

УДК 36.364.65

Ж.Е. Кайдарова, магистр экономики

Инновационный Евразийский университет (г. Павлодар)

E-mail: zhanar_kaidarova@mail.ru

Совершенствование институциональных норм адресной социальной помощи для семей с детьми

Аннотация. В статье анализируются изменения в нормативно-правовой базе для оптимизации системы пособий. На основе исследования системы социальной помощи, оказываемой на уровне региона, выявляется сокращение количества получателей и рост доли детей в предоставлении государственной адресной социальной помощи, связанные с двумя причинами: ростом уровня доходов населения и накоплением отклонения реального прожиточного минимума от статистически рассчитываемого для выплат ГАСП.

Ключевые слова: жилищная помощь, адресная социальная помощь, государственное пособие, институциональные условия.

Достижение наибольших успехов в сокращении бедности определяется успешным проведением экономических, политических и социальных реформ.

Поскольку меры по снижению бедности домохозяйств с детьми в основном реализуются на местном уровне, мы рассмотрели основные пособия, которые гарантируют домохозяйствам с детьми определенный уровень жизни:

- 1) государственная адресная социальная помощь;
- 2) пособие на детей до 18 лет для малообеспеченных семей;
- 3) жилищная помощь.

Кроме этого, в комплекс мер семейной политики входит услуга дошкольного детского образования, которая рассматривается во многих странах в качестве эффективной альтернативы адресной социальной помощи, поскольку обеспечивает одну из базовых услуг для формирования человеческого капитала ребенка.

Государственная адресная социальная помощь (ГАСП) существует в Казахстане с 2002 года и для малообеспеченных семей погашает среднедушевой дефицит дохода до черты бедности, которая составляет 40% от прожиточного минимума и ежегодно меняется вместе с его величиной.

Численность получателей ГАСП в Павлодарской области ежегодно уменьшается и за период с 2006 по 2010 годы снизилась с 21417 до 2923 человек. Это соответствует общереспубликанской тенденции: снижение получателей за тот же период с 505 060 человек до 240 294 человек. Что касается темпов снижения, то Павлодарская область характеризуется более значительными темпами, т.к. число получателей в области сократилось в 7,3 раза, в то время как в Казахстане в целом всего в 2,1 раза.

При этом доля детей – получателей ГАСП возросла с 51 до 55%, а доля взрослых, ухаживающих за детьми с 13% до 14%, что в целом является позитивной тенденцией, поскольку говорит об адресности пособия и его концентрации на детях. Если рассмотреть группу детей расширенно, т.е. включая в неё студентов, магистрантов и другие категории обучающихся в учебных заведениях, то группа детей увеличилась с 54,8% до 58,8% (рисунок 1).

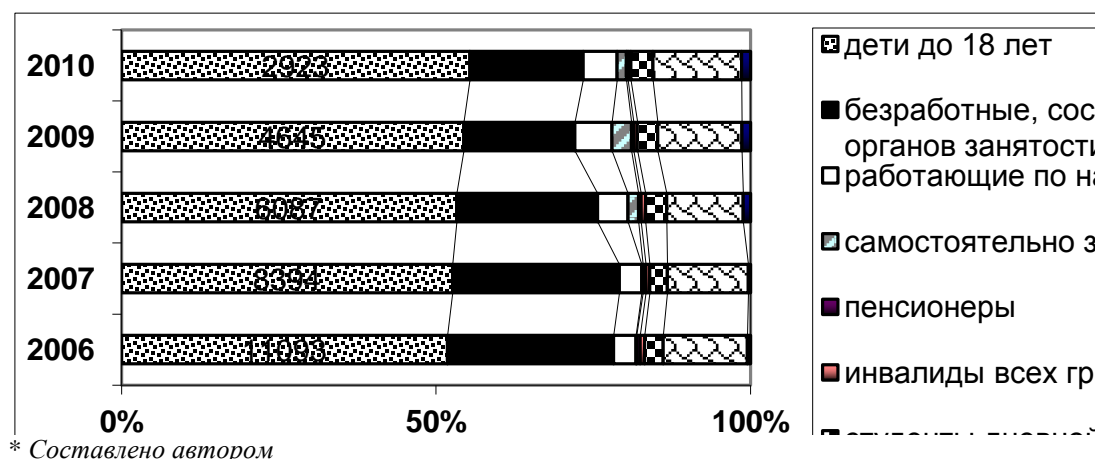


Рисунок 1 – Структура получателей государственной адресной социальной помощи в Павлодарской области, 2006-2010 годы

Одновременно можно сказать, что ситуация в Павлодарской области хуже, чем по Казахстану в целом, т.к. доля детей (дошкольного и школьного возраста, включая детей-инвалидов) в числе получателей ГАСП в 2010 году составляет 60,4%, а если эту группу рассмотреть расширенно, включив в неё студентов и магистрантов дневных форм обучения, то она будет равна 63,1%.

Такое положение Павлодарской области связано с тем, что значительную долю в структуре занимают безработные и работающие. Доля безработных за рассматриваемый период уменьшилась с 26% до 18%, но доля работающих по найму увеличилась с 3,6% до 5,4%, доля самозанятых увеличилась с 0,1% до 1,5%. В сравнении с общереспубликанскими показателями доля безработных в области больше в два раза, доля работающих по найму также выше, чем по стране (рисунок 2). Позитивной стороной является более низкая доля самозанятых.

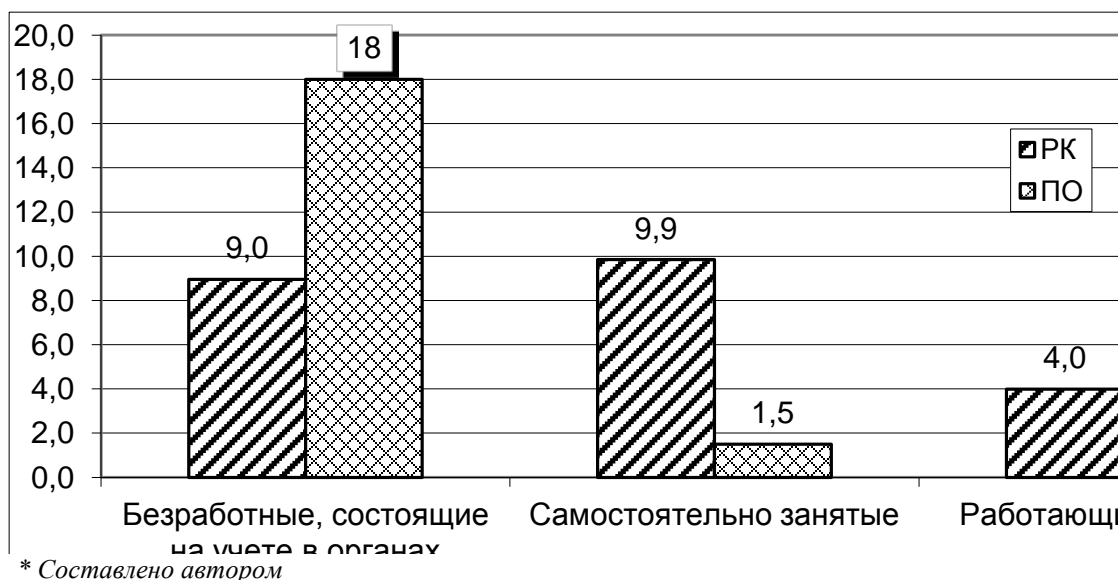


Рисунок 2 – Доля социальных групп в структуре получателей государственной адресной социальной помощи, %

Сохранение значительных долей работающих по найму (5,4%) и самозанятых (1,5%) говорит о низком уровне оплаты труда у этих категорий работников, которые даже при столь низкой черте бедности имеют среднедушевые доходы в домохозяйстве ниже этой черты.

Если рассматривать внутрирегиональную структуру, то необходимо признать, что районы и города Павлодарской области значительно не различаются по удельному весу домохозяйств с детьми в составе получателей адресной социальной помощи. Рассчитанный нами коэффициент вариации в 2006 году был равен 5,3%, а в 2010 году – 7,2%.

Проведенная оценка позволяет сделать вывод о том, что до 2008 года города и районы Павлодарской области можно было признать однородными по признаку суммы выплат по АСП, в то время как с 2009 года проявилась тенденция к неоднородности. В целом с 2006 года прослеживается тенденция роста коэффициента вариации, что говорит, в том числе, о разных темпах социально-экономического развития городов и районов Павлодарской области (таблица 1).

Таблица 1 – Оценка однородности городов и районов Павлодарской области по среднемесячному размеру выплаченной ГАСП, 2006-2010 годы

Города и районы	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год
г.Павлодар	1220,6	1369,1	1899,6	2128,6	2236,4
г.Экибастуз	1326,0	1292,6	1741,2	1574,8	1745,3
г.Аксу	1168,4	1135,7	1439,6	1515,4	1762,1
Актогайский район	1200,9	954,2	1157,4	617,7	579,4
Баянаульский район	1361,5	1083,4	1736,6	1520,8	1584,3
Железинский район	1181,3	1031,6	1335,1	1232,9	1166,6
Иртышский район	652,9	479,2	673,5	768,1	974,3
Качирский район	1166,5	1253,4	1381,9	1459,7	1200,5

Продолжение таблицы 1

Лебяжинский район	1253,0	987,0	1258,8	1136,2	1548,7
Майский район	1409,7	1461,6	1792,7	1949,1	1772,8
Павлодарский район	873,8	863,4	1136,1	1324,7	1147,2
Успенский район	856,6	847,1	1427,4	1396,3	1108,1
Щербактинский район	1136,0	864,6	1132,0	1403,5	1110,9
Компоненты расчета коэффициента вариации					
X средняя	1293,3	1202,3	1547,7	1541,3	1534,3
δ	36,0	34,7	39,3	39,3	39,2
Коэффициент вариации, %	20,1	24,6	23,4	27,4	29,3

Главным положительным результатом является сокращение численности детей – получателей ГАСП, которое зафиксировано нами во всех районах: максимальное в Лебяжинском районе в 10,2 раза и минимальное в майском районе в 2,3 раза (рисунок 3). Необходимо отметить, что в абсолютном выражении сократилась численность всех групп - получателей.

Сокращение численности получателей ГАСП вообще и детей-получателей в частности связано с двумя причинами:

- рост уровня доходов населения;
- накопление отклонения реального прожиточного минимума от статистически рассчитываемого для выплат ГАСП.

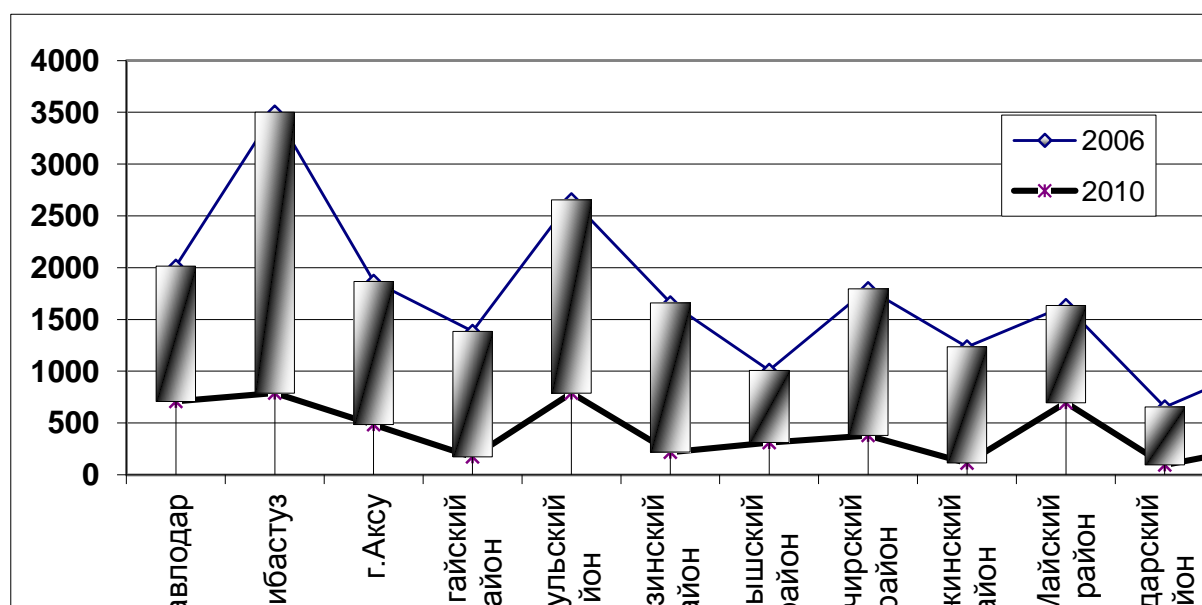


Рисунок 3 – Численность детей-получателей ГАСП в городах и районах Павлодарской области

Занижение официальной черты бедности относительно реального уровня потребления беднейших групп населения может быть охарактеризовано на основе расчетов, представленных нами в таблице 2.

Проблема, на наш взгляд, в том, что размер пособий занижен, т.к. основанные на черте бедности в % от прожиточного минимума, они давно не соответствуют реальному уровню потребления в стране.

Таблица 2 – Статистический и реальный прожиточные минимумы, тенге в месяц

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Статистический прожиточный минимум	4761	5128	5427	6014	8410	9653	12364	12660
Реальный прожиточный минимум	5691	6697	7542	7134	10031	11911	15331	15826
Превышение реальным прожиточным минимумом статистического	930	1569,6	2115	1120,5	1621,6	2262,1	2967,3	3166,4
Отклонение в %	16,3	23,4	28	15,7	16,2	19	19,4	20
Рассчитано автором по источникам [3-11]								

Логика доказательства состоит в следующем:

1. Статистический прожиточный минимум рассчитывается на уровне области статистическим управлением по действующей методике, которая определяет эту величину как продовольственную корзину, принимаемую за 60% общей величины прожиточного минимума. Далее производится досчет 40% затрат на непродовольственные товары и услуги [1,2].

2. Если мы обратимся к реальной структуре потребления беднейших домохозяйств, т.е. примем потребление продуктов питания 1 члена домохозяйства 1 дециля как базовую продовольственную корзину и закладываем реальное соотношение 48%/52% в расчет прожиточного минимума, то тогда реальный прожиточный минимум будет выражаться величинами, представленными в таблице 2.

3. К 2009 году отклонение величины реального прожиточного минимума от статистического составило 3166,4 тенге или 20%.

Черты бедности, рассчитываемые по статистическому и реальному прожиточному минимуму, составили соответственно 5064 тенге и 6330,4 тенге, а разница между ними 1266,4 тенге. Если учесть, что средний размер выплат по Павлодарской области составил в 2010 году 1167,8 тенге, то фактически выплаты должны быть увеличены чуть более, чем вдвое и соответственно численность адресантов государственной социальной помощи тоже значительно бы возросла.

Государственное пособие на ребенка до 18 лет

Ежемесячное пособие на детей до 18 лет для малообеспеченных семей появилось в 2007 году, адресом его являются именно семьи со среднедушевым доходом ниже продовольственной корзины, а не домохозяйства, и размер этого пособия 1 МРП, т.е. минимален и экономически не обоснован.

Рост доходов населения привел к сокращению во всех городах и районах детей – получателей пособия (рисунок 4).

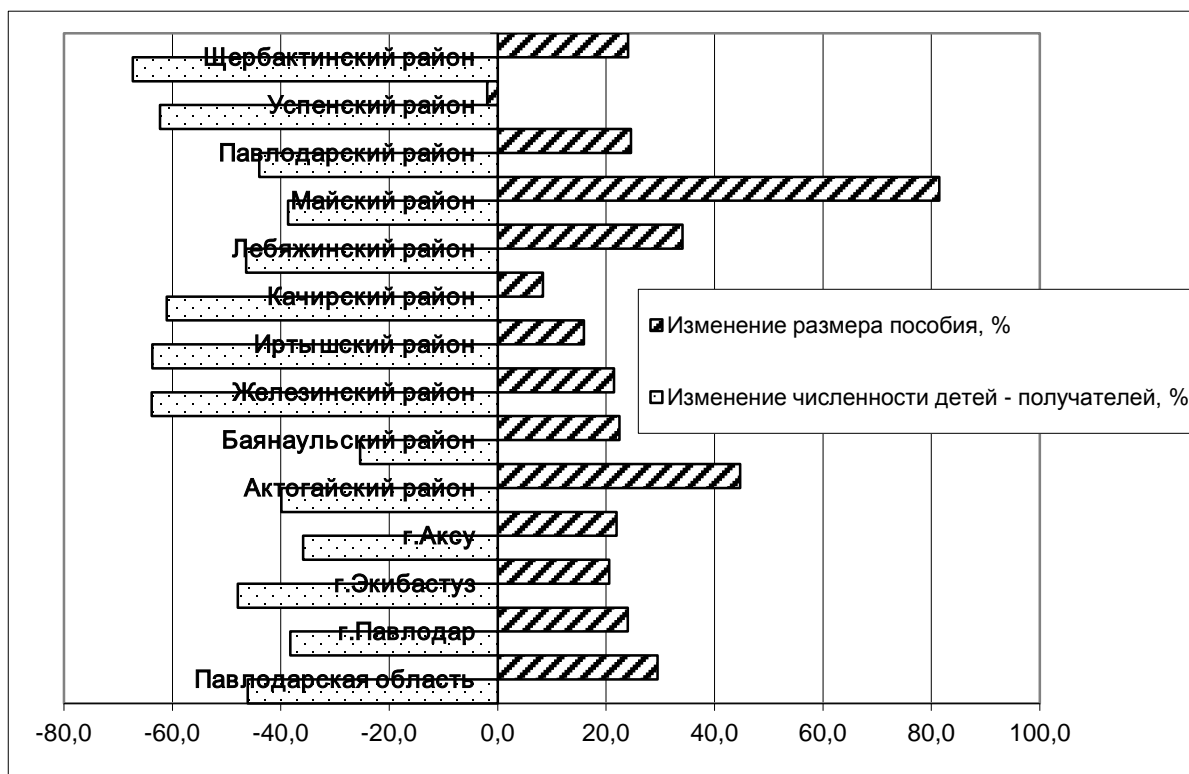


Рисунок 4 – Изменение численности получателей пособий и его среднего размера, 2007-2010 годы

В целом по области число получателей сократилось с 16303 до 8790 человек, т.е. в 1,8 раза. Наиболее значительное сокращение произошло в Щербактинском районе – 67%, наименьшее в Баянаульском – 25,4%. В целом по области численность получателей уменьшилась на 46%.

Размеры пособия в среднем по Павлодарской области выросли на 29,5%, т.к. осуществляется ежегодное индексирование размера пособия. При этом в административно-территориальных единицах наблюдаются разнонаправленные тенденции: в Успенском районе произошло сокращение размера пособия на 2%, а в депрессивном Майском районе произошло увеличение размера пособия на 80%.

Несмотря на то, что размер пособия фиксирован в размере 1 МРП, из-за того, что ребенок получает это пособие не все 12 месяцев, а после проверки дохода родителей, некоторые месяцы выпадают и поэтому

среднегодовой размер пособия, как правило, значительно меньше его величины в 1 МРП. В результате того, что семьи увеличивают число месяцев в году, в течение которых имеют право на получение пособия, растет и его среднегодовой размер. Именно поэтому в депрессивных районах увеличивается среднегодовая величина пособия на ребенка.

Наличие сильной корреляционной связи между государственной адресной социальной помощью и пособием на ребенка отражает влияние на получение социальных пособий уровня экономического развития региона (таблица 3).

Таблица 3 – Взаимосвязь социальных пособий с уровнем экономического развития региона за 2007-2010 годы, человек

Города и районы области	Численность получателей государственной адресной социальной помощи и пособия на детей до 18 лет, человек							
	2007 год		2008 год		2009 год		2010 год	
	АСП	ПД до 18	АСП	ПД до 18	АСП	ПД до 18	АСП	ПД до 18
г. Павлодар	1400	1592	1009	1216	920	1268	708	983
г. Экибастуз	2428	1895	1827	1344	1694	1278	789	987
г. Аксу	1212	1482	752	1164	562	1008	484	950
Актогайский район	1040	1400	720	1065	375	1113	173	841
Баянаульский район	2124	2064	1817	2004	1368	1882	789	1540
Железинский район	1228	838	754	497	558	410	218	303
Иртышский район	859	953	584	641	460	533	311	346
Качирский район	1593	1423	1005	1041	633	681	380	554
Лебяжинский район	798	1078	542	879	327	792	113	578
Майский район	1323	999	1089	740	826	642	696	613
Павлодарский район	425	951	318	793	109	683	95	533
Успенский район	623	591	483	380	410	288	281	223
Щербактинский район	901	1037	522	586	285	472	242	339
Коэффициент корреляции	0,84		0,79		0,69		0,69	
Рассчитано автором по данным Управления КЗ и СП ПО								

Те районы, где численность получателей ГАСП выше, соответственно имеют относительно высокую численность получателей пособия на детей до 18 лет.

Размеры выплат в сельской местности, согласно официальному административно-территориальному делению области, составляют за данный период 40-38% по ГАСП и 40-41% по пособию на детей до 18 лет. Но парадокс в том, что на территории городов Аксу и Экибастуза учитывается значительное число сельских населенных пунктов 26 и 32 соответственно, поэтому эти цифры нуждаются в значительной корректировке, для которой нужны более подробные данные по населенным пунктам.

Поскольку при формировании пособия на детей до 18 лет закладывалась идея перехода всех детей из малообеспеченных групп населения из государственной адресной социальной помощи в группу получателей детских пособий, то по истечении 4 лет можно сказать, что этого не произошло.

Сравнение нормативно-правовой базы выплат этих видов пособий объясняет, почему этого не случилось (таблица 4).

Таблица 4 – Сравнение государственной адресной помощи и пособия на детей до 18 лет по институциональным нормам

Параметры сравнения	Государственная адресная социальная помощь	Пособие на детей до 18 лет	Комментарий
Адрес	Домохозяйство	Семья (родители и ребенок)	Понятие домохозяйство шире, включает не только супругов и детей, но и всех индивидов, проживающих вместе и объединяющих частично или полностью свои доходы и расходы
Размер	Погашение дефицита среднедушевого дохода до черты бедности в 40% прожиточного минимума	1 МРП в месяц для семей со среднедушевым доходом ниже стоимости продовольственной корзины	И то и другое пособие предполагает проверку среднедушевого дохода. При действующей методике расчета ПМ и черте бедности (40%ПМ) граница дохода у пособия на детей выше
Налого-обложение	Не рассматривается в качестве дохода <input type="checkbox"/> и физического лица и налогообложению не подлежит	Физического	Оба нейтральны к налогообложению
Взаимосвязь между пособиями	При расчете совокупного дохода д/х при заявлении права на ПД до 18 лет ГАСП не учитывается	При расчете совокупного дохода семьи при заявлении права на ГАСП ПД до 18 лет учитывается	В основном детские пособия получают те, чей доход при расчете выше черты бедности или незначительно ниже. Если при расчете суммы ГАСП она оказывается меньше, чем 1 МРП, то подают за ДП до 18 лет.
* Составлено автором по источникам 2 и 3			

Пример расчета пособий малообеспеченной семьи из трех человек представлен в таблице 5.

Таблица 5 – Пособия малообеспеченной семьи из трех человек при разной величине среднедушевых доходов

	Семья № 1	Семья № 2	Семья № 3
<i>I вариант – сначала получаем ГАСП, а потом ПД до 18 лет</i>			
Среднедушевой доход до получения пособий*	4000	5000	5020
Доплата до ЧБ (ГАСП)	1064	64	44
Пособие на детей до 18 лет (ПД)	504	504	504
Среднедушевой доход	5568	5568	5568
<i>II вариант – сначала ПД до 18 лет, а потом ГАСП</i>			
Среднедушевой доход до получения пособий	4000	5000	5020
Пособие на детей до 18 лет (ПД)	504	504	504
Среднедушевой доход промежуточный	4504	5504	5504
Доплата до ЧБ (ГАСП)	560		
Суммарный доход	5064		
* Все значения в таблице рассчитаны на 1 члена семьи			
** Расчеты сделаны для значения прожиточного минимума - 12660 тенге, черты бедности - 5064 тенге, продовольственной корзины - 7596 тенге.			

Данный пример расчетов позволяет сделать вывод, что для семей № 2 и № 3 обращение за ГАСП не имеет смысла, поэтому такие семьи уходят из системы и закрепляются в пособиях на детей. Причем, если для семьи № 2 со среднедушевым доходом 5000, которая, скорее всего, не обратится в ГАСП, а сразу

будет получать пособие на ребенка, прирост дохода составит 10,1%, для семьи №3 с близким уровнем дохода прирост составит 10%, то для семьи с доходом 7580 тенге (близким к значению продовольственной корзины), прирост дохода будет, всего лишь, на 6%.

Пример расчетов для семьи № 1 показывает, что им, безусловно, выгоднее сначала получить государственную адресную помощь, а потом получить пособие на ребенка. В этом случае среднедушевой доход будет ненамного, но выше за счет того, что при выдаче ГАСП ПД до 18 лет учитывается как один из видов дохода и получается, что в итоге семья выходит на черту бедности. Если же сначала получается ГАСП, а потом ПД, то суммарный полученный доход при этом выше.

Для системы поддержки семьи получается, что дети – получатели ГАСП не перешли в систему детских пособий для малообеспеченных семей, а остались в обеих группах и получают два пособия, причем выгоднее получить сначала ГАСП, а потом детское пособие, т.к. конечный среднедушевой доход в этом случае выше.

Подводя итог исследованию системы социальной помощи, оказываемой на уровне региона, можно сделать следующие выводы:

1. За период с 2006 по 2010 годы основными тенденциями в предоставлении государственной адресной социальной помощи являются сокращение количества получателей в 7,3 раза и рост доли детей до 55%, а с учетом студентов и обучающихся в высших учебных заведениях – до 58,8%.

2. В то же время в Казахстане в целом структура пособия больше нацелена на детей, их доля составляет 60,4%, а с учетом студентов 63,1%. Следует учитывать, что в Павлодарской области значительную долю в структуре занимают безработные и работающие. Если доля безработных уменьшилась с 26 до 18%, то работающих по найму возросла с 3,6% до 5,4%, доля самозанятых увеличилась с 0,1% до 1,5%. Доля безработных и работающих по найму выше, чем в республике, а доля самозанятых значительно ниже. Сохранение высокой доли работающих связано с низким уровнем оплаты труда.

3. Города и районы Павлодарской области до 2008 года можно было признать однородными по среднемесячному размеру АСП, в то время как с 2009 года проявилась тенденция к неоднородности – коэффициент вариации более 25%.

4. Сокращение количества получателей АСП, в том числе домохозяйств с детьми, связано с двумя причинами: ростом уровня доходов населения и накоплением отклонения реального прожиточного минимума от статистически рассчитываемого для выплат ГАСП. Если исходить из реальной структуры потребления 1 квинтиля, то структура прожиточного минимума (при сохранении принципа исчисления по действующей официальной методике) должна определяться следующим образом 48% продовольственная корзина и 52% непродовольственные товары и услуги. Официально соотношение принято: 60% продовольственная корзина – 40% непродовольственная часть. К 2009 году отклонение величины реального прожиточного минимума от применяемого на практике для выплат ГАСП составляет 20%. В результате реальная черта бедности будет равна 6330,4 тенге и отличается на 1266,4 тенге от официальной. Если учесть, что средний размер выплат по Павлодарской области составил в 2010 году 1167,8 тенге, то фактически выплаты должны быть увеличены практически в два раза и численность адресантов также значительно возрастет.

5. Рост доходов сократил также число получателей пособия на детей до 18 лет в 1,8 раза: с 16303 человек до 8790 человек. Размеры пособия в среднем по области выросли на 29%, т.к. осуществляется ежегодное индексирование размера пособия. При этом в разных административно-территориальных единицах имели место разнонаправленные тенденции: в экономически благополучном Успенском районе произошло сокращение размеров пособия на 2%, а в депрессивном Майском районе произошло увеличение на 80%. Увеличение размера пособия происходит за счет роста числа месяцев, в течение которых семьи получают пособие.

6. Между ГАСП и пособием на ребенка до 18 лет существует тесная корреляционная связь, те районы, где больше численность получателей ГАСП, имеется большая численность получателей пособия на детей до 18 лет.

7. Анализ институциональных норм для пособий показал, что часть населения получает и АСП и ПД, причем очередность получения пособий имеет значение, т.к. применяются разные правила определения совокупного дохода при определении права на АСП и ПД до 18 лет. Если же мы ставим целью собрать все домохозяйства с детьми в группу детских пособий и максимально сократить группу получателей АСП, то необходимо изменить институциональные условия для выплаты пособий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Закон Республики Казахстан от «О прожиточном минимуме» 16 ноября 1999 года № 474-1.
- 2 Закон Республики Казахстан «О государственных пособиях семьям, имеющим детей» № 63 от 28 июня 2005 года.
- 3 Закон «О государственной адресной социальной помощи», № 246-ІІ ЗРК от 17.07.2001 г., Казахстанская правда, №187 от 21.07.01г.

- 4 Совместный приказ и.о. Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 2 декабря 2005 года № 307/1-п и Председателя Агентства Республики Казахстан по статистике от «Об утверждении Правил расчета величины прожиточного минимума» 5 декабря 2005 года № 194.
- 5 Уровень жизни населения в Республике Казахстан. Статистический сборник. – Астана, 2010. – 184с.
- 6 Уровень жизни населения в Республике Казахстан. Статистический сборник. – Астана, 2009. – 172с.
- 7 Уровень жизни населения в Республике Казахстан. Статистический сборник. – Астана, 2008. – 234с.
- 8 Уровень жизни населения в Республике Казахстан. Статистический сборник. – Астана, 2007. – 212с.
- 9 Уровень жизни населения в Республике Казахстан. Статистический сборник. – Астана, 2006. – 200с.
- 10 Уровень жизни населения в Республике Казахстан. Статистический сборник. – Астана, 2005. – 284с.
- 11 Уровень жизни населения в Республике Казахстан. Статистический сборник. – Астана, 2004. – 376с.
- 12 Уровень жизни населения в Республике Казахстан. Статистический сборник. – Астана, 2003. – 356с.
- 13 Уровень жизни населения в Республике Казахстан. Статистический сборник. – Астана, 2002. – 268с.
- 14 Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (по состоянию на 01.01.11г.), статья 155. – Алматы: Центральный дом бухгалтера, 2010.

ТҮЙІН

Ж.Е. Кайдарова

Инновациялық Еуразия университеті (Павлодар қ.)

Балалары бар отбасылар үшін атаулы әлеуметтік көмектің институционалдық нормаларын жетілдіру

Мақалада жәрдемақы жүйесін оңтайландыру үшін нормативті-құқықтық базасындағы өзгертулер талданады. Аймақ деңгейінде көрсетілетін әлеуметтік көмек жүйесін зерттеу негізінде алушылардың саны қысқартылғаны және мемлекеттік мекенжай әлеуметтік көмектің ұсынысындағы балалар үлесінің өсуі анықталды. Бұл екі себеппен байланысты: халықтың табыс деңгейінің өсуімен және шынайы өмір сүру минимумының ММӘК төлемі үшін статистикалық есептеуінен айырмасы.

***Түйінді сөздер:** тұрғын көмек, мекенжайлы әлеуметтік көмек, мемлекеттік жәрдемақы, институционалдық шарттар.*

RESUME

Zh.E. Kaidarova

Innovative University of Eurasia (Pavlodar)

Improvement of the institutional regularities of address social help for families with children

The article is devoted to the changes in the normative legal base to optimize benefit system. On the basis of social assistance system research there revealed the reduction of recipients and children contingent growth in getting governmental social selective assistance, resulted from the growth of population income level and accumulation of deviation between the real subsistence level and statistically calculated for SASA payments.

***Key words:** housing help, address social help, state benefit institutional conditions.*

УДК 070.19

В.А. Копцева, магистр русского языка и литературы
Инновационный Евразийский университет (г. Павлодар),
И.Ю. Мясников, кандидат филологических наук,
Томский государственный университет (РФ, г. Томск)
E-mail: 83_valentina@mail.ru

*Работа поддержана грантом Российского фонда фундаментальных исследований
№ 12-06-90904-моб_снг_ст

Современные конвергентные процессы в условиях функционирования «новых медиа»

***Аннотация.** В данной статье рассматривается специфика протекания процесса конвергенции в средствах массовой информации.*

***Ключевые слова:** конвергенция, масс-медиа, интернет-журналистика, дигитализация, интерактивность.*