.

К примеру, по данным ИА REGNUM-ВолгаИнформ, в 2007 г. по статистике семьи в Ульяновской области распределялись так: семьи с одним ребенком составляют 53% (примерно 20% семей, имеющих одного ребенка, – семьи матерей-одиночек); с двумя детьми – 41%; с тремя и выше – 6%.

6. Метод бюрократизации процесса получения материальной помощи

К примеру, в Ульяновске, чтобы получить материальную помощь, нужно оформить большое количество документов, прождать полгода решения комиссии и лишь потом получить (или не получить) материальную помощь, как правило 1-2-3 тыс. руб.). А это значит, что помощь эту просто невозможно получать чаще, чем два раза в год. Но есть закон, который вносит до-

полнительные ограничения. Согласно закону Ульяновской области от 31.08.13 №159-ЗО «Об оказании адресной материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации», предоставляется материальная помощь за счет средств бюджета Ульяновской области не более *одного раза в год*. Таким образом, реальная материальная помощь ограничена бюрократическими документами и никак не связана с реальной потребностью в ней граждан. При этом напомним, что для отдельных граждан (вовсе не бедных) такие ограничения отсутствуют, например, п. 1.5.17, гарантирует *постоянное* материальное обеспечение вдов Сычева В.А. и Доронина Н.П.

7. Метод решения проблем администраций за счет системы социальной защиты

«1.5.30 Внедрение современных технологий в деятельность учреждений системы социальной защиты и обслуживания населения» –69.695,0 тыс. руб. Но деньги данной программы целевые, предназначенные исключительно для малоимущих граждан, а значит, затраты эти не целевые.

8. Метод организации социальной поддержки на заявительной основе

Помощь, оказываемая на заявительной основе, не всегда дойдет до каждого нуждающегося. Необходимо переходить от «заявительной» системы оказания помощи к целенаправленной, хорошо организованной. Для этого необходимо взять на поименный учет все семьи, нуждающиеся в социальной защите, разработать социальный стандарт обеспечения для каждого жителя и вести учет. Практикуемый сегодня подход затрудняет реализацию основного предназначения системы социальной защиты населения. Система по своему предназначению должна обеспечить социальную защиту *всем* нуждающимся, независимо от того, обратился малоимущий с такой просьбой или нет. Система станет эффективной только исключительно тогда, когда научится сама «мониторить» ситуацию, оперативно выявляя всех малоимущих. Мало того, она должна (по своему основному предназначению) обеспечить достаточный уровень социальной защиты, чтобы любой малоимущий «выходил на уровень обеспечения» других граждан, не нуждался в самом необходимом: еде, одежде и т.д.

Но главный недостаток системы социальной защиты населения заключается в том, что она сама (ее чиновники) «умеют» только распределять средства (но и распределяют плохо). Они не имеют профессиональных навыков оптимизации использования бюджетных средств. Скажем, совсем не используют меры усиления социальной защиты населения за счет других ведомств. К примеру, не используют возможности эффективной социальной защиты населения средствами создания социальных ДОУ (бесплатных для малоимущих). Хотя эта мера более высокой рационализации использования бюджетных средств в системе образования, несомненно, защитила бы значительное количество ульяновских семей. Кроме того, создание социальных ДОУ не требует дополнительных средств, осуществляется за счет оптимизации использования внутренних ресурсов системы[7].

Мои неоднократные обращения к губернатору Ульяновской области не дают нужного эффекта. Процитируем официальные ответы на мои обращения. Письмо Министерства здравоохранения и социального развития Ульяновской области от 15.08.2014 за №73-иогв - 08.01.02.02.02/7796 исх.: «В ответ на Ваше обращение в министерства здравоохранения и социального развития Ульяновской области по вопросу о создании социальных детских садов сообщаем следующее. Социальный детский сад не входит в перечень видов дошкольных образовательных учреждений (Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2008 года № 666 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении». Вот так, ни много ни мало, ссылка на Постановление Правительства, *запрещающего* создавать социальные детские сады (они бы и хотели, но не могут нарушить запрет). При этом, нет ни одного законодательного акта, запрещающего полностью освобождать от взимания родительской платы малоимущих…

Кроме того, при желании (учитывая политику государства на делегирование многих полномочий) можно законодательно закрепить статус социального ДОУ в Законодательном собрании Ульяновской области. Можно также перевести социальные детские сады в статус социального учреждения и т.д. Этих возможностей министерство, курирующее социальную защиту, *не видит*.

Таким образом, мы констатируем, что государство не обеспечило эффективного распределения средств государственной целевой программы, не обеспечило проблемные области

достаточными государственными инвестициями (см. первый раздел). По нашим подсчетам, к примеру, Ульяновская область, отстаивая интересы населения, могла вполне претендовать на четырехкратное увеличение средств.

В свою очередь, губернатор не обеспечил рациональное использования средств на своем уровне, а также внутри региона (внутри имеющейся суммы государственного обеспечения программы), допустил «защиту» уже вполне «защищенных»: финансирование почетных граждан из суммы, направляемой государством на социальную защиту малоимущих, выделение средств на покупку квартир для чиновников и т.д., значит, просто примитивно разбазарил государственные средства, предназначенные государством для малоимущих). При этом администрация активно сопротивляется созданию социальных детских садов в Ульяновске даже при условии, что дополнительных средств это не требует (есть заключения экспертной комиссии, созданной при министерстве экономического развития РФ и возглавляемой лично министром экономического развития А.Р. Белоусовым).

Примечательно, что пренебрегают такими возможностями, нанося прямой ущерб значительной части населения, и многие другие губернаторы. Нами было проведено микроисследование: в 10 областей (более, чем 10% выборка) было разослано предложение создать социальные ДОУ. К моему письму было приложено письмо минэкономразвития с положительным заключением и с просьбой о внедрении. *Ни один* из губернаторов не откликнулся на такое предложение, несмотря на то, что в РФ нет ни одной области, где проблема бедности полностью решена. А значит, проблема лежит не только в плоскости нехватки средств и неэффективности их государственного распределении, но и в том, чтобы изменить сам менталитет губернаторского корпуса, в том, чтобы каждый губернатор нес прямую ответственность за успешное решение проблем населения области.

Все это вместе создало эффект «полной непроходимости системы», а значит, изначально нивелировало и саму государственную целевую программу, несмотря на выделяемые государством значительные средства.

Наш прогноз:

В случае, если система социальной защиты останется прежней. Если проблема будет «законсервирована» в нынешнем ее состоянии, но при этом информация о том, что система работает не на народ, а на чиновников, дойдет до населения, то вполне возможен социальный взрыв. Возможна лишь временная задержка такого негативного явления. Долгосрочного варианта развития событий при вышеозначенных условиях не может быть. Или система изменится – или перестанет существовать в нынешнем виде.

В случае, если будут изменены государственные подходы к системе социальной защиты: введена новая система распределения средств по регионам, введен фонд выравнивания регионов, налажен эффективный мониторинг, определяющий ответственность каждого чиновника, – изменение государственной стратегии, направление ее на *безусловную* социальную защиту каждого гражданина страны даст результат уже в течение одного-двух лет.

При этом подчеркиваем, что наши предложения лежат в рамках уже существующего уровня финансирования системы и не требуют значительных дополнительных финансовых вливаний.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"»
   ГАРАНТ.РУ: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544062/?prime#ixzz3C3mLKeF7
2. 2. Там же.
3. 3. См.: таблица 1, столбец 7.
4. 4. Именно эта среднестатистическая сумма определена нами при анализе как эталонная для нашего исследования. Для ее вычисления сумму общих затрат государственной программы мы поделили на количество малоимущих в стране (см. ниже).
5. II. Особенности социально-экономического развития | Полномочный... pfo.ru›?id=10455
6. 6. Обращаем внимание на то, что оба представленных варианта обоснованы одной и той же суммой общего финансирования государственной целевой программы.

7. 7. Подробнее об этом – в нашем проекте: Фалюшина Л.И. Проект развития системы дошкольного образования Засвияжского района г. Ульяновска. // Новый университет. Серия «Актуальные проблемы гуманитарных и общественных наук». – 2011. – №5(5). – Йошкар-Ола: Коллоквиум. – С. 14-22.

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"»
ГАРАНТ.РУ: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544062/?prime#ixzz3C3mLKeF7
2. Об утверждении государственной программы республики Мордовия «Социальная поддержка граждан» на 2014–2020 годы (в ред. постановления Правительства РМ от 17.02.2014 г. N 65).
3. Об утверждении государственной программы «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014–2020 годы.
4. Закон Пермской области «Об основах социальной защиты населения на территории Пермской области (с изменениями на 11 сентября 1998 года)».
5. Государственная программа Удмуртской республики «Социальная защита населения» на 2013–2020 годы.

REFERENCES

1. The RF Government decree of 15 April 2014 No. 296 "About approval of the state program of the Russian Federation "Social support of citizens"" GUARANTOR Available at:
http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70544062/?prime#ixzz3C3mLKeF7
2. About approval of the state program of the Republic of Mordovia "Social support of citizens" 2014-2020 (as amended by the decree of the Government of the Republic of Moldova from 17.02.2014 g. (N 65).
3. About approval of the state program "Social support of citizens of the Orenburg region" for the period 2014-2020.
4. Law of the Perm region "On fundamentals of social protection of the population on the territory of Perm region (amended on September 11, 1998)".
5. State program of the Udmurt Republic "on Social protection of the population" for 2013-2020.

Информация об авторе

Фалюшина Лариса Игоревна, доктор педагогических наук. Ульяновск, Россия
falaris53@yandex.ru

Information about the author

Falyushina Larissa Igorevna, PhD. In Pedagogics, Ulyanovsk, Russia
falaris53@yandex.ru

Получена: 05.2015

Received: 05.2015