

---

## СТАТЬИ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

*Елена Горина*

### **ТРАНСФОРМАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИИ: НАПРАВЛЕНИЯ И ПРИОРИТЕТЫ**

В статье исследуется процесс трансформации, которую претерпевает система социальной поддержки населения регионального уровня с середины 2010-х гг. в условиях давления бюджетных ограничений и установки федерального центра на оптимизацию. Основные направления и механизмы преобразований за 2014–2017 гг. изучены на основе изменений более чем 400 региональных нормативно-правовых документов, регулирующих назначение и предоставление мер социальной поддержки населения в 21 субъекте Российской Федерации. Отобраны регионы, различающиеся по своим экономическим и демографическим характеристикам и представляющие пять групп по уровню бюджетной обеспеченности и бюджетного долга. Показано, что начиная с 2013–2014 гг. основной тенденцией развития социальной поддержки населения в регионах стало усиление ее селективности за счет введения новых требований и ограничений на «вход», упразднения отдельных мер и категорий получателей. Анализ изменений в разрезе социально-демографических групп населения приводит к выводу о том, что ограничения больше коснулись семей с детьми, особенно многодетных, и отчасти пенсионеров. Приоритетной для региональных властей остается поддержка замещающих семей и семей с детьми-инвалидами: меры, адресованные этим категориям населения, практически не затронуты рестриктивными изменениями. Преобладание изменений, нацеленных на сокращение численности бенефициаров, вместе с другим важным

---

Елена Александровна Горина – к.э.н., старший научный сотрудник, Институт социальной политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия. Электронная почта: egorina@hse.ru

трендом – отказом от индексации социальных выплат – демонстрирует, что принимаемые решения сводятся, прежде всего, к экономии бюджетных средств. Анализ региональных различий выявил регионы с более активной трансформацией институциональных основ сложившейся системы и регионы с более консервативной политикой. Интенсивность и характер преобразований, проводимых в регионах, лишь отчасти обусловлены состоянием их бюджетов, большую роль также играет сложившийся политический контекст.

*Ключевые слова:* социальная поддержка населения, трансформация, регионы России, экономический кризис, законодательство

DOI: 10.17323/727-0634-2019-17-2-163-176

Государственная система социальной защиты населения как общественный институт, призванный предотвращать и компенсировать гражданам последствия реализации социальных рисков, формировалась в несколько этапов. На каждом из них ставились разные задачи: в начале 1990-х гг. – частичная компенсация населению спровоцированных экономическими преобразованиями потерь в уровне благосостояния; в 1996–2005 гг. – крупные институциональные реформы на основе механизмов, адекватных новым экономическим условиям; а начиная с 2006–2007 гг. – активное содействие социально-демографическому развитию страны и рост пенсионного обеспечения (Синявская, Бирюкова 2015: 295–305). Однако в сфере социальной поддержки, обеспечивающей социальную защиту населения наряду с институтами социального страхования и сферой социального обслуживания, оставался неизменным преимущественно категориальный подход к определению получателей помощи, без учета реальной нуждаемости в ней.

С начала 2010-х гг. стержнем нового этапа стал курс на адресность, т.е. переориентация «на предоставление помощи семьям, находящимся за чертой бедности» (Постановление Правительства РФ 2014). Реализация этой задачи целиком отдана на откуп в регионы и муниципалитеты, хотя ее рамки задаются на федеральном уровне. В 2013–2016 гг. федеральными законами закреплен статус обусловленной социальной помощи, установлены новые правила оценки нуждаемости в социальном обслуживании, усилена правомочность органов власти субъектов РФ в применении критериев нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки (МСП). Помимо федеральных законодательных установок, в этот период в большинстве регионов на систему социальной защиты оказывает давление финансовый фактор. Из-за обострившейся в 2013–2014 гг. разбалансированности<sup>1</sup> бюджетов

<sup>1</sup> С 2013 г. дефицитными стали бюджеты более чем в 70 регионах РФ, а их общая долговая нагрузка за 2012–2015 гг. выросла с 1,6 до 2,7 трлн руб. В 2015 г. две трети регионов имели одновременно и дефицит бюджета, и большой государственный долг.

власти все большего числа регионов пытаются сдерживать рост социальных расходов (Зубаревич 2016: 10–11). Соответствующие посылы исходят и от центрального правительства: для экономии средств федерального бюджета в 2015–2016 гг. приостановлена индексация многих социальных выплат, изменен ее порядок, а субъектам РФ предложен примерный план оптимизационных мероприятий для консолидации бюджетных средств (Министерство финансов РФ 2016).

В сложившихся условиях региональные органы власти вынуждены лавировать между требованиями федерального центра, исполнением взятых социальных обязательств, сократившимися бюджетными возможностями и предотвращением роста социальной напряженности. Какие решения принимаются на региональном уровне в поисках оптимального ответа на эти вызовы и как эти решения изменяются во времени? Какие приоритеты проводимой политики они отражают? С чем связаны различия в действиях региональных властей? В поисках ответов на эти вопросы в статье проанализирован процесс трансформации, которую в течение последних лет претерпевает в регионах сфера социальной поддержки населения. В фокусе рассмотрения – основные направления и механизмы ее изменений, их региональные различия, а также последствия для отдельных социально-демографических групп.

### **Социальная защита населения и экономические кризисы**

Кризисные явления в экономике (сокращение реальных доходов населения, рост нестабильности на рынке труда, уменьшение финансовых ресурсов государства) представляют вызовы для системы социальной защиты населения. Межстрановые сравнительные исследования показывают, что социальная защита в этих условиях меняется в зависимости от многих факторов: масштабов государственного участия в реализуемой модели государства благосостояния, интенсивности и продолжительности кризисных явлений, нормативного и институционального наследия (Cook 2010). При этом спектр решений в политике социальной защиты в такие периоды задается двумя принципами. С одной стороны, должна усиливаться алиментарно-компенсационная функция системы, чтобы сглаживать негативные последствия для социально незащищенных слоев и демпфировать социальную напряженность (Айзинова 2009: 501). С другой стороны, именно неблагоприятная экономическая ситуация, проявляющая накопленные противоречия, может служить первоначальным толчком для реализации стратегических институциональных реформ.

Анализ изменений социальной защиты населения в периоды двух последних экономических кризисов в России показывает, что данная развилка пройдена в них по-разному. В 2008–2009 гг. реакция системы ограничена в основном оперативными, общефедеральными мерами: они потребовали

больших финансовых затрат, но позволили поддержать доходы пенсионеров, работников бюджетной сферы, получателей иных социальных трансфертов и замедлить темпы роста безработицы (Айзинова 2010). Лишь в отдельных субъектах приняты некоторые меры в направлении роста адресности социальной поддержки при одновременном повышении порогов «входа» в число ее получателей (Горина 2010: 44). Первые результаты мониторинга за 2014–2015 гг. (Малева 2016) выявили, что в новых экономических условиях регионы проявляют повышенную активность в оптимизации систем МСП. Стратегии их действий разнообразны, но важное место в них занимает пересмотр оснований для предоставления помощи – с категориальных на адресные, т. е. с учетом нуждаемости (Малева и др. 2016; Андреева и др. 2016), а это элемент изменения институциональной основы системы.

### Методика исследования

Приоритеты социальной политики и, в частности, социальной защиты населения, рассматриваются исследователями как минимум в двух ракурсах. Это может быть структурная характеристика состояния системы, изучаемая на основе численности бенефициаров или бюджетных расходов (Туманянц 2011), анализа существующего законодательства и практик его реализации (Баскакова и др. 2013), либо динамическая характеристика политики, отражающая ее желаемый результат в дискуссиях и принимаемых решениях (Гнедаш 2014). Данное исследование выполнено в рамках второго подхода: оно основано на анализе изменений регионального законодательства в сфере социальной поддержки населения в 21 субъекте РФ<sup>1</sup>, различающихся по достигнутому уровню экономического развития, демографическим характеристикам, уровню и динамике денежных доходов населения в кризисный период. По бюджетной обеспеченности (БО) и сбалансированности своих бюджетов эти регионы представляют пять групп (см. рис. 2).

По каждому региону рассмотрено от 10 до 36<sup>2</sup> нормативно-правовых актов (НПА), устанавливающих право разных категорий населения на МСП и регулирующих порядок их назначения (всего – более 400 НПА), во всех редакциях, вступивших в силу с января 2014 г. по октябрь 2017 г. Число редакций одного НПА варьируется от 1 (документ не изменялся) до 10 и более. Изменения выявлялись при попарном последовательном сравнении редакций НПА в справочной правовой системе «КонсультантПлюс. Сводное региональное законодательство». Для целей исследования учитывались

<sup>1</sup> Республики Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Карелия и Татарстан, Алтайский и Пермский края, Вологодская, Волгоградская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курганская, Липецкая, Псковская, Ростовская, Смоленская, Томская и Тюменская области, Ямало-Ненецкий автономный округ и г. Москва

<sup>2</sup> Регионы различаются по степени концентрации нормативной базы социальной поддержки.

и анализировались только изменения норм, регулирующих основные параметры системы МСП: (1) перечень обязательств (введение, отмена или приостановка мер и категорий получателей); (2) условия назначения и предоставления МСП (основания, сроки, форма и периодичность предоставления); (3) размеры МСП (частота и темпы их увеличения).

Изменения в нормативном регулировании МСП (или же их отсутствие, если речь идет о размерах выплат) отражают решения, принимаемые региональными властями. Частотный анализ полученного массива данных проведен в разрезе содержания решений, времени их принятия, групп населения, затронутых изменениями, и регионов с разным состоянием бюджетов. В зависимости от направления потенциального воздействия на численность получателей и объем обязательств изменения разделены на ограничительные, расширительные и нейтральные.

### Тенденции трансформации региональных систем социальной поддержки в 2014–2017 гг.

Во всех рассмотренных субъектах РФ в этот период в нормативную базу социальной поддержки внесены ограничительные изменения. Активность регионов в принятии такого рода решений заметно возросла с 2016 г. (рис. 1), в том числе из-за изменений в федеральном законодательстве. Наиболее заметная тенденция, проявившаяся сразу в 19 регионах, усиление селективности (адресности) мер социальной поддержки.



Рисунок 1. Число субъектов РФ, проводивших изменения в сфере социальной поддержки населения

Это проявляется, во-первых, в том, что вводится оценка нуждаемости на основе критерия доходов при назначении как новых видов помощи, так и ранее действовавших категориальных мер. Так, в 16 регионах с учетом дохода стали предоставляться выплаты для обеспечения детей питанием (Ивановская, Калужская, Смоленская области), различные МСП для многодетных семей, включая региональный материнский капитал (Псковская область, Калмыкия, Башкортостан), компенсация оплаты за детский сад (Костромская, Томская области, Бурятия и еще четыре региона), единовременное пособие при рождении (Липецкая, Смоленская, Курганская области), путевки на отдых и оздоровление (Ивановская область, Карелия), меры поддержки пенсионеров, в том числе региональных ветеранов труда (Смоленская, Волгоградская, Томская области, Пермский край, Татарстан).

Во-вторых, доступ получателей к помощи ограничивается повышением «порогов входа». Например, в Волгоградской области предельный размер дохода, дающий право на получение ежемесячной выплаты (ЕДВ) на третьего или последующего ребенка снижен более чем в 1,5 раза – со среднедушевого дохода по региону (21 тыс. руб.) до 13 тыс. руб., т.е. 1,5 величин прожиточного минимума (ВПМ), а в Пермском крае – сразу почти втрое – с 28 тыс. руб. до 9,5 тыс. руб. (1 ВПМ). Другой пример – в Псковской, Ростовской и Волгоградской областях увеличен стандарт максимальной допустимой доли расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), чтобы сузить круг получателей субсидий.

В-третьих, усложняются процедуры оценки нуждаемости: помимо денежного дохода, вводится оценка имущественного положения семьи, расширяются иные требования к получателям помощи (уважительные причины незанятости трудоспособных членов семьи, регулярные проверки для подтверждения права на получение МСП и др.). Подобные условия в комплексе или по отдельности введены в 12 регионах из 21 (наиболее яркие примеры представляют Волгоградская, Тюменская области, Москва).

В отношении категориальных мер все регионы ввели дополнительные условия, ограничивающие круг их получателей. Как правило, ограничения привязаны к достижению определенного возраста, факту нетрудоспособности, длительности страхового стажа или проживания на территории конкретного субъекта РФ. С 2016 г. ареал распространения подобного рода изменений резко расширился: регионы приводили свое законодательство в соответствие с федеральным, усложняя требования для присвоения звания «Ветеран труда».

Другая тенденция на субфедеральном уровне – сокращение перечня публичных нормативных обязательств через полную отмену или временную приостановку отдельных МСП либо исключение некоторых категорий граждан из числа их получателей. В общей сложности изменения в этом направлении в 2014–2017 гг. отмечены в 16 регионах из 21, причем, как правило, в отношении нескольких мер или категорий. Решения об отмене

обязательств – самые социально чувствительные, поэтому в основном затрагивают меры, небольшие по охвату и бюджетным затратам. Однако есть и примеры отмены широко распространенных льгот и выплат, таких как МСП по оплате проезда на городском общественном транспорте (Вологодская область), региональные пособия при рождении и усыновлении детей (Курганская область) и др. В ряде регионов права на МСП лишены такие категории, как ветераны государственной службы и члены семей носителей льгот (ветеранов труда, сельских специалистов).

Наконец, еще одна тенденция ограничительных изменений – замораживание размеров социальных выплат. В законодательстве одного региона могут сосуществовать четыре режима регулирования размеров во времени: (1) размер выплат изменяется вслед за нормативной величиной, к которой он привязан (например, ПМ или норматив расходов на оплату ЖКУ); (2) установлена норма о ежегодной индексации, ее коэффициент увязывается с прогнозным или фактическим темпом роста индекса потребительских цен либо определяется законом о бюджете субъекта РФ; (3) норма об индексации установлена, но ее периодичность и темпы не указаны и определяются отдельными НПА субъекта РФ; (4) норма об индексации отсутствует (размер выплат изменяется произвольно или остается неизменным). Сдерживать расходы регионам удобнее всего двумя последними режимами: устанавливая «нулевой» коэффициент индексации, можно неопределенно долго сохранять неизменным размер выплат. Этим воспользовались власти Костромской, Вологодской, Курганской областей, Башкортостана, Карелии и иных регионов.

При других режимах замораживание размеров требует специальных решений. Как показал анализ, в половине регионов за 2014–2017 гг. хотя бы для одного крупного обязательства норма о ежегодной индексации была отменена или приостановлена на год и более (Ивановская, Псковская, Волгоградская, Ростовская области, Пермский край) либо устранена ее обязательная привязка к темпам инфляции, что зачастую фактически означает переход к «нулевой» индексации и сохранение прежних размеров выплат (Смоленская, Калужская области, Алтайский край). Решения об индексации в целом слабо связаны с состоянием бюджета субъекта РФ: даже регионы с очень высокой бюджетной обеспеченностью и низкой долговой нагрузкой не склонны наращивать объем своих расходов и отказываются от повышения размеров своих социальных выплат. Кроме того, если введение критериев нуждаемости и других ограничений зачастую вызывает протест и судебные иски со стороны населения или органов прокуратуры, то отказ от индексации для региональных властей – самый простой способ экономии.

Помимо прямого сокращения социальных обязательств, многие регионы (16 из 21) прибегли к оптимизационным изменениям в системе для повышения эффективности ее работы, более нейтральным по отношению к бюджетным расходам. Это интеграция нескольких мер в одну, увеличение периодичности

предоставления, ограничение срока действия обязательств (с возможностью продления), внедрение технологии социального контракта и пр.

Наряду с ограничениями, в рассмотренный период в регионах принимались и решения, увеличивающие объем социальной поддержки для отдельных категорий населения. В 20 из них введены новые (или расширены имеющиеся) МСП, а в 19 расширен круг получателей уже реализуемых МСП. Среди новых мер чаще других встречается компенсация части оплаты взноса за капитальный ремонт для пенсионеров и инвалидов (семь регионов), отдельные меры поддержки медицинских работников и учителей (четыре региона). В трети регионов новые меры адресованы семьям с детьми (семьям с детьми-инвалидами, замещающим семьям и др.). Круг получателей действующих мер увеличивался во многих регионах, но их категории немногочисленны. В основном это усыновители, получившие право на ЕДВ на третьего ребенка, лица, потерявшие обоих родителей в период обучения, приравненные в правах на социальное обеспечение к детям-сиротам, лица, имеющие почетные звания, а также многодетные семьи, получившие новые возможности по использованию средств регионального материнского капитала вслед за изменениями в федеральном законодательстве.

### **Региональные различия трансформации**

Активность региональных властей в проведении описанных изменений в сфере социальной поддержки существенно различается по субъектам РФ. Хотя ограничительные и расширительные изменения были инициированы почти везде, регионов с кардинальными переменами не так много. Среди них есть субъекты РФ, где эти решения продиктованы объективной необходимостью сдерживания бюджетных расходов (высокая долговая нагрузка бюджета, требования Минфина по оздоровлению региональных финансов). Из рассмотренных регионов это Ивановская, Смоленская, Псковская, Волгоградская и Костромская области (рис. 2). В других регионах с относительно большим числом изменений, таких как Пермский край, Башкортостан, Липецкая, Томская и Тюменская области, нет острых бюджетных проблем. Можно предположить, что здесь трансформация институциональных основ сложившейся системы обусловлена, скорее, приоритетами региональных властей. Наиболее яркие примеры интенсивной, но при этом сбалансированной трансформации представляют Волгоградская, Липецкая области и Пермский край.

В то же время отнюдь не все регионы, даже с повышенной долговой нагрузкой и пониженной бюджетной обеспеченностью, проводят заметные преобразования в сфере социальной поддержки, в том числе по усилению ее селективности. Более пассивной стратегии придерживаются как регионы, где принципы адресности достаточно широко применялись и до 2014 г. (Карелия, Вологодская область), так и регионы с более консервативным

подходом, где критерии нуждаемости пока используются мало (Алтайский край, Курганская область, Бурятия и Калмыкия, г. Москва). Основным инструментом для снижения прироста расходов здесь служит отказ от индексации выплат в течение ряда лет.



Рисунок 2. Количество изменений НПА разной направленности по субъектам РФ (сгруппированы по уровню бюджетной обеспеченности и бюджетного долга)

### Изменения как маркер приоритетов в сфере социальной поддержки

По тому, какие решения принимались в сложный экономический период, можно судить о приоритетах системы социальной поддержки на региональном уровне в отношении различных групп населения. Проведенный анализ показал, что основные риски, связанные с трансформацией региональных систем социальной поддержки, обращены на семьи с детьми: именно в их отношении активнее всего используются все способы усиления адресных принципов (рис. 3). Этот тренд сформировался еще на начальном этапе (Малева и др. 2016), а с 2016 г. стал еще более выраженным. Всего за 2014–2017 гг. две трети рассмотренных регионов ввели критерии нуждаемости для назначения мер, адресованных семьям с детьми.

Под наибольшие ограничения попали многодетные семьи: более чем в половине рассмотренных субъектов для них установлены критерии нуждаемости, снижен порог дохода, позволяющего претендовать на МСП, заморожены или даже уменьшены размеры выплат, либо введены другие ограничения. Эта тенденция идет вразрез с ключевым приоритетом демогра-

фической политики – стимулированием рождаемости, особенно если порог нуждаемости приравнивается к черте абсолютной бедности. Реализация таких решений сворачивает стимулирующие меры и меры, нацеленные на развитие, до предоставления пособий на уровне физического выживания семей с детьми.

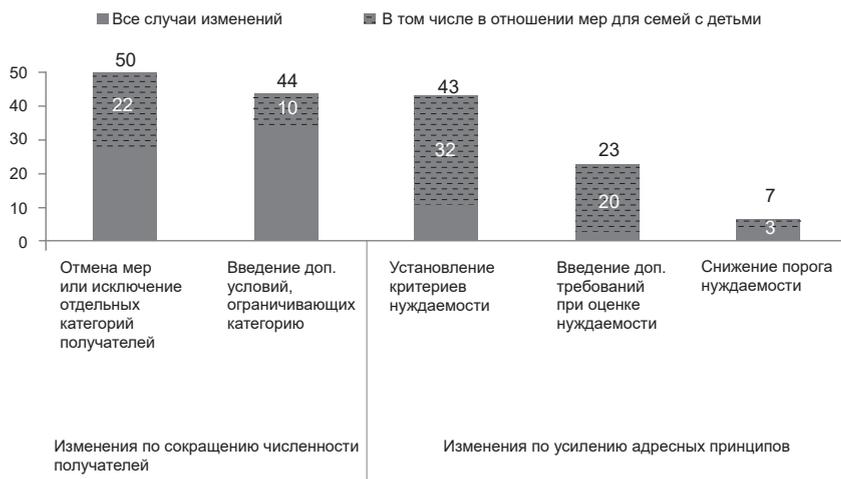


Рисунок 3. Количество изменений НПА, нацеленных на сокращение численности получателей мер

В то же время очевидный приоритет в большинстве регионов составляет поддержка замещающих семей. В условиях общего тренда на сокращение социальных обязательств они находятся в привилегированном положении: их МСП отменялись очень редко, зато вводились дополнительные (в частности, высокие единовременные выплаты при семейном устройстве). В отдельных регионах выплаты усыновителям и приемным семьям увеличивались даже при отсутствии индексации других пособий. Социальная поддержка замещающих семей – это элемент политики деинституционализации устройства детей, лишенных родительского попечения, переход в этом сегменте к оценке нуждаемости на основе уровня доходов противоречил бы ее целям. Еще одна группа, которую ограничения затронули в наименьшей степени, – это семьи с детьми-инвалидами. В семи регионах поддержка этой категории расширена (увеличены пособия, введены новые меры) и только в одном – уменьшена.

В отношении других бенефициаров (категории, имеющие особые заслуги, пенсионеры, сельские специалисты) баланс в целом сложился в сторону ограничительных изменений. Почти в каждом регионе для тех или иных категорий региональных льготников в 2014–2017 гг. вводились

критерии нуждаемости или иные дополнительные ограничения, отменялись отдельные меры или право некоторых категорий на их получение. Наиболее распространенной практикой, помимо ужесточения требований к присвоению звания «Ветеран труда», стало замораживание размеров выплат. Только Смоленская область, Пермский край и Татарстан ежегодно индексировали размер ЕДВ ветеранам труда, труженикам тыла и жертвам политических репрессий. В остальных регионах, отказавшихся от индексации, накопленная за три года потребительская инфляция на треть уменьшила реальное содержание выплат.

### **Заключение**

Основные направления изменений в социальной поддержке населения на региональном уровне формируются под влиянием федеральной политики и бюджетных ограничений, усилившихся в период экономического кризиса. Ключевым трендом преобразований на современном этапе стал рост селективности системы социальной поддержки, особенно в 2016–2017 гг., за счет усиления требований и ограничений на «вход», упразднения отдельных мер и категорий получателей. Это отвечает предписанной переориентации на малоимущее население, но из-за «плавающих» границ нуждаемости в эту категорию попадают семьи с очень разным уровнем материального благосостояния. Оптимизационные решения, как правило, сводятся к экономии бюджетных средств: случаи существенного повышения размера выплат, предназначенных наиболее нуждающимся категориям получателей, крайне редки в отличие от случаев отказа от индексации. В целом эти ограничительные изменения больше затронули семьи с детьми, особенно многодетные, и отчасти пенсионеров из числа тех категорий, которые устанавливаются самими регионами. Приоритетна для региональных властей поддержка замещающих семей и семей с детьми-инвалидами.

По интенсивности и направлению изменений в сфере социальной поддержки выделяются регионы с более «реформаторской» и с более консервативной политикой. Однако характер политики лишь в отдельных регионах можно увязать с состоянием их бюджетов; принимаемые решения, по-видимому, также во многом зависят от политического контекста региона: приоритетов региональных властей и устойчивости их позиций, взаимодействия с надзорными органами, ожидаемой реакции со стороны населения. Значимость этих факторов требует более детального изучения.

Институциональная трансформация, которую претерпевает российская система социальной защиты населения с середины 2010-х гг., не столь стремительна, как предыдущая реформа разграничения полномочий и монетизации льгот. Однако не менее значимо ее влияние на конфигурацию всей системы, ее принципы и приоритеты. В ближайшие годы будет важно оценить, какие эффекты она произвела в части бюджетных расходов, охвата нужда-

ющегося в поддержке населения, эффективности мер социальной поддержки. Для дальнейших исследований интересен и ее социальный аспект: как реагирует население на сжатие сферы социальной поддержки, и почему в одних регионах нововведения вызывают открытый протест, а в других – реализуются спокойно и относительно безболезненно для властей.

## Выражения признательности

Исследование осуществлено в рамках проекта «Анализ социально-экономического неравенства и перераспределительной политики, оценка уровня и качества жизни различных социальных групп и исследование факторов здорового и активного долголетия» Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2017 г.

## Список источников

- Айзинова И. (2009) Социальная защита населения в периоды экономического роста и спада. *Научные труды ИИП РАН*, (7): 482–508.
- Айзинова И. (2010) Антикризисные меры социальной защиты населения. *Проблемы прогнозирования*, 3 (120): 93–114.
- Андреева Е., Бычков Д., Феоктистова О. (2016) Региональные подходы к оптимизации системы мер социальной поддержки. *Финансовый журнал*, (5): 25–36.
- Баскакова М., Соболева И., Токсанбаева М. (2013) Бедность среди семей с детьми в Москве: зоны уязвимости и приоритеты городской социальной политики. *Журнал НЭА*, 2 (18): 164–171.
- Гнедаш А. (2014) Модернизация государственной семейной политики в современной России: (экстра)ординарный поворот к пронатализму. В: Шмидт, Е. Ярская-Смирнова, Ж. Чернова (ред.) *Политика семьи и детства в постсоциализме*. М.: Вариант: 169–183.
- Горина Е. (2010) Политика регионов в сфере социальной защиты: институциональные изменения. Н. Ю. Лапина (ред.) *Россия: региональная власть в условиях экономического кризиса*. М.: ИНИОН РАН: 31–44.
- Зубаревич Н. (2016) Социальная география российского кризиса. *Общественные науки и современность*, (5): 5–18.
- Малева Т. (ред.) (2016) *2014–2015 годы: экономический кризис – социальное измерение*. М.: Дело.
- Малева Т., Гришина Е., Цацура Е. (2016) Региональные системы социальной защиты: как и зачем вводится адресность. Регион: *Экономика и социология*, 4 (92): 153–175.
- Министерство финансов РФ (2016) Типовой план мероприятий по консолидации бюджетных средств субъектов Российской Федерации в целях оздоровления государственных финансов регионов. Доступно по ссылке: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=115890](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=115890) (дата обращения: 7 июля 2017).
- Постановление Правительства РФ (2014) *Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»* № 296 от 15 апреля 2014 г.
- Синявская О., Бирюкова С. (2015) Социальная защита и реформа пенсионной системы. Я. Кузьминов, Л. Овчарова, Л. Якобсон (ред.) *Социальная политика в России: долгосрочные тенденции и изменения последних лет*. М.: Изд. дом ВШЭ: 290–341.
- Туманянц К. (2011) Социальная политика в Российской Федерации: необходима смена приоритетов. *Финансы и кредит*, (15): 38–45.
- Cook L. (2010) Emerging Welfare States: Eastern Europe and Russia. In: F. Castles, S. Leibfreid, H. Obinger, C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press: 671–686.

*Elena Gorina*

## **THE TRANSFORMATION OF SOCIAL ASSISTANCE POLICIES IN THE RUSSIAN REGIONS: TRENDS AND PRIORITIES**

The article examines the main dimensions of regional social assistance programmes and their current transformations. The analysis covers the Russian regions since the mid-2010s in the context of budget constraints and federal legislative incentives. The study includes twenty-one regions different in their economic and demographic conditions, as well as their budget capacity and levels of debt. The analysis is based on data on changes in regional-level social assistance policy from January 2014 to October 2017. This database is comprised of over 400 regional regulatory acts in this field. It is argued that, for this period, social assistance programmes tend to become more selective and targeting through the implementation of increased requirements and restrictions, as well as through the abolition of some welfare benefits and beneficiaries' categories. These transformations disadvantage families with children most of all, especially those with many children. Pensioners are also negatively affected in this regard. At the same time social assistance of families with disabled children and couples who adopt is still of high priority on the regional level. Alongside changes aimed at reducing the number of beneficiaries, in half of the regions the public authorities have withdrawn the annual upward adjustments of welfare payments in line with inflation. Although some expansive decisions accompany the restrictive ones in most cases, they are of less importance for the beneficiaries. The budget conditions of a given region only partly determine the intensity of institutional transformation. For example, the prevalence of a more conservative social assistance agenda is also a factor in institutional transformation. Thus, differences in the political specifics for each region also account for varying social welfare trends and priorities.

*Keywords:* social assistance, transformation, Russian regions, economic crisis, legislation

DOI: 10.17323/727-0634-2019-17-2-163-176

### **References**

- Andreeva E., Bychkov D., Feoktistova O. (2016) Regional'nye podkhody k optimizatsii sistemy mer sotsial'noy podderzhki [Regional Approaches to Optimization of Sub-federal Systems of Social Support Benefits in Russia]. *Finansovyy zhurnal* [Financial Journal], (5): 25–36.
- Ayzinova I. (2009) Sotsial'naya zashchita naseleniya v periody ekonomicheskogo rosta i spada [Social Protection During Economic Growth and Decrease Periods]. *Nauchnye trudy INP RAN* [Scientific Articles – IEF RAS], (7): 482–508.

Elena A. Gorina – Kandidat Nauk (PhD) in Economics, Senior Researcher, Institute for Social Policy, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation. Email: egorina@hse.ru

- Ayzinova I. (2010) Antikrizisnye mery sotsial'noy zashchity naseleniya [Anti-crisis Social Protection Measures]. *Problemy prognozirovaniya* [Problems of Forecasting], 3 (120): 93–114.
- Baskakova M., Soboleva I., Toksanbaeva M. (2013) Bednost' sredi semey s det'mi v Moskve: zony uyazvimosti i priorityety gorodskoy sotsial'noy politiki [Poverty of Families with Children in Moscow: Vulnerability and Priorities of the City's Social Policy]. *Zhurnal NEA* [Journal of NEA], 2 (18): 164–171.
- Cook L. (2010) Emerging Welfare States: Eastern Europe and Russia. In: F. Castles, S. Leibfreid, H. Obinger, C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press: 671–686.
- Gnedash A. (2014) Modernizatsiya gosudarstvennoy semeynoy politiki v sovremennoy Rossii: (ekstra)ordynarnyy povorot k pronatalizmu [State Family Policy Modernization in Contemporary Russia: (Extra)ordinary Turn to Pronatalism]. In: V. Shmidt, E. Yarskaya-Smirnova, Zh. Chernova (eds.) *Politika sem'i i detstva v postsotsializme* [Family and Childhood Policies in Post-Socialism]. Moscow: Variant: 169–183.
- Gorina E. (2010) Politika regionov v sfere sotsial'noy zashchity: institutsional'nye izmeneniya [Regional Social Protection Policies: Institutional Changes]. In: N. Y. Lapina (ed.) *Rossiya: regional'naya vlast' v usloviyakh ekonomicheskogo krizisa* [Russia: Regional Authorities in Conditions of the Economic Crisis]. Moscow: INION RAN: 31–44.
- Maleva T. (ed.) (2016) *2014–2015 gody: ekonomicheskyy krizis – sotsial'noe izmerenie* [2014–2015: Economic Crisis in the Social Dimension]. Moscow: Delo.
- Maleva T., Grishina E., Tsatsura E. (2016) Regional'nye sistemy sotsial'noy zashchity: kak i zachem vvoditsya adresnost' [Means-testing in Regional Systems of Social Assistance: How and What for?]. *Region: Ekonomika i sotsiologiya* [Regional Research of Russia], 4 (92): 153–175.
- Ministry of Finance of the Russian Federation (2016) *Tipovoy plan meropriyatiy po konsolidatsii byudzhetykh sredstv sub"ektov Rossiyskoy Federatsii v tselyakh ozdorovleniya gosudarstvennykh finansov regionov* [Exemplary Action Plan for Sub-national Budgets' Consolidation in Order to Recovery of the Regional Public Finance]. Available at: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=115890](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=115890) (accessed 7 July 2017).
- Russian Federation Governmental Act (2014) *Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii 'Sotsial'naya podderzhka grazhdan'* [On the Approval of the State Program of the Russian Federation 'Social Support of Russian Population'] N296 from 15 April 2014.
- Sinyavskaya O., Biryukova S. (2015) Sotsial'naya zashchita i reforma pensionnoy sistemy [Social Protection and Pension System Reform]. In: Y. Kuz'minov, L. Ovcharova, L. Yakobson (eds.) *Sotsial'naya politika v Rossii: dolgosrochnye tendentsii i izmeneniya poslednikh let* [Social Policy in Russia: Long-term Trends and Last Changes]. Moscow: HSE: 290–341.
- Tumanyants K. (2011) Sotsial'naya politika v Rossiyskoy Federatsii: neobkhodima smena priorityetov [Social Policy in Russia: Priorities Need to be Changed]. *Finansy i kredit* [Finance and Credit], (15): 38–45.
- Zubarevich N. (2016) Sotsial'naya geografiya rossiyskogo krizisa [Social Geography of the Russian Crisis]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Contemporary World], (5): 5–18.