

РАЗЛИЧИЯ ПОДХОДОВ К ОКАЗАНИЮ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО КОНТРАКТА

Прокофьева Л.М., ведущий научный сотрудник ИСЭПН РАН

(Материал подготовлен в рамках проекта Минздравсоцразвития РФ «Разработка рекомендаций по внедрению системы социальных контрактов при оказании адресной социальной помощи малоимущим гражданам» (Госконтракт № К-13-НИР/18, ИСЭПН 2009 год). Руководитель проекта – Прокофьева Л.М.; участники проекта: Корчагина И.И., Мигранова Л.А., Овчарова Л.Н., Попова Д.О., Попова Р.И., Токсанбаева М.С.)

Введение

Зрелость и эффективность государственной системы социальной защиты населения определяется отношением государства и общества к самым слабым и незащищенным гражданам. Социальное государство, которым согласно статье 7 Конституции является Российская Федерация, призвано осуществлять «государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивать систему социальных служб, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

Проведенные в стране социально-экономические реформы, в результате которых был осуществлен переход к рыночным отношениям, сопровождались колоссальным ростом численности социально уязвимых групп населения, не имеющих возможности самостоятельно обеспечить себе приемлемый уровень жизни, что привело к необходимости введения дополнительных мер в оказании государственной социальной помощи и расширения контингента лиц, имеющих право на её получение.

Принципиальные изменения в предоставлении государственной социальной помощи населению внёс Федеральный закон РФ от 17 июля 1999 года N178-ФЗ «О государственной социальной помощи», который установил правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, «которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже прожиточного минимума» (ст. 7).

Основной целью оказания государственной социальной помощи является "поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан", среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, на основе принципов адресности предоставления социальной поддержки нуждающимся гражданам. Достижение этой цели, как предполагалось, должно было снизить уровень социально-экономического неравенства, повысить доходы населения и эффективность использования бюджетных средств.

Основываясь на федеральном законе, субъекты Российской Федерации принимали региональные нормативные правовые акты (или вносили изменения в действующие) о предоставлении государственной социальной помощи населению за счёт средств бюджета субъекта Федерации, в которых устанавливали круг лиц, имеющих право на получение государственной помощи, условия предоставления, формы и размеры социальной помощи исходя из финансовых возможностей субъекта Федерации.

Следует отметить, что ещё до принятия федерального закона оказание социальной помощи малообеспеченным слоям и группам населения входило в компетенцию региональных органов власти и финансировалось за счёт средств бюджета субъектов

Российской Федерации. Поэтому большинство регионов вырабатывало собственные подходы к оказанию социальной помощи населению, а некоторые из них даже разрабатывали методики оценки нуждаемости граждан в социальной помощи.

Существующие программы оказания адресной социальной помощи направлены на поддержание нуждающихся семей в основном путем адресных выплат в виде пособий. Эта важная компонента социальной политики, но не достаточная с точки зрения помощи семье в поиске выхода из трудной жизненной ситуации, в активизации адаптивных способностей взрослых членов семьи. Это усиливает необходимость в повышении эффективности региональных программ адресной социальной помощи населению путем перехода на качественно иные принципы ее предоставления, предполагающие активное участие семьи в решении своих проблем.

В «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» (Распоряжение Правительства РФ № 1663-р от 17.11.2008г.) поставлена задача повышения эффективности выплат социальных пособий путем внедрения системы социальных контрактов при предоставлении адресной помощи бедным (раздел 6 «Создание условий для стабильного роста доходов населения», стр. 13). В Плане подготовки нормативно-правовых актов по реализации в 2009-2010 годах Основных направлений деятельности Правительства (Распоряжение Правительства РФ №1996-р от 25.12.2008г.) в 2010 году в Государственную Думу должны быть внесены соответствующие предложения: Минздравсоцразвития РФ и исполнительные власти субъектов РФ должны подготовить нормативный правовой акт «Внедрение системы социальных контрактов при предоставлении адресной помощи бедным».

Экономический кризис не снизил актуальность перехода к новой системе оказания адресной помощи. В «Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год» (30 декабря 2009г.) включена работа по внедрению системы социальных контрактов, что потребует «разработки соответствующей нормативной правовой базы, перестройки деятельности органов социальной защиты населения на региональном и муниципальном уровнях» (п.2.1).

Адресная социальная поддержка должна базироваться на двух основных принципах:

- как можно более точного определения реальной нуждаемости семей и одиноко проживающих граждан, для чего необходима как можно более точная оценка их материальной обеспеченности, а также контроль со стороны органов социальной защиты за ее изменением; российский и мировой опыт накопил достаточно богатый практический и методический материал по ведению контроля за изменением ситуации в семье с целью не допустить получения помощи лицами, не имеющими на это право;
- размер и условия предоставления адресной социальной помощи не должны провоцировать иждивенческие настроения, особенно в семьях, где есть трудоспособные члены семьи.

Опыт работы по социальной адаптации бедного населения в форме системы социального контракта существует уже в некоторых регионах России, где организация взаимодействия с семьей для ее привлечения к активной деятельности по самообеспечению вводилась в последние 10 лет. Во многих случаях примером послужил опыт зарубежных стран, где подобные системы функционируют уже несколько десятилетий. Основная задача всех подобных программ заключается в социальной адаптации семей, организации помощи им на качественно ином уровне: не только материально поддержать в трудный период жизни, но и помочь найти свое место в обществе и в трудовой сфере.

Это новое направление социальной политики требует значительной функциональной и структурной перестройки деятельности службы социальной защиты на региональном и муниципальном уровнях, усиления практики координации работы различных социальных ведомств при предоставлении адресной поддержки малоимущим.

Работа региональных служб социальной защиты показывает, что расширение использования системы социального контракта, введение подобной системы во всех регионах России, требует дополнительной методической и организационной проработки.

Для понимания масштабов необходимых изменений важно понимать существующие различия в подходах к оказанию адресной социальной помощи в субъектах Российской Федерации.

Существующие адресные программы поддержки бедного населения в регионах Российской Федерации.

Контент-анализ законодательства субъектов Российской Федерации по адресной социальной помощи.

С переходом экономики страны на рыночные отношения в начале 90-х годов прошлого столетия оказание государственной социальной помощи малообеспеченным слоям населения (малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам) в соответствии с российским законодательством является мандатом субъектов Российской Федерации и муниципальных органов власти и финансируется за счёт средств соответствующих бюджетов. Государственная социальная помощь, предоставляемая гражданам с учётом душевого дохода, в практике социальной защиты получила название *адресная социальная помощь*.

Процесс законотворчества особенно активизировался после принятия Правительством РФ ряда законов, направленных на реформирование межбюджетных отношений: Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон РФ от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»; Федеральный закон РФ № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Таким образом, в 2005г. было начато масштабное перераспределение бюджетных полномочий, в том числе в сфере реализации социальной политики и социальной поддержки населения. В отношении социальной поддержки населения данные законы предусматривали следующие реформы: (1) монетизацию льгот и разделение мандатов по их финансированию между федеральным и региональными бюджетами. На региональный уровень были переданы обязательства государства по социальной поддержке ветеранов труда и военной службы, тружеников тыла и лиц реабилитированных и пострадавших от политических репрессий; (2) передачу полномочий по выплате ежемесячного пособия на детей на региональный уровень; (3) административную реформу социальной защиты, в соответствии с которой социальные объекты переданы с муниципального уровня на региональный и (4) установление единого порядка предоставления жилищных субсидий. В целом эти изменения привели к тому, что социальная политика стала важной статьёй расходов консолидированных региональных бюджетов.

Это требовало внесения соответствующих изменений в нормативную базу субъектов Федерации по оказанию государственной социальной поддержки населению за счёт собственных бюджетных средств. Поэтому в большинстве регионов были отменены

ранее действовавшие в этой сфере деятельности нормативные документы и принимались новые. В результате этого в настоящее время в региональном законодательстве нормативные правовые документы по оказанию государственной социальной помощи населению, принятые ранее 2004 года, являются редким исключением.

Нормативная правовая база оказания государственной социальной помощи в субъектах Российской Федерации.

В 2009 году регулирование отношений по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам в субъектах Российской Федерации осуществляется следующим образом: в 24-х регионах действуют законы *о государственной социальной помощи* населению, в том числе в 4-х из них приняты постановления о дополнительных мерах социальной поддержки малоимущих граждан; в 14-ти регионах – законы *о государственной социальной поддержке отдельных категории граждан*, в число которых входят и малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане (в 2-х из них так же имеются нормативные акты в виде постановлений и распоряжений, по которым предоставляется дополнительная помощь отдельным категориям малоимущих граждан). В Воронежской, Тамбовской, Архангельской (в том числе Ненецкий АО) и Псковской областях, в Республике Адыгея и Татарстан, Тюменской, Кемеровской, Амурской областях отношения по предоставлению адресной социальной помощи регулируются сразу *двумя выше перечисленными законами* и постановлениями. В Камчатской области действует Закон «О государственном ежемесячном социальном пособии малообеспеченным гражданам и их семьям» от 20 ноября 1996 года № 60 (в последней редакции от 17.12.2008 № 190). В Алтайском крае - Закон «О социальном пособии отдельным категориям малообеспеченных граждан, имеющих детей» от 26 декабря 1995 года № 33-зс (в последней редакции от 03.12.2008 № 127-зс)

В Белгородской, Ярославской, Омской областях меры социальной защиты населения прописаны, в так называемом, *Кодексе*, который имеет силу закона. В Республике Северная Осетия-Алания, Калининградской и Астраханской областях, а также Хабаровском крае и Сахалинской области таким нормативным документом является *Программа*. В Москве тоже принимается Комплексная Программа мер социальной защиты жителей города Москвы сроком на 3 года, в которой устанавливаются размеры социальных выплат на соответствующий период, регламентируемых законодательством Москвы, и предусматриваются дополнительные меры по социальной защите москвичей, которые не прописаны ни в каких других нормативных правовых документах. Как и в выше перечисленных субъектах Российской Федерации, эта программа имеет статус закона. Аналогичная программа разрабатывается и в Санкт-Петербурге.

Почти у трети субъектов Федерации адресная социальная помощь предоставляется в соответствии с постановлениями, распоряжениями и приказами региональной Администрации.

В таких субъектах Федерации, как город Москва и город Санкт-Петербург, Смоленская область и Республика Дагестан, нет нормативного правового акта (закона, постановления, распоряжения или указа), который регулировал бы правоотношения по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам. Социальная поддержка населению, а точнее отдельным категориям граждан, оказывается без учёта материального положения семей (домохозяйств), в которых они проживают. Исключение составляет социальная помощь в виде детских пособий и субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг, которая предоставляется с учётом доходов семьи/ одиноко проживающего гражданина. Следует отметить, что две столицы отличаются количеством принятых нормативных актов по оказанию социальной поддержки отдельным категориям населения. Так, например, в

Москве эта сфера деятельности регулируется 7 законами, Комплексной Программой мер социальной защиты жителей города Москвы, постановлениями Правительства Москвы и распоряжениями Мэра Москвы.

Право на получение государственной социальной помощи. В нормативных правовых актах подавляющего большинства субъектов Российской Федерации право на получение государственной социальной помощи формулируется в основном по аналогии с Федеральным законом № 178-ФЗ, где указано, что «получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации» (ст. 7).

Однако в ряде регионов при определении права и размеров предоставляемой помощи используются не среднедушевой доход семьи (доход одиноко проживающего гражданина) и величина прожиточного минимума в среднем на душу, а суммарный доход членов семьи и величина прожиточного минимума семьи/одиноко проживающего гражданина. В этом случае определение права на получение адресной социальной помощи в нормативных документах записано в примерно следующей формулировке - ***Право на получение государственной (адресной) социальной помощи имеют малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, суммарный доход членов семьи которых по независящим от них причинам ниже величины прожиточного минимума семьи/одиноко проживающего гражданина, установленного в... (название региона) на дату подачи заявления.***

Такая формулировка права на получение адресной социальной помощи более точно учитывает социально-демографический состав малоимущей семьи при определении права и соответственно размера оказываемой социальной помощи. Она используется в нормативных актах Тульской, Архангельской, Ленинградской областей, в республиках Карелия, Удмуртия, и Тыва, в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, Камчатском крае и в других регионах.

Вместе с тем некоторые субъекты Российской Федерации устанавливают собственный критерий оценки нуждаемости семей в социальной помощи. Так, например, на территории Республики Коми действует гарантированный душевой денежный доход («размер денежного дохода, гарантируемого государством каждому гражданину»), который устанавливается на текущий год республиканским законом. В Законе Хабаровского края записано, что «малоимущие граждане и малоимущие семьи имеют право на ежемесячное пособие, если среднедушевой доход не превышает 75% величины среднедушевого прожиточного минимума, установленного на территории края». В Республике Тыва Закон «О государственной социальной помощи отдельным категориям граждан» устанавливает право на получение помощи в первую очередь для «крайне» бедных одиноких граждан, многодетных и неполных семей «с общим уровнем доходов ниже 50% величины официального республиканского дифференцированного прожиточного минимума». В Кабардино-Балкарской Республике таким критерием нуждаемости в социальной помощи является минимальная заработная плата, в Чеченской Республике - третья часть минимальной заработной платы. Из приведенных примеров видно, что чем больше масштабы распространения бедности в регионе, тем ниже критерий - из бедных выбирают самых бедных.

В последние годы в нормативных правовых документах регионов при установлении права на получение государственной социальной помощи используется такое понятие как «трудная жизненная ситуация». В федеральном законодательстве это понятие не определено. Поэтому в региональных нормативных актах наблюдается различное толкование этой ситуации. В целом ряде регионов государственная социальная помощь в связи с трудной жизненной ситуацией предоставляется в виде единовременной выплаты (материальной помощи) не зависимо от доходов (Воронежская

область, Липецкая область, Тамбовская область, Тверская область, Республика Карелия, Ставропольский край и др.). И, наоборот, помощь оказывается малоимущим гражданам и семьям только при условии трудной жизненной ситуации (Ивановская область, Смоленская область, Владимирская область, Мурманская область, Республика Дагестан и др.). Существует и третий подход – малоимущие семьи и граждане, оказавшиеся в этой ситуации, рассматриваются как отдельная категория в перечне получателей государственной социальной помощи (Новгородская область, Ленинградская область, Республика Калмыкия и др.).

Несколько примеров определения трудной жизненной ситуации:

Владимирская область – Закон «О социальной поддержке граждан и социальном обслуживании отдельных категорий граждан во Владимирской области» от 2. 10.2007 г. N 120-ОЗ Посл.ред. от 10.11.2008 N 180-ОЗ - *«Под трудной жизненной ситуацией понимается ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию, болезнь, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно».*

Для малоимущих семей и одиноко проживающих граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, этот закон дает другое определение трудной жизненной ситуации: *«Трудной жизненной ситуацией ...признаются случаи получения материального ущерба от пожара или стихийного бедствия, необходимости неотложной оплаты медицинских услуг и иные подобные случаи».*

Рязанская область – Постановление Правительства Рязанской области от 24 января 2006 г. №77 «Об оказании адресной материальной помощи гражданам (семьям), находящимся в трудной жизненной ситуации или в связи с чрезвычайными обстоятельствами» Посл. ред. от 13.11.2008 N 302 - *«трудная жизненная ситуация - ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина в связи с малообеспеченностью, неспособностью к самообслуживанию, болезнью, иной ситуацией, которую он не может преодолеть самостоятельно;*

чрезвычайные обстоятельства - обстоятельства, повлекшие за собой значительный материальный ущерб гражданину (семье) в результате опасного природного явления, пожара, стихийного или иного бедствия».

В этом Постановлении понятие *«чрезвычайные обстоятельства»* совпадает с понятием экстремальная ситуация, которое даётся в законодательных актах других субъектов Федерации.

Орловская область - Постановление Коллегии Орловской области от 6 февраля 2009г. « О размере государственной социальной помощи малоимущим гражданам Орловской области в 2009 году» *«пожар жилого помещения»* относится к экстремальной ситуации.

Тамбовская область - Постановление Администрации Тамбовской области от 17.07.1996 г. № 433 «Об основаниях и порядке предоставления материальной помощи гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации» - *«Лица, попавшие в трудные, экстремальные жизненные ситуации: погорельцы; беженцы; безработные; бездомные; продолжительная болезнь; трудности материально-бытового характера в неполных или многодетных семьях; стихийное или экологическое бедствие и другие ситуации, из которых они не могут выйти самостоятельно, используя все имеющиеся в их распоряжении возможности и средства».* В этом Постановлении не проводится разграничения между трудной жизненной ситуацией и экстремальной ситуацией. Согласно этому документу единовременная материальная помощь предоставляется на основе акта материально-бытовых условий заявителя, составленного учреждением социальной защиты населения, и справок о составе семьи и доходах членов семьи. Прямого указания, что она назначается малоимущим гражданам в документе нет.

Ленинградская область – Постановление Правительства Ленинградской области от 18.10.2006 г. № 291. Посл. ред. В ред. от 29.10.2008 N 333 «Об утверждении порядка назначения и выплаты государственной социальной помощи отдельным категориям получателей из числа малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан в Ленинградской области и установлении категорий получателей государственной социальной помощи» определяет получателей государственной социальной помощи как: *«постоянно проживающие на территории Ленинградской области малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане (которые по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума на душу населения, установленной в Ленинградской области), находящиеся в трудной жизненной ситуации:*

пожар, наводнение или иное стихийное бедствие, которое причинило существенный материальный ущерб заявителю;

тяжелое заболевание члена семьи, которое по заключению медицинских учреждений привело к необходимости использования дорогостоящих видов медицинских услуг по жизненным показаниям, необходимости применения дорогостоящих лекарственных препаратов;

другие ситуации, объективно нарушающие жизнедеятельность гражданина, которые он не может преодолеть самостоятельно (инвалидность, неспособность к самообслуживанию (в связи с преклонным возрастом, болезнью, безнадзорность, отсутствие определенного места жительства)».

В законодательстве Ленинградской области «пожар, наводнение или иное стихийное бедствие» включаются в перечень причин трудной жизненной ситуации, дающих право на получение единовременного пособия.

В Законе **города Москвы** от 09.07.2008 года № 34 « О социальном обслуживании населения города Москвы» даётся определение трудной жизненной ситуации как « *совокупность факторов и условий, объективно нарушающих нормальную жизнедеятельность, действие которых гражданин или семья не может преодолеть самостоятельно (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с пожилым возрастом, болезнью, одиночеством, малообеспеченность, беспризорность несовершеннолетних, отсутствие определённого места жительства, другие факторы и условия*».

Примеров можно привести много. **Главный вывод** – **ни один из них не годится для определения права на получение адресной социальной помощи на условиях социального контракта.** В данном случае трудная жизненная ситуация может трактоваться как ситуация, связанная с низкими доходами (малообеспеченностью).

Категории получателей государственной социальной помощи. Контент-анализ нормативных правовых актов (законов, постановлений исполнительной и законодательной власти) субъектов Российской Федерации по оказанию государственной социальной помощи населению за счёт средств региональных бюджетов показывает, что в настоящее время существует три различных подхода к оказанию государственной социальной помощи и к оценке нуждаемости населения в социальной поддержке:

1) категориальный – на основе анализа данных статистики определяются категории социально слабо защищённых граждан и семей и только им даётся право на получение государственной социальной помощи без обязательного предоставления информации о доходах семьи;

2) адресный - право на государственную социальную помощь имеют только малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте Федерации

3) адресно-категориальный - среди малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума, установленного в субъекте Федерации выделяются отдельные категории семей и

граждан, которые имеют исключительное или первоочередное право на получение государственной социальной помощи.

Каждый из трёх подходов имеет как положительные, так и определённые отрицательные стороны. Так, например, при использовании категориального и адресно-категориального подхода *нет гарантии отсутствия ограничения доступа* к социальной помощи определённой части нуждающихся в ней семей и одиноко проживающих граждан. Кроме того, при использовании категориального подхода в социальных программах, предназначенных в первую очередь для малоимущих слоёв населения, нередко участвуют те, чьё материальное положение позволяет обходиться без государственной социальной помощи. Адресный подход, наоборот, как наиболее демократичный и социально справедливый, охватывает всех малоимущих, но при этом он более трудоёмкий и по сравнению с адресно-категориальным подходом требует больше финансовых ресурсов. Кроме того, он имеет большую вероятность распространения иждивенческих настроений среди получателей помощи.

Выбор того или иного подхода к оказанию государственной социальной помощи зависит от целей и конкретных задач, которые ставят и решают региональные органы государственной власти. Множество задач и разнообразие реализуемых социальных программ делает необходимым использование всех трёх подходов в организации государственной социальной помощи населению.

Анализ нормативных правовых актов показал, что второй и третий подходы используются почти одинаковым числом регионов – в 40 регионах право на государственную социальную помощь предоставляется всем малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам и в 39 – отдельным категориям малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан. При этом сам перечень категорий зависит в первую очередь от финансовых возможностей региональных бюджетов, а также от специфических характеристик состава бедного населения («профиля бедности»). Однако, практически во всех субъектах Российской Федерации, использующих этот подход, среди категорий малоимущих, как правило, присутствуют многодетные семьи, семьи инвалидов, семьи, воспитывающие ребёнка-инвалида и неработающие одиноко проживающие пенсионеры. Причём у последних для назначения помощи учитывается либо среднедушевой денежный доход, либо только размер пенсии. Широкое распространение в практике социальной защиты адресно-категориального подхода объясняется также в значительной степени субъективным фактором – специалисты региональных органов социальной защиты считают, что таким образом они исключают из программ социальной поддержки те семьи и тех граждан, которые в состоянии сами решить свои материальные проблемы. В таблице 1 этот подход обозначен буквой «В». Используемый регионами подход, при котором государственная социальная помощь предоставляется всем малоимущим – буквой «Б».

И только в законодательстве 4 субъектов Федерации – **город Москва, город Санкт-Петербург, Смоленская область, Республика Дагестан**, – при оказании государственной социальной помощи населению используется чисто категориальный подход (без учета доходов заявителей при назначении государственной социальной помощи). В таблице 1 он обозначен буквой А.

В ряде регионов в практике предоставления адресной помощи используются одновременно два подхода. Так, например, в Ярославской области (Б/В) право на пособие по нуждаемости и натуральную помощь имеют все малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане. В то же время отдельным категориям малоимущих установлены дополнительные меры социальной поддержки – обеспечение путевками; протезно-ортопедическое обслуживание для не являющихся инвалидами и т. д. В Республике Адыгея (Б/В) дети, не являющиеся инвалидами имеют право на бесплатную ортопедическую обувь, а дети до 3-х лет, беременные женщины и кормящие матери – на дополнительное питание.

Таблица 1 - Категории граждан, получающих государственную социальную помощь за счёт средств субъектов Федерации

Категории получателей	Число регионов с разными подходами к оказанию государственной социальной помощи			Всего регионов
	А	Б, Б/В	В, А/В	
Малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане		40		40
Граждане (семьи), попавшие в трудную (чрезвычайную, особо трудную, сложную) жизненную ситуацию	5	14	11	30
Граждане (семьи), попавшие в экстремальную (стихийные бедствия, террористические акты) ситуацию	4	5	8	17
Неработающие пенсионеры и инвалиды	4	4	17	25
Неработающие пенсионеры с уровнем пенсий ниже ПМ пенсионера	1	6	11	18
Семьи одиноко проживающих пенсионеров и инвалидов	2	5	13	20
Дети-инвалиды, семьи с детьми-инвалидами, оба родителя инвалида	2	3	12	17
Многодетные семьи	3	6	16	25
Беременные женщины, кормящие матери детей до 1 года, бесплатное питание для детей в возрасте до 3-х лет	2	5	5	12
Студенческие семьи с детьми	2	3	4	9
Иные категории	3	12	18	33

Примечание: Таблица составлена на основе анализа региональных законов и других нормативных актов

В Ханты-Мансийском автономном округе (Б/В) в соответствии с законом «О государственной социальной помощи и дополнительных мерах социальной помощи населению» помимо выплаты ежемесячного дифференцированного социального пособия всем малоимущим семьям и гражданам, *«малоимущим семьям, проживающим в населенном пункте, относящемся к сельской местности и поселкам городского типа, имеющим в своем составе двух и более детей оказываются еще и дополнительные меры социальной помощи в виде единовременного пособия в целях содействия в самостоятельном повышении семьей среднедушевого дохода путем ведения личного подсобного хозяйства и (или) оказания услуг населению»*. В законодательстве Рязанской области (А/В) мы не нашли прямого указания на получение государственной социальной помощи малоимущими семьями и малоимущими одиноко проживающими гражданами. Однако при назначении и определении размера единовременной денежной выплаты в связи с трудной жизненной ситуацией или чрезвычайными обстоятельствами учитывается материальное и бытовое положение заявителя, состав и доход семьи, обстоятельства, побудившие заявителя к обращению за помощью. В законе Владимирской области указывается, что на социальную поддержку имеют право граждане, относящиеся к определённой категории, при этом их доходы не учитываются, малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане могут получить помощь только при условии трудной жизненной ситуации. Эта область в таблице также обозначена двумя буквами А/В.

Далее рассмотрим, какие категории семей и граждан являются получателями государственной социальной помощи по региональному законодательству (таблица 1).

Перечень категорий граждан, которые имеют право на государственную социальную помощь, устанавливается региональными органами власти и зависит в первую очередь от возможностей регионального бюджета.

В первую очередь отметим, что малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане как категория получателей государственной социальной помощи с равными правами зафиксирована во всех нормативных документах регионов, входящих в группу **Б** (40).

В законодательстве 30 регионов указывается, что получателями государственной социальной помощи являются «граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации». В их числе три субъекта Российской Федерации используют понятие «чрезвычайная ситуация», «сложная ситуация», «особо трудная» и т.д., которые по своему содержанию мало чем отличаются от «трудной жизненной ситуации». В законодательстве 16 субъектов Российской Федерации, относящихся к группе **Б**, эта категория граждан выделена в отдельную статью и помощь им предоставляется, как правило, без учёта доходов.

Законодательство 17-ти регионов включает категорию граждан (семей), признанных пострадавшими от воздействия экстремальной ситуации (техногенная катастрофа, террористический акт, наводнение, пожар и т.д.). Как отмечалось выше, в регионах такая помощь оказывается без учета материального положения граждан (семей).

Список социально слабо защищённых категорий мало различается по регионам. В рамках подхода **Б** этим категориям часто предоставляются дополнительные меры социальной поддержки. Неработающие пенсионеры по старости и инвалиды являются объектом особого внимания в субъектах Федерации с высокой стоимостью жизни. Причина - низкий уровень пенсий. Так, например, в Москве в 2009г. 62% неработающих пенсионеров имеют пенсию ниже прожиточного минимума пенсионера (ПМП), установленного в городе Москве. Кроме Москвы и Санкт-Петербурга, где этой категории граждан установлены ежемесячные доплаты к пенсии, которые позволили поднять минимальный размер личных денежных доходов неработающих пенсионеров выше уровня ПМП, государственная социальная помощь этой категории граждан оказывается ещё в 23-х субъектах Российской Федерации. Кроме того, в 18-ти регионах государственная социальная помощь оказывается пенсионерам при условии получения пенсии ниже ПМП и в 20 регионах в случае одинокого проживания.

Введение в стране новых мер социальной поддержки пенсионеров, призванных довести уровень пенсий до прожиточного минимума, существенно уменьшает число бедных в этой категории населения, но не исключает бедность домохозяйств, в которых живут пенсионеры при наличии в них неработающих трудоспособных или детей на иждивении.

В законодательных актах по предоставлению государственной социальной помощи отдельным категориям граждан 14-ти субъектов Федерации выделяются семьи с детьми инвалидами, семьи, где оба родителя являются инвалидами (или в неполной семье родитель – инвалид), либо только сами дети-инвалиды. Кроме того, в 3-х регионах группы **Б** этой категории оказывается дополнительная социальная помощь.

На решение демографических проблем связанных с рождаемостью здорового поколения направлены меры социальной поддержки беременных женщин, кормящих матерей и обеспечение бесплатным питанием детей до 3-х лет. Эти категории получателей государственной помощи указываются в нормативных документах 12-ти регионов.

В таблице 1 отсутствует отдельная категория «семьи с детьми» (граждане, имеющие детей), так как государственная социальная помощь этой категории оказывается с учётом доходов семьи во всех субъектах Федерации. Разница лишь в размерах ежемесячного пособия, видах предоставляемой помощи и условиях назначения.

Виды государственной социальной помощи. В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года N178-ФЗ “О государственной социальной помощи” государственная социальная помощь может оказываться в виде: денежных выплат (материальная помощь, единовременное или ежемесячное пособие, компенсация, доплата, субсидия и т.д.), натуральной помощи (предметы санитарии и гигиены и ухода за больными, инвалидами и престарелыми, одежда и обувь, постельное бельё, готовое питание и продукты питания, необходимые предметы длительного пользования, мебель и другие товаров первой необходимости) и социальных услуг (предоставляемых сверх гарантированного перечня услуг). Выбор вида государственной социальной помощи осуществляется органом, уполномоченным на оказание социальной помощи, как правило, индивидуально в зависимости от причин, по которым гражданин был вынужден обратиться за помощью и возможностей самого уполномоченного органа.

В таблице 2 показано, какие виды государственной социальной помощи предоставляются в субъектах Федерации, использующих различные подходы при оказании социальной помощи населению.

Таблица 2 - Виды предоставляемой социальной помощи малоимущим гражданам в субъектах Российской Федерации в 2009 году

Субъекты Российской Федерации	Подходы к оказанию социальной помощи	Виды государственной социальной помощи				Социальный контракт
		Ежемесячная денежная выплата	Единовременная денежная выплата	Натуральная помощь	Социальные услуги	
Центральный федеральный округ						
1.Белгородская область	В	X	X		X	
2.Брянская область	Б		X			
3.Владимирская область	А/В	X	X	X	X	
4.Воронежская область	Б/В	X	X	X	X	
5.Ивановская область	В		X	X		
6.Калужская область	В	X	X			
7.Костромская область	Б		X	X		
8.Курская область	В	X	X			
9.Липецкая область	В		X	X	X	
10.Московская область	Б	X		X		
11.Орловская область	Б	X	X	X	X	
12.Рязанская область	А/В	X	X	X		
13.Смоленская область	А		X		X	
14.Тамбовская область	В	X	X	X		
15.Тверская область	Б	X	X	X		
16.Тульская область	Б		X	X	X	X
17.Ярославская область	Б/ В	X	X	X		
18.г. Москва	А	X	X	X	X	
Северо-Западный						

федеральный округ						
19.Республика Карелия	В	X	X	X		
20.Республика Коми	Б	X	X	X	X	X
21.Архангельская обл.	Б	X	X	X		
в т. ч. Ненецкий автономный округ	Б	X	X	X		
23.Вологодская область	В	X	X	X		
24.Калининградская обл.	Б/ В	X	X	X	X	X
25.Ленинградская обл.	В	X	X	X		
26.Мурманская область	Б	X	X	X	X	
27.Новгородская обл.	В		X	X	X	
28.Псковская область	Б	X	X	X		
29.г. Санкт-Петербург	А	X	X			
Южный федеральный округ						
30.Республика Адыгея	Б/В	X	X	X		
31.Республика Дагестан	А		X	X		
32.Республика Ингушетия	Б		X	X		
33.Кабардино-Балкарская Республика	В	X		X	X	
34.Карачаево-Черкесская Республика	В	X	X			
35.Республика Калмыкия	В		X			
36.Чеченская Республика	Б	X				
37.Республика Северная Осетия - Алания	В		X			
38.Краснодарский край	Б		X			
39.Ставропольский край	В	X	X	X		
40.Астраханская область	В	X		X		X (план)
41.Волгоградская область	В	X	X	X	X	X
42.Ростовская область	В	X	X	X		X эксперимент в 2-х МО
Приволжский федеральный округ						
43.Республика Башкортостан	В	X	X	X		
44.Республика Марий Эл	В		X	X	X	
45.Республика Мордовия	В		X	X	X	
46.Республика Татарстан	Б	X	X	X		X эксперимент г.Казань
47.Удмуртская Республика	Б/В	X	X	X		
48.Чувашская Республика	В		X	X		X эксперимент в 1 МО
49.Пермский край	Б		X	X	X	X
50.Кировская область	А /В		X			
51.Нижегородская	Б	X	X	X	X	X

область						
52.Оренбургская область	В		X			
53.Пензенская область	В		X	X	X	
54.Самарская область	В	X		X		
55.Саратовская область	Б	X	X	X	X	X (план)
56.Ульяновская область	Б		X	X		
Уральский федеральный округ						
57.Курганская область	В		X		X	X эксперимент в 3-х МО
58.Свердловская область	Б	X	X	X		
59.Тюменская область	Б/В	X	X	X	X	X
60.Ханты-Мансийский автономный округ Югра	Б/В	X	X	X		X
61.Ямало-Ненецк. округ	Б	X	X	X		X
62.Челябинская область	Б		X			
Сибирский федеральный округ						
63.Республика Алтай	В		X	X		
64.Республика Бурятия	Б		X			
65.Республика Тыва	Б/В		X	X		
66.Республика Хакасия	Б/В		X			
67.Алтайский край	В	X	X	X		
68. Красноярский край	Б		X			
69.Иркутская область	Б		X	X		
70.Кемеровская область	Б		X	X		X
71.Новосибирская обл.	Б	X	X	X	X	
72.Омская область	Б		X	X		
73.Томская область	В		X	X		X
74.Забайкальский край	Б/В		X	X		
Дальневосточный федеральный округ						
75.Республика Саха (Якутия)	В		X			
76.Камчатский край	Б	X				
77.Приморский край	В		X		X	X (план)
78.Хабаровский край	Б	X	X	X		
79.Амурская область	В		X			X
80.Магаданская область	Б/В	X	X	X		
81.Сахалинская область	В	X	X			X (план)
82.Еврейская авт. область	В		X	X		
83.Чукотский автономный округ	Б		X			
ИТОГО	83	46	77	59	23	20
В том числе:						
А	4					
Б, Б/В	40					
В, А/В	39					

Примечание: Таблица составлена на основе анализа региональных нормативных правовых документов.

Самым распространённым видом являются единовременные выплаты малоимущим семьям или одиноко проживающим гражданам, которые установлены в 77 субъектах Российской Федерации, при этом в 10-ти регионах они являются единственным видом оказываемой помощи. Натуральная помощь оказывается в 59 регионах, ежемесячные социальные пособия установлены только в 46-ти регионах, а социальные услуги (льготы по оплате товаров, работ и услуг в виде полного или частичного освобождения от их оплаты) – в 23-х регионах. Все четыре вида, указанные в таблице 2, законодательно установлены лишь в 12-ти субъектах Российской Федерации – Владимирская, Воронежская, Орловская, Калининградская, Мурманская, Нижегородская, Саратовская, Волгоградская, Новосибирская, Тюменская области, Республика Коми, город Москва.

В последние годы в системе социальной защиты отдельных регионов получила развитие новая модель (или новая технология) социальной работы с малоимущими семьями и малоимущими одиноко проживающими гражданами, которая предусматривает оказание *адресной социальной помощи на условиях заключения социального контракта (социального договора) в целях содействия активизации адаптивных способностей взрослых членов малоимущей семьи для самостоятельного повышения семейного дохода и выхода из трудной жизненной ситуации.*

В разных регионах эта технология носит различные названия: «от пособия к зарплате», «самообеспечение», «социальный контракт о взаимных обязательствах». Данные технологии в разных вариантах и в разной степени практической реализации применяются в настоящее время в 12-ти российских регионах (Пермском крае, Тульской, Волгоградской, Нижегородской, Калининградской, Тюменской, Кемеровской, Томской, Амурской областях, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, Республике Коми) и еще в 4-х субъектах Федерации уже принято решение о её внедрении – в Саратовской и Астраханской областях, Приморье и на Сахалине. В качестве эксперимента эта технология апробировалась в двух административных районах Ростовской области и в 3-х – в Курганской, а также в городе Казани в Республике Татарстан и Ибресинском районе Чувашской Республики.

Нормативно-правовое регулирование этой технологии, как правило, осуществляется на базе уже действующего в регионах законодательства об оказании государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам с внесением соответствующих изменений и дополнений о введении новой социальной выплаты на условиях социального контракта. При этом принимается специальное постановление, которое регламентирует сам Порядок назначения социального пособия на условиях социального контракта.

Размеры государственной социальной помощи. В Ульяновской и Ростовской областях размер государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим гражданам устанавливается как *разница между величиной прожиточного минимума в расчёте на душу населения и среднедушевым доходом семьи или одиноко проживающего гражданина.*

Законы большинства субъектов Федерации устанавливают размеры государственной социальной помощи в общей формулировке «*в пределах разницы (или разности)*» между прожиточным минимумом семьи (прожиточным минимумом в среднем на душу населения) и суммарным доходом семьи (среднедушевым доходом семьи). Это позволяет, не внося изменений в закон, специальными постановлениями устанавливать на соответствующий период размер «предела разницы (или разности)». Иногда при этом устанавливается минимальный размер выплаты (Тульская область, Архангельская область, Ленинградская область и др.). В этой группе регионов выделяется Мурманская область, в которой размер помощи назначается в «*пределах разницы между суммой величин прожиточного минимума и одной третьей совокупного дохода семьи*».

В законах ряда субъектов Федерации размер устанавливается как доля (процент) от величины разницы (разности) между прожиточным минимумом семьи (прожиточным минимумом в среднем на душу населения) и суммарным доходом семьи (среднедушевым доходом семьи). Например, в Воронежской и Московской областях размер помощи составляет 50%.

Не редки случаи, когда в Законе указываются конкретные суммы выплаты в рублях (например, Республика Калмыкия, Чеченская Республика)

В Калининградской области конкретные суммы в рублях прописаны в Программе «Развитие системы социальной защиты населения и совершенствование трудовых отношений». Аналогичная ситуация в городе Москве.

Значительно чаще законодательно устанавливается минимальный и максимальный размер социальной помощи (например, Орловская область), либо только максимальный размер. Например, в Ивановской области максимальный размер помощи в виде единовременной выплаты не превышает минимальной заработной платы, в Ярославской области – двукратного размера МРОТ, в Карелии максимальная выплата устанавливается в определенной сумме на одного человека в месяц.

Как видно из приведенных примеров, законодательные акты субъектов Федерации в отношении установления размеров государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим гражданам отличаются большим разнообразием.

В тех регионах, где государственная социальная помощь предоставляется гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации или экстремальной ситуации, устанавливается максимальный размер единовременной выплаты, как правило, в виде конкретной суммы денег в рублях (в Белгородской области), или в соотношении с прожиточным минимумом (Орловская, Ярославская области, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.), и назначается в зависимости от сложившейся ситуации и размера семьи

Довольно часто в законодательных актах указывается, что размер устанавливается ежегодно Губернатором, Главой Администрации или постановлением Правительства – например, Владимирская, Вологодская, Псковская, Волгоградская области.

* * *

Контент-анализ региональных нормативных документов по оказанию социальной помощи показал:

Нормативные правовые документы регионов Российской Федерации, регулирующие предоставление государственной социальной помощи за счёт средств субъектов Федерации, устанавливают разные права граждан (семей) на получение социальной помощи, условия назначения, виды и размеры государственной социальной помощи. Это обусловлено в первую очередь разным экономическим и финансовым положением субъектов Федерации.

Как правило, получение государственной социальной помощи основывается на принципах адресности (право на получение помощи имеют малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане) и дифференциации видов и размеров предоставляемой помощи (в зависимости от сложности сложившейся ситуации, размера и состава семьи).

В 10-ти регионах государственная социальная помощь оказывается лишь в виде единовременной выплаты, что свидетельствует о существенном ограничении доступа малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан к мерам социальной поддержки.

Использование новой технологии социальной работы с малоимущими семьями и малоимущими одиноко проживающими гражданами, направленной на их вывод из состояния бедности, нашло отражение в нормативных документах 12-ти субъектов Федерации.

Опыт использования системы социального контракта при оказании адресной помощи

Использование системы социального контракта при оказании адресной помощи в регионах Российской Федерации

Как уже отмечалось выше, сегодня уже 12 регионов Российской Федерации используют технологии новых возможностей при оказании адресной социальной помощи бедным, а еще в восьми регионах эти методики находятся в стадии эксперимента или планируются к введению.

Социальный контракт или договор социальной адаптации - это договор о взаимных обязательствах между *получателем адресной социальной помощи* и *обществом* (в лице органа, уполномоченного на предоставление государственной социальной помощи). В *договоре* записывается, что конкретно каждая сторона договора обязуется сделать, чтобы изменить сложившуюся тяжёлую ситуацию (плохое материальное положение) получателя адресной социальной помощи путём активизации потенциала малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина с целью постепенного перехода на самообеспечение.

Эта модель социальной работы включает разработку программы индивидуальной социальной адаптации - плана действий обеих сторон договора социальной адаптации, разработанного в результате собеседования и анализа причин сложившейся трудной жизненной ситуации и выявленных потенциальных возможностей получателя помощи. В ходе реализации программы социальной адаптации осуществляется социальное сопровождение контракта со стороны специалиста социальной защиты для помощи и контроля ситуации.

Данная технология является рыночно-ориентированной и направлена на преодоление социального иждивенчества, так как дает возможность малоимущим гражданам с помощью «стартового капитала» или профессионального потенциала самостоятельно изменить своё материальное положение.

Первые эксперименты работы по новой системе появились в начале 2000-х годов сразу в нескольких регионах Российской Федерации – в г.Сыктывкар Республики Коми и г. Пермь Пермской области (с 2005 года – Пермского края). В дальнейшем по результатам эксперимента методика получила официальное признание, что выразилось в принятии новых региональных законов по адресной социальной помощи. Начиная с 2005 года законодательство, вводящее в действие новые методики оказания адресной социальной помощи, было принято еще в 10 регионах Российской Федерации.

Во многих случаях примером послужил опыт зарубежных стран, где подобные системы функционируют уже несколько десятилетий. Основная задача всех подобных программ заключается в социальной адаптации семей, организации помощи им на качественно ином уровне: не только материально поддержать в трудный период жизни, но и помочь найти свое место в обществе и в трудовой сфере. В 2003-2005 годах в трех регионах России (Республика Коми, Тульская и Ростовская области) в рамках проекта ТАСИС «Реформа системы социальной защиты в Российской Федерации» отработывалась методология введения системы социального контракта на базе опыта Франции. Работа проводилась в соответствии с соглашением между Правительством РФ и Комиссией Европейских Сообществ, а координатором и активным участником проекта с российской стороны выступало Министерство здравоохранения и социального развития РФ.

Все регионы, где система социального контракта применяется на постоянной основе, условно можно разделить на две группы:

- 1) регионы, где система распространяется на все типы поселений;
- 2) регионы, где система действует только в сельской местности и поселках городского типа для семей с детьми (для всех семей или только многодетных).

К первой группе относится Республика Коми, Тульская, Нижегородская, Томская, Тюменская, Калининградская области, Пермский край и Ямало-Ненецкий автономный округ. Ко второй – Волгоградская, Кемеровская, Амурская области, Ханты-Мансийский автономный округ Югра.

Отнесение к одной группе не означает, что условия и форма предоставления социальной поддержки бедным семьям, минимальный гарантированный доход, который принимается во внимание при назначении пособия или материальной помощи целевого характера, в этих регионах одинаковы. Разнообразие подходов определяется выбранной методикой оказания социальной помощи с введением системы социального контракта, что в свою очередь зависит от конкретных особенностей регионов, структуры бедного населения. Общее заключается в направлении социальной работы на поддержку усилий семьи по выходу из трудной жизненной ситуации, связанной с низкими доходами, независимо от того, как называется программа – «от пособия к зарплате» (Республика Коми, Пермский край для городского населения), «самообеспечение» (Волгоградская, Кемеровская области, Пермский край для сельского населения, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО), «социальный пакет» (Калининградская область) или просто адресная социальная помощь с социальным договором о взаимных обязательствах (Нижегородская, Тульская, Томская области).

Часть регионов установила региональный минимальный гарантированный доход на уровне 50% от прожиточного минимума в регионе (Республика Коми, Нижегородская область) или 70% от ПМ (Пермский край для городского населения, а в г. Пермь – 100%) или минимального набора продуктов питания для соответствующих социально-демографических групп населения (Тульская область), что примерно соответствует половине ПМ. В этом случае в программу оказания адресной социальной помощи с заключением социального контракта допускаются семьи, имеющие доходы ниже этой региональной границы бедности, а размер выплаты соответствует разности между доходами семьи и региональным гарантированным минимумом или определенному проценту от ПМ (60% в Пермском крае).

Ограничения в допуске в программу социальной поддержки с использованием системы социального контракта могут быть связаны и с составом семьи - обязательно наличие неработающих членов семьи трудоспособного возраста или несовершеннолетних детей, в т.ч. выделение многодетных как единственной группы, имеющей право на получение помощи по этой программе.

Рассмотрим подробнее условия и порядок предоставления адресной социальной помощи с заключением социального контракта в регионах, где эта система налажена в наиболее полном виде.

Пермский край (до 2005 г. Пермская область) - один из первых регионов России, где была реализована новая технология социальной работы - внедрение системы социального контракта, заключенного между гражданином и уполномоченным органом, с целью самостоятельного повышения семьей среднедушевого дохода. В начале 2000-х годов специалисты Пермского городского комитета социальной защиты, проведя анализ списков малоимущих, сделали вывод, что немалая часть тех, кто обращается за пособиями, - трудоспособны. Это и послужило созданию программы, получившей название **«От пособия - к зарплате»**, которая затем стала основой для технологии **"Самообеспечение"**. Законодательно новая технология была закреплена в Указе Губернатора Пермской области от 27 мая 2005 г. n 83 «Об установлении в 2005 году форм социальной поддержки отдельных категорий малоимущих семей по технологиям «самообеспечение» и «от пособия к зарплате».

В Указе отмечалось, что технология "от пособия к зарплате" *«направлена на снижение уровня бедности, повышение трудовых доходов отдельных категорий малоимущих семей с несовершеннолетними детьми»*. Ее участниками могли быть *«семьи с детьми до 18 лет, имеющие в своем составе неработающих членов трудоспособного*

возраста (мужчины до 60 лет, женщины до 55 лет) или/и инвалидов с трудовым потенциалом в соответствии с рекомендациями бюро медико-социальной экспертизы», со среднедушевым доходом семьи ниже 70% от установленного прожиточного минимума (кроме проживающих в г. Пермь - там 100% ПМ).

Участникам программы на каждого члена семьи ежемесячно выплачивалось пособие, составляющее не менее 60 процентов от величины прожиточного минимума. Кроме того, предоставлялось бесплатное обучение, переобучение, курсы повышения квалификации, что способствовало преодолению у неработающих членов таких семей «барьеров к трудоустройству и выводу их на самообеспечение путем оказания комплексной социальной помощи в виде социального семейного пособия и предоставления натуральной помощи и услуг различными социальными учреждениями».

Как отмечают исследователи, «программа "От пособия к зарплате" продемонстрировала свою результативность и экономическую эффективность. В городах, где эта программа проходила апробацию, она способствовала сокращению социального иждивенчества, так как ее участники переходили из отряда получателей социальной помощи в отряд налогоплательщиков; ее экономический эффект составил свыше 4 миллионов рублей, использование которых способствует дальнейшему выведению из состояния бедности других семей с неработающими членами трудоспособного возраста, еще не включившимися в социальную программу»¹.

Для сельской местности, где рынок труда ограничен и свободных рабочих мест часто просто нет, был разработан аналог данной программы, получившей название «Самообеспечение».

Как указывается в Постановлении Правительства Пермского края от 13.04 2009 г. п 229-п «Об установлении социальной поддержки отдельным категориям малоимущих семей в форме социального семейного пособия по технологии "Самообеспечение", ее участниками являются «семьи с детьми до 18 лет проживающие в сельской местности, поселках городского типа и городах районного значения, а также семьи беженцев и вынужденных переселенцев с детьми, зарегистрированных и проживших на данной территории не менее 12 месяцев до момента обращения для участия в технологии». Максимальный размер целевого денежного пособия в 2004 г. составлял 10 000 рублей, в 2006 г. единовременная денежная выплата была увеличена вдвое, то есть до 20 000 рублей. Кроме того, в параграфе о путях вывода малоимущих семей на самообеспечение вместо «занятия индивидуальной трудовой деятельностью» введено более широкое понятие «осуществление предпринимательской деятельности».

Идея программы "Самообеспечение" появилась у сотрудников районных администраций Чернушинского и Октябрьского районов Пермской области. В 2002 г. органы социальной защиты этих районов начали выдавать денежные социальные пособия малоимущим семьям "не просто так", а для развития личного подсобного хозяйства. Для получения единовременной адресной социальной помощи малоимущие граждане должны были обратиться в органы социальной защиты населения по месту жительства, предоставив **индивидуальный план** выхода семьи или одиноко проживающего гражданина на самообеспечение. Этим гражданам предоставлялся безвозмездный разовый "стартовый капитал" для того, чтобы они смогли организовать личное подсобное хозяйство или заняться индивидуально трудовой деятельностью, с целью получения дополнительного дохода. Осуществлялось это в рамках небольших муниципальных программ. Опыт этих районов был проанализирован областным Департаментом социального развития, и в 2003 г. было принято решение придать этой деятельности программный характер и региональный статус, а также распространить ее на большее число районов. Было разработано положение о новой программе, подготовлены рабочие

¹ Чагин К.Г. Новые технологии управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания// Журнал исследований социальной политики, 2005, том 3, № 4. Стр. 465-478

документы (формы заявлений-планов на участие в программе, форма договора с участником и т.д.), проведено обучение специалистов районных органов социальной защиты. В ходе выполнения программы проводился мониторинг, результаты которого регулярно представлялись в Департамент социального развития Пермской области, где принималось решение по возникавшим проблемам и разрабатывались рекомендации по корректировке программы.

Прием желающих участвовать в программе начался в августе 2004г и продолжался до конца года, было подано около 4 тысяч заявлений. Всего в 2004г. в реализации программы приняли участие более 3 тыс. семей. Большинство участников программы составляли и реализовывали индивидуальный план выхода семьи на самообеспечение по направлению "Развитие подсобного хозяйства" - выращивали домашний скот и птицу, разводили пчел, возводили хозяйственные постройки. Доля участников программы, выбравших направление "Индивидуальная трудовая деятельность", была крайне небольшой - всего 3%. Однако в Пермском районе, территория которого окружает город Пермь, их доля составляла 44%, что в первую очередь связано с возможностью реализации произведенной продукции и спроса на услуги. В Пермском районе спрос на произведенные товары и услуги был как со стороны сельского населения, так и со стороны городских жителей и в первую очередь дачников. Занимавшиеся индивидуальной трудовой деятельностью изготавливали одежду, столярные изделия, оказывали бытовые услуги (работы электриков, распиловка дров, парикмахерские услуги и т.д.), производили продукты питания»².

Процедура оформления социального семейного пособия заключается в подготовке социального контракта, выборе формы пособия (единовременно или поэтапно) и разработке индивидуального семейного плана – сетевого графика мероприятий, подготовленного в соответствии с потребностями семьи.

Пособие имеет целевой характер и может быть использовано только в соответствии с индивидуальным семейным планом выхода на самообеспечение. Семья может участвовать в технологии 1 раз в 5 лет.

Республика Коми. Этот субъект Федерации отличается тем, что на протяжении почти 15 лет республиканские органы власти и управления ведут активную работу по поиску и внедрению передовых технологий в практику социальной защиты населения. В 2003-2005гг. Республика Коми участвовала в качестве пилотной территории проекта ТАСИС «Реформа системы социальной защиты в Российской Федерации». В 2005 году Законом Республики Коми от 07.12.2005 N 133-РЗ в практику оказания государственной социальной помощи на всей территории Республики было введено социальное пособие под названием "От пособия к зарплате", порядок предоставления которого в рамках одноименного проекта регулируется Правительством РК.

В принятом Правительством Республики Коми Порядке реализации Проекта "От пособия к зарплате", назначения и предоставления государственной социальной помощи в виде пособия "от пособия к зарплате" малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам (в ред. Постановления Правительства РК от 06.06.2007 N 116), указывается, что:

«Цель проекта "От пособия к зарплате" (далее - проект) - снижение уровня бедности, повышение доходов участников проекта (малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан), оказание им содействия в трудоустройстве путем заключения договора о взаимных обязательствах неработающих совершеннолетних членов малоимущей семьи трудоспособного возраста или неработающего малоимущего одиноко проживающего гражданина трудоспособного возраста и территориального органа Агентства Республики Коми по социальному развитию (далее - орган социальной

² Чагин К.Г. Опыт реализации адресной социальной помощи в сельской местности//Ж. Социологические исследования. 2006. №10.

защиты населения) (далее - договор), разработки и реализации программы социальной адаптации, являющейся приложением к договору, а также оказания государственной социальной помощи в виде пособия "От пособия к зарплате" (далее - пособие).

(в ред. Постановления Правительства РК от 28.04.2006 N 90)

Программа социальной адаптации (далее - программа) представляет собой комплекс реабилитационных мероприятий, включающих предоставление медицинских и образовательных услуг, оказание психологической и наркологической помощи, меры по трудоустройству, и составляется на участников проекта (малоимущую семью и неработающего малоимущего одиноко проживающего гражданина трудоспособного возраста) (далее - участник проекта).

Порядок устанавливает условия участия малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан в проекте и предоставления пособия:

«1) среднедушевой доход должен быть равен 50 процентам средней величины прожиточного минимума или ниже 50 процентов средней величины прожиточного минимума.

Средняя величина прожиточного минимума рассчитывается с учетом величины прожиточного минимума, утвержденного Правительством Республики Коми для соответствующих социально-демографических групп населения и природно-климатических зон Республики Коми, на день представления одним из членов малоимущей семьи или малоимущим одиноко проживающим гражданином документов, указанных в пункте 7 настоящего Порядка;

2) в составе малоимущей семьи имеются неработающие совершеннолетние члены трудоспособного возраста (мужчины до 55 лет, женщины до 50 лет) и (или) инвалиды III группы инвалидности;

3) отсутствие недвижимого имущества, которое может сдаваться в аренду и приносить доход;

4) отсутствие автотранспортной техники со сроком эксплуатации до 7 лет;

5) отсутствие в составе малоимущей семьи совершеннолетних членов трудоспособного возраста, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей;

6) малоимущий одиноко проживающий гражданин является совершеннолетним неработающим лицом трудоспособного возраста (мужчины до 55 лет, женщины до 50 лет) и (или) инвалидом III группы и не зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя.

6. Количество участников проекта определяется органом социальной защиты населения с учетом объема средств, предусмотренных в республиканском бюджете Республики Коми на соответствующий финансовый год».

Для участия в проекте необходимо подать заявление, которое должно содержать письменное согласие всех неработающих совершеннолетних членов семьи трудоспособного возраста на участие в проекте

Пособие «От пособия к зарплате» имеет целевой характер и может быть использовано на следующие цели:

«1) развитие личного подсобного хозяйства;

2) организация индивидуальной трудовой деятельности;

3) погашение задолженности по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги во избежание выселения в установленном порядке из жилого помещения, занимаемого по договору социального найма;

4) другие цели, указанные в договоре».

Выплата пособия осуществляется ежемесячно в денежном выражении в период срока действия договора. В зависимости от условий договора пособие может быть выплачено единовременно за три месяца.

Размер пособия на одного члена малоимущей семьи рассчитывается по формуле:

$P = PM - CDD$, где:

P - размер пособия на одного члена семьи (в рублях);

PM - средняя величина прожиточного минимума семьи или одиноко проживающего гражданина;

CDD - среднедушевой доход семьи или доход одиноко проживающего гражданина.

Размер пособия на семью участника проекта рассчитывается по формуле:

$PS = P \times n$, где:

PS - размер пособия на семью участника проекта (в рублях);

P - размер пособия на одного члена семьи (в рублях);

n - количество членов семьи.

Размер пособия на одного члена семьи не может быть ниже 30% средней величины прожиточного минимума семьи и выше 50 % средней величины прожиточного минимума семьи,

Срок назначения и предоставления пособия не может превышать 6 месяцев в течение двух лет.

Процесс оформления пособия начинается с **заявления** семьи, в котором ставят свою подпись все совершеннолетние члены семьи. К заявлению прилагаются документы, подтверждающие информацию о составе семьи и ее доходах. Следующим этапом является **собеседование** специалиста соцзащиты с заявителем, в результате чего заполняется документ «Оценка ситуации», включающая в себя подробную информацию о семье заявителя, образовании и этапах трудовой деятельности взрослых членов семьи (со слов), ее финансовом положении, включая подробное описание личного хозяйства и другого имущества, находящейся в собственности, и которое можно использовать для программы социальной адаптации. Кроме того, в документе отмечаются жилищные условия (со слов), состояние здоровья (со слов). В заключение выясняются возможности (потенциал) семьи по выходу из трудной жизненной ситуации, проблемы и трудности, которые этому мешают, пожелания семьи – ее видение возможных путей выхода на самообеспечение. Процедура предусматривает возможность **проверки** ситуации с посещением семьи, в результате которой составляется Акт материально-бытового обследования условий проживания семьи/одиноко проживающего гражданина. В конце Акта делается пометка о возможности (или невозможности) включения семьи/ одиноко проживающего гражданина в программу «От пособия к зарплате». Официальное **решение о назначении и выплате пособия** подписывается начальником управления соцзащиты муниципального образования (МО) и специалистом соцзащиты, который будет осуществлять социальное сопровождение контракта.

Социальный контракт имеет форму Договора о взаимных обязательствах, подписываемый начальником Управления соцзащиты МО и заявителем - участником программы. Одновременно подписывается **Программа социальной адаптации** семьи, разработанная в ходе собеседования и уточненная решением специальной комиссии, которая содержит **план мероприятий по социальной адаптации** и **контрольное заключение** ответственного специалиста по каждому этапу плана. По завершении периода участия семьи в программе, результаты реализации программы обсуждаются на заседании специальной комиссии, которая принимает **решение об эффективности** проведенных мероприятий и необходимости (возможности) продления срока участия семьи в программе «от пособия к зарплате». В комиссию входят представители социальной защиты, службы занятости, других социальных служб (здравоохранения, образования) и администрации МО.

По данным Агентства Республики Коми по социальному развитию, в 2008 году в программе «От пособия к зарплате» участвовало 136 семей. Ограниченные масштабы

участия в программе связаны как с низкой планкой вхождения в нее (до 50% ПМ), так и с психологическим фактором – «люди привыкли только получать, но ничего при этом не делать», а эта программа поддержки бедным является лишь одной из 8 региональных программ поддержки бедного населения. Таким образом, в эту программу «от пособия к зарплате» идут те, кто готов изменить свою жизнь, но она не подталкивает к активным действиям «пассивный» элемент, оставляя им возможность получать пособие по бедности, пусть и меньшего размера. Кроме того, слишком короткие сроки действия контракта не дают возможность потенциальным участникам рассчитывать на позитивные результаты в конце программы.

Тульская область. Как и Республика Коми, Тульская область участвовала в проекте ТАСИС «Реформа системы социальной защиты в Российской Федерации» (2003-2005гг.). В рамках проекта внедрение системы социального контракта при оказании адресной социальной помощи в Тульской области проводилось в два этапа. На первом этапе эта технология социальной работы апробировалась на территории 2 муниципальных образований. Затем этот опыт было решено распространить на все районы области. В Постановлении Администрации области от 08.02.2005 № 87 «Об утверждении Положения о порядке оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам Тульской области» указывалось, что *«При оказании государственной социальной помощи с заявителем может заключаться договор о взаимных обязательствах. Подразделение департамента социального развития Тульской области, осуществляющее свою деятельность непосредственно в административно-территориальных образованиях Тульской области производит оценку положения заявителя и вносит предложение руководителю подразделения по заключению договора с заявителем о взаимных обязательствах в процесс социальной адаптации. Форма договора об оказании государственной социальной помощи, порядок заключения, изменения и расторжения договора, утверждается департаментом социального развития Тульской области».*

С 2006 года система социального контракта постепенно вводилась во всех муниципальных образованиях области. Этот подготовительный период завершился в феврале 2008 года внесением дополнений в Закон Тульской области «О государственной социальной помощи» от 28.12.2004 N 495-ЗТО, которые касались введения на территории области нового вида социального пособия, так называемая «дополнительная форма денежных выплат», которое предоставляется в случае оказания адресной социальной помощи на условиях заключения социального контракта.

«Дополнительной формой денежных выплат является ежемесячное социальное пособие на период действия социального контракта, которое предоставляется безвозмездно и может выплачиваться одновременно с оказанием других видов государственной социальной помощи.

Размер ежемесячного социального пособия, выплачиваемого в период действия социального контракта малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, определяется как сумма разностей между стоимостью минимального набора продуктов питания в Тульской области для соответствующих социально-демографических групп населения и доходами каждого члена малоимущей семьи, малоимущего одиноко проживающего гражданина.

Стоимость минимального набора продуктов питания в Тульской области определяется органом исполнительной власти области по труду на основании стоимости входящих в потребительскую корзину продуктов питания и используется органом исполнительной власти области по социальному развитию для расчета размера ежемесячного социального пособия на период действия социального контракта».

Для организации работы в системе социального контракта в области был разработан «Порядок назначения государственной социальной помощи до уровня гарантированного минимального дохода в виде социального пособия при условии

обязательного заключения договора (контракта) о взаимных обязательствах социальной адаптации» в соответствии с разработанной индивидуальной программой социальной адаптации. Срок действия договора - от 3 до 12 месяцев. Как и в Республике Коми, предварительный этап подготовки социального контракта включает в себя индивидуальное собеседование с заявителем и заполнение *Реабилитационной карты семьи*, куда вносится вся необходимая информация о семье, образовании и трудовой деятельности взрослых членов семьи, состоянии здоровья и особых проблемах семьи, ее экономическом потенциале (подсобное хозяйство и собственность), пожеланиях семьи для подготовки *программы индивидуальной социальной адаптации*, т.е. реабилитационных мероприятий.

В течение 2007 года участниками программы адресной помощи с заключением социального контракта стало около 150 семей области. Расширение масштабов программы ограничивается бюджетными ресурсами области, выделяемыми на социальные программы.

Нижегородская область. В Законе Нижегородской области от 8 января 2004 г. № 1-з «Об адресной государственной социальной поддержке малоимущих семей или малоимущих одиноко проживающих граждан в Нижегородской области» даются основные понятия, используемые в этом нормативном акте из которых становится ясно, что приоритетным направлением в социальной поддержке малоимущих семей и граждан является оказание государственной социальной помощи *с использованием внутренних ресурсов семьи (гражданина) с целью «преодоления ими трудной жизненной ситуации»*

- *«Адресная государственная социальная поддержка - система мер по активизации внутренних ресурсов семьи, предоставляемых в Нижегородской области малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам за счет средств областного бюджета, на основе индивидуального подхода с учетом уровня получаемых доходов и экономического потенциала семьи;*

- *Трудная жизненная ситуация - ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (семьи), которую он (она) не может преодолеть самостоятельно;*

- *Социальные услуги - действия по оказанию помощи клиенту с целью преодоления ими трудной жизненной ситуации.*

- *Потенциал семьи для выхода из трудной жизненной ситуации - внутренние ресурсы семьи, позволяющие ей принимать меры по улучшению своего материального положения (наличие в семье трудоспособных граждан, возможность обработки приусадебного участка, ведения подсобного хозяйства, получение финансовой помощи от лиц, обязанных ее оказывать в соответствии с требованиями Семейного кодекса Российской Федерации, и прочее).*

Закон устанавливает право жителей области на получение адресной государственной социальной помощи: *«Получателями адресной государственной социальной поддержки могут быть малоимущие семьи или малоимущие одиноко проживающие граждане, которые оказались в трудной жизненной ситуации (низкий уровень оплаты труда, пенсионного обеспечения, отсутствие возможности трудоустройства и т.п.), имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленной Правительством Нижегородской области»*

Адресная государственная социальная поддержка (АГСП) малоимущей семье или малоимущему одиноко проживающему гражданину при наличии потенциала для выхода из трудной жизненной ситуации предоставляется на основе заявления об оказании АГСП и договора, заключаемого между органом социальной защиты населения и семьей (одиноко проживающим гражданином) либо ее (его) законным представителем, которым предусматриваются взаимные обязательства сторон по повышению уровня жизни семьи (одиноко проживающего гражданина).

Установленный Правительством Нижегородской области «Порядок оказания адресной государственной социальной поддержки малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам в Нижегородской области» (последняя редакция от 09.04.2009 N 198), во – первых, дает более широкое толкование понятия трудная жизненная ситуация:

«трудной жизненной ситуации являются инвалидность, безработица, потеря трудоспособности на срок более месяца, потеря кормильца, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом (старше 80 лет), конфликты и жестокое обращение в семье, стихийные бедствия, кража имущества, малообеспеченность и другие причины, которые семья не может преодолеть самостоятельно».

Кроме того, дается уточнение, что *«наличие в семье автотранспорта, гаража, дачного участка, подворья либо другого имущества, принадлежащего членам семьи на праве собственности, может свидетельствовать о том, что семья имеет необходимую материальную базу для самостоятельного преодоления трудной жизненной ситуации».*

Во-вторых, устанавливает виды АГСП, которые могут быть назначены семье (гражданину) при заключении договора - социальные услуги по выводу семьи из трудной жизненной ситуации, которые предоставляются государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания Нижегородской области сверх гарантируемого минимума. Перечень дополнительных услуг определяется Правительством Нижегородской области.

В случае невозможности предоставления социальных услуг по выводу семьи из трудной жизненной ситуации государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания необходимые социальные услуги могут быть оказаны другими организациями, независимо от их формы собственности, на основе сформированного социального заказа.

Предоставление социальных услуг семье (гражданину) не исключает оказание социальной помощи в виде ежемесячного либо единовременного социального пособия или натуральной помощи.

«Ежемесячное социальное пособие назначается семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации и по независящим от них причинам, имеющим среднедушевой доход семьи ниже 50 процентов величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленной Правительством Нижегородской области и действующей на дату обращения гражданина за получением адресной социальной поддержки

*«Социальная помощь в виде **единовременного** социального пособия на первоочередные нужды может быть назначена малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам, которые оказались в трудной жизненной ситуации и по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход семьи от 50 до 100 процентов величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленной Правительством Нижегородской области и действующей на дату обращения гражданина за получением адресной государственной социальной поддержки»*

По окончании срока договора орган социальной защиты населения анализирует эффективность разработанной программы и устанавливает факт выполнения семьей (одиноко проживающим гражданином) взятых на себя по договору обязательств.

На основе проведенного анализа могут быть подготовлены предложения в комиссию органа социальной защиты по оказанию адресной государственной социальной поддержки о продлении или прекращении предоставления АГСП.

Томская область. В соответствии с Распоряжением от 14.04.2009 п 104-р г. «Об оказании адресной поддержки населению на условиях заключения социального контракта о взаимных обязательствах» социальная помощь предоставляется *«для создания условий по выходу из трудной жизненной ситуации на основании **«Социального договора о взаимных обязательствах»**, заключенного между гражданином и*

уполномоченным органом, с целью профилактики социального иждивенчества и мотивации семьи на самообеспечение». Были разработаны нормативные правовые акты, предусматривающие оказание единовременной помощи на условиях социального контракта о взаимных обязательствах, которые заключаются с участием межведомственных комиссий, создаваемых при муниципалитетах. Задачей межведомственных комиссий является координация действий различных органов и организаций (органов местного самоуправления, социальной защиты населения, службы занятости населения, опеки и попечительства, миграционной службы, здравоохранения и т.п.) по оказанию адресной помощи семье. В первую очередь это относится к малообеспеченным семьям, в составе которых имеются трудоспособные члены. Например, для выхода семьи из трудной жизненной ситуации, кроме единовременной денежной помощи на первоочередные нужды в виде продуктов питания, выделяемой органами социальной защиты населения, центр занятости населения может предложить трудоспособному члену семьи участие в общественных работах, органы опеки и попечительства - временно определить ребенка в детское учреждение на полное государственное обеспечение, органы местного самоуправления - решить вопрос о выделении семье участка для посадки овощей и т.п. При этом гражданин обязуется устроиться на работу или принять участие в общественных работах либо выращивать овощи на выделенном ему приусадебном участке и пр.

Такой комплексный подход в социальной работе с семьями дал толчок в развитии ими собственного домохозяйства, позволил семьям выйти из социального иждивенчества. Размер единовременной выплаты по социальному договору не может превышать 3-х прожиточных минимумов в Томской области, и предоставляется 1 раз в год. В случае неудовлетворительного выполнения условий контракта, заявителю может быть отказано в предоставлении адресной социальной помощи на срок до 2-х лет.

Тюменская область. С 2006 года в Тюменской области реализуется программа по выходу малоимущих семей на самообеспечение или, как ее называют - «программа новых возможностей». В Приложении к Постановлению Правительства Тюменской области от 31 декабря 2008 г. N 375-п - в «Положении об оказании адресной социальной помощи и предоставлении материальной помощи в Тюменской области» указывается, что ... *«социальная помощь может оказываться малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам в целях содействия в самостоятельном повышении ими своего среднедушевого дохода путем создания и (или) развития личного подсобного хозяйства, развития и реализации трудового потенциала».*

Стартовая помощь может оказываться через органы социальной защиты населения, структуры агропромышленного комплекса, органы местного самоуправления, центры занятости населения, учреждения образования и здравоохранения. В каждом муниципальном районе (городе) действуют территориальные **межведомственные комиссии** по организации работы по выходу малоимущих семей на самообеспечение, которые осуществляют отбор семей на основании рекомендаций органов местного самоуправления - администраций сельских поселений.

Координацию их работы осуществляет областная комиссия. Участниками мероприятий являются малоимущие семьи, которые имеют среднедушевой доход ниже установленной величины прожиточного минимума на душу населения по Тюменской области и постоянную регистрацию по месту жительства на ее территории. Преимущественное право получения стартовой помощи предоставляется семьям, с несовершеннолетними детьми; а также в случаях, когда трудоспособные члены семьи не имеют самостоятельной возможности трудоустройства. Размер и виды предоставляемой стартовой помощи определяются территориальной межведомственной комиссией на основании **индивидуального плана** выхода семьи на самообеспечение.

В целом, по итогам 2006-2007 гг. стартовая помощь по выходу на самообеспечение оказана более 27 тысячам малоимущим семьям Тюменской области. Основной вид

помощи – помощь на развитие личных подсобных хозяйств (62% семей). При этом получают развитие другие виды деятельности: предоставление парикмахерских услуг, швейное дело, пчеловодство, изготовление мебели, предоставление ветеринарных услуг, ремонтные работы, производство валяной обуви и др.; 28% участникам мероприятий оказана помощь в трудоустройстве, обучении и переобучении. В целях совершенствования механизма реализации мероприятий в сентябре-ноябре 2006 г. департаментом социального развития Тюменской области было проведено независимое социологическое исследование. «На момент проведения исследования большинство участников мероприятий (67%) положительно оценивало реализуемость и достижимость своих планов и целей, 81% участников смогли отметить для себя те или иные положительные изменения в своей жизни, произошедшие благодаря участию в мероприятиях. По мнению 43 % респондентов участие в мероприятиях по выходу на самообеспечение позволило им приобрести (укрепить) уверенность в собственных силах. Анализ отчетов о выполнении индивидуальных планов малоимущих семей по выходу на самообеспечение показал, что 75% участников мероприятий получили доходы как в денежной, так и в натуральной форме. По результатам анкетирования семей, проведенного в рамках социологического исследования, выявлено, что материальное положение семей-участниц мероприятий в целом улучшилось: увеличились расходы семей на продовольственные и непродовольственные товары; семьи стали чаще пользоваться различными видами платных услуг (парикмахерские, ремонт техники, образовательные услуги). Больше количество семей по истечению года участия в мероприятиях оценивают свое материальное положение как среднее и выше среднего»³.

Ямало-Ненецкий автономный округ. В целях реализации Закона автономного округа от 27.10.2006 № 55-ЗАО «О государственной социальной помощи в Ямало-Ненецком автономном округе» органами социальной защиты населения применяется новая модель работы с малоимущими семьями (малоимущими одиноко проживающими гражданами), которая предусматривает оказание *«единовременной адресной социальной помощи в целях содействия в самостоятельном повышении ими своего среднедушевого дохода»*. Для получения единовременной адресной социальной помощи малоимущие граждане должны обратиться в органы социальной защиты населения по месту жительства, предоставив **индивидуальный план** выхода семьи или одиноко проживающего гражданина на самообеспечение.

В Постановлении Администрации ЯНАО от 22.04.2009 № 192-а "Об утверждении методики выхода малоимущих семей (малоимущих одиноко проживающих граждан) на самообеспечение" указывается, что разработанная методика основана *«на таких принципах оказания единовременной адресной социальной помощи, как добровольность, комплексность мер, индивидуальный подход к каждой семье (одиноко проживающему гражданину), дифференцированный подход к определению размера единовременной адресной социальной помощи, договорные отношения с получателями помощи, постоянный мониторинг выполнения обязательств договора, применение системы штрафных санкций»*.

Размер единовременной адресной социальной помощи определяется в соответствии с индивидуальным планом, но ежегодно не может превышать десятикратную величину прожиточного минимума, установленного на душу населения по автономному округу, действующего на день обращения заявителя.

Ее получателями являются малоимущие многодетные семьи и одинокие малоимущие северяне. Если на юге области (Тюменская область) сельчане, получив социальную помощь, чаще всего обзаводились домашним скотом, то северяне покупают снаряжение для рыбной ловли. Особенностью нового законопроекта является и поправка

³ Чагин К.Г., Материалы Сайта Института экономики города www.urbaneconomics.ru/themes/.

в закон о подтверждении совокупного дохода семьи не каждый квартал, как было прежде, а только раз в полгода.

Калининградская область. Форма предоставления адресной социальной помощи в области представляет из себя совмещение обычной материальной помощи в денежном или натуральном виде бедным семьям без создания условий развития экономического потенциала семьи и некоторых элементов материальной поддержки, способствующих движению семьи к самообеспечению.

Постановлением Правительства Калининградской области от 16 апреля 2008 года N 201 "Об оказании помощи малоимущим гражданам в форме "социального пакета" на территории области был введён новый вид государственной социальной помощи. Порядок оказания помощи малоимущим гражданам в форме "социального пакета" разработан Министерством социальной политики и труда Калининградской области (Приказ от 21 апреля 2008 г. № 64).

Этим документом устанавливается вид социальной помощи - *«единовременная материальная помощь, оказываемая в виде сумм адресной социальной помощи (в денежной и натуральной форме), источник финансирования - «за счет средств областного бюджета»*, указывается нормативный правовой документ на основании которого действуют указанное выше Постановление - *целевая Программа Калининградской области "Развитие системы социальной защиты населения и совершенствование трудовых отношений на 2007-2015 годы"*.

Цель введения помощи - *«Помощь в виде "социального пакета" направлена на развитие внутреннего потенциала семьи (одинок проживающего гражданина) для выхода из трудной жизненной ситуации и дальнейшее самостоятельное жизнеустройство»*.

«Право на получение "социального пакета" имеют нуждающиеся в адресной социальной поддержке семьи или одиноко проживающие граждане при одновременном соблюдении следующих условий:

1) *среднедушевой доход семьи или одиноко проживающего гражданина не превышает величину прожиточного минимума на душу населения, установленного в Калининградской области на момент обращения;*

2) *наличие гражданства Российской Федерации;*

3) *проживание и регистрация в установленном порядке в Калининградской области;*

4) *трудоустройство всех членов семьи трудоспособного возраста либо наличие уважительной причины, по которой члены семьи не могут осуществлять трудовую деятельность»*.

В Порядке определён перечень уважительных причин, по которым трудоспособные члены семьи могут не работать:

«- инвалидность (при наличии группы инвалидности, не имеющей показания к трудовой деятельности);

- уход за ребенком-инвалидом;

- обучение детей в средних специальных и высших учебных образовательных учреждениях всех типов и видов по очной форме обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет;

- уход за членом семьи - инвалидом (оформленный в соответствии с действующим законодательством);

- уход за несовершеннолетними детьми до достижения ими 3-летнего возраста;

- наличие официального статуса безработного со сроком не менее 3 месяцев и невозможности трудоустройства (по заключению областных государственных учреждений - центров занятости населения);

- проживание в отдаленных поселках с отсутствием транспортной доступности и невозможности трудоустройства (по заключению областных государственных учреждений - центров занятости населения);

- наличие членов семьи, проходящих лечение (принудительное), требующих лечения (принудительного) или наблюдения в стационарном учреждении;

5) оформление и (или) получение мер социальной поддержки, установленных федеральным и региональным законодательством (при наличии права);

6) обработка приусадебного участка и получение урожая зерновых и овощных культур (при наличии, для жителей сельской местности»).

Основанием для принятия решения о предоставлении "социального пакета" является заполненный **«социальный паспорт семьи»**, к которому прилагаются документы, подтверждающие состав семьи, доходы каждого его члена, документ, подтверждающий причину не занятости трудоспособного члена семьи, копия трудовой книжки.

На основании социального паспорта семьи и **протокола комиссии** орган социальной защиты населения муниципального образования области составляет **индивидуальную программу** выхода семьи (одинокو проживающего гражданина) из трудной жизненной ситуации (программу реабилитации).

Администрация муниципального образования согласовывает с семьей (одиноко проживающим гражданином) индивидуальную программу реабилитации.

Окончательное решение о выделении «социального пакета» принимает комиссия по предоставлению срочной адресной помощи граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, созданной при Министерстве социальной политики и труда.

«Социальный пакет» в натуральной и денежной форме включает в себя набор социальных услуг на установленную сумму 50000 руб. Порядок предусматривает два вида "социального пакета":

"Социальный пакет" N1 – « набор социальных услуг для граждан, проживающих в сельской местности:

1) формирование подсобного хозяйства (приобретение коровы, приобретение свиньи, приобретение домашней птицы, приобретение посевного материала (картофель, семена), приобретение сельскохозяйственного инвентаря, приобретение сенокосилки);

2) приобретение бытовой техники (холодильник, швейная машинка переносная, вязальная машина, электропылесос, телевизор, машина стиральная автоматическая);

3) приобретение необходимой мебели при условии ее отсутствия или высокой степени износа (стол, стулья, кровать, шкаф);

4) приобретение оргтехники,

5) плата за обучение детей в средних специальных и высших учебных образовательных учреждениях всех типов и видов по очно-заочной форме обучения (за исключением получения второго аналогичного образования), но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет;

6) плата за обучение членов семьи трудоспособного возраста (переобучение) по рабочей профессии, востребованной на рынке труда Калининградской области;

7) ремонт жилья, в том числе капитальный;

8) оплата лечения (зубопротезирование, кодирование от алкогольной зависимости);

9) разовая материальная помощь (до трех тысяч рублей»).

Только первый, шестой и возможно четвертый пункты социального пакета №1 можно отнести к мерам поддержки, направленным на сомообеспечение; остальные действуют в направлении повышения уровня жизни малообеспеченных семей в виде материальной помощи.

В социальном пакете № 2 к мерам активной поддержки семей в самообеспечении можно отнести только пятый и возможно третий пункты:

"Социальный пакет" N 2 - «набор социальных услуг для граждан, проживающих в городе:

- 1) приобретение бытовой техники (холодильник, швейная машинка переносная, вязальная машина, электропылесос, телевизор, машина стиральная автоматическая);
- 2) приобретение необходимой мебели при условии ее отсутствия или высокой степени износа (стол, стулья, кровать, шкаф);
- 3) приобретение оргтехники;
- 4) плата за обучение детей в средних специальных и высших учебных образовательных учреждениях всех типов и видов по очно-заочной форме обучения (за исключением получения второго аналогичного образования), но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет;
- 5) плата за обучение членов семьи трудоспособного возраста (переобучение) по рабочей профессии, востребованной на рынке труда Калининградской области;
- 6) ремонт жилья, в том числе капитальный;
- 7) оплата лечения (зубопротезирование, кодирование от алкогольной зависимости);
- 8) разовая материальная помощь (до трех тысяч рублей)».

Семья или одиноко проживающий гражданин, претендующий на получение "социального пакета", имеет право выбрать любой набор из названных услуг, но его совокупная стоимость не может превышать 50 тыс. рублей.

После предоставления "социального пакета" органы социальной защиты населения муниципальных образований области ставят получателей данного вида помощи на специальный учет и устанавливают в отношении них постоянный социальный патронаж - осуществляют ежеквартальный контроль за надлежащим исполнением получателем "социального пакета" договора, эффективностью выполнения положений индивидуальной программы реабилитации, а также целевым расходованием средств, направленных на оплату набора социальных услуг. "Социальным пакетом" семья имеет право воспользоваться только один раз.

По данным пресс-службы Администрации Калининградской области, в 2008 году получить такую поддержку смогли 390 семей. Анализ получателей (данные на октябрь) показал, что среди наиболее популярных видов поддержки - оплата обучения детей в средних специальных и высших учебных заведениях, переобучения по профессии. Такую услугу выбрала 51 семья. Помимо этого, с помощью социального пакета удалось оказать существенную помощь трем семьям, в которых воспитываются дети-инвалиды. Для одной из них приобретено транспортное средство, для двух других - компьютерное оборудование со специальной программой для развития и обучения.

В остальных регионах, где действует система социального контракта, распространение этой программы ограничено только сельской местностью (иногда и поселки городского типа) и семьями с детьми.

Ханты-Мансийский автономный округ-Югра. В Законе Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «О государственной социальной помощи и дополнительных мерах социальной помощи населению» от 24 декабря 2007 года п 197-оз (в посл. ред. от 31.03.2009 п.32-оз) в части предоставления дополнительных мер указывается единовременная помощь для выхода семьи на самообеспечение. Ее получателями являются малоимущие семьи, имеющие в своем составе 2-х и более несовершеннолетних детей и, «*проживающим в населенном пункте, относящемся к сельской местности и поселкам городского типа*». Единовременная помощь оказывается «*в целях содействия в самостоятельном повышении семьей среднедушевого дохода путем ведения личного подсобного хозяйства и (или) оказания услуг населению*». Малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, проживающие на территории автономного округа, это те, которые «*по не зависящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Ханты-Мансийском*

автономном округе - Югре, действующего на момент обращения малоимущих граждан в органы социальной защиты населения».

Максимальные размеры единовременной помощи для выхода семьи на самообеспечение составляют 40000 рублей. При принятии решения о выделении социальной помощи для выхода семьи на самообеспечение учитываются продолжительность проживания семьи в данном населенном пункте, а также наличие второго жилья, пустующего гаража, пригодных для сдачи в аренду; автомобиля и других транспортных средств в рабочем состоянии; посевных и покосных площадей, пасеки; пушных зверей в хозяйстве; домашнего скота и птицы.

Волгоградская область. Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 6.04.2007 №521 «О внедрении новой технологии «Самообеспечение» по оказанию АСП малоимущим семьям с детьми, проживающим в сельской местности» утвердило Порядок назначения адресной социальной помощи малоимущим семьям с детьми, проживающим в сельской местности.

Цель введения технологии «Самообеспечение» – *«повышение качества жизни малоимущих семей с детьми, проживающих в сельской местности»* путем развития подсобного хозяйства или организации индивидуально-трудовой деятельности.

В «Положении о реализации новой технологии «Самообеспечение» по оказанию адресной социальной помощи малоимущим семьям с детьми, проживающим в сельской местности», разработанном Управлением социальной защиты населения области, подробно представлены условия вхождения в программу, размер и сроки оказания помощи, формы всех документов, заполняемых и подписываемых сторонами контракта.

Право на участие в программе имеет *«малоимущая семья с детьми, отвечающая определённым критериям:*

- *постоянное проживание на территории муниципального образования (не менее 5 лет);*

- *наличие постоянного жилья;*

- *наличие минимум одного несовершеннолетнего ребёнка;*

- *наличие минимум одного трудоспособного члена семьи;*

- *отсутствие пустующего второго жилья;*

- *не имеет: автотранспорта, гаража;*

- *посевных и покосных площадей более 60 га*

- *не продан земельный пай или не сдан в аренду;*

- *пасеки (более 5 семей);*

- *поголовье скота и птицы не превышает определённого количества.*

В зависимости от **индивидуального плана** выхода семьи на самообеспечение пособие выделяется единовременно или поэтапно.

К видам деятельности, на осуществление которой может быть использовано пособие, относятся:

- «развитие подсобного хозяйства, обеспечивающего малоимущую семью источником постоянного дохода в натуральной и/или денежной форме;

- осуществление индивидуальной трудовой деятельности, обеспечивающей малоимущую семью источником постоянного дохода в денежной форме».

Размер целевого денежного пособия не превышает 20000 руб. Срок выполнения индивидуального семейного плана по выходу семьи на самообеспечение не может превышать 12 месяцев. Участие семьи в программе «Самообеспечение» возможно 1 раз в 5 лет.

Кемеровская область. Правила адресной социальной помощи "Самообеспечение" в Кемеровской области разработаны в целях предоставления возможности многодетным семьям, живущим на селе, а также в пригородах и рабочих посёлках, для приобретения коров, нетелей и кормов для организации производства продукции животноводства на личном подворье и обеспечения себя продуктами питания первой необходимости. В

Постановлении Коллегии Администрации Кемеровской области от 15 апреля 2009 г. п 162 указывается, что право на получение помощи имеет «семья с тремя и более детьми (в том числе детьми, находящимися под опекой и попечительством, усыновленными), включая, детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, до достижения ими 18 лет; детей, обучающихся в учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования дневной формы обучения, до окончания обучения, но не более чем до достижения ими возраста 22 лет». *«Социальная выплата устанавливается из расчета 26 тысяч рублей на одну корову или нетель и 4-х тысяч рублей на 4 тонны сена – в сумме 30 тыс руб.»* При отборе семей одним из важнейших критериев является показатель "благополучности", то есть помощь будет оказываться только непьющим семьям, у которых есть условия для содержания животных.

Добавим, что в апреле 2009 г. губернатор А. Тулеев озвучил еще несколько новых видов поддержки малообеспеченных слоев населения: многодетным семьям, живущим в частных домах и не имеющим возможность держать крупный скот, предложено выдавать кроликов. По мнению губернатора, эта мера поможет смягчить последствия кризиса для малоимущих семей. Кроме того, выдавать малоимущим пенсионерам и инвалидам, которые получают пенсию ниже прожиточного минимума, а также вдовам с тремя и более детьми и одиноким отцам-вдовцам с детьми – по пять килограммов сахара; снабжать сельских пенсионеров и ветеранов с уровнем доходов ниже прожиточного минимума посадочным материалом, семенами.

В числе прочих регионов, программа «Самообеспечение» в 2007 г. была в пилотном режиме впервые внедрена на Дальнем Востоке – **в Амурской области.**

В Постановлении Правительства Амурской области от 6 июня 2009 г. п 246 «О реализации технологии оказания адресной социальной помощи малоимущим семьям с детьми "Самообеспечение"» указывается, что адресную социальную помощь оказывают постоянно проживающим в сельской местности малообеспеченным семьям с детьми.

В рамках программы выплачивалось денежное пособие, которое составляло не более 25000 руб. на одну семью. Пособие могло быть использовано на развитие подсобного хозяйства или осуществление индивидуальной трудовой деятельности.

Для получения средств на покупку крупного рогатого скота малоимущим семьям необходимо разработать план выхода семьи на самообеспечение. В проекте нужно указать, где и по какой стоимости семья планирует приобрести корову, какой доход от подсобного хозяйства планирует получить и как его использовать.

В Постановлении 2009г. указывалось «рекомендовать органам местного самоуправления сельских поселений продолжить работу по созданию общественных советов по рассмотрению заявлений на участие в реализации технологии "Самообеспечение" и оказанию содействия государственным бюджетным учреждениям - управлениям социальной защиты населения по городским округам и муниципальным районам области в осуществлении контроля за реализацией технологии «Самообеспечение».

В проекте внедрение программы в других заинтересованных в ней территориях Дальнего Востока. Такими территориями согласно предварительным договоренностям должны быть **Приморский край и/или Сахалинская область.**

Главное управление социальной защиты населения **Курганской области** планировало ввести технологию «Самообеспечение» поэтапно в трех пилотных муниципальных образованиях - г. Кургане, Шадринском и Юргамышском районах в первом квартале 2009 года.

В 2007 году в пилотном режиме была внедрена программа «Самообеспечение» в одном из районов **Чувашской республики** (Имбресинский район). В Постановлении главы Ибресинского района ЧР от 12.12.2006 п 703 *«О реализации в 2007 г. программы адресной социальной помощи малоимущим семьям с детьми "самообеспечение"»*, указывается, что целью программы "Самообеспечение" является *«повышение качества*

жизни малоимущих семей, проживающих в сельской местности», основными задачами являются «повышение доходов малоимущих семей с детьми путем осуществления ими дополнительной трудовой деятельности, а также стимулирования этих семей к занятию этой трудовой деятельностью после выхода из программы» Участником программы "Самообеспечение" может быть семья, отвечающая всем следующим критериям: «постоянное проживание по месту жительства на территории Ибресинского района не менее 2 лет до момента обращения в программу, наличие постоянного жилья, наличие минимум одного несовершеннолетнего ребенка в возрасте до 18 лет и как минимум одного трудоспособного члена семьи». При этом у нее не должно быть пустующего второго жилья, автомобиля и другой автотехники в рабочем состоянии (сроком менее 5 лет). Кроме того, поголовье скота, домашней птицы, посевные площади не должны превышать установленные нормы.

В Постановлении указывалось, что пособие по программе может быть использовано для осуществления «*дополнительной трудовой деятельности, связанной с производством товаров или услуг, и обеспечивающей семью источником постоянного дохода в денежной или натуральной форме*». Срок выполнения **индивидуального семейного плана** составляет 12 месяцев. Конкретный размер пособия определяется отдельно для каждого участника программы в соответствии с индивидуальным семейным планом, и не превышает 70 тыс. руб.

В концепции отраслевой целевой программы "Социальная защита населения **Астраханской области** на 2010 - 2011 годы" также планируется оказание единовременной помощи малоимущим семьям с тремя и более детьми на развитие подсобного хозяйства.

В законодательстве **Саратовской области** подчеркивается, что основной целью развития системы адресной социальной помощи является «создание условий для расширения возможностей самообеспечения населения».

В столице Татарстана **г.Казани** Постановлением руководителя Исполнительного комитета города с 2006 года было введено пособие по нуждаемости, которое предоставлялось на условиях подписания договора о социальной адаптации. Были разработаны и использовались формы договора социальной адаптации, расширенного заявления с включением в него всей необходимой информации для разработки программы социальной адаптации, сама программа. К сожалению, этот эксперимент до сих пор не получил своего распространения в Республике. В таком же экспериментальном положении находится эта система и в **Ростовской области**, где она была инициирована проектом ТАСИС «Реформа системы социальной защиты в Российской Федерации» с 2005 года, но так и осталась на уровне эксперимента в 2-х муниципальных образованиях (Азовский сельский район и Октябрьский район г.Ростова-на-Дону).

* * *

В заключении еще раз подчеркнем, что основная цель проводимых в регионах мероприятий по введению системы социального контракта в разных ее формах - повышение реальных доходов семей, находящихся за чертой бедности, и их выход из разряда нуждающихся в государственной помощи.

Достижение этого результата должно носить не временный характер, как это происходит в случае выплаты социальных пособий на определенный срок, а долговременный эффект выхода семьи на самообеспечение.

В случае, когда социальная помощь предоставляется на развитие личного подсобного хозяйства, организации индивидуальной трудовой деятельности или малого бизнеса, можно констатировать, что социальные службы вынуждены брать на себя функции беспроцентного кредитора или службы занятости, которая уже с 1993 года имеет

право выдачи субсидий на эти цели⁴. Развитие подобных видов помощи через службу социальной защиты в регионах говорит о том, что бедное население не имеет доступа к этим видам поддержки малого предпринимательства и индивидуальной деятельности.

В остальных случаях ограничение масштабов работы по системе социального контракта связано как с бюджетными ограничениями, так и с необходимостью перестройки всей деятельности органов социальной защиты, переход от структуры кадров чисто «выплатной» организации к выделению отдельной службы сопровождения контрактов и работы с клиентами в ходе выполнения индивидуального плана социальной адаптации. Это новое направление социальной политики требует значительной функциональной и структурной перестройки деятельности службы социальной защиты на региональном и муниципальном уровнях, усиления практики координации работы различных социальных ведомств при предоставлении адресной поддержки малоимущим.

Вместе с тем, опыт российских регионов по оказанию адресной социальной помощи с использованием системы социального контракта дает возможность распространить его на другие регионы, выбрать наиболее удачные примеры разработанных методик и процедур работы с бедным населением.

Опыт зарубежных стран по применению системы социальной адаптации бедного населения

Поддержка бедного населения в большинстве развитых стран стоит по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. Существует большое разнообразие подходов как к видам социальной помощи, оказываемой бедным, так к определению социального минимума.

Социальный минимум в европейских странах. Понятие социального минимума используется для определения тех лиц или семей, которые находятся в состоянии бедности и могут претендовать на социальную поддержку. Этот минимальный уровень доходов рассчитывается по разному в каждой из стран - он может быть единым для всего населения (пример в Скандинавских стран), а может варьировать в зависимости от социально-демографической категории семьи/домохозяйства или индивида: для пожилых, для лиц, трудоспособного возраста, инвалидов и т.п. Различие существует и в определении объекта поддержки – индивид или семья/домохозяйство, в последнем случае выделяются уровни социального минимума для отдельных типов домохозяйств: одиноко проживающий, супруги без детей, с одним, двумя, тремя детьми, неполная семья с одним, двумя, тремя детьми и т.п.

Число выделяемых социальных минимумов для различных категорий получателей поддержки в европейских странах:

Единый минимум – Финляндия, Дания

Два минимума – Австрия, Швеция, Люксембург

Три минимума – Бельгия, Италия

Четыре минимума – Германия, Испания, Португалия, Нидерланды

Пять минимумов – Ирландия, Великобритания

Девять минимумов - Франция

Таким образом, определение уровня бедности, который официально считается основанием для получения социальной поддержки, является важным элементом адресной социальной помощи. В Европейском союзе можно выделить три основных вида социального минимума, которые используются в большинстве стран: минимальный гарантированный доход, минимальный доход пожилого человека и гарантированный доход инвалида. Наибольшее разнообразие подходов наблюдается при определении

⁴ Приказ Федеральной службы занятости России от 30.03.1993 № 37 «Об утверждении положения о порядке работы органов службы занятости с безработными гражданами, желающими организовать собственное дело, и условиях выдачи им субсидии».

первого вида социального минимума, который затрагивает лиц трудоспособного возраста. Одни страны пришли к необходимости введения этой системы еще в конце сороковых годов (Великобритания в 1948г.), другие создали систему социальных гарантий гораздо позже (Италия в 1998-2002гг., Португалия - 1997)⁵. Существующие правила постоянно совершенствуются. Так, последние изменения в закон о минимальном гарантированном доходе во Франции были внесены в 2008 году.

Анализ показывает, что наряду с существованием в разных странах общих правил и положений, таких как: превалирование критерия проживания над гражданством, свобода занятости или концентрация социальной работы на местном уровне, система минимального гарантированного дохода характеризуется и значительными отличиями:

- существование возрастной границы для вхождения в программу поддержки в некоторых странах (с 16 лет в Великобритании, с 18 лет в Бельгии, с 25 лет в Испании, Люксембурге и Франции);
- разный объект поддержки (индивидуальный подход в Бельгии, Нидерландах и Дании; поддержка семьи/домохозяйства в Великобритании, Испании, Германии);
- выделение специфических групп особой поддержки наряду с общими правилами предоставления помощи (молодежь в Дании и Великобритании, иностранцы в Австрии и Германии);
- различие сроков предоставления помощи (страны Юга Европы и Франция требуют переоформления прав каждый год или чаще) и пересчета суммы выплат, исходя или от уровня инфляции (Франция и Италия) или минимальной зарплаты (Нидерланды и Люксембург) или по результатам обследований потребительских групп (Швеция).

Если рассматривать масштабы получения помощи этого типа (доплата до социального минимума индивидам или домохозяйствам, где есть трудоспособные), то различия по странам оказываются существенными: от 0,15% (Италия) до 6% (Финляндия) общей численности населения, или от 0,3% до 8,6% экономически активного населения.

Проблема определения минимального гарантированного дохода, расчета его уровня также решается не однозначно в разных странах Европы. Так, в Германии, Финляндии, Австрии и Швеции базируются на стоимости потребительской корзины, в других странах – минимальный размер не так жестко привязан к ней, хотя в момент введения социального минимума она могла служить одним из ориентиров, как это было во Франции в 1988 году. В дальнейшем этот уровень увеличивался в зависимости от уровня инфляции в стране.

Необходимо отметить, что во всех случаях уровень социального минимума не совпадает с линией бедности, устанавливаемой по относительной методике расчета как 50% или 60% медианы доходного распределения. В некоторых странах он находится на уровне или даже превосходит официальный уровень бедности (Ирландия, Великобритания, Дания, Нидерланды), а в других составляет от 40 до 95% этого уровня (в зависимости от страны и типа домохозяйства).

В большинстве стран предоставление социальной поддержки людям/домохозяйствам с трудоспособными членами, чьи доходы находятся ниже минимального гарантированного уровня, сопровождается оказанием и других видов социальной помощи бедным (пособие на жилье, пособие неполным семьям с детьми).

Предоставление социальной поддержки в некоторых странах связано с условием заключения социального контракта, обязывающего получателя активно включаться в поиск путей выхода из трудной ситуации, связанной в основном, с отсутствием постоянной работы. Тенденция к переходу на такую систему прослеживается в большинстве стран Европы с 90-х годов прошлого века, хотя и не везде она получила уже законченную форму. К числу стран, где система минимального гарантированного дохода

⁵ Horusitzky P., Julienne K., Lelièvre M. Un panorama des minimas sociaux en Europe. – Etudes et Résultats, DREES, № 464, 2006

в сопровождении социального контракта существует уже несколько десятилетий, относится Франция.

Система социального контракта во Франции. Система минимального дохода в сопровождении социального контракта (RMI) была введена во Франции законом от 1 декабря 1988 года и добавила еще один уровень социальной поддержки самых бедных слоев населения (после семейного пособия, пособия на жилье, пособия неполным семьям, инвалидам, пожилым). Ограничениями для вхождения в эту программу, кроме дохода, были возраст, обязательное проживание на территории и заключение контракта социальной и профессиональной адаптации.

Уровень социального минимума, дающего право на получение пособия, устанавливался исходя из двух основных принципов:

- поддержка наиболее бедных слоев населения;
- гарантированный минимум не должен провоцировать иждивенчество.

Поэтому минимум не должен быть очень высок, чтобы для получателей сохранялась привлекательность даже самой низкооплачиваемой занятости, но в то же время это пособие давало возможность поддерживать хотя бы минимальный уровень потребления в период социальной адаптации.

С течением времени в системе социальной адаптации проявились явные недостатки, которые требовали исправления в целях повышения эффективности этой социальной программы.

Несмотря на то, что заключение контракта было обязательным условием выплаты пособия, реальная процедура оформления и сопровождения реализации этого контракта не достаточно стимулировала получателей пособия активно получать специальность или искать работу. Контракт мог продлеваться на значительный период времени (иногда несколько лет), этапы социальной адаптации дробились и не всегда включали в себя условия, действительно приводящие к занятости как конечной цели контракта. Аккумулирование различных видов поддержки, которые по закону не все принимались во внимание при определении права на RMI, приводили к ситуации, когда не работающий получатель пособия мог жить лучше работника с низкими доходами.

Проблема оценки эффективности системы социальной адаптации с выплатой пособия до гарантированного минимума (RMI) заключалась и в главном критерии «удачи» - выходе получателя пособия на занятость в форме наемного труда или индивидуальной деятельности, включая малый бизнес, что представляется особенно сложной в условиях экономических кризисов и роста безработицы. Даже существование первоочередных прав на рабочие места (при прочих равных условиях) для получателей пособия, заключивших социальный контракт, не гарантирует всем и в короткие сроки выхода на занятость. Условия социального контракта могут подготовить получателя помощи к занятости (помочь решить проблемы со здоровьем, с устройством детей в детские учреждения, с получением новой или первой профессии, с юридической или/и бухгалтерской подготовкой к ведению самостоятельного мелкого бизнеса, и т.п.), но не всегда гарантируют занятость.

В то же время система минимального гарантированного дохода была и остается последним видом помощи, к которому могут прибегнуть самые бедные слои населения – уменьшение или отказ в пособии по безработице оставляет возможность обратиться за пособием минимального гарантированного дохода (RMI), а отказ от него – это только надежда на частные или общественные благотворительные пожертвования, которые являются разовыми видами помощи.

С другой стороны, экономический кризис породил относительно новое явление – «бедные работающие», в которую включаются работники на неполный рабочий день или неделю, а также те, чей заработок от полной занятости оказывается недостаточным для выхода семьи за пределы минимального гарантированного дохода.

В силу этого, в конце 2008 года (национальным законом от 1 декабря 2008 года) было принято решение заменить два вида пособия – пособие минимального гарантированного дохода (RMI) и пособие одинокому родителю⁶(API), новым видом социальной помощи – **доходом активной солидарности** (RSA), который охватывает и работающих бедных. Новая система введена во Франции с 1 июня 2009 года, будучи предварительно протестирована в качестве эксперимента в некоторых департаментах⁷ Франции. Все правила и условия предоставления пособия и сопровождения социального контракта определяются национальным законом, хотя реализация проходит на региональном уровне при совместном финансировании государства и региона.

Система дохода активной солидарности (RSA) упрощает государственную систему социального минимума, заменяя сразу два пособия бедным (RMI и API). В эту систему социальной поддержки входят:

- люди, не имеющие работы;
- люди, занятые на рабочих местах не полное время или сезонно;
- люди, имеющие стабильную занятость, но низкий уровень оплаты.

Главная цель введения новой системы – активное побуждение незанятых к включению в профессиональную деятельность, и дополнительная поддержка тех, кто включился в занятость, но не имеет еще возможности в силу возраста или низкой квалификации получать более высокий доход. Задача заключается в том, чтобы сделать поиск работы более экономически выгодным, чем просто получение пособия.

На получение RSA имеют право лица старше 25 лет (более молодые только при условии детей на иждивении или ребенка, который должен родиться). Для работающих бедных **гарантированный доход** состоит из минимального гарантированного дохода (как для неработающих получателей) + 62% от заработной платы или от пособия по безработице. В свою очередь, уровень **минимального гарантированного дохода** зависит от состава семьи и числа детей на иждивении. Минимальный размер и процент дохода от занятости фиксируется национальным законом. Например, для одинок проживающего минимальный гарантированный доход сегодня равен 454, 63 евро в месяц; для супругов без детей – 681,95 евро; одинокий родитель с 1 ребенком – 778,40 евро. При этом линия бедности составляет соответственно 817 евро, 1226 евро и 1062 евро в месяц.

Выплачиваемая сумма дохода активной солидарности исчисляется как разность между гарантированным доходом (в соответствии с составом семьи и заработком) и суммой всех регулярных доходов семьи, включая заработную плату, пособия, % по банковским вкладам и т.п.

Выработка направления социальной поддержки происходит в первой фазе работы с клиентом – **фазе ориентации**, когда происходит выбор одного из трех возможностей сопровождения социальной адаптации, указанных в законе:

1) Если не работающий находится в ситуации, которая облегчает занятость, т.е. имеет профессию, но не находит сразу место работы (частый случай молодых специалистов, окончивших курс обучения), то его досье и все социальное сопровождение ведет «полюс занятости». Человек, который в этих условиях обратился за доходом активной солидарности, получает это пособие, но не получает пособия по безработице. Длительность получения пособия ограничивается 6 месяцами, затем происходит пересмотр социального контракта. Если получатель пособия ничего не делает, не выполняет условия контракта, то его исключают из системы дохода активной солидарности и лишают пособия. Но это считается и минусом в работе социального сопровождения, т.е. «полюса занятости», поэтому данные службы могут лишиться части

⁶ Пособие одинокому родителю (API) выплачивалось женщине или мужчине с низкими доходами до достижения ребенком возраста 3-х лет. Это вид пособия не предполагал в виде условия предоставления заключение социального контракта.

⁷ Аналог субъектов Российской Федерации – областей или республик.

финансирования. Таким образом, обеспечивается заинтересованность в положительном результате обеих сторон социального контракта.

2) Если для начала работы человеку, обратившемуся за доходом активной солидарности, необходим относительно длительный период социальной адаптации, связанный с низкой квалификацией или ее отсутствием, просто с отсутствием навыков работы и организации нормальной жизни, то его досье и социальное сопровождение ведет региональная социальная служба, касса семейных пособий совместно с муниципальными органами власти и некоммерческими организациями. В этом случае максимально возможная длительность контракта составляет (6+6) месяцев, а затем решение принимается Президентом Генерального Совета Департамента.

3) Если первый случай (наличие профессии) сопровождается необходимостью социальной помощи вхождения в занятость, связанной с состоянием здоровья, отсутствием жилья, задолженностью по оплате жилья, отсутствием места в детском саду, и т.п., то досье и социальное сопровождение также ведет региональная социальная служба и касса семейных пособий. Длительность контракта ограничивается 6 месяцами.

Вторая фаза работы – **фаза сопровождения**, связана непосредственно с разработкой и выполнением социального контракта. Для организации работы по сопровождению социальной адаптации на уровне региона создается группа из представителей организаций, участвующих в этой работе, и раз в 3 года подписывается Договор по сопровождению социальной адаптации получателей дохода активной солидарности. К этим организациям относятся: Генеральный Совет региона, Полус занятости, муниципалитет, Касса семейных пособий. С 2009 года обязательно включение в эту группу представителя получателей пособия, для чего они должны организоваться в некую ассоциацию (этот эксперимент уже проведен в восточных Департаментах Франции).

В Договоре уточняются организации, участвующие в работе по социальной адаптации, различия в обязанностях каждой стороны, утверждаются необходимая документация (тип контракта, формуляра, сопроводительные анкеты и т.п.), критерии оценки результатов работы по социальным контрактам.

Лицо, подающее заявление на получение помощи, может обращаться в любое из учреждений, участвующих в Договоре и являющихся партнерами по закону.

Социальный контракт социальной адаптации подписывается заявителем и социальным работником, который и будет в дальнейшем осуществлять социальное сопровождение.

Социальный работник, осуществляющий социальное сопровождение, имеет статус советника по социальному контракту, и должен обладать специальным высшим образованием (государственный диплом по социальной работе, включающий обязательные знания по правовым вопросам, психологии, педагогике).

Информационный обмен между организациями обязателен, и проходит регулярно раз в год автоматически. В этом обмене участвуют кассы семейных пособий, пенсионные кассы, налоговая служба, служба занятости, служба медицинского страхования. В случае необходимости получения информации чаще, возможно персонифицированное уточнение данных по структуре семьи или доходов путем вхождения в информационные базы других организаций, для чего существуют специальные закрытые коды доступа.

Новая система дохода активной солидарности во Франции в части подталкивания неработающих получателей социальной помощи к более активному поиску занятости была введена не в последнюю очередь под влиянием системы социальной адаптации, существующей в Великобритании.

Система социальной адаптации незанятого населения в Великобритании. Лейбористское правительство, пришедшее к власти в Великобритании в 1997 г. за годы своего правления провело широкомасштабную реформу государства благосостояния, внедрив в систему социальной поддержки множество нелиберальных элементов.

Девизом новой политики стало выражение «Работа для тех, кто может работать, социальная поддержка – для тех, кто не может»⁸, оплачиваемая занятость стала рассматриваться как главное средство, с помощью которого люди могут обеспечить себе адекватный уровень благосостояния, избежать бедности и быть включенными в жизнь местного сообщества.

Центральным элементом новой системы стали меры, стимулирующие предложение труда, - программа «Новый курс» (New Deal⁹). Эта одна из разновидностей программ, стимулирующих переход «от социального обеспечения к труду» (Welfare-to-work), в которых социальные выплаты структурированы таким образом, чтобы поощрять/заставлять получателей вернуться на рынок труда. В основе дизайна программы, разработанного Ричардом Лэердом (Richard Layard), профессором Лондонской школы экономики, лежит шведский опыт программ активации безработных. Цель программы – помочь длительно безработным и экономически неактивным вернуться на рынок труда. Органам социальной поддержки была предоставлена возможность останавливать выплату пособий тем, кто отказывался от «приемлемой» занятости. В 1999 г. эти меры были дополнены программой Налоговых кредитов для работающих бедных (Working Families Tax Credit), предоставляющей возмещаемые налоговые вычеты низкооплачиваемым работникам, и, таким образом, стимулирующей сохранение их занятости.

Первоначально целевой группой «Нового курса» были безработные в возрасте 18-24 лет, получающие пособие по безработице (Jobseeker's Allowance) в течение 6 и более месяцев. Участие в программе обязательно для всех желающих получать пособие. Программа начинается с курса обязательных консультаций со специалистами центров занятости (Jobcentre Plus), нацеленного на развитие навыков клиента в области поиска работы и прохождения интервью с работодателями. Если после 4 месяцев поиск работы остается безрезультатным, для того чтобы продолжать получать пособие, клиент должен выбрать одну из четырех опций:

- Субсидируемое рабочее место в частном секторе. Работодателям выплачивается субсидия в размере 60 фунтов стерлингов в неделю в течение 6 месяцев. Участникам также выплачивается единовременное пособие на обучение в размере 750 фунтов стерлингов.
- Рабочее место в некоммерческом секторе, на тех же условиях.
- Очное образование или профессиональное обучение длительностью до 13 месяцев при сохранении пособия по безработице.
- Работа в оперативной группе по охране окружающей среды. Клиент получает пособие по безработице и дополнительно 20 фунтов в неделю.

Отказ от выбора одной из опций ведет к остановке выплаты пособия по безработице. В этом случае дело перенаправляется к специалисту, который принимает решение о том, подвергнется ли этот человек санкции при обращении за пособием в будущем. По выражению Гордона Брауна у безработных больше нет пятой опции «лежать дома в кровати и смотреть телевизор»¹⁰.

По утверждению разработчиков, «Новый курс» разительно отличается от подобных программ, используемых в годы правления неолибералов, прежде всего, тем, что он нацелен не на то, чтобы избавиться от части получателей пособий и тем самым сократить государственные расходы, а на то, чтобы помочь людям, давно потерявшим связи с рынком труда, вернуться к оплачиваемой занятости, которая является более надежной гарантией против бедности по сравнению с пособиями. В новой программе во главу угла поставлены интересы клиента, у каждого безработного появляется личный советник,

⁸ Department of Social Security (1998), *New Ambitions for Our Country*. London: HMSO.

⁹ Программа названа по аналогии с курсом экономических реформ американского президента Ф. Рузвельта, направленных на преодоление Великой депрессии.

¹⁰ Интервью Гордона Брауна *Financial Times*, 16 June 1997.

который встречается с ним регулярно и интенсивно работает, чтобы найти приемлемую для него опцию.

Активация безработной молодежи до сих пор остается главным приоритетом «Нового курса», однако в 2000-х гг. схема была распространена еще на пять категорий безработных:

- **Люди в возрасте 25 лет и старше (New Deal 25+).** Участие в программе обязательно для всех взрослых в возрасте 25 лет и старше, получавших пособие по безработице в течение 18 из последних 21 месяцев.
- **Люди в возрасте 50 лет и старше (New Deal 50+).** Программа адресована людям в возрасте 50 лет и старше, получавшим пособие по безработице 6 и более месяцев и желающим найти/вернуться на работу.
- **Одиноким родители (New Deal for Lone Parents).** Программа адресована одиноким родителям с детьми школьного возраста, получающим пособие по нуждаемости (Income support), желающим найти/вернуться на работу¹¹.
- **Инвалиды (New Deal for the Disabled).** Программа нацелена на получателей пособия по инвалидности, желающих найти/вернуться на работу.
- **Партнеры безработных (New Deal for Partners).** Добровольная схема поиска работы для партнеров безработных, которая распространяется на домохозяйства, где нет ни одного работающего.

Для последних четырех групп схема основана на принципах добровольного участия, но всех новых получателей пособий по безработице, инвалидности или нуждаемости обязали посещать интервью с личным советником для оценки возможностей занятости.

Программа критикуется неолибералами за ее колоссальную стоимость: чистые расходы на создание одного рабочего места в среднем составили около 580 фунтов стерлингов¹², а в целом за прошедшие 10 лет функционирования «Нового курса» налогоплательщики израсходовали на 1 млрд. фунтов больше, чем в случае, если бы все эти неработающие оставались получателями пособий. У социал-демократов отторжение вызывает тот факт, что после внедрения данной программы пособие по безработице перестало быть страховым, а присущий программе компонент принуждения «индивидуализирует» безработицу и заслоняет от внимания ее реальные структурные причины¹³.

Правительство считает, что программы «Нового Курса» оказались очень успешными. По оценкам Департамента занятости и пенсионного обеспечения, за прошедшие 10 лет эти программы помогли найти работу почти 3 миллионам человек и создали 1 729 000 новых рабочих мест; число домохозяйств, в составе которых нет ни одного работающего, сократилось на 200 тысяч¹⁴. Уровень занятости в Великобритании на данный момент приблизился к 75%, это один из самых высоких показателей в мире¹⁵. Удалось добиться существенного сокращения доли безработных среди молодых людей в

¹¹ С целью содействия возвращению на рынок труда одиноких женщин с детьми, правительством был предпринят ряд мер по увеличению доступности услуг по уходу за детьми дошкольного возраста (в частности, введен специальный налоговый кредит для работающих одиноких родителей).

¹² Например, в программу «Новый курс» для партнеров безработных за 9 лет функционирования было привлечено 15 000 человек (или 3% целевой группы), и только 6 000 участников смогли устроиться на работу. Всего на программу было потрачено 34 миллиона фунтов стерлингов, учитывая экономию в результате сокращения числа обращений за пособиями, потери казны составили 1 100 фунтов в расчете на одно рабочее место.

¹³ Williams, S. (2002), "Individual Agency and the Experience of New Deal", *Journal of Education and Work* Vol.15, No.1, pp. 53-74.

¹⁴ Материалы сайта Департамента Занятости и Пенсионного обеспечения Правительства Великобритании (Department of Work and Pensions), август 2009 г.: <http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/>

¹⁵ ONS, Labour Force Survey (Office for National Statistics, January 2007).

возрасте 18-24 лет и числа обращений за пособием по безработице среди представителей этой группы¹⁶.

Независимые оценки эффекта программы демонстрируют неоднозначную картину. Giorgi (2005)¹⁷ показывает, что главная программа «Нового курса», рассчитанная на длительно безработных молодых людей в возрасте 18-24 лет, увеличивает вероятность их занятости всего на 4,6% (при этом за время существования программы на нее было потрачено не менее 3,5 млрд. фунтов стерлингов). Поскольку большинство молодых людей все-таки хотят работать, эти результаты свидетельствуют о том, что для этой категории безработных эффективность мер стимулирования предложения труда достигла предела.

Не стал неожиданностью тот факт, что политика активации безработных оказалась более эффективной в тех районах, где уровень занятости высок, и менее эффективной в районах, где мало качественных рабочих мест¹⁸. Существует также проблема «мертвого груза»: весьма вероятно, что те, кто все-таки нашел работу, сделали бы это в любом случае, так как быстро находят работу самые активные и конкурентно способные индивиды¹⁹. Более того, те участники, кому удастся найти работу, часто вынуждены соглашаться на низкооплачиваемую непостоянную занятость, работу не на полный рабочий день, с ограниченными возможностями карьерного роста, и имеют высокий риск покинуть эту работу в скором времени. В результате растет число повторных участников программы. Около 2/3 обращений за пособием по безработице в каждом году, или 1,6 миллионов случаев, - это повторные обращения²⁰. Что касается безработных в возрасте 18-24 лет, статистика свидетельствует о том, что около 1/3 участников программы опять вернулись в нее после следующего 6-месячного непрерывного периода безработицы. Нередко потенциальные работодатели относятся к участникам программы как к бесплатной рабочей силе и не нанимают их по окончании стадии оплачиваемого государством тренинга, которая длится 13 недель (26 недель для молодых безработных).

Для отдельных категорий занятых, а именно для одиноких матерей, эффект программы оказался достаточно сильным, поскольку раньше этой категории вообще не предлагали никакой помощи или поддержки в поиске подходящей работы, пока младшему ребенку не исполнялось 16 лет. Сейчас такая помощь предоставляется с момента рождения ребенка, и ей, видимо, воспользовались самые активные представители целевой группы: за шесть лет функционирования программы уровень занятости одиноких родителей вырос на 11 п.п. и около половины этого роста может быть отнесено на счет программы «Новый старт»²¹. Однако исследователи указывают на то, что в дальнейшем одного «Нового курса» будет недостаточно для того, чтобы преодолеть препятствия на пути занятости одиноких матерей – негибкость работодателей, отсутствие доступных услуг по уходу за детьми и недостаточное количество хорошо оплачиваемых рабочих мест²². Все это в равной степени относится и к программе активации инвалидов, которая признается не слишком успешной самим правительством.

¹⁶ Критики программы утверждают, что уровень безработицы среди молодежи в возрасте 18-24 лет сократился существенно в связи с тем, что молодые люди, проходящие стадию тренинга или переобучения, не учитываются в числе трудоспособных, получающих пособие по безработице, хотя на самом деле таковыми являются.

¹⁷ Giorgi, G. (2005), "The New Deal for Young People Five Years On", *Fiscal Studies* Vol.26, No.3, pp. 371-383.

¹⁸ Peck, J. (2001), "Job Alert! Shifts, spins and statistics in welfare-to-work policy". *Benefits* Vol.9, No. 1, pp.11-15.
Finn, D. (2003), "The "Employment-first" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People", *Social Policy and Administration* Vol.37, No.7, pp.709-724.

¹⁹ Standing, G. (1999), *Global Labour Flexibility*. London: Macmillan.

²⁰ Материалы сайта Департамента Занятости и Пенсионного обеспечения Правительства Великобритании, август 2009г.

²¹ Gregg, P. and Harkness, S. (2003) Welfare reform and Lone Parents Employment in the UK. CMPO Working Paper Series No. 03/072.

²² Dutton, E., Warhurst, C., Nickson, D. and Lockyer, C. (2005), Lone Parents, the New Deal and the Opportunities and Barriers to Retail Employment, *Policy Studies* Vol.26, No.1, pp.85-101.

На данный момент²³ цель правительства – довести уровень занятости до 80%, а для этого необходимо вывести на рынок труда еще около 2 миллионов безработных, включая 1 миллион получателей пособия по инвалидности и 300 000 одиноких родителей, получающих пособие по нуждаемости. Это сложная задача, поскольку сейчас среди безработных большую долю составляют «тяжелые» клиенты – люди с низким человеческим капиталом и ограниченными возможностями занятости. Для того чтобы лучше воздействовать на эту категорию безработных программа «Новый старт» подвергнется реформированию. После пилотного тестирования нескольких вариантов реформы в середине 2000-х гг., начиная с октября 2009 г. правительство Великобритании планирует ввести вместо программ для длительно безработных в возрасте 18-24 лет и в возрасте 25 лет и старше единую программу под названием «Гибкий новый курс» (Flexible New Deal).

В рамках новой программы наиболее уязвимым представителям безработных будет предоставляться более индивидуализированная помощь в области поиска работы. В первые 12 месяцев поиска работы их запросы будут обслуживаться персоналом службы занятости по стандартной схеме, а по прошествии 12 месяцев безработные будут перенаправляться к субподрядчикам из частного или некоммерческого сектора, работа которых будет оплачиваться по результатам, то есть в том случае, если безработные найдут постоянную работу. При этом субподрядчикам предоставляется максимальная свобода в вопросе выбора методов работы с клиентом. На такие контракты планируется потратить 2 миллиарда фунтов стерлингов в ближайшие 5 лет²⁴. Ожидается, что новый подход подстегнет инновационные возможности организаций частного и некоммерческого сектора по разработке эффективных способов помощи той группе безработных, которым государственная служба занятости помочь не в состоянии.

* * *

Поддержка бедного населения в большинстве развитых стран стоит по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. Понятие социального минимума используется для определения тех лиц или семей, которые находятся в состоянии бедности и могут претендовать на социальную поддержку. Этот минимальный уровень доходов рассчитывается по-разному в каждой из стран - он может быть единым для всего населения, а может варьировать в зависимости от социально-демографической категории семьи/домохозяйства или индивида: для пожилых, для лиц, трудоспособного возраста, инвалидов и т.п. Различие существует и в определении объекта поддержки – индивид или семья/домохозяйство, в последнем случае выделяются уровни социального минимума для отдельных типов домохозяйств: одиноко проживающий, супруги без детей, с одним, двумя, тремя детьми, неполная семья с одним, двумя, тремя детьми и т.п.

Во всех случаях уровень социального минимума не совпадает с линией бедности, устанавливаемой по относительной методике расчета как 50% или 60% медианы доходного распределения. Чаще всего он ниже этой отметки, и представляет гарантированный минимальный доход. Выплата пособия до этого уровня во многих странах связана с заключением социального контракта и число стран, переходящих на подобную систему, постоянно расширяется.

Социальная политика европейских стран адаптируется к экономическому кризису, принимая во внимание новый слой бедного населения – «работающих бедных». С другой стороны, ставится цель активного побуждения не занятых к включению в профессиональную деятельность. Для этого объединяются усилия, и финансово и организационно, служб занятости и социальной защиты.

²³ Речь идет уже о посткризисном периоде – стратегии развития программы на момент августа 2009 г.

²⁴ Материалы сайта Департамента Занятости и Пенсионного обеспечения, август 2009 г.

Потенциал участия бедного населения России в программах повышения экономической активности при введении системы социального контракта

Введение нового подхода к оказанию адресной социальной помощи бедному населению, базирующегося на принципах социального контракта, требует оценки численности потенциальных участников таких программ. В первую очередь, речь идет о неработающих трудоспособных из бедных семей, на усиление экономической активности которых и будут направлены социальные контракты. Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что именно при наличии неработающих трудоспособных социальные контракты наиболее эффективно выполняют функции адаптации бедных к новым экономическим условиям. Поэтому методологически задача определения потенциала участия бедных домохозяйств в программах социальной поддержки, основанных на социальном контракте, решается посредством выделения семей с неработающими в трудоспособном возрасте²⁵.

Данные обследования НОБУС²⁶ показывают, что 16,8% домохозяйств имеют в своем составе незанятых трудоспособных, как ищущих, так и не ищущих работу (таблица 3). К категории неработающих в трудоспособном возрасте отнесено 7,6% населения (10,8 млн. чел), что свидетельствует о широкой распространенности незанятости трудоспособных граждан и высоком потенциале для развития форм социальной поддержки, действующих на принципах сочетания денежных пособий с элементами активизации экономической активности участников социальных программ.

Таблица 3 - Структура домохозяйств с точки зрения связи с рынком труда, %

Тип домохозяйства с точки зрения рынка труда и отношения к социальным трансфертам	Все домохозяйства	В том числе	
		бедные домохозяйства	не бедные домохозяйства
Домохозяйства, имеющие в своем составе незанятых трудоспособных	16,8	35,0 (2/3- не ищут работу)	8,1
Домохозяйства, не имеющие в своем составе трудоспособных	27,2	18,1	31,5
Домохозяйства, где все трудоспособные заняты	56,0	46,9	60,4
	100,0	100,0	100,0

*Данные обследования НОБУС (Росстат, 2003, 44 тысячи домохозяйств), актуализированные на конец 2008 года по уровню доходов и бедности

В настоящее время основным государственным институтом, нацеленным на повышение экономической активности неработающих граждан, являются региональные службы занятости, однако они преимущественно работают с зарегистрированными безработными, численность которых в июле 2009 г. составила 2,1 млн. человек или 19,4% от общего числа неработающих трудоспособных и 34% от неработающих трудоспособных, ищущих работу. Очевидно, что потенциальный контингент программ повышения экономической активности за счет социального контракта в пять раз превышает число клиентов служб занятости. Расчеты показали, что не ищут работу

²⁵ Студенты и учащиеся в данном случае приравнены к занятым.

²⁶ Данные обследования НОБУС (Росстат, 2003, 44 тысячи домохозяйств), актуализированные на конец 2008 года по уровню доходов и бедности

практически 70% незанятых трудоспособных, следовательно, технологии работы с потенциальными участниками социального контракта будут отличаться от методов деятельности служб занятости, клиенты которых ищут работу. Большинство домохозяйств с неработающими трудоспособными (84%) имеют в своем составе только одного представителя данной категории, 13% - двух и 3% - трех и более.

С точки зрения развития программ адресной помощи при условии заключения социальных контрактов нас интересуют бедные семьи, и произведенные расчеты свидетельствуют о том, что во многих случаях бедность является именно следствием экономической неактивности трудоспособных²⁷. Домохозяйств с неработающими трудоспособными в 4 раза больше (35%) среди бедных семей, при этом 2/3 из них имеют незанятых трудоспособных, которые не ищут работу. Важно также подчеркнуть, что 27,2% домохозяйств вообще не имеют в своем составе граждан в трудоспособном возрасте, и это означает, что им должны быть адресованы другие меры поддержки.

При переходе к совокупности, объединяющей только семьи с трудоспособными, представительство домохозяйств с неработающими трудоспособными становится еще выше. По нашим расчетам, 23% всех домохозяйств с трудоспособными имеют в своем составе хотя бы одного члена семьи в трудоспособном возрасте, который не работает и не учится. Если за базу для оценки принять только бедные семьи с трудоспособными, то среди них 42% имеют в своем составе хотя бы одного неработающего трудоспособного, а 25% - двух и более. Данный результат указывает на то, что на домохозяйственном уровне проблема незанятости трудоспособных характеризуется масштабностью и глубиной, а программы, ориентированные на повышение экономической активности неработающих трудоспособных претендуют на роль приоритетного механизма содействия сокращению бедности.

Этот вывод подтверждают и данные таблицы 4, согласно которым семьи с неработающими трудоспособными преимущественно концентрируются в кругу бедных. Обращает на себя внимание и тот факт, что большинство домохозяйств, не связанных с рынком труда и формирующих свои доходы преимущественно за счет действующей системы социальных трансфертов, относятся к небедным, поэтому адресованные им программы социальной поддержки не приведут к существенному снижению бедности.

Таблица 4 - Доля бедных среди групп домохозяйств, выделенных с точки зрения связи с рынком труда, %

Тип домохозяйства с точки зрения связи с рынком труда	Все домохозяйства	В том числе	
		бедные домохозяйства	не бедные домохозяйства
Домохозяйства, имеющие в своем составе незанятых трудоспособных	100,0	67,3	32,7
Домохозяйства, не имеющие в своем составе трудоспособных	100,0	21,5	78,5
Домохозяйства, где все трудоспособные заняты	100,0	27,2	72,8

*Данные обследования НОБУС (Росстат, 2003, 44 тысячи домохозяйств), актуализированные на конец 2008 года по уровню доходов и бедности

²⁷ В данном случае и далее в этом параграфе используются оценки бедности, полученные при измерении доходов методами, максимально приближенным к тем подходам, которые используют службы социальной защиты. При таком подходе к бедным отнесено порядка 36% домохозяйств и 45% населения.

В более мелких населенных пунктах среди бедных доля домохозяйств с незанятыми трудоспособными выше: в сельской местности 75% бедных семей относятся к данной группе, а в городах с численностью не более 20 тыс. чел. и в поселках городского типа – 72%.

Домохозяйства, имеющие в своем составе неработающих трудоспособных, отличаются максимальной глубиной бедности (таблица 5), измеряемой в процентах от величины прожиточного минимума. При этом для половины из них (54%) заработная плата является основным источником дохода, следовательно, сохраняется связь с рынком труда (таблица 6). Участие семей, сохранивших связи с рынком труда, в социальных программах, действующих на основе социального контракта, может стать наиболее эффективным, т.к. домохозяйство не потеряло трудовые навыки.

Таблица 5 - Дефицит дохода бедных домохозяйств по группам с точки зрения занятости членов домохозяйства

Тип домохозяйства с точки зрения занятости членов домохозяйства	Дефицит дохода (в % от ПМ)
Домохозяйства, имеющие в своем составе незанятых трудоспособных	54,7
Домохозяйства, не имеющие в своем составе трудоспособных	27,3
Домохозяйства, где все трудоспособные заняты	37,0
Всего	39,6

*Данные обследования НОБУС (Росстат, 2003, 44 тысячи домохозяйств), актуализированные на конец 2008 года по уровню доходов и бедности

Таблица 6 - Основной источник доходов бедных и не бедных домохозяйств, имеющих в своем составе незанятых трудоспособных, %

Источники доходов	Все домохозяйства	В том числе	
		бедные домохозяйства	не бедные домохозяйства
Зарплата в денежной и натуральной форме от работы по найму	63,3	54,0	82,4
Доходы от предпринимательской и индивидуальной трудовой деятельности, не связанной с сельским хозяйством	4,5	6,3	0,7
Доходы от личного подсобного и фермерского хозяйства	8,8	9,1	8,0
Пенсии всех видов	14,9	19,2	6,0
Пособие по безработице	1,8	2,4	0,8
Доходы от сдачи собственности в аренду Проценты и выигрыши по вкладам, дивиденды и другие ценные бумаги	0,1	0,4	-
Пособие на детей и другие пособия	2,0	2,9	0,3
Деньги и подарки от родственников и других частных лиц	3,3	4,2	1,5
Другие доходы	1,3	1,5	0,3
Всего	100,0	100,0	100,0

*Данные обследования НОБУС (Росстат, 2003, 44 тысячи домохозяйств), актуализированные на конец 2008 года по уровню доходов и бедности

Результаты анализа социально-демографического состава группы домохозяйств с неработающими взрослыми указывают на то, что чаще всего незанятость сочетается с наличием в семье детей (таблица 7): 63% всех семей данного типа имеют детей, в том числе 66% - среди бедных и 56% - среди небедных. Следовательно, незанятость трудоспособных достаточно часто обусловлена необходимостью ухода за детьми, поэтому усилия по развитию программ активизации моделей самообеспечения семей не дадут значимого эффекта без развития сферы услуг для семей с детьми. Социальный контракт в данном случае может сыграть ведущую роль в развитии сектора экономики, связанного с уходом за детьми и престарелыми.

Социально-демографическая структура семей, рассматриваемых как группа потенциальных участников программ, действующих на основе социальных контрактов, нацеленных на активизацию трудового потенциала, позволяет выделить и ряд семей, активизация экономической деятельности которых, даже при наличии неработающих трудоспособных, существенно осложнена. Одинокие матери (отцы) с детьми составляют 4% от числа бедных семей с неработающими трудоспособными и 90% от всех неработающих одиноких матерей (отцов) с детьми. Повышение их экономической активности возможно только при условии содействия устройству детей в дошкольные учреждения и на режим продленного дня в школе. К группе с существенными ограничениями возможностей для занятости неработающих трудоспособных также относятся многодетные семьи, не имеющие в составе домохозяйства других родственников, и их доля среди бедных с нетрудоспособными оценивается на уровне 5,4%. Таким образом, с точки зрения социально-демографического состава, порядка 10% бедных семей с неработающими трудоспособными имеют серьезные ограничения для участия в программах повышения их занятости.

Таблица 7 – Распределение домохозяйств, имеющих в своем составе незанятых трудоспособных, по социально-демографическим типам, %

Социально-демографический тип домохозяйства	Все домохозяйства	В том числе:	
		бедные домохозяйства	не бедные домохозяйства
Семьи без детей в том числе:	37,1	34,0	43,9
Одиночки трудоспособного возраста	2,6	3,4	1,1
Супружеские пары не пенсионеров	5,9	5,1	7,8
Прочие домохозяйства без детей	28,6	25,5	35,0
Семьи с детьми, в том числе:	62,9	66,0	56,1
Супружеские пары с одним ребенком	14,8	13,2	18,1
Супружеские пары с 2-я детьми	12,4	13,4	10,1
Супружеские пары с 3-я детьми	4,1	5,4	1,6
Супружеские пары с одним ребенком и другими родственниками	13,1	12,1	15,0
Супружеские пары с 2-я детьми и другими родственниками	4,5	5,3	2,9
Супружеские пары с 3-я и более детьми и другими родственниками	1,5	1,8	0,9
Одинокaя мать (отец) с детьми	3,1	4,0	1,2
Одинокaя мать (отец) с детьми и другими родственниками	9,4	10,8	6,3
Всего	100,0	100,0	100,0

*Данные обследования НОБУС (Росстат, 2003, 44 тысячи домохозяйств), актуализированные на конец 2008 года по уровню доходов и бедности

Вместе с тем, демографический тип достаточно опосредовано идентифицирует домохозяйства с серьезными внутрисемейными барьерами для повышения экономической активности неработающих трудоспособных. Поскольку и при наличии одного ребенка младших возрастов или ребенка-инвалида круг семейных обязанностей по уходу существенно расширяется. Аналогичная ситуация возникает и в том случае, если в семье нет детей, но есть взрослые инвалиды, нуждающиеся в постороннем уходе. Данные НОБУС позволили выделить семьи, которые имеют в своем составе: а) пенсионеров старше 80 лет, или б) детей-инвалидов, или в) малолетних детей (в возрасте до 2-х лет), или г) инвалидов 1-ой группы, независимо от возраста. Среди бедных семей с неработающими взрослыми таковых оказалось 10,7%. Это более точная оценка доли домохозяйств, в которых незанятость трудоспособных обусловлена серьезными внутрисемейными барьерами. Если применить данную корректировку к полным семьям с 1-2 детьми и бездетным семьям, то и среди них численность потенциальных участников контрактов социальной адаптации сократится: до 55,6% в первом случае и 33,7% - во втором случае.

Особенности качественных характеристик неработающих трудоспособных из бедных семей позволят определить структуру рабочих мест, адресуемых данной группе через социальные контракты.

- Здесь представлены как мужчины (43,3%), так и женщины (56,7%), следовательно, предлагаемые в ходе реализации социальных контрактов рабочие места должны быть нацелены на мужскую и женскую занятость.

- Представительство группы в возрасте до 30 лет в 1,3 раза выше, чем в населении в целом, а предпенсионные возрасты, наоборот, представлены слабее. Это означает, что программа социальных контрактов должна ориентироваться на активизацию молодых.

- Данная группа отличается более низким уровнем образования: если в среднем по экономически активным высшее образование имеют 24,6% , то среди неработающих бедных в трудоспособном возрасте – 8,4%. Низкий образовательный уровень потенциальных участников контрактов на социальную адаптацию позволяет предположить, что переквалификация и переподготовка также могут стать условием контракта, что позволит повысить качество человеческого капитала.

* * *

Результаты сделанных нами расчетов потенциала участия бедного населения в программах повышения экономической активности при введении системы социального контракта показали, что 16,8% домохозяйств имеют в своем составе неработающих трудоспособных, из которых 67,3% являются бедными. При этом 10,7% от числа бедных домохозяйств с неработающими трудоспособными имеют серьезные ограничения для повышения экономической активности, обусловленные семейной ситуацией, 55,6% - обременены ограничениями в занятости, обусловленными необходимостью ухода за детьми и 33,7% не имеют таких внутрисемейных барьеров для трудоустройства.

Это означает, что 3,8% (2,2 млн. семей) домохозяйств могут включиться в систему социальных контрактов без расширения доступа к социальным услугам по уходу за детьми, 6,3% (3,7 млн. семей) смогут сделать это при незначительной поддержке в части ухода за детьми и пожилыми. Следовательно, потенциал участия бедного населения в программах социальной поддержки, действующих на основе социального контракта, оценивается на уровне 10,1% от российских домохозяйств или 6 млн. семей.

Еще 1,2% или (0,7 млн. семей) при наличии неработающих трудоспособных серьезно обременены семейными обязанностями, и их интеграция в социальную защиту на основе контрактов социальной адаптации будет сопряжена с созданием рабочих мест с гибким режимом занятости.

Оценка возможностей рынка труда, его отдельных сегментов для эффективной работы системы социальных контрактов

Действенность системы социальных контрактов в плане повышения экономической активности получателей помощи зависит от состояния рынка труда, механизмов государственного регулирования занятости и способности малоимущего населения занять трудовые ниши.

Состояние рынка труда в регионах России

В условиях кризиса ситуация на рынке труда имеет тенденцию к ухудшению. Выросли показатели как общей (по методике МОТ), так и регистрируемой безработицы. Общая безработица с 6,4% в 2008 г. в 1-м полугодии 2009 г. дошла почти до 9%. Регистрируемая безработица как «поле» государственных программ содействия занятости за 1-е полугодие 2009 г. составила 2,9% против 2,1% в конце 2007 г. и 1,8% – в 2008 г.

Под влиянием увеличения численности ищущих работу и сокращения спроса на труд вырос и такой важный в плане помощи в трудоустройстве показатель рынка труда, как коэффициент его напряженности²⁸. В среднем за 1-е полугодие 2009 г. по безработным он достиг 2,1 (в конце 2007 г. – 1,4, в конце 2008 г. – 1,6). На одну вакансию стало приходиться двое безработных.

Данные показатели заметно варьируются по регионам. В таблице 3 они отражены по отобранным субъектам РФ, входящим во все федеральные округа и имевшим до кризиса статус регионов 1. низкого, 2. среднего и 3. высокого уровня развития²⁹. В таблицу не вошли регионы очень низкого уровня развития (ряд республик Северного Кавказа и Республика Тыва) и регионы очень высокого уровня развития – со специализацией на добыче углеводородов (Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО – Югра) и мегаполисы Москва и Санкт-Петербург, которые имеют специфические характеристики рынка труда. Информация за 1-е полугодие 2009 г. по данным Росстата, представлена на май (до начала летнего периода, когда безработица приобретает сезонную тенденцию к снижению). Коэффициент напряженности рынка труда рассчитан по зарегистрированным безработным.

В большинстве представленных регионов регистрируемая безработица составляла не менее 3%, а в отдельных краях и областях приблизилась и даже превзошла 4%, что, по опыту кризиса 1990-х годов, неблагоприятно для финансирования программ содействия занятости. В настоящее время эти программы в значительной степени поддерживаются за счет федеральных резервов, накопленных в годы благоприятной нефтяной конъюнктуры. При этом, по информации, размещенной на сайтах региональных департаментов по вопросам труда и занятости, наблюдаются значительные внутрорегиональные разбросы уровня регистрируемой безработицы (по отношению к трудоспособному населению, так как данные по экономически активному населению административных районов в основном отсутствуют). Например, в 1-м полугодии 2009 г.:

- во Владимирской обл. – от 1,5% (Александровский район) до 8,1% (Камешковский район);
- в Ярославской обл. – от 1,7% (Переславль-Залесский) до 10,4% (Брейтовский район);
- в Новгородской обл. – от 0,9% (Боровический район) до 6% (Парфинский район);
- в Ульяновской обл. – от 0,8% (Барышский район) до 5,4 % (Радищевский район);

²⁸ Количество лиц, зарегистрированных как незанятые трудовой деятельностью, а также получивших статус безработного, которое приходится на одну вакансию, заявленную в государственные учреждения занятости.

²⁹ Статус регионов по уровню экономического развития определен в исследованиях ЦЭМИ РАН и ИПР РАН. См.: Татевосян Г.М., Писарева С.В., Седова С.В., Симонова Н.И. Сравнительный анализ экономических показателей регионов России // Экономика и математические методы. 2004. Том 40. № 4. С. 59-69; Аникина А.М., Рюмина Е.В. Кластерный анализ регионов по уровню использования природно-ресурсного потенциала // Экономика природопользования. 2006. № 5. С. 56-59.

Таблица 8 - Уровень регистрируемой безработицы (% от экономически активного населения) и коэффициент напряженности рынка труда в некоторых субъектах РФ в 2007 г. и 2009 г.

Субъект Федерации	Численность зарегистрированных безработных, %		Коэффициент напряженности рынка труда	
	2007	май 2009	2007	май 2009
Центральный федеральный округ				
1. Владимирская область	1,7	3,9	1,2	2,7
2. Рязанская область	1,1	2,0	0,8	1,9
3. Ярославская область	1,5	3,6	1,0	4,1
Северо-Западный федеральный округ				
1. Архангельская область	2,2	3,1	1,7	2,6
2. Новгородская область	1,4	2,3	0,8	1,0
3. Республика Коми	2,3	3,2	1,7	2,1
Южный федеральный округ				
1. Республика Адыгея	4,0	4,8	2,4	4,8
2. Ростовская область	1,2	1,8	0,9	1,7
Приволжский федеральный округ				
1. Ульяновская область	1,8	2,5	1,7	2,5
2. Удмуртская Республика	1,6	2,7	1,2	1,6
3. Пермский край	1,4	3,3	1,2	2,6
Уральский федеральный округ				
1. Курганская область	2,9	4,2	2,4	6,3
2. Свердловская область	1,2	3,6	0,9	2,8
Сибирский федеральный округ				
1. Забайкальский край	2,8	3,3	8,6	6,6
2. Иркутская область	2,2	3,0	1,0	2,3
3. Красноярский край	2,5	3,1	2,7	2,0
Дальневосточный федеральный округ				
1. Приморский край	3,0	3,5	1,4	1,1
2. Хабаровский край	3,2	4,2	3,1	1,9
3. Магаданская область	4,3	4,1	7,0	2,4
В среднем по РФ	2,1	2,9	1,4	1,8

Примечание: Данные по 2007г. даны на конец года.

- в Удмуртской Республике – от 1,2% (Игринский район) до 4,5% (Юкаменский район);
- в Пермском крае – от 0,8% (Березняки) до 16% (Красновишерский район);
- в Приморском крае – от 1,3% (Владивосток) до 13,3% (Ольгинский район).

Что касается коэффициента напряженности рынка труда, то ни в одном из рассмотренных субъектов РФ в отличие от 2007 г. и докризисного периода 2008 г. он не был ниже 1, то есть численность безработных превосходила количество вакансий. Среди регионов очень высокого уровня развития коэффициент менее 1 (май 2009 г.) отмечен только в Москве и Санкт-Петербурге, тогда как в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком АО он составлял соответственно 1,4 и 1,03. В ряде краев и областей на одну вакансию приходилось более шести безработных, а в субъектах РФ очень низкого уровня развития, таких, как Ингушетия и Тыва, – соответственно 24,9 и 8,3. Различия этого коэффициента внутри регионов сильнее, чем по уровню регистрируемой безработицы. Например, в 1-м полугодии 2009 г.:

- во Владимирской обл. – до 18 (Вязниковский район);
- в Республике Коми – до 15 (Троице-Печерский район) и до 71 (Ижемский район);
- в Иркутской обл. – от 0,7 (Ангарский район) до 8,7 (Слюдянский район);
- в Приморском крае – от 0,3 (Владивосток) до 25,7 (Анучинский район);
- в Магаданской обл. – от 1,2 (Магадан) до 47,5 (Ольгинский район).

Территориальные характеристики рынка труда показывают, что в его сегментах с высокими уровнем безработицы и коэффициентом напряженности задача перевода претендентов на социальную помощь в разряд экономически активного населения представляет большие трудности.

В условиях роста безработицы во многих субъектах Российской Федерации изменился ее социальный состав. Так, повысилась численность слабо защищенных категорий – лиц предпенсионного возраста, молодежи, инвалидов, к которым добавились выпускники профессиональных учебных заведений. Последняя категория также стала относиться к группам, испытывающим трудности с поиском работы, что учтено в антикризисных мерах содействия занятости.

В то же время определилась и противоположная тенденция, связанная с уменьшением доли женщин, уступающих мужчинам по активности и конкурентоспособности на рынке труда. Так, в составе общей безработицы в ноябре 2007 г. – августе 2008 г. на долю женщин пришлось 47,4%, а в феврале и мае 2009 г. – соответственно 44,4% и 44,8%. Среди зарегистрированных безработных их удельный вес в 2007 г. составлял 63,3%, а в 2009 г. во многих регионах опустился ниже 60% и даже приблизился к половине (рисунок 1). Прежде такие соотношения наблюдались только по общей безработице.

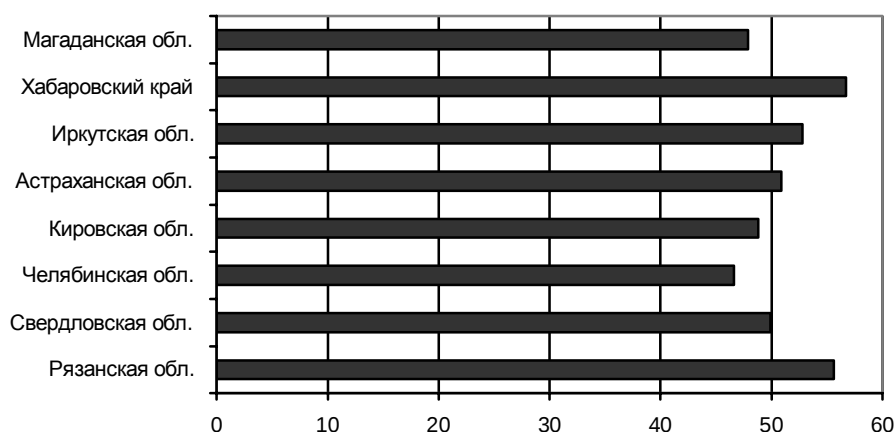


Рисунок 1 – Женщины в составе зарегистрированных безработных в некоторых субъектах РФ в 1-м полугодии 2009 г., %

Этот процесс во многом связан со спадом производства в «мужских» видах деятельности и отчасти с тем, что по антикризисным программам содействия занятости расширены права на получение статуса безработных лицами, которые уволились по собственному желанию. Их численность в регионах доходит до трети и даже до 40% безработного контингента. Кроме того, повышено пособие по безработице, и его максимальный размер (4900 руб.) превзошел в 1-м полугодии 2009 г. минимальный размер оплаты труда (4330 руб.). С учетом разного рода доплат безработным регистрация в центрах занятости для части населения стала выгоднее оплачиваемой работы.

Повышение в числе безработных процента мужчин, не относящихся к числу испытывающих трудности в поиске работы, привело к усилению конкуренции за свободные рабочие места и другие формы содействия занятости в пользу мужского контингента, что ухудшило позиции безработных женщин.

Что касается должностной структуры заявленных в центры занятости вакансий, то в сравнении с докризисным периодом она принципиально не изменилась. Как и в предыдущие годы, в ее составе в основном не менее чем на 70% преобладают рабочие профессии (рисунок 2).

Вместе с тем в квалификационном разрезе спрос на кадры рабочих профессий весьма неоднороден. Во многих регионах его часть – до 20-30% всех вакансий, а в отдельных субъектах РФ до 50% (например, в Красноярском крае) составляют рабочие места, где специальная подготовка не требуется. В то же время немалая часть рабочих вакансий представлена спросом на контингент средней и особенно высокой квалификации, имеющий значительный опыт работы. Этот сегмент спроса сопряжен с возникшей до кризиса проблемой дефицита квалифицированных рабочих, который, по данным исследования Левада-Центра, в ряде отраслей отмечали 77% опрошенных работодателей ³⁰.

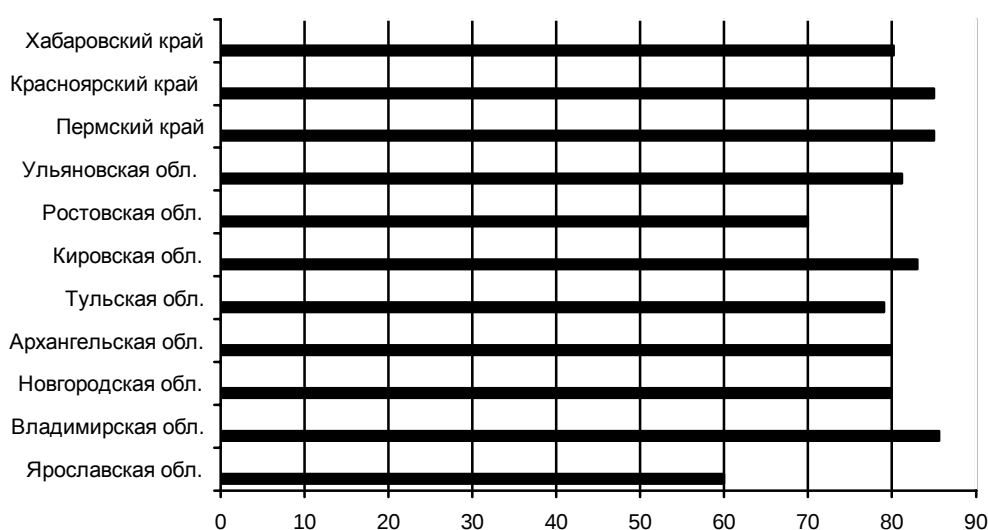


Рисунок 2 - Количество рабочих должностей в некоторых субъектах РФ в 1-м полугодии 2009 г., % от заявленных вакансий

Доминирование спроса на рабочих обусловлено тем, что, по данным Росстата и региональных департаментов по вопросам труда и занятости, в деятельной структуре вакансий самыми рейтинговыми (при разных соотношениях в регионах) являются следующие виды экономической деятельности:

- обрабатывающие производства;
- производственная инфраструктура (электроэнергетика, снабжение газом и водой, транспорт и связь);
- образование и здравоохранение, государственное управление;
- социальные, коммунальные, персональные услуги;
- строительство;
- оптовая и розничная торговля.

Они лидируют как по количеству вакансий, так и по численности принятых на работу, а также по удельному весу рабочего персонала среди занятых. В обрабатывающей промышленности, строительстве, транспорте и связи доля квалифицированных и

³⁰ Красильникова М. Работодатели о современном состоянии рабочей силы и профессиональном образовании // Вестник общественного мнения. 2005. № 3. С. 60.

неквалифицированных рабочих, по данным НОБУС, составляет две трети, в распределении электроэнергии, газа и воды – около 40%. В здравоохранении и образовании, торговле она доходит до 20%, в основном за счет неквалифицированных кадров.

Среди прочих вакансий (служащих и специалистов) наблюдается повышенный спрос на работников социальной инфраструктуры – врачей и средний медицинский персонал, педагогов, воспитателей детских садов, социальных работников, а также на инженеров и техников различного профиля, менеджеров, бухгалтеров, страховых и пр. агентов, руководителей всех звеньев от директора до мастера и бригадира, на работников сферы обслуживания и силовых структур. В аграрных регионах (например, в Краснодарском крае) высока потребность в специалистах аграрного профиля (агрономах, ветеринарных врачах, зоотехниках и др.).

Несмотря на значительную потребность в неквалифицированном труде, большинство вакансий, по которым востребованность превышает предложение, отражает спрос на работников с профессиональной подготовкой, большей частью начальной и средней.

Содействие занятости на регулируемом рынке труда.

Система социальных контрактов должна работать в тесной взаимосвязи со службой занятости и использовать опыт трудоустройства на основе государственных мер по программам содействия занятости. Поэтому рассмотрим, как эти меры способствуют поиску работы для населения, обратившегося в центры занятости.

При значительном росте обращений и снижении спроса на труд трудоустройство граждан не только не снизилось, но возросло. По данным Росстата, в июне 2009 г. численность трудоустроенных в сравнении с аналогичным периодом 2008 г. увеличилась почти на 60%. По материалам региональных департаментов по вопросам труда и занятости, в 1-м квартале 2009 г. повышение количества нашедших работу (к 1-му кварталу 2008 г.) имело место в большинстве регионов. Это обусловлено рядом обстоятельств.

Во-первых, в условиях дефицита кадров высвобождение персонала на одних предприятиях позволило заполнить часть вакансий на других и прежде всего в видах деятельности, которые, по данным Росстата, лидируют не только по приему работников, но одновременно и по их выбытию. На первом месте стоят обрабатывающие производства, где произошел самый серьезный спад выпуска продукции и наибольшее высвобождение персонала (в июне 2009 г. 37,5% всех выбывших). Но вследствие дефицита кадров эти производства в тот же месяц смогли «впитать» 32,5% всех принятых работников и заполнить часть должностей квалифицированных рабочих, инженеров и техников.

Во-вторых, на трудоустройстве при посредстве центров занятости позитивно отразился рост доли безработных мужчин. Мужчины в среднем мобильнее женщин, их трудовой потенциал более диверсифицирован, к тому же многие из них прошли службу в армии (это, например, позволяет им занять рабочие места в силовых и охранных структурах).

В-третьих, важную роль играют антикризисные меры по сдерживанию роста безработицы, расширению переподготовки работников, в том числе опережающей, оказанию адресной поддержки гражданам в трудоустройстве.

Основные направления содействия трудоустройству, реализуемые центрами занятости, включают:

- социальную адаптацию,
- профориентацию и психологическую поддержку,
- подбор вакансий

- профессиональное обучение, переобучение и повышение квалификации;
- общественные работы
- временное трудоустройство (в основном для подростков и молодежи),
- развитие малого предпринимательства и самозанятости.

В условиях кризиса возросла роль социальной адаптации ищущих работу, их профориентации и психологической поддержки. В ряде регионов в 1-м полугодии 2009 г. численность получивших эти услуги превосходит не только данные за аналогичный период 2008 г., но численность трудоустроенных (Свердловская, Нижегородская, Ульяновская, Новосибирская обл., Пермский край и др.). Эта поддержка способствует повышению экономической активности и готовности к трудоустройству, поэтому особенно полезна для тех, у кого большой перерыв в работе, первичный выход на рынок труда и другие трудности в доступе к занятости.

Самая массовая форма содействия занятости безработных – оплачиваемые общественные работы. Как сравнительно недорогая форма временного трудоустройства, они не требуют специальной подготовки, поддерживают экономическую активность и доходы участников. Соотношение по ряду регионов занятых в этой форме поддержки, имеющих статус безработных, с численностью трудоустроенных безработных отражено на рисунке 3.

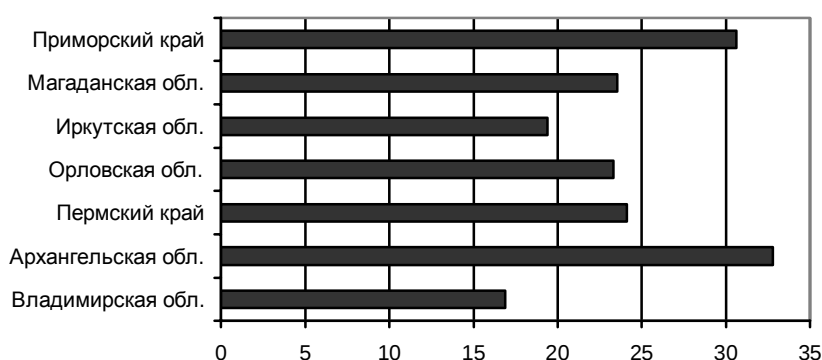


Рисунок 3 - Количество безработных участников общественных работ в некоторых субъектах РФ в 1-м полугодии 2009 г., % от численности трудоустроенных безработных

В общественные работы включены от каждого пятого до каждого третьего безработного в зависимости от региона. В условиях кризиса и роста обращений за поддержкой граждан с высокой экономической активностью это свидетельствует об осложнении подбора подходящих вакансий, так как до осени 2008 г. к данной форме содействия занятости большей частью привлекались лица, испытывающие серьезные проблемы с поиском работы.

Хотя общественные работы не способствуют развитию трудового потенциала безработных и отчасти ведут к его деградации из-за неполного использования (в основном у квалифицированных кадров), они имеют и позитивные стороны. Участвующие в них доказывают делом насущность потребности в трудоустройстве, а также занимаются полезным трудом (благоустройство территорий, помощь в больницах, детских садах и пр.). Этот способ трудоустройства предпочтителен для тех, кто долго не работал и не имеет профессиональной подготовки. А в кризисных ситуациях он более привлекательная альтернатива безработице для других не занятых групп.

Развитию трудового потенциала отвечает такая форма поддержки безработных, как профессиональная подготовка и переподготовка, которая позволяет приобрести дополнительные знания, получить новую профессию, более адекватную спросу на рынке труда. Но эта форма, в которой благодаря антикризисной программе во многих регионах в 1-м полугодии 2009 г. задействовано больше безработных, чем за тот же период 2008 г., практикуется меньше, чем общественные работы: численность направленных на обучение варьируется по регионам от четверти до трети от количества безработных, участвовавших в общественных работах.

В первую очередь это объясняется тем, что обучение безработных – более дорогая форма поддержки. Поэтому по антикризисной программе на 2009 г. соотношение участников программ обучения и общественных работ составляет примерно один к четырем-пяти в пользу второй программы. Многие центры занятости уже столкнулись с проблемой превышения спроса на обучение над реальными возможностями его обеспечить. Преференции предоставлены категориям безработных, испытывающих трудности в поиске работы, а среди остальных – прошедшим конкурсный отбор.

Кроме того, часть безработных имеет профессиональное образование – высшее и среднее (32,3% безработных по методике МОТ, по данным ОНПЗ в феврале 2009 г.), а в центрах занятости в перечне обучаемым специальностям преобладают рабочие профессии. Поэтому не все безработные стремятся к такой мобильности. Еще одна часть не имеет специальной подготовки и в силу ряда причин (например, возраста) тоже не готова к обучению.

Серьезной проблемой прошедших обучение является дефицит трудового опыта, что негативно сказывается на спросе работодателей. Нередки случаи, когда они отказываются даже от выпускников профессиональных учебных заведений, а не только от обученных по краткосрочной программе в центрах занятости. В этом плане обучать предпочтительнее тех, у кого срок предстоящей трудовой жизни продолжительнее и потому больше возможностей дополнить полученное образование профессиональными навыками.

К форме поддержки безработных, имеющей перспективы, относится привлечение к самозанятости путем открытия собственного дела. Это форма содействия трудоустройству позволит обеспечить работой часть наиболее активных групп не занятого населения. Работающие не по найму (без помогающих в семейном хозяйстве, на долю которых, по данным Росстата на ноябрь 2008 г., приходится 2,3% «не наемных» работников, или 0,15% всех занятых) отличаются от наемного персонала преобладанием мужчин, более высоким уровнем образования и большим процентом лиц самого активного трудового возраста (30-49 лет). Это подтверждают данные обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе»³¹ (таблица 9).

Таблица 9 - Некоторые характеристики занятых, в том числе работающих не по найму в 2007 г. , %

Характеристика	Все занятые	Занятые не по найму
Мужчины	39,3	53,8
В возрасте 30-49 лет	52,0	62,6
Имеют профессиональное образование, в том числе:	81,7	79,2
высшее и неполное высшее	30,2	33,0

Примечания

- 1 В число занятых не по найму не включались помогающие в домашнем хозяйстве.
- 2 Расчеты на основе данных обследования РидМиЖ-2007.

³¹ Обследование «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» проведено НИСП в 2004 и 2007 годах в рамках международного проекта «Поколение и гендер». Объем выборки – 44 тысячи семей в 32 регионах России.

Однако данный вариант занятости по-прежнему недостаточно распространен, причем независимо от типа поселения. По материалам обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе», заметных различий по уровню самозанятости в поселенческом разрезе не выявлено: даже в мегаполисах Москве и Санкт-Петербурге он практически такой же, как в сельской местности. По данным Росстата, среди работающего населения в последние годы те, кто трудится не по найму на основном месте работы, составляли, не выше 7%. Большей частью это предприниматели без образования юридического лица (86,5% занятых не по найму на ноябрь 2008 г.), то есть представители не просто малого, а мелкого бизнеса.

В числе причин слабого развития самозанятости и преобладания ее мелких форм – дефицит капитальных ресурсов, в том числе стартовых, а также недостаточный платежеспособный спрос населения, который в условиях кризиса усугубляется падением реальных доходов.

В программах поддержки безработных проблема стартового капитала частично решается путем выделения сумм на уровне годовой выплаты максимального пособия по безработице. Но такая помощь пока не достаточна. По данным ряда региональных департаментов по вопросам труда и занятости, в 1-м полугодии 2009 г. численность безработных, открывших собственное дело, колебалась всего от 0,3% до 1,1% трудоустроенных.

С какими трудностями сопряжено создание малого бизнеса, можно проиллюстрировать данными по малым городским и сельским поселениям, где проблемы безработицы, как правило, острее, а доходы ниже, чем в крупных и средних городах. Так, для создания частного дошкольного учреждения, что могло бы способствовать преодолению дефицита детских садов и педагогических кадров, необходимы суммы и платежеспособный спрос населения, которые «не по карману» ни службам занятости, ни самому населению.

Например, в муниципальных дошкольных учреждениях малых поселений на внебюджетные источники приходится менее 4% всех затрат, а годовые расходы только на питание детей покрываются оплатой родителей лишь на треть³². Разница, финансируемая муниципальным бюджетом, более чем в 2 раза выше годового пособия по безработице. При этом повышение оплаты за содержание детей лимитировано родительскими доходами, а для обеспечения хотя бы питания ее следует поднять в 3 раза. Из этого следует, что для частных детских садов (не считая учреждений для детей из высокодоходных семей) даже дополнительные меры поддержки в виде льгот по другим статьям расходов принципиально проблему не решат.

Тем не менее, активная помощь безработным финансовыми, материальными, интеллектуальными и пр. ресурсами для открытия и ведения собственного дела настоятельна, тем более что, как показывает мировой опыт, в условиях кризиса при сокращении общей занятости самозанятость имеет тенденцию к росту, являясь реальной альтернативой безработице.

Пока доминирующей сферой приложения самозанятости остается торговля: по данным Росстата за 2007 г., в ней сконцентрировано 64% лиц, зарегистрированных в качестве предпринимателей без образования юридического лица, и 45% малых предприятий. А по информации обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе», в торговых операциях задействовано около 60% работающих не по найму. Но этот вид деятельности в поддержке обычно не нуждается. Содействие необходимо в других сферах, где спрос на услуги самозанятых есть даже в кризисных ситуациях и при падении реальных доходов населения. Это прежде всего транспорт и

³² Кириллова Ю.А. Финансирование дошкольных образовательных учреждений. / Научные и информационные технологии. Труды Молодежной научно-практической конференции. Переславль-Залесский: Издательство «Университет города Переславля», 2009. С. 298.

связь, социальные, коммунальные и персональные услуги, развитие которых и в докризисный период оставляло желать лучшего.

В условиях снижения доходов населения повышается роль временной занятости, которая в большей мере предоставляется учащимся школ и профессиональных учебных заведений. По численности участников она незначительно уступает общественным работам, что подчеркивает ее важность для благосостояния домохозяйств. Этот вид занятости целесообразно расширять.

Характеристики готовности к трудоустройству малоимущего населения

К числу предпосылок вхождения малоимущего населения в систему социальных контрактов относится готовность к трудоустройству. Поэтому следует остановиться на характеристиках этого населения, важных с точки зрения повышения и реализации экономической активности. Прежде всего, это касается той его части, которая не принадлежит к активным слоям. Ее характеристики рассмотрены по информации обследования «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе».

Материалы обследования позволяют выделить две преимущественно неактивные категории трудоспособного возраста, трудовое самообеспечение которых может быть достигнуто через доступ к основной работе. Они включают:

- считающих себя безработными (система критериев, идентифицирующих безработных по методике МОТ, в опросе не применялась, поэтому к ним относятся как безработные, так и экономически не активные, большей частью желающие работать);
- занятых домашним хозяйством.

Численность этих категорий в 7 раз ниже работников трудоспособного возраста, а второй категории – почти в два раза выше первой, уровень бедности в каждой из них не менее 60%.

В их число не входят учащиеся и пенсионеры (по инвалидности и по возрасту на льготных условиях), для которых предпочтительно трудоустройство в форме приработков.

Гендерный состав считающих себя безработными и занятых домашним хозяйством определен по проценту мужчин, а в основе их возрастной структуры лежит выделение группы самого активного возраста (30-49 лет). Отношение к трудоустройству установлено с помощью индикатора, собираются ли респонденты искать работу или начать собственное дело в ближайшие три года. Названные категории распределены на бедных и не бедных по критерию душевых доходов по отношению к региональному прожиточному минимуму (таблица 10).

По социально-демографическим характеристикам малоимущие обеих категорий имеют некоторые преимущества. Они в большей степени, чем не бедные группы, представлены мужчинами и лицами самого активного возраста. Но в совокупности этих категорий из-за численного доминирования занятых домашним хозяйством большую часть бедных (65%) составляют женщины. Кроме того, малоимущие значительно уступают не бедным по уровню образования. Особенно это проявляется по группам без профессиональной подготовки (треть бедных) и с высшим и неполным высшим образованием (только десятая часть). Одновременно у малоимущих заметно ниже показатель наличия трудового опыта. Каждый пятый считающий себя безработным и каждый третий занятый домашним хозяйством никогда не работали в общественном производстве.

Что касается установок на работу, то, несмотря объективную потребность в повышении уровня жизни, они у малоимущих более пассивны. Каждый седьмой из считающих себя безработными и половина занятых домашним хозяйством не планируют искать оплачиваемую работу или доходное занятие. А среди собирающихся трудоустроиться, в отличие от не бедных, в совокупности по обеим категориям преобладают те, у кого это желание слабо выражено.

Таблица 10 - Некоторые характеристики респондентов трудоспособного возраста, считающих себя безработными и занятых домашним хозяйством с разным уровнем душевого дохода, %

Характеристика	Считающие себя безработными с душевыми доходами:		Занятые домашним хозяйством с душевыми доходами:	
	от ПМ и выше	до ПМ	от ПМ и выше	до ПМ
Мужчины	50,0	57,6	13,5	24,4
Возраст, лет:				
до 20	7,4	5,5	3,4	3,4
20-29	26,8	23,6	26,6	22,1
30-49	48,1	53,3	54,6	58,6
50 и более	17,7	17,6	15,4	15,9
Образование				
не имеют профессионального	20,4	30,9	30,9	36,5
начальное профессиональное	36,1	39,4	24,1	31,7
среднее профессиональное	18,5	20,6	25,6	21,5
высшее и неполное высшее	25,0	9,1	19,4	10,3
Имели опыт работы	91,7	80,6	77,8	69,7
Собираются искать работу или начать собственное дело, в том числе	91,6	86,0	56,9	52,4
определенно да	72,0	48,2	29,9	17,6
пожалуй, да	19,6	37,8	27,0	34,8

Примечания

1 ПМ: прожиточный минимум

2 Расчеты на основе данных обследования РИДМИЖ-2007.

В целом малоимущие в составе рассмотренных категорий имеют ряд особенностей, из-за которых их перевод в экономически активные слои и реализация активности потребуют определенных усилий. Прежде всего, это невысокий потенциал профессионального образования, ограничивающий выбор вариантов возможного трудоустройства. Это также дефицит трудового опыта, который понижает шансы на достойно оплачиваемую работу. И, наконец, это недостаточная готовность к труду в общественном хозяйстве: треть представителей обеих групп не планирует трудоустройства.

Вместе с тем, некоторые характеристики малоимущих обеих категорий можно назвать оптимистическими. Две трети из них в большей или меньшей степени, но имеют установки на работу. Далее, специфика их образовательного потенциала создает некоторые преимущества в плане высокого спроса работодателей на труд рабочих, как квалифицированных (для трети имеющих начальное профессиональное образование), так и неквалифицированных (для другой трети без профессиональной подготовки). Более того, среди тех, кто обладает опытом работы, свыше половины трудились именно по рабочим профессиям (таблица 11).

Чтобы получить представление о том, какие формы содействия трудоустройству предпочтительнее использовать по отношению к малоимущим трудоспособным, не принадлежащим к активным слоям, следует остановиться на причинах, по которым они не предпринимают реальных шагов к поиску основной работы. Соответствующую информацию дает обследование НОБУС с данными о душевых доходах, актуализированными на 2006 г.

Таблица 11 - Респонденты трудоспособного возраста, считающие себя безработными и занятые домашним хозяйством с разным уровнем душевого дохода, по категориям должности на прошлой работе, %

Категория должности	Считающие себя безработными с душевыми доходами:		Занятые домашним хозяйством с душевыми доходами:	
	от ПМ и выше	до ПМ	от ПМ и выше	до ПМ
Руководители	5,2	4,6	3,7	3,7
Специалисты высшей квалификации	12,5	0,8	11,2	6,9
Специалисты средней квалификации	16,7	7,5	12,4	5,7
Служащие	8,3	6,0	11,8	7,8
Работники обслуживания	12,5	16,5	28,6	27,6
Рабочие, в том числе	44,8	64,6	32,3	48,3
высококвалифицированные	21,9	26,3	19,3	20,7
полуквалифицированные	12,5	19,5	3,1	6,9
неквалифицированные	10,4	18,8	9,9	20,7
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечания

1 ПМ: прожиточный минимум

2 Расчеты на основе данных обследования РиДМиЖ-2007.

Материалы этого обследования позволяют выделить группу неактивного населения трудоспособного возраста, которая на момент опроса не искала основную работу (ищущие работу, но не отвечающие другим критериям безработных, составляют только 0,8% неактивных данного возраста). Кроме того, объем выборки дает возможность рассмотреть названную группу в поселенческом разрезе. Это важно потому, что поселенческие рынки труда различаются по уровню безработицы и коэффициенту напряженности, что оказывает влияние на причины отказа от активного поиска работы (таблица 12).

На основе причин отказа от поиска работы можно выделить группы, для которых возможно трудоустройство на условиях основной занятости. Это главным образом две группы, составляющие среди малоимущих почти 40% (в числе не бедных – около четверти):

- 1) не желающие работать, не имеющие специальности и опыта, прекратившие поиск работы ввиду его безуспешности;
- 2) занятые домашним хозяйством и воспитанием детей.

Первая группа отличается сравнительно низким уровнем профессионального образования – от 20% у тех, кто не имеет специальности и опыта, до около 50% у не желающих трудоустроиться. Это указывает на то, что проблемы экономической активности у представителей данной группы во многом связаны с качеством трудового потенциала. Различия внутри этой группы прослеживаются по возрасту и типу поселения. Если половина не имеющих специальности и опыта относится к молодежи до 20 лет, то половина не желающих работать и отчаявшихся ее найти – лица от 40 лет и старше. В поселенческом разрезе доля данной группы заметно выше в малых городских поселениях и сельской местности, что свидетельствует об утрате активности также вследствие напряженности рынка труда.

Вторая группа, а это преимущественно женщины, лучше образованна (60% получивших профессиональное образование), более чем на половину представлена лицами от 20 до 35 лет, а ее доля практически не зависит от типа поселения. Незанятость данной группы обусловлена главным образом рождением детей и уходом за ними.

Таблица 12 - Не ищущие работу экономически неактивные в трудоспособном возрасте с разным уровнем душевого дохода по причинам отказа от поиска работы, %

Причина	Все	С душевыми доходами ниже прожиточного минимума						
		все	мега-полис	крупный город	средний город	малый город	ПГТ	село
Нет желания	3,1	6,9	7,8	6,7	5,5	3,3	6,9	6,8
Нет специальности, опыта работы	2,4	3,9	2,8	2,5	3,0	3,3	4,0	4,8
Ранее не смогли найти работу и прекратили поиски	5,4	10,6	6,0	4,3	5,5	8,0	10,4	14,1
Заболели, ухаживаете за больным	4,0	4,6	2,8	6,7	7,0	2,1	4,1	3,0
Учитесь на курсах переподготовки	0,2	0,1	–	0,6	0,3	0,9	–	–
Ждете обещанного места работы	1,8	2,0	2,3	–	2,8	1,5	1,3	2,1
Переезд на новое место жительства	0,3	0,3	–	1,2	0,1	1,2	1,0	0,4
Учитесь на дневном отделении	42,9	27,7	31,8	36,8	31,8	30,3	28,6	24,7
Выход на пенсию	13,5	10,9	11,0	14,1	14,6	12,2	13,2	10,6
Ведете хозяйство, ухаживаете за детьми	15,3	17,3	18,0	18,4	16,4	19,5	15,8	17,5
Другие причины	11,1	15,7	17,5	8,7	13,0	17,7	14,7	16,0
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Примечания

1 ПГТ – поселок городского типа

2 Расчеты на основе данных обследования НОБУС, 2006.

Из различий между рассматриваемыми группами вытекает целесообразность отчасти неодинаковых подходов для малоимущего контингента к восстановлению экономической активности и ее реализации.

Общим для обеих групп является желательность этапа, предшествующего трудоустройству и включающего психологическую подготовку, профориентацию и социальную адаптацию. Для первой группы это обусловлено, прежде всего, утратой уверенности в нахождении работы, для второй – главным образом значительным перерывом в работе и отсутствием трудового опыта. Этот этап может быть достаточен для тех, у кого, во-первых, устроит неквалифицированная работа в видах деятельности с неудовлетворенным спросом на неквалифицированную рабочую силу (обрабатывающие производства, строительство, услуги). И, во-вторых, для тех, кто имеет опыт работы по «спросовым» специальностям.

Профессиональная подготовка и переквалификация в большей мере целесообразна для первой группы, слабо подготовленной в профессиональном плане. Ее следует предложить молодежи и в целом лицам до 40 лет (около 7% малоимущего контингента в трудоспособном возрасте) по востребованным рынком труда профессиям (квалифицированные рабочие, работники обслуживания, служащие в указанных выше сферах деятельности, а также в производственной инфраструктуре). Во второй группе большинство из тех, кто имеет опыт работы, трудились по профессиям, пользующимся спросом на рынке труда.

Но для второй группы из-за совмещения трудовых и семейных функций актуальнее гибкая занятость, в том числе на неполном режиме, что осложняет трудоустройство в индустриализированных видах деятельности. Поэтому для них предпочтительнее занятость в услугах, возможно, при условии соответствующих договоренностей с работодателями.

Из-за большей напряженности рынка труда, в малых поселениях следует шире создавать условия для самозанятости, которая позволяет трудоустраивать не только самих

самозанятых, но и членов их семей и других лиц на основе найма. Открытие собственного дела предпочтительнее в сфере услуг, особенно в обслуживании населения, где меньше зависимость от крупного и среднего бизнеса, ниже материальные издержки и выше связь с потребностями жителей. Для включения рассматриваемых групп в самозанятость желательно помимо обучения основам собственного бизнеса и выделения стартовых финансовых ресурсов гарантировать льготные кредиты и материально-техническую помощь путем льготной или даже бесплатной аренды помещений и средств производства (в этом случае финансовая поддержка может и не потребоваться).

Для тех, кто не может трудоустроиться, необходима организация общественных работ, противодействующая утрате активности.

Самой большой по численности группой неактивных трудоспособных являются учащиеся школ и очных отделений учебных заведений. Для малоимущих этой группы предпочтительна временная, в том числе сезонная занятость на режиме неполного рабочего дня, не противоречащая учебному процессу. В малых поселениях сложностям ее организации из-за большей напряженности рынка труда противостоит меньшее количество учащихся (в основном из-за отсутствия вузов).

* * *

Задача повышения экономической активности малоимущего населения должна учитывать следующие особенности этого контингента: недостаточный уровень профессионального образования, дефицит трудового опыта, большие перерывы в работе и сравнительно слабая готовность к трудоустройству. В этой связи большинству трудоспособных малоимущих следует пройти этап, предшествующий трудоустройству и предполагающий психологическую поддержку, профориентацию и социальную адаптацию.

С позиции трудоустройства следует различать две основные группы малоимущих: 1) утратившие активность из-за недостатка профессионального образования и безуспешного поиска работы, 2) занятые домашним хозяйством и воспитанием детей. Для лиц первой группы до 40 лет желательна профессиональная подготовка и переподготовка по востребованным профессиям. Для лиц от 40 лет и старше необходимо содействие в трудоустройстве предпочтительно в обрабатывающих производствах, строительстве, производственной инфраструктуре, где сравнительно высокий спрос на труд. Для лиц второй группы, имеющих высокую нагрузку в семейном хозяйстве, целесообразно содействие в трудоустройстве на условиях гибкой занятости в сфере услуг, где также значительный спрос на труд. В случае проблем с рабочими местами им, как и представителям первой группы, следует предложить участие в общественных работах. Для трудоспособных учащихся следует расширить временную, в том числе сезонную занятость.

Необходимо оказывать более комплексную поддержку самозанятости, расширяя льготный доступ к финансовым и материальным ресурсам (вплоть до бесплатной аренды производственного имущества). Эта помощь особенно актуальна для малых поселений, где выше напряженность рынка труда.

Методические рекомендации по переходу к новой системе оказания адресной социальной помощи бедным в регионах Российской Федерации

Необходимость перехода на новые технологии оказания адресной социальной помощи малоимущим слоям населения, обладающим, тем не менее, трудовым или имущественным потенциалом, осознается сегодня на всех уровнях принятия решений. Не случайно поэтому, в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» (Распоряжение Правительства РФ № 1663-р от

17.11.2008г.) поставлена задача повышения эффективности выплат социальных пособий путем внедрения системы социальных контрактов при предоставлении адресной помощи бедным (раздел 6 «Создание условий для стабильного роста доходов населения», стр. 13).

Опыт российских регионов, использующих новые технологии, а также опыт зарубежных стран, показывает всю сложность организации и отработки процедур социальной адаптации людей, в большинстве случаев не нашедших своего места в экономической жизни общества, часто не нацеленных на самообеспечение и ждущих лишь материальной поддержки. С другой стороны, система социальной адаптации призвана поддержать и тех, кто нуждается лишь в первом толчке, в «первоначальном капитале» для дальнейшего развития.

Существующие в большинстве регионов программы оказания адресной социальной помощи направлены на поддержание нуждающихся семей путем адресных выплат в виде пособий. Эта важная компонента социальной политики, но не достаточная с точки зрения помощи семье в поиске выхода из трудной жизненной ситуации, в активизации адаптивных способностей взрослых членов семьи. Но для того, чтобы перейти на новые технологии социальной работы, необходим длительный этап подготовки, как профессиональной, так и структурно-организационной составляющей всей системы социальной защиты.

Анализ социального законодательства российских регионов показывает крайнюю неоднородность оказываемой помощи, отсутствие единого социального пространства в рамках страны, в результате в социальной сфере не существует «граждан России», а есть граждане той или иной области, Республики, Края. Рамочные федеральные законы, такие как Федеральный Закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», оставляют простор для различных трактовок понятия минимальных гарантий, в частности, нет ответа на вопрос, является ли прожиточный минимум гарантированным для всех граждан страны, а значит заработная плата, пенсии должны быть не ниже этого уровня, а адресные социальные выплаты должны покрывать разницу между доходом семьи и ПМ. Речь идет лишь о **праве** семьи на социальную помощь в случае, если ее доходы ниже ПМ. Степень же социальной поддержки зависит от экономической ситуации в регионе и приоритетах социальной политики ее администрации. Каждый регион выбирает свою программу адресной помощи – выбираются отдельные категории малообеспеченных и только им (или в первую очередь им) оказывается помощь, или минимальные гарантии устанавливаются на уровне ниже ПМ и доплата делается всем бедным до этого регионального минимума, или доплата устанавливается в процентах от ПМ, что не делает его гарантированным. Различия сохраняются и по размеру выплат, и по частоте, и по масштабам вхождения нуждающихся в поддержку семей в программы социальной помощи.

В условиях экономического кризиса и ограниченности финансовых ресурсов важнейшей целевой группой для программ социальной поддержки должно быть малоимущее и малообеспеченное население, а оценка степени «адресности» социальной поддержки должна играть определяющую роль при выборе приоритетов и оценке эффективности социальных программ.

Проводимая в большинстве регионов политика оказания социальной помощи только отдельным социально слабо защищенным категориям граждан требует существенной корректировки:

- необходимо усиление адресности в предоставлении социальной помощи, а для этого важно строго следовать методике оценки материального положения семьи/ одиноко проживающего гражданина, утвержденной Федеральным законом от 05.04.2003г. №44-ФЗ « О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи». В настоящее время вопрос стоит об учете дохода или установлении вмененного дохода от личного подсобного хозяйства, особенно в

регионах благоприятной климатической зоны, а также оценки дохода от предпринимательской деятельности в случае, если формально его нет;

- социальная помощь должна предоставляться всем малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам, у которых по независящим от них причинам среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного в регионе;

- введение нового для многих регионов вида государственной социальной поддержки - адресной социальной помощи с использованием социального контракта – должно проводиться с использованием современных социальных технологий, что поможет перенести акцент на помощь семьям в самообеспечении и существенно ограничит распространение иждивенческих настроений.

Задача повышения эффективности региональных программ адресной социальной помощи населению требует перехода на качественно иные принципы ее предоставления, предполагающие активное участие семьи в решении своих проблем.

Контингент участников программы социальной адаптации. Система социального контракта или социальной адаптации предполагает вхождение в эту программу семей/одиноко проживающих лиц, имеющих определенный трудовой (наличие не работающих взрослых или работающих неполное рабочее время членов семьи трудоспособного возраста) и /или имущественный потенциал (участок земли, второе жилье, автомобиль, гараж и т.п.), на использование которых и направлена система. **Обязательность** заключения социального контракта при оказании адресной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам с трудовым потенциалом отсекает определенный процент случаев, когда присутствует скрытая занятость. Этот эффект необходимо иметь в виду при оценке внедрения нового метода работы с населением.

Относительно низкий, по сравнению с европейскими странами, возраст выхода на пенсию в России оставляет возможность вхождения в систему неработающих пенсионеров ранних возрастов после выхода на пенсию, но по их желанию, а не в обязательном порядке³³. Таким же образом возможно вхождение в программу социальной адаптации людей, чья не занятость или не полная занятость имеет легитимные основания: инвалидность (при наличии группы инвалидности, не имеющей показания к трудовой деятельности); уход за ребенком-инвалидом; уход за членом семьи - инвалидом (оформленный в соответствии с действующим законодательством); длительная болезнь; обучение в средних специальных и высших учебных заведениях всех типов и видов по очной форме обучения. Как и пенсионеры, эти категории бедного населения нуждаются в адаптации, в помощи по усиленному трудоустройству (надомная работа, работа на несколько часов в день) и в социально-реабилитационных услугах для инвалидов.

Особенностью предоставления адресной помощи малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам является комплексный подход к решению проблемы нуждаемости. Наряду с денежной выплатой должен предлагаться комплекс социальных услуг по социальной адаптации и выходу из трудной жизненной ситуации. Пути вывода семьи из кризиса зависят от специфики трудной жизненной ситуации, в которой оказалась семья, и тех усилий, которые она может приложить в тесном взаимодействии со специалистами социальной защиты к решению той или иной семейной проблемы. Первый этап введения новой системы предоставления социальной помощи при условии заключения договора социальной адаптации связан с трудностями психологического характера – заявители не привыкли в ответ на получение пособий брать на себя определенные обязательства.

³³ Последние принятые решения по поддержке пенсионеров (Федеральный закон от 24.07.2009 г. №213-ФЗ) уменьшают вероятность попадания их в группу малообеспеченных, но не исключают этого, в случае если пенсионер имеет родственников на иждивении.

Виды адресной социальной помощи с использованием социального контракта. Адресная социальная помощь малоимущей семье, малоимущему одиноко проживающему гражданину может предоставляться в виде:

а) денежных выплат (ежемесячное социальное пособие, единовременная выплата целевого характера);

б) натуральной помощи (товары, необходимые для выхода семьи из трудной жизненной ситуации либо сертификаты на приобретение данных товаров на предприятиях потребительского рынка Субъекта Федерации);

в) социальных услуг, способствующих выходу семьи из трудной жизненной ситуации, в частности, сюда относится социальное сопровождение контракта.

В случае использования системы социального контракта денежные выплаты могут быть двух видов:

- ежемесячные выплаты на период контракта;
- единовременная выплата для приобретения необходимой техники или скота для развития крестьянского подворья, материалов или оборудования для организации ИТД или малого бизнеса. Максимальный размер единовременной выплаты устанавливается Администрацией региона исходя из возможностей бюджета.

Размеры адресной социальной помощи. Размер ежемесячной адресной социальной помощи может устанавливаться в пределах разницы между величиной прожиточного минимума семьи/ одиноко проживающего гражданина и суммарным доходом малоимущей семьи/ доходом одиноко проживающего гражданина. В случае, если существует региональный минимальный гарантированный доход, то суммарные доходы семьи могут сравниваться с этой линией бедности.

Размер единовременной выплаты целевого характера зависит от условий и целей социального контракта; максимальный размер целевой выплаты устанавливается Правительством (Администрацией) субъекта Российской Федерации.

Состав малоимущей семьи. В состав малоимущей семьи при подсчёте суммарного дохода и прожиточного минимума семьи включаются связанные родством и (или) свойством, *совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство* супруги, их дети и родители, бабушки и дедушки, усыновители и усыновленные, братья и сестры, пасынки и падчерицы, а также опекуны, попечители и дети, находящиеся под опекой и попечительством, приемные родители и приемные дети. Таким образом, определение семьи в данном случае совпадает с определением домохозяйства, которое используется в статистическом учете.

На практике выделить домохозяйство бывает не так просто. Супруги могут быть зарегистрированы по разным адресам, а вместе проживающие родственники не всегда ведут совместное хозяйство. В первом случае вопрос решается на основании положений Семейного кодекса, по которому родители должны обеспечивать своих несовершеннолетних детей, т.е. в доходе домохозяйства доходы обоих супругов должны присутствовать, независимо от регистрации места жительства. В случае распада брака должны быть учтены алименты на ребенка, или представлены документы от судебных приставов о невозможности их взыскания.

В случае совместного проживания в одном домохозяйстве нескольких родственных семей или родственников, не входящих в семью, факт ведения совместного хозяйства закрепляется заявительным принципом, подтвержденным актом проверки материально-жилищных условий семьи заявителя. Возможность ошибок и манипуляций минимизируется фактом регистрации положения один раз без возможности изменения в будущем (кроме случаев смерти родственников).

Период участия в программе социальной адаптации. Период оказания семье адресной социальной помощи с использованием системы социального контракта зависит от конкретной ситуации в семье, ее потенциала выхода из тяжелой жизненной ситуации. Опыт реализации данных программ в регионах России и за рубежом показал, что

наиболее оптимальным является предоставление помощи на 6 месяцев с возможностью продления еще на 6 месяцев. В случае оказания помощи в виде единовременной выплаты целевого характера срок устанавливается в зависимости от конкретной программы адаптации. Частота участия семьи в подобных программах также определяется конкретной ситуацией, но возможно ограничение, например, 1 раз в 5 лет.

Все эти положения определяются региональным «Законом об адресной социальной помощи на условиях заключения социального контракта».

Порядок предоставления адресной помощи с использованием системы социального контракта. Для введения в практику социальной защиты предоставления адресной социальной помощи на условии заключения социального контракта в каждом регионе необходимо разработать «Положение о порядке назначения и выплаты адресного пособия малоимущим гражданам», которое прописывает процедуру работы с семьей или одиноко проживающим гражданином с момента их обращения в органы соцзащиты до принятия решения о прекращении предоставления адресной социальной помощи.

1. Предоставление адресной социальной помощи осуществляется по **заявительному принципу**: для ее получения заявитель – взрослый член малоимущей семьи, малоимущий одиноко проживающий гражданин - должен обращаться в организацию, уполномоченную на оказание государственной социальной помощи, по месту жительства с письменным заявлением в установленной форме и всеми необходимыми документами. Разработка **формы заявления** – важный этап подготовки документации для введения системы социального контракта. Оно должно включать в себя не только данные о составе семьи и доходах, но и дополнительную информацию о трудовом (число неработающих взрослых, их уровень образования и квалификации, трудовая карьера) и имущественном потенциале семьи (наличие и размер земельного участка, второе жилье, автомобиль, и т.п.), состоянии здоровья членов семьи, жилищные условия.

2. К заявлению прилагается «**Лист собеседования по оценке ситуации**», который заполняется социальным работником в ходе беседы, куда заносятся возможности (потенциал) семьи по выходу из трудной жизненной ситуации, проблемы и трудности, которые этому мешают, пожелания семьи – ее видение возможных путей выхода на самообеспечение. Таким образом, вторым этапом процедуры предоставления адресной помощи с использованием социального контракта является собеседование, и на основании оценки потенциала семьи, совместно вырабатываются направления выхода из трудной жизненной ситуации, и составляется **программа социальной адаптации**.

3. Процедура предусматривает возможность **проверки** ситуации и изложенных данных с посещением семьи, в результате которой составляется Акт материально-бытового обследования условий проживания семьи/одиноко проживающего гражданина. Этот Акт служит основанием для решения о возможности (или невозможности) включения семьи/ одиноко проживающего гражданина в программу адресной помощи с использованием социального контракта.

4. Это решение выносится специально созданной **Межведомственной комиссией**, которая рассматривает заявление об оказании государственной социальной помощи на условиях социального контракта со всеми необходимыми документами и программой социальной адаптации. Комиссия создается из представителей администрации, руководителей и специалистов органов социальной защиты населения, образования, здравоохранения, службы занятости и иных заинтересованных организаций, в том числе общественных, на основе **Соглашения о взаимодействии** органов социальной защиты с организациями социальной сферы.

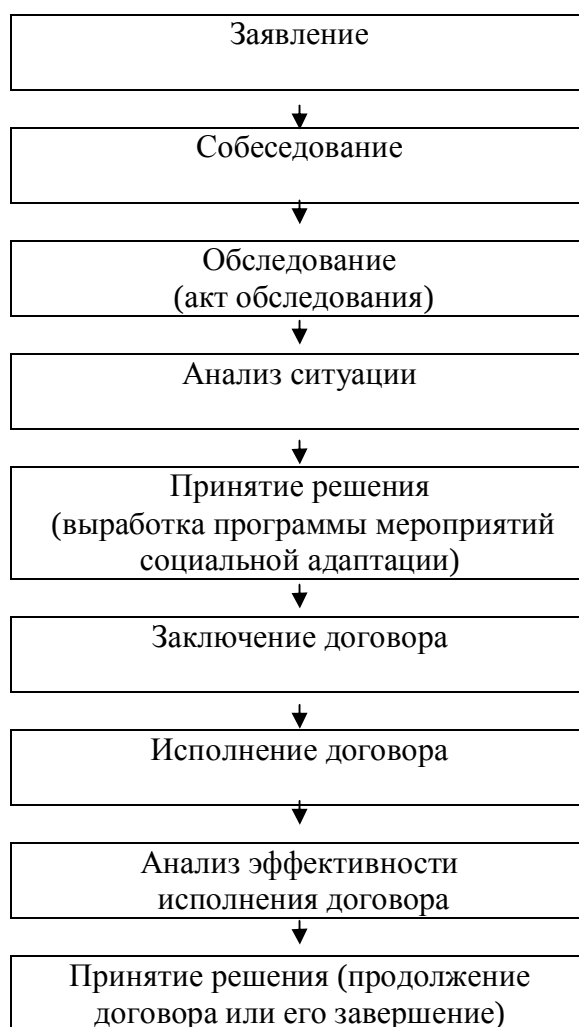
5. В случае положительного решения комиссии между получателем адресной социальной помощи и органом социальной защиты заключается **социальный контракт**. Социальный контракт имеет форму **Договора о взаимных обязательствах**, подписываемый руководителем территориального органа соцзащиты и заявителем -

участником программы. Неотъемлемой частью Договора является **программа социальной адаптации семьи**, разработанная в ходе собеседования и уточненная решением межведомственной комиссии, которая содержит план мероприятий по социальной адаптации и контрольное заключение ответственного специалиста по каждому этапу плана.

6. По завершении периода участия семьи в программе, результаты реализации программы обсуждаются на заседании межведомственной комиссии, которая принимает решение об эффективности проведенных мероприятий и необходимости (возможности) продления срока участия семьи в программе.

Работа с населением по предоставлению адресной социальной помощи должна строиться на принципах доступности, информированности населения и конфиденциальности полученной информации. Вся деятельность осуществляется в интересах лиц, имеющих право на участие в программе социальной адаптации. Особое внимание отводится наиболее уязвимым категориям населения.

Таким образом, организационная схема предоставления адресной социальной помощи выглядит следующим образом:



Для внедрения новой системы, не привычной для большинства работников социальной защиты в России, важно иметь возможность увидеть и получить консультации от специалистов тех регионов, где эта система работает, или зарубежных коллег. Конкретные примеры реальной практики часто дают больше для внедрения новых технологий в работу социальной службы, чем все теоретические выкладки.

Регионы, имеющие опыт работы по системе социального контракта, могли бы стать полигоном обучения и передачи опыта тем регионам, которые только должны налаживать подобную систему у себя. Анализ говорит, что в подобные системы поддержки попадают в основном люди, которым нужен только небольшой толчок, целевая материальная помощь для выхода на самообеспечение, тогда как везде, где речь идет о сложных случаях социальной адаптации, требующей профессиональной работы по социальному сопровождению (запущенные случаи длительной безработицы, пьянства, и т.п.), социальная защита пока не справляется.

Введение системы социального контракта на всей территории России требует принятия на федеральном уровне специального законодательства, задающего рамки использования этой новой технологии оказания социальной помощи. Речь идет о базовых условиях и процедурах, а также о организационно-структурных изменениях в работе социальных служб.

На федеральном уровне должны быть приняты базовые решения по подготовке в рамках системы высшего образования специалистов-консультантов для социального сопровождения контрактов социальной адаптации, имеющих знания в психологии, педагогике, в законодательстве и не только социальном, поскольку им придется иметь дело с процессами трудоустройства, условиями регистрации индивидуальной деятельности или малого предпринимательства. Должен измениться сам подход к социальной работе, выходящей за рамки оказания денежной или натуральной помощи, а в число социальных услуг должна входить работа по индивидуальной социальной адаптации малоимущих семей. Должно быть разработано пособие, содержащее широкий спектр рекомендаций, касающихся всех этапов работы: от процедуры посещения клиента на дому до условий хранения информации.

Сегодня сопровождение социальных контрактов проводится специалистами социальной защиты как дополнительная работа к своим обязанностям приема документов или ввода информации о заявителях по всем видам государственной социальной помощи в базу данных социальной защиты. Никакой специальной подготовки они чаще всего не получают. В структуре органов соцзащиты нет такого специального подразделения, а в должностных обязанностях - такого специального вида работы. Если переводить систему социальной защиты на новые рельсы, то такие вопросы должны быть решены в общефедеральном порядке.

Заключение социального контракта предполагает наличие отработанной системы взаимодействия социальной защиты с другими организациями, например, службой занятости, системой подготовки и переподготовки кадров, здравоохранения. При подготовке к введению системы в действие по всей территории страны на уровне регионов должны быть приняты решения о создании специальных межведомственных комиссий на основе соглашений между всеми заинтересованными сторонами по совместной работе в системе социальной адаптации малообеспеченных слоев населения. Другой предмет соглашения – обмен необходимой информацией для определения права семьи на адресную социальную помощь. В этом случае состав участников договора должен быть расширен за счет Пенсионного фонда, налоговой инспекции, органов ЗАГС.

Количество заключаемых контрактов зависит не в последнюю очередь от возможностей бюджета, от выделяемых средств на выплату ежемесячной адресной социальной помощи, которая предоставляется в течение действия контракта, или одной более или менее значительной суммы, позволяющей малоимущей семье или малоимущему одиноко проживающему гражданину приобрести технику или посевные материалы, скот для ведения крестьянского хозяйства, оборудование для организации малого бизнеса или индивидуальной трудовой деятельности. Второй из существующих видов поддержки – это облегченный вид микрокредитования на беспроцентной основе или замена субсидий на открытие самостоятельной деятельности от службы занятости. Поэтому необходимо в рамках работы по новой системе аккумулировать средства на эти

цели, выделяя их по решению комиссии или из ресурсов службы занятости или социальной защиты. Важно полное взаимодействие этих структур для того, чтобы, с одной стороны, избежать дублирования, а с другой – дать возможность наиболее уязвимым социальным группам воспользоваться этими видами поддержки. Что касается материальной помощи в виде целевых выплат сельским семьям на развитие крестьянского хозяйства, то здесь необходимо одновременно с предоставлением социальной помощи и активное расширение системы микрокредитования, доступного для малообеспеченных слоев населения.

* * *

Введение новых технологий в практику оказания адресной социальной помощи с помощью системы социального контракта требует серьезной и длительной организационной и законодательной подготовки. Регионы к этому пока не готовы ни с точки зрения структурной перестройки деятельности социальной защиты и остальных социальных служб, ни профессиональной подготовки сотрудников по реализации этой программы. Подготовительный этап связан и с изменением законодательства, а также с выделением дополнительных средств на реализацию проекта.

Введение системы социального контракта на всей территории России требует принятия на федеральном уровне специального законодательства, задающего рамки использования этой новой технологии оказания социальной помощи. Речь идет о базовых условиях и процедурах, а также о организационно-структурных изменениях в работе социальных служб.

На федеральном уровне должны быть приняты базовые решения по подготовке в рамках системы высшего образования специалистов-консультантов для социального сопровождения контрактов социальной адаптации, имеющих знания в психологии, педагогике, в законодательстве и не только социальном, поскольку им придется иметь дело с процессами трудоустройства, условиями регистрации индивидуальной деятельности или малого предпринимательства. Должен измениться сам подход к социальной работе, выходящей за рамки оказания денежной или натуральной помощи, а в число социальных услуг должна входить работа по индивидуальной социальной адаптации малоимущих семей.

Для введения в практику социальной защиты предоставления адресной социальной помощи на условии заключения социального контракта в каждом регионе необходимо принять соответствующий Закон, и разработать «Положение о порядке назначения и выплаты адресного пособия малоимущим гражданам», которое прописывает процедуру работы с семьей или одиноко проживающим гражданином с момента их обращения в органы соцзащиты до принятия решения о прекращении предоставления адресной социальной помощи.

Основные выводы.

Задача сегодняшнего этапа развития системы социальной поддержки самых уязвимых групп населения состоит в преодолении недостатков существующей модели оказания адресной социальной помощи бедным в направлении перехода от пассивной, не всегда значимой и эффективной помощи, к системе, стимулирующей активное участие семей в решении своих жизненных проблем и изменении своего материального положения. Основная задача всех подобных программ заключается в социальной адаптации семей, организации помощи им на качественно ином уровне: не только материально поддержать в трудный период жизни, но и помочь найти свое место в обществе и в трудовой сфере.

Каковы преимущества и ограничения использования этого принципа организации социальной защиты для целей сокращения бедности.

Экономические преимущества вытекают из самого концептуального подхода – активизация трудового потенциала участников программ социальной адаптации на основе

социального контракта. В данном случае реализуется сочетание пассивных и активных мер поддержки, и решается задача повышения благосостояния малоимущих слоев не только за счет социальных трансфертов, но и расширения занятости.

Институциональные преимущества, в первую очередь, связаны с отсечением небедных категорий получателей в условиях ограниченных возможностей по контролю доходов. Как показывают результаты исследования, действующие меры поддержки малоимущих слоев, предоставляемые в пассивных формах, привлекательны и для небедных категорий граждан, и именно пассивный характер социальной поддержки лежит в основе привлекательности. Вход небедных в программы поддержки бедных возможен из-за ограниченных возможностей по контролю доходов. Вторым институциональным преимуществом является тот факт, что механизмы социального контракта работают на развитие эффективного межведомственного взаимодействия служб социальной защиты и занятости при поддержке бедных слоев населения. После делегирования основных полномочий по содействию занятости на региональный уровень административные барьеры для взаимодействия этих социальных ведомств существенно сократились, но пока нет форм социальной поддержки населения, экономически и институционально понуждающих данные службы к взаимодействию. Программы социальной адаптации трудоспособных, действующие на основе социального контракта, являются именно тем инструментом, который является средством эффективного взаимодействия.

Социальные эффекты от внедрения программ содействия реализации трудового потенциала незанятых или занятых неполный рабочий день, связаны с повышением качества человеческого капитала. Как уже отмечалось, процедуры адаптации предполагают получение профессиональных навыков, переобучение, активный поиск работы.

Ограничения и барьеры для внедрения социального контракта также носят экономический, институциональный и социальный характер. Экономические ограничения связаны со следующими процессами:

- Поддержка на основе социальных контрактов, как всякая активная программа, будет дороже за счет увеличения расходов на выплату пособий и администрирование. Размер поддержки должен быть таковым, чтобы программа оказалась привлекательной для потенциальных участников. Исследования Всемирного Банка свидетельствуют о том, что число обращений к активным программам поддержки среди потенциальных клиентов становится значимой, если размер пособия превышает 25% от доходов³⁴. Ни одна из действующих социальных программ таковой не является³⁵.

- Внедрение механизмов реализации социальной защиты на принципах сочетания оказания помощи с повышением экономической активности неработающих трудоспособных требует достаточного количества потенциальных участников такого рода программ.

- Рынок социальных услуг по уходу за детьми и пожилыми должен быть открыт на вход для участников программ повышения экономической активности домохозяйств с неработающими трудоспособными, имеющими доходы ниже прожиточного минимума. В противном случае семьи, где неработающие трудоспособные реализуют данные функции внутри домохозяйства, не смогут стать участниками контрактов социальной адаптации.

- Рынок труда должен быть готов для принятия участников контрактов социальной адаптации и предлагать условия занятости, конкурентные с неформальной занятостью.

³⁴ Повышение эффективности программ социальной защиты и содействия занятости в целях борьбы с бедностью: предложения по стратегии социальной защиты. Сводный доклад. Всемирный банк. 2007 г.

³⁵ Семья и дети в современной России: особенности современной жизни и взгляд в будущее: Коллективная монография \ Пор ред. Л.Н. Овчаровой и Л.М Прокофьевой\ М.: ИСЭПН РАН, 2009 – 274 с.

Институциональные барьеры связаны с тем, что организация социальной защиты на принципах контрактов социальной адаптации требует серьезной перестройки большинства административных регламентов служб социальной защиты и занятости. Сложность перехода требует этапа пилотной апробации. В нескольких регионах этот этап уже пройден, однако их опыт не нашел пока широкого распространения.

Социо-культурные барьеры связаны с тем, что население отдает предпочтение неформальной занятости по сравнению с программами служб занятости и формальным рынком низкооплачиваемой занятости.

Проведенный анализ позволил сделать следующие **выводы**:

1) По существующим мерам социальной политики в отношении бедного населения в регионах Российской Федерации и масштабам включенности населения в адресные программы:

Нормативные правовые документы регионов Российской Федерации, регулирующие предоставление государственной социальной помощи за счёт средств субъектов Федерации, устанавливают разные права граждан (семей) на получение социальной помощи, условия назначения, виды и размеры государственной социальной помощи. Это обусловлено в первую очередь разным экономическим и финансовым положением субъектов Федерации. Таким образом, не существует единого социального пространства для всех граждан страны, степень социальной защищенности не в последнюю очередь зависит от региона проживания.

Как правило, получение государственной социальной помощи основывается на принципах адресности (право на получение помощи имеют малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане) и дифференциации видов и размеров предоставляемой помощи (в зависимости от сложности сложившейся ситуации, размера и состава семьи).

В десяти регионах государственная социальная помощь оказывается лишь в виде единовременной выплаты, что свидетельствует о существенном ограничении доступа малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан к мерам социальной поддержки. С другой стороны, использование современных технологий социальной работы с малоимущими семьями и малоимущими одиноко проживающими гражданами, направленных на их вывод из состояния бедности, нашло отражение в нормативных документах 12-ти субъектов Федерации.

Масштаб действующих адресных программ для бедных ориентирован на макроэкономические оценки бедности, в то время как законодательство базируется на рассмотрении доходов, поддающихся статистическому наблюдению. Учет доходов, предусмотренных законодательством, регулирующим адресные программы, повышает уровень бедности в 2 раза. В результате на участие в социальных программах для бедных, ориентированных на 28% населения претендует 45% населения. Данная проблема не может быть решена только усовершенствованием законодательства по учету доходов. Требуются новые подходы к организации адресных программ, делающих их непривлекательными для небедных. К числу таких мер относится и социальный контракт, предполагающий наличие у семьи трудового потенциала и его реализацию при участии в программах адресных выплатах для бедных.

Внедрение механизмов социального контракта потребует увеличения среднего размера выплат, т.к. их реализация требует больших административных расходов и большей заинтересованности получателей социальных выплат. Действующие программы вносят порядка 10% в доходы получателей. Социальный контракт будет эффективен, если выплаты поднимутся до 25% от доходов получателей, что в экономической теории рассматривается как минимальный уровень для активных программ социальной поддержки. Сложившийся размер выплат адекватен минимально приемлемому вкладу в доходы пассивных форм социальной поддержки, каковыми считаются социальные

выплаты, не предполагающие определенной экономической или социальной активности получателей.

Добиться повышения размера выплат можно за счет увеличения удельного веса адресных программ в общем объеме социальных трансфертов и сокращения числа небедных семей, получающих пособия для бедных. Важную роль здесь может сыграть унификация всех социальных программ поддержки бедного населения, однако это потребует пересмотра всей законодательной базы социальной защиты, в т.ч. и на федеральном уровне.

2) По существующим зарубежным практикам и российскому опыту использования системы социального контракта в отношении поддержки бедного населения:

Поддержка бедного населения в большинстве развитых стран стоит по принципу определения социального минимума и помощи тем, кто имеет доходы ниже этого гарантированного минимума. Понятие социального минимума используется для определения тех лиц или семей, которые находятся в состоянии бедности и могут претендовать на социальную поддержку. Этот минимальный уровень доходов рассчитывается по-разному в каждой из стран - он может быть единым для всего населения, а может варьировать в зависимости от социально-демографической категории семьи/домохозяйства или индивида: для пожилых, для лиц, трудоспособного возраста, инвалидов и т.п. Различие существует и в определении объекта поддержки – индивид или семья/домохозяйство, в последнем случае выделяются уровни социального минимума для отдельных типов домохозяйств: одиноко проживающий, супруги без детей, с одним, двумя, тремя детьми, неполная семья с одним, двумя, тремя детьми и т.п.

Во всех случаях уровень социального минимума не совпадает с линией бедности, устанавливаемой по относительной методике расчета как 50% или 60% медианы доходного распределения. Чаще всего он ниже этой отметки, и представляет гарантированный минимальный доход. Выплата пособия до этого уровня во многих странах связана с заключением социального контракта и число стран, переходящих на подобную систему, постоянно расширяется.

Социальная политика европейских стран адаптируется к экономическому кризису, принимая во внимание новый слой бедного населения – «работающих бедных». С другой стороны, ставится цель активного побуждения не занятых к включению в профессиональную деятельность. Для этого объединяются усилия, и финансово и организационно, служб занятости и социальной защиты.

Основная цель проводимых в регионах России мероприятий по введению системы социального контракта в разных ее формах - повышение реальных доходов семей, находящихся за чертой бедности, и их выход из разряда нуждающихся в государственной помощи. Достижение этого результата должно носить не временный характер, как это происходит в случае выплаты социальных пособий на определенный срок, а долговременный эффект выхода семьи на самообеспечение.

В случае, когда социальная помощь предоставляется на развитие личного подсобного хозяйства, организации индивидуальной трудовой деятельности или малого бизнеса, можно констатировать, что социальные службы вынуждены брать на себя функции беспроцентного кредитора или службы занятости. Развитие подобных видов помощи через службу социальной защиты в регионах говорит о том, что бедное население не имеет доступа к этим видам поддержки малого предпринимательства и индивидуальной деятельности.

В остальных случаях ограничение масштабов работы по системе социального контракта связано как с бюджетными ограничениями, так и с необходимостью перестройки всей деятельности органов социальной защиты, переход от структуры кадров чисто «выплатной» организации к выделению отдельной службы сопровождения контрактов и работы с клиентами в ходе выполнения индивидуального плана социальной

адаптации. Это новое направление социальной политики требует значительной функциональной и структурной перестройки деятельности службы социальной защиты на региональном и муниципальном уровнях, усиления практики координации работы различных социальных ведомств при предоставлении адресной поддержки малоимущим.

Вместе с тем, опыт российских регионов по оказанию адресной социальной помощи с использованием системы социального контракта дает возможность распространить его на другие регионы, выбрать наиболее удачные примеры разработанных методик и процедур работы с бедным населением.

3) По определению потенциала участия бедного населения в программах повышения экономической активности при введении системы социального контракта в России:

Результаты сделанных нами расчетов потенциала участия бедного населения в программах повышения экономической активности при введении системы социального контракта показали, что 16,8% домохозяйств имеют в своем составе неработающих трудоспособных, из которых 67,3% являются бедными. При этом 10,7% от числа бедных домохозяйств с неработающими трудоспособными имеют серьезные ограничения для повышения экономической активности, обусловленные семейной ситуацией, 55,6% - обременены ограничениями в занятости, обусловленными необходимостью ухода за детьми и 33,7% не имеют таких внутрисемейных барьеров для трудоустройства.

Это означает, что 3,8% (2,2 млн. семей) домохозяйств могут включиться в систему социальных контрактов без расширения доступа к социальным услугам по уходу за детьми, 6,3% (3,7 млн. семей) смогут сделать это при незначительной поддержке в части ухода за детьми и пожилыми. Следовательно, потенциал участия бедного населения в программах социальной поддержки, действующих на основе социального контракта, оценивается на уровне 10,1% от российских домохозяйств или 6 млн. семей.

Еще 1,2% или (0,7 млн. семей) при наличии неработающих трудоспособных серьезно обременены семейными обязанностями, и их интеграция в социальную защиту на основе контрактов социальной адаптации будет сопряжена с созданием рабочих мест с гибким режимом занятости.

4) По оценке возможностей рынка труда, его отдельных сегментов для эффективной работы системы социального контракта:

Задачи повышения экономической активности малоимущего населения и ее реализации в труде должны учитывать следующие особенности этого контингента: недостаточный уровень профессионального образования, дефицит трудового опыта, большие перерывы в работе и сравнительно слабая готовность к трудоустройству. В этой связи большинству трудоспособных малоимущих следует пройти этап, предшествующий трудоустройству и предполагающий психологическую поддержку, профориентацию и социальную адаптацию.

С позиции трудоустройства следует различать две основные группы малоимущих: 1) утратившие активность из-за недостатка профессионального образования и безуспешного поиска работы, 2) занятые домашним хозяйством и воспитанием детей. Для лиц первой группы до 40 лет желательна профессиональная подготовка и переподготовка по востребованным профессиям. Для лиц от 40 лет и старше необходимо содействие в трудоустройстве предпочтительно в обрабатывающих производствах, строительстве, производственной инфраструктуре, где сравнительно высокий спрос на труд. Для лиц второй группы, имеющих высокую нагрузку в семейном хозяйстве, целесообразно содействие в трудоустройстве на условиях гибкой занятости в сфере услуг, где также значительный спрос на труд. В случае проблем с рабочими местами им, как и представителям первой группы, следует предложить участие в общественных работах. Для трудоспособных учащихся следует расширить временную, в том числе сезонную занятость.

Необходимо оказывать более комплексную поддержку самозанятости, расширяя льготный доступ к финансовым и материальным ресурсам (вплоть до бесплатной аренды производственного имущества). Эта помощь особенно актуальна для малых поселений, где выше напряженность рынка труда.

В результате проведенного анализа предлагаются **рекомендации методического и концептуального характера** по переходу к новой системе оказания адресной социальной помощи бедным в регионах России.

1. Введение новых технологий в практику оказания адресной социальной помощи с помощью системы социального контракта требует серьезной и длительной организационной и законодательной подготовки. Подготовительный этап связан и с изменением законодательства, а также с выделением дополнительных средств на реализацию проекта.

Опыт российских регионов, использующих новые технологии, а также опыт зарубежных стран, показывает всю сложность организации и отработки процедур социальной адаптации людей, в большинстве случаев не нашедших своего места в экономической жизни общества, часто не нацеленных на самообеспечение и ждущих лишь материальной поддержки.

2. Введение системы социального контракта на всей территории России требует принятия на федеральном уровне специального законодательства, задающего рамки использования этой новой технологии оказания социальной помощи. Речь идет о базовых условиях и процедурах, а также о организационно-структурных изменениях в работе социальных служб.

3. На федеральном уровне должны быть приняты базовые решения по подготовке в рамках системы высшего образования специалистов-консультантов для социального сопровождения контрактов социальной адаптации, имеющих знания в психологии, педагогике, в законодательстве и не только социальном, поскольку им придется иметь дело с процессами трудоустройства, условиями регистрации индивидуальной деятельности или малого предпринимательства. Должен измениться сам подход к социальной работе, выходящей за рамки оказания денежной или натуральной помощи, а в число социальных услуг должна входить работа по индивидуальной социальной адаптации малоимущих семей.

4. Для введения в практику социальной защиты предоставления адресной социальной помощи на условии заключения социального контракта в каждом регионе необходимо принять соответствующий Закон, и разработать «Положение о порядке назначения и выплаты адресного пособия малоимущим гражданам», которое прописывает процедуру работы с семьей или одиноко проживающим гражданином с момента их обращения в органы соцзащиты до принятия решения о прекращении предоставления адресной социальной помощи.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1) Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 1991 года N 328 "О дополнительных мерах по социальной поддержке населения в 1992 году"// Консультант Плюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – М., 2009.
- 2) Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»// «Уровень жизни населения Российской Федерации. Правовая основа преодоления бедности», ВЦУЖ, М.2004.стр.253
- 3) Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант Плюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – М., 2009.

- 4) Федеральный закон РФ от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Консультант Плюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – М., 2009.
- 5) Федеральный закон РФ № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Консультант Плюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – М., 2009..
- 6) Распоряжение Правительства РФ № 1663-р от 17.11.2008г. «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» // Консультант Плюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – М., 2009.
- 7) Федеральный закон от 24.07.2009 № 213-ФЗ. "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием федерального закона "О страховых взносах в пенсионный фонд Российской Федерации, фонд социального страхования Российской Федерации, федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" (принят ГД ФС РФ 17.07.2009) // Консультант Плюс. Законодательство. ВерсияПроф [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – М., 2009.
- 8) Аникина А.М., Рюмина Е.В. Кластерный анализ регионов по уровню использования природно-ресурсного потенциала // Экономика природопользования. 2006. № 5. С. 56-59.
- 9) Кириллова Ю.А. Финансирование дошкольных образовательных учреждений. / Научные и информационные технологии. Труды Молодежной научно-практической конференции. Переславль-Залесский: Издательство «Университет города Переславля», 2009. С. 298.
- 10) Красильникова М. Работодатели о современном состоянии рабочей силы и профессиональном образовании // Вестник общественного мнения. 2005. № 3. С. 60.
- 11) Материалы сайта Департамента Занятости и Пенсионного обеспечения Правительства Великобритании (Department of Work and Pensions), август 2009г.:
<http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/>
- 12) Материалы сайта Институт Экономики города (Чагин К.Г.)
<http://www.urbaneconomics.ru/search.php?q=%D7%E0%E3%E8%ED+%CA.%C3>.
- 13) Повышение эффективности программ социальной защиты и содействия занятости в целях борьбы с бедностью: предложения по стратегии социальной защиты. Сводный доклад. Всемирный банк. 2007 г.
- 14) Семья и дети в современной России: особенности современной жизни и взгляд в будущее: Коллективная монография \ Пор ред. Л.Н. Овчаровой и Л.М Прокофьевой\ М.: ИСЭПН РАН, 2009 – 274 с.
- 15) Социальное положение и уровень жизни населения России.2007: Стат. сб./Росстат– М.
- 16) Социальное положение и уровень жизни населения России. 2000: Стат. сб./Госкомстат РФ – М.
- 17) Социальное положение и уровень жизни населения России.2008: Стат. сб./Росстат– М.

- 18) Татевосян Г.М., Писарева С.В., Седова С.В., Симонова Н.И. Сравнительный анализ экономических показателей регионов России // Экономика и математические методы. 2004. Том 40. № 4. С. 59-69;
- 19) Чагин К.Г. Новые технологии управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания// Журнал исследований социальной политики, 2005, том 3, № 4. Стр. 465-478.
- 20) Чагин К.Г. Опыт реализации адресной социальной помощи в сельской местности// ж. Социологические исследования. 2006. №10.
- 21) Department of Social Security (1998), *New Ambitions for Our Country*. London: HMSO.
- 22) Dutton, E., Warhurst, C., Nickson, D. and Lockyer, C. (2005), *Lone Parents, the New Deal and the Opportunities and Barriers to Retail Employment*, *Policy Studies* Vol.26, No.1, pp.85-101.
- 23) Finn, D. (2003), "The "Employment-first" Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People", *Social Policy and Administration* Vol.37, No.7, pp.709-724.
- 24) Giorgi, G. (2005), "The New Deal for Young People Five Years On", *Fiscal Studies* Vol.26, No.3, pp. 371-383.
- 25) Gregg, P. and Harkness, S. (2003) *Welfare reform and Lone Parents Employment in the UK*. CMPO Working Paper Series No. 03/072.
- 26) Horusitzky P., Julienne K., Lelièvre M. *Un panorama des minimas sociaux en Europe*. – Etudes et Résultats, DREES, № 464, 2006
- 27) Financial Times, 16 June 1997. Интервью Гордона Брауна
- 28) ONS, Labour Force Survey (Office for National Statistics, January 2007).
- 29) Peck, J. (2001), "Job Alert! Shifts, spins and statistics in welfare-to-work policy". *Benefits* Vol.9, No. 1, pp.11-15.
- 30) Standing, G. (1999), *Global Labour Flexibility*. London: Macmillan.
- 31) Williams, S. (2002), "Individual Agency and the Experience of New Deal", *Journal of Education and Work* Vol.15, No.1, pp. 53-74.