

Российская академия наук
Уральское отделение
Коми научный центр
Институт социально-экономических
и энергетических проблем Севера

В.В. Тихомирова

**АДРЕСНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ
В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
НАСЕЛЕНИЯ**

Ответственный редактор
кандидат экономических наук Ю.А. Гаджиев

Сыктывкар 2013

УДК 36 (470. 13)

Тихомирова В.В. **Адресная социальная помощь в системе социальной защиты населения.** Сыктывкар, 2013. 138 с. (Коми научный центр УрО РАН).

Рассмотрены теоретико-методологические основы социальной защиты населения. Проведен анализ реализации программ адресной социальной помощи в Республике Коми, связанных с оплатой жилищно-коммунальных услуг, ежемесячных пособий на детей и пособий по нуждаемости. Дана оценка эффективности данных видов социальной защиты. Разработаны методические основы анализа и совершенствования финансового механизма и организационных форм управления региональной системой социальной защиты населения.

Работа представляет интерес для специалистов в области региональной экономики, студентов и аспирантов, обучающихся по данным специальностям, а также всех читателей, интересующихся вопросами социальной защиты населения.

Библиогр. 206 назв. Ил. 3. Табл. 23.

Рецензенты

доктор экономических наук, профессор В.В. Фаузер
доктор экономических наук, профессор В.В. Жиделева

ISBN 978-5-89606-500-5

© В.В. Тихомирова, 2013

© Коми научный центр УрО РАН, 2013

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе социальное развитие страны и отдельных ее регионов во многом определяется эффективностью функционирования системы социальной защиты населения. Старение населения, появление новых социально незащищенных групп, рост числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, слабая защищенность молодых семей, резкий рост тарифов и цен на жилищно-коммунальные услуги, снижение ставок социальных налогов, изменение структуры потребностей, недофинансирование социальных программ, предъявляют повышенные требования к системе социальной защиты населения.

В Республике Коми накоплен большой практический опыт использования разнообразных форм и методов поддержки различных категорий населения, сформирована законодательная и нормативная база, регламентирующая предоставление различных форм социальной защиты, создана сеть учреждений социальных служб для оказания населению разнообразных видов услуг. Тем не менее, существует ряд факторов, которые снижают эффективность мер социальной помощи: несбалансированность федеральных и региональных социальных программ, недостаточный уровень пенсионного обеспечения, нескоординированность межведомственного взаимодействия, недоучет северных надбавок при предоставлении отдельных видов защиты и т.д.

По-прежнему приоритетом социальной защиты со стороны государства остаются не малоимущие слои населения с высоким риском бедности, а те категории граждан, которые принадлежат к той или иной социальной (профессиональной или социально-демографической) группе населения без учета фактора нуждаемости. Из-за этого и без того ограниченные финансовые ресурсы неоправданно растекаются по огромному числу потребителей социальной поддержки.

В условиях экономического кризиса основным методом защиты наиболее уязвимых категорий населения становится адресное предоставление социальной помощи лишь тем домохозяйствам, фактическое потребление которых находится ниже величины прожиточного минимума.

В силу неодинаковости социально-экономических, демографических, природно-климатических и финансовых условий регионы России апробируют разнообразные подходы к организации систем

адресной социальной помощи. Она заняла важное место в структуре социального управления в целом и местного самоуправления в частности. Однако адресность социальной помощи приводит к росту иждивенческих настроений. Предоставление адресной помощи исключительно на основании дохода ниже величины прожиточного минимума послужило тому, что ее получателями стали не только нетрудоспособные, но и вполне трудоспособные граждане. Следовательно, проводимая политика оказания адресной социальной помощи слабо защищенным категориям граждан требует существенной корректировки.

Создание возможностей для самообеспечения трудоспособных малообеспеченных граждан и системы выплат для социально уязвимых слоев – актуальная потребность развития общества в условиях экономического кризиса и ограниченности финансовых ресурсов. Это диктует необходимость перехода адресной социальной помощи от пассивных к активным моделям ее организации – вовлечение трудоспособных граждан из малообеспеченных семей в сферу трудовой деятельности.

В настоящей монографии предпринята попытка разработать теоретико-методологические подходы и практические рекомендации по совершенствованию адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения северного региона. Это обусловлено возросшим значением социальной защиты малоимущих слоев населения для снижения уровня бедности и реализации трудового потенциала получателей помощи, что вызывает повышенный интерес к исследованию проблем адресной социальной помощи населения.

В ходе исследования наряду с традиционными методами экономического анализа широко применялись и методы социологического анализа.

Работа состоит из трех глав. В первой главе «Теоретико-методологические основы социальной помощи населению», на основе анализа зарубежных и отечественных теорий и практического опыта прослежена эволюция взглядов, подходов, формирования социальной защиты, раскрывается содержание системы социальной защиты населения, определяются ее формы и виды, а также значение адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения.

Во второй главе «Современное состояние и проблемы адресной социальной помощи населению в Республике Коми» проведен анализ предоставления ежемесячных пособий на детей и жилищно-

коммунальных услуг в регионе. Выявляются особенности и тенденции формирования этих видов адресной социальной помощи и проблемы их развития. На основе социологического исследования определяется социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи.

В третьей главе «Основные направления совершенствования адресной социальной помощи населению в Республике Коми» на основе социологического обследования реализации в республике проекта «От пособия к зарплате» выявляются слабые места в системе социальных контрактов и предлагаются меры по их устранению. Исследуется опыт внедрения режима «одного окна» в управлении адресной социальной помощью и обосновывается необходимость выявления потенциальных участников адресных социальных программ и выделения семей с неработающими гражданами в трудоспособном возрасте.

Автор выражает искреннюю благодарность за помощь в подготовке книги ответственному редактору к.э.н. Ю.А. Гаджиеву, рецензентам – д.э.н. В.В. Фаузеру, д.э.н. В.В. Жиделевой (Сыктывкарский лесной институт), сотрудникам Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми НЦ УрО РАН: д.т.н. Ю.Я. Чукрееву, чл.-корр. РАН В.Н. Лаженцеву, д.э.н. Л.А. Поповой, к.э.н. И.Г. Бурцевой, к.геогр.н. Т.Е. Дмитриевой, коллегам по лаборатории финансово-экономических проблем – к.геогр.н. В.И. Акопову, к.э.н. М.М. Стырову, к.э.н. Д.В. Колечкову, С.И. Орленко и Е.К. Бушневой, а также д.э.н. В.А. Титову (Санкт-Петербургский университет МВД России), д.э.н. А.М. Малинину (Санкт-Петербургский университет сервиса и экономики), Л.И. Мищенко (Агентство РК по социальному развитию).

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

1.1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Система социальной защиты населения относится к весьма сложным проявлениям социально-экономической реальности. От эффективности ее функционирования зависят степень социальной напряженности, уровень и качество жизни населения региона. В этой связи возникает настоятельная необходимость исследования генезиса теоретических положений социальной защиты в основных зарубежных экономических и социологических теориях и школах.

Анализ теоретических источников позволил нам выделить несколько методологически значимых подходов к исследованию социальной защиты населения на основе *классической и неоклассической школ экономической теории, кейнсианской школы и теории институционализма*.

Классическая экономическая теория – это особая область экономических знаний. Она формировалась и утверждалась под названием политической экономии. Цель данного течения – решение проблем свободного частного предпринимательства. Благодаря ему была создана трудовая теория стоимости. Основоположником классической школы политической экономии в Англии был Уильям Петти (1623–1687 гг.), автор трудовой теории стоимости, в основе которой лежит учение и инструментарий о естественной цене (стоимости). О ценности человека с позиций зарождающейся трудовой теории стоимости У. Петти писал в работе «Ценность людей». По его утверждению, ценность человека (работника) определяется стоимостью жизненных средств, необходимых для его существования. Используя теорию трудовой стоимости, Венсан де Гурно (1712–1759 гг.) ввел главный принцип – «laissez faire» («представьте делам идти своим ходом»), т.е. полное невмешательство государства в дела экономики.

В классической школе мыслителей XVIII в., яркими представителями которой являются А. Смит, Т. Мальтус, Д. Риккардо, концепция социальной защиты населения сформирована на основе представления *о мерах поддержания индивида в бедности*. Исходя из тезиса о том, что рынок является саморегулирующимся механизмом, классики сводили социальную защи-

ту к благотворительности, которой занимаются в основном небогатые люди, руководствующиеся идеями альтруизма и филантропии.

А. Смит отстаивал идею общественного устройства, при котором регулирование социально-экономических отношений осуществлялось бы спонтанно, через безличный механизм свободного рынка (*Смит, 1962, с.227*). На рынке действует «невидимая рука», с помощью которой свободная конкуренция управляет действиями людей через их интересы и ведет к разрешению общественных проблем наилучшим способом, максимально выгодным как отдельным лицам, так и обществу в целом. Он полагал, что заработная плата станет возрастать по мере роста национального богатства, вознаграждение же за труд будет определяться справедливостью и экономической целесообразностью, так как все это увеличивает трудолюбие, а значит, способствует росту населения. Рост же населения – основа процветания всякой страны, следовательно, залог уменьшения бедности. Заслугой Смита было открытие закона естественного саморегулирующегося порядка.

Томас Мальтус (1766–1834 гг.), развивая идеи классического направления А. Смита о благосостоянии (социальной защите, благотворительности), выдвигал теоретическое положение, в соответствии с которым он обосновал реальное участие в создании и распределении совокупного общественного продукта не только производительных, но и непроизводительных слоев общества. Т. Мальтус является автором инструментария исследования совокупного общественного продукта. Ему принадлежит идея о влиянии на благосостояние общества численности и темпов прироста населения, что свидетельствует о взаимозависимости экономических процессов и природных явлений. В работе «Опыт о законе народонаселения...» (1798 г.) он пытался объяснить противоречия общественного развития естественными законами природы. Основной инструментарий его теории народонаселения состоит в следующем: способность человека к воспроизводству по темпам прироста значительно превосходит способность роста продовольственных ресурсов, поскольку население растет в геометрической прогрессии, а запасы ресурсов в арифметической; рост народонаселения жестко ограничивается средствами существования.

Такая разница и служит причиной появления избыточного населения. А там, где избыток населения и недостаток продуктов питания, там неизбежно возникает бедность. Стало быть, бедность – не атрибут социального устройства общества, не видовой специфи-

кация, а универсальное свойство существования человеческого рода – он слишком быстро размножается. Правда, успел заметить великий мыслитель, у нас есть эффективные «помощники»: страшные эпидемии, голод, войны, непосильный труд, истребляющие огромные массы людей. Они выкашивают население и ликвидируют его избыток (*Мальтус, 1895*). Именно здесь взяла начало теория Ч. Дарвина.

Представляют интерес возражения Т. Мальтуса против закона об обязательном призрении, принятом в Англии в 1601 г.: «Призрение не создает богатства, поэтому оно не может помогать существованию ни одного бедного, не ухудшив положение общества в целом» (*там же*). Благотворительная деятельность, по его мнению, выступает как механизм, усиливающий противоречие между уровнем доходов в обществе и численностью населения. Обращает на себя внимание тот факт, что он отрицал как денежную, так и натуральную помощь, признавая лишь помощь в форме образования, которое является таким благом, к которому все могут прибегать без вреда для других. Из такого категоричного положения делается вывод о «запрещении всякого государственного и даже частного призрения, требовании постепенного уничтожения poor laws (закона о бедных), а также всякой систематической благотворительности, добавляющей бедному пособие, на которое он может рассчитывать». При этом признаются и «удачные последствия благотворительности, оказываемой с осмотрительностью и случайным образом» (*там же, с.98*).

Давид Риккардо (1772–1823 гг.) – родоначальник модельного инструментария исследования экономики. В 1817 г. он опубликовал свой главный труд «Начала политической экономии и налогового обложения». Согласно Д. Риккардо, стоимость труда определяется теми жизненными средствами, которые по традиции являются необходимыми в данном обществе для содержания рабочих и продолжения их рода.

К. Маркс (1818-1883 гг.) – немецкий экономист, философ, основатель марксизма – экономического учения о рабочем классе. Методология К. Маркса берет начало из классической политической экономии трудовой теории стоимости А. Смита и Д. Риккардо. Он считает, что стоимость труда определяется стоимостью благ, необходимых рабочему для существования и для воспроизводства своей рабочей силы. На этой основе построена концепция стоимости потребительской корзины – фиксированного набора потребительских благ и услуг. Данная концепция использовалась в

практике исчисления индекса стоимости жизни, впоследствии переименованного в индекс потребительских цен. По существу этот индекс сохраняется до сих пор, содержание индекса стоимости жизни используется для оценки уровня жизни населения.

С. Сисмонди (1773–1842 гг.) уповал исключительно на правительственные законодательные решения. Важное методологическое значение имеет, на наш взгляд, положение С. Сисмонди о необходимости социального страхования. По С. Сисмонди, не общество должно нести ответственность за благосостояние трудящихся и их семей, а хозяин (*Жид, 1995, с.148*). Основной труд С. Сисмонди – «Новые начала политической экономии» (1819 г.). В данной работе он высказал мнение, что политическая экономия – это нравственная наука, за основу которой взят человеческий фактор (чувства, потребности и т.д.).

Ф. Гиддингс заострял внимание на том, что бедные по собственной воле становятся социальными паразитами (*Гиддингс, 1898, с.152*). В его высказываниях проявляется не столько желание разрешить проблему, сколько определить ее место в ценностной системе общества. Гиддингс признавал бедность как неустранимое зло, а на определенном этапе – как социальное благо, неизбежный спутник социального прогресса.

Французский ученый Ж. Прудон также считал бедность социальным благом. Главная его работа – «Что такое собственность», где собственность описывается как причина нарушения равенства. При этом он не выступает против собственности – его возмущают факты злоупотребления ею. Другой его известный труд «Система экономических противоречий, или философия нищеты» (1848 г.). Он считает, что достигнуть в обществе равенства можно путем создания акционерных обществ. Прудон выработал практическую программу социальной реформы, суть которой заключается в создании банка на началах акционерного общества. Только с ростом производительности труда открываются реальные перспективы преодоления нищеты. Он выделял два типа бедности – сравнительную (относительную) и абсолютную. Вторая выражает собой тип распределительных отношений в обществе. Прудон отстаивал принцип равного распределения общественного пирога. Его искажение как раз и ведет к нищете. Относительная бедность – результат расширения производства и потребления (*Прудон, 1908, с.10*). У Прудона бедность – неотъемлемая черта человечества (ведь с ростом производства растут и потребности людей, а значит, и относи-

тельная бедность). В понятие «основные потребности» он включил не только то, что нужно человеку для выживания, но и те предметы, которые определяются принятыми в данном обществе стандартами приличествующей жизни. И сделал вывод, что решение общественных противоречий возможно лишь посредством уравнивания действующих в обществе социальных сил, осуществления идеи справедливости и морального совершенствования личности человека.

Итак, классическое сведение причины бедности к простому соотношению темпа прироста населения с темпом прироста жизненных благ, определяющих прожиточный минимум, служит методологической основой положения о том, что победить нищету невозможно, прибегая к прямым государственным субсидиям или к частной благотворительности. Это лишь ослабляет главное ограничение роста населения. В то же время в идеях классического направления зарождаются и представления о государственном вспомоществовании.

Проведенный анализ теоретических источников позволяет сделать выводы о том, что классическая школа политэкономии не считала проблему социальной защиты прерогативой государства и перекладывала ответственность за благосостояние населения либо на плечи самого населения (предлагая ему, например, ограничивать рождаемость), либо на частных благотворителей и меценатов. Концепция классической школы основывается на принципах борьбы за существование, естественном отборе, неизбежности социального неравенства и ненужности коренных реформ.

Вместе с тем, появление идей о социальном страховании свидетельствует о расширении взглядов классической школы в сторону ограниченного вмешательства государства в вопросы социальной защиты населения.

Изменение подходов к социальной защите *в неоклассических воззрениях* отражает маржиналистская концепция. Маржинализм (от фр. *marginal* – предельный) – направление экономической теории, которое в анализе экономических процессов и законов использует предельные величины как взаимосвязанные явления. Маржинальная революция – это переход от концепции классической экономической школы к неоклассической теории. Основной инструментарий маржинализма: категории предельных величин, понятия потребности покупателя, методы рационального распределения ресурсов и нахождения оптимального использования этих средств. Предмет анализа – устойчивое состояние экономики на микро- и макроуровнях, широкое при-

менение математических методов, гедонизм (от греческого *hedone* – удовольствие) – жизнь ради счастья.

Здесь подход к социальной защите строится на основе *государственного контроля за уровнем жизни граждан*. Основой осуществления социальной защиты предлагается разрешение противоречий между богатством и бедностью. Исходя из доктрины естественных прав личности, *каждый член общества имеет право существовать на уровне не ниже установленного государством стандарта*, действует система компенсационных выплат, проводится политика подравнивания доходов богатых для обеспечения бедным и беднейшим слоям общества установленного стандарта.

А. Маршалл (1842–1924 гг.), разделявший взгляды о государственной системе вспомоществования, которая заключается в перераспределении национального дохода от богатых к бедным слоям населения, предлагал осуществлять подобную помощь в форме образования, воспитания молодежи, улучшении условий жизни и отдыха, так как считал, что нищий духом человек не способен к высокопроизводительному труду на благо всей страны (*Маршалл, 1993, с.132-142*). Для этого этапа характерны отказ от «субъективного направления» политической экономии и отражение психологического аспекта оценки полезности вещей.

А. Пигу, являясь сторонником данной концепции, писал: «Существует громадное число причин оказания помощи малоимущим людям в цивилизованных странах; главным образом это делается при посредстве каких-либо государственных учреждений или за счет более состоятельных соотечественников. Перераспределение средств, которое предполагает такая помощь, должно «*prima facie*» увеличивать (а его можно организовать таким образом, что увеличение непременно произойдет) реальный доход, достающийся малоимущим» (*Пигу, 1985, с.138*). Предлагая данную систему к использованию, ученый показал ее недостатки, основным из которых, по его мнению, является то, что перераспределение национального дохода происходит за счет самих бедных. Получая помощь государства, малоимущие слои населения, например, соглашались на более низкую заработную плату.

В начале XX в. итальянский экономист В. Парето сформулировал закон об устойчивости неравномерного персонального распределения доходов (*Экономическая энциклопедия, 1979, с.206*). Им были предложены расчетные показатели распределения доходов через ранжирование совокупности. Например: квантили или децили показывали отношение доходов 20 или 10% самых обеспеченных

семей с доходами соответственно 20 или 10% наименее обеспеченных. Агрегированным показателем распределения персональных доходов в обществе можно считать коэффициент Джини, который показывает, насколько фактическое распределение доходов по численно равным группам населения отличается от равномерного распределения (*Самуэльсон, 1992, с.102*). Графически эта зависимость иллюстрируется кривыми концентрации дохода Лоренца. Фактически значение (координаты) кривых Лоренца зависят от конкретных статистических параметров соотношения уровня доходов семей, которые определяются многими факторами: демографическими (состав семьи), экономическими (налоговая нагрузка), социальными (насколько активная социальная политика проводится государством).

Итак, *неоклассическая теория благосостояния* строится на теории общественного благосостояния В. Парето, в которой важное место занимают теоремы общественного благосостояния. Согласно критерию Парето, если в результате какого-либо события один индивид улучшает свое благосостояние и при этом не ухудшает положение всех других индивидов, то такое событие приводит к росту общественного благосостояния.

Таким образом, перераспределение, по мнению неоклассиков, является единственной сферой экономических отношений, где основанием для государственного вмешательства может служить не аргумент повышения эффективности, а достижение социальной справедливости. Однако, как показывает мировой опыт, желательность перераспределения доходов в целях защиты бедных, сокращения неравенства является необходимым, но не достаточным условием государственного вмешательства, поскольку издержки проведения государственных перераспределительных программ могут значительно превысить выгоды от их осуществления.

В *кейнсианской концепции* проблема социальной защиты населения обретает форму модели *социального маневрирования доходами*. Данная концепция нашла свое развитие в теории и практике «Государства всеобщего благосостояния», одним из направлений развития которого стало вмешательство государства в основные рыночные механизмы производства и распределения с целью повышения уровня индивидуального и общественного благосостояния. Функции «государства благосостояния» распространялись дальше простого обеспечения внутреннего порядка, внешней безопасности и создания общественных благ в секторе государственного предпринимательства.

Они распространились до ответственности общества за благосостояние граждан. Согласно положениям кейнсианства *подравнивание доходов человека происходит на протяжении всей его жизни*. Рыночная экономика внутренне неустойчива, для нее характерны циклический характер воспроизводства, когда рост сменяется кризисным спадом. Она порождает безработицу, особенно увеличивающуюся в годы кризиса. В этих случаях абсолютно необходимым становится вмешательство государства. В результате образуется «смешанная система», в которой государство выполняет функцию «встроенного стабилизатора», нивелируя неустойчивость как экономическую, так и социальную.

Сущность кейнсианской теории состоит в признании возможности «равновесия в условиях безработицы» для демонстрации того, что в конкурентной экономике не существует механизма, гарантирующего полную занятость (*Кейнс, 1993, с.98*). В этой теории содержится продуманная критика внутренних восстановительных сил рыночного механизма и обоснование перехода к активному государственному регулированию экономики. Цели государственной экономической политики – высокий уровень занятости рабочей силы, стабильность экономического развития, стимулирование экономического роста, осуществление социальной политики, обеспечение социальной справедливости. Здесь нам особо хотелось бы отметить то, что теория экономического роста предусматривает стимулирование роста путем государственных расходов на научные исследования. Государственное регулирование, согласно данной концепции, включало широкие бюджетные расходы, например, выплаты по социальному страхованию, введение пособия по безработице и др.

Кейнсианство признало потребности в осуществлении государством общего руководства экономикой, направленного на регулирование производства и занятости, а также на перераспределение доходов. Кейнсианские методы государственного регулирования экономики во второй половине XX в. применялись во всех странах с развитой рыночной экономикой.

Еще один методологический подход к вопросам социальной защиты населения основан на *теории институционализма*. Институционализм представляет одно из важных направлений обществоведения XX в., рассматривающих организацию общества как комплекс различных объединений граждан – «институций» (семья, партия, профсоюз, церковь и т.п.). Термин «институция» означает «установление, порядок».

В экономическую теорию понятие «институт» впервые было введено Т. Вебленом (1857–1929 гг.). Институты, как определял он, это распространенный образ мысли о том, что касается отдельных отношений между обществом и личностью. Т. Веблен расширил предмет экономической науки до уровня изучения практически всей человеческой деятельности. Институциональный подход заключается в рассмотрении отношений социальной защиты как определенного общественного института, «общественного порядка, в рамках которого объекты могут отстаивать свои интересы», в реальном создании организационных форм социальной защиты в конкретном обществе, цели, принципы и направления построения которых определяются принципами и направлениями социальной политики государства.

Институциональная экономика – наука об отношениях людей в процессе воспроизводственной деятельности и как практическая их деятельность в производстве, обмене, распределении и потреблении продуктов и услуг, обеспечивающих жизнедеятельность отдельных личностей, их групп, региональных и государственных структур и общества в целом.

В трудах экономистов институционального направления (Э. Долан, Т. Лоуви, И. Кристал и др.) социальная защита рассматривается как попытка разрешения противоречия между возможностями рынка и потребностями населения (*Кристал, 1996, с.165*). Государственную помощь, по мнению институционалистов, должны получать только особо нуждающиеся слои населения, а остальные – самостоятельно обеспечивать себя.

Механизм социального маневрирования, искусственно регулирующей уровень цен и заработной платы, занятость, количественную и качественную наполняемость средних жизненных стандартов, признается неэффективным, так как он только снижает социальные противоречия, но не стимулирует развитие экономики. Таким образом, с принятием к реализации положений институционалистов в экономическую политику государства активно внедряется понятие «самообеспечение личности».

Представители данной школы достаточно справедливо полагали, что если доньше *бедность* существовала из-за низких доходов, то теперь – это проблема неработающих. По их мнению, основным средством социальной защиты должна быть возможность для всех трудоспособных граждан самостоятельно получать трудовой доход. Государству надлежит способствовать этому посредством внедрения программ в области образования и профессиональной подготовки,

регулирования занятости, укрепления статуса семьи. Люди же с ограниченной трудоспособностью или нетрудоспособное население должны быть защищены наличием трансфертных программ социального страхования, социального обеспечения, социальной помощи. Вследствие этого во многих странах появилась новая система государственного вмешательства в сферу социальной защиты населения. Это выразилось во внедрении «социального рыночного хозяйства». Основателем данной модели регулирования социальной защиты является А. Мюллер-Армак (*Мюллер-Армак, 1999, с.264*). Он считал, что в социальном рыночном хозяйстве правительство должно уравнивать требования экономической свободы, эффективности и роста, с одной стороны, и потребность в социальной справедливости при распределении доходов и богатств – с другой. Таким образом, государство выполняет сложную синтетическую функцию координации, приведения в равновесие экономической эффективности рынка с социальными целями общества.

Сторонникам данной концепции (Ойкен В. и Эрхард Л.) принадлежала идея сочетания принципа свободы рынка и справедливого распределения по принципу социального выравнивания. При этом рассматривалась необходимость проведения активной социальной политики с целью корректировки результатов экономической конкуренции на основе принципа субсидиарности. Классическая формулировка этого принципа, заимствованного из эклектики папы Пия XI «*Quadragesimo anno*», гласит: «Нельзя отнимать у человека и возлагать на общество то, что человек может сделать; также несправедливо, чтобы на то, что могут сделать и довести до хорошего конца мелкие и подчиненные ячейки, претендовало бы вышестоящее сообщество – это было бы очень вредно и ввергло бы в хаос весь общественный порядок» (*Ойкен, 1993, с.27*). Применительно к социальной защите этот принцип означал, что *социальная поддержка должна оказываться преимущественно тем, кто в ней действительно нуждается*. В противном случае она способна породить экономическую несвободу и способствовать насаждению социального иждивенчества.

По мнению Л. Эрхарда, «основанное на принуждении всенародное всеобщее страхование – все равно, финансируется ли оно из единообразных взносов всего населения или платежи разбиты по группам – в принципе ничем не отличается от системы государственного всеобщего снабжения и обеспечения граждан» (*Эрхард, 1991, с.235*). Эволюция в сторону «снабженческого» государства начинает

проявляться уже тогда, когда государственное принуждение выходит за пределы оказания помощи или защиты только нуждающимся в ней. Можно сделать выводы, что Л. Эрхард выступает против неразборчивой социальной поддержки (социального обеспечения). Речь идет о *строгой адресной помощи* особо нуждающимся. И основной целью социальной защиты он видит активные меры по активизации людей на рынке труда. *Люди должны сами прилагать усилия* для собственного финансового обеспечения и благополучия.

Таким образом, анализ зарубежных экономических школ выявил, что в настоящее время в реализации социальной защиты населения не существует строго однозначного подхода.

В рамках нашего исследования мы предлагаем использовать интегральный подход к системе социальной защиты населения в целом и к адресной социальной помощи в частности:

- концепция стоимости потребительской корзины, социальное страхование и методологическая основа прожиточного минимума (классический подход);

- установление государственных социальных стандартов, использование методов рационального распределения ресурсов и осуществление социальной защиты через сеть учреждений социальных служб (неоклассический подход);

- государственные методы регулирования производства и занятости (кейнсианский подход);

- самообеспечение личности путем реинтеграции малообеспеченного населения в трудовую сферу и адресная помощь особо нуждающимся (институциональный подход).

Это обусловлено тем, что современная теория и практика социальной защиты населения сегодня содержат многие базовые положения, выделенные в четырех вышерассмотренных теориях.

Следует заметить, что последний подход (институциональный) в наибольшей мере отвечает современным экономическим и социальным условиям жизни, так как он предполагает, что любое социальное пособие должны получать только отдельные категории граждан из малообеспеченных семей. Фактически это означает, что адресом такой поддержки являются лишь «нуждающиеся» (бедные) семьи, и в этом смысле она являет собой теоретико-методологическую основу государственной «адресной социальной помощи».

1.2. СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ»

На современном этапе большая часть населения оказалась в условиях негативных проявлений социальных рисков и кризисных жизненных ситуаций. Это обстоятельство предъявляет повышенные требования к вопросам совершенствования механизмов социальной защиты населения как на национальном, так и региональном уровнях. Поэтому требуется четкое выяснение содержания понятия «система социальной защиты населения», в свою очередь, предполагающее раскрытие сути понятия «социальная защита населения».

Исследуя экономическую сущность понятия «социальная защита населения», необходимо остановиться на генезисе данного явления. Становление родового института социальной защиты было обусловлено переходом от натуральной формы хозяйствования к товарным отношениям, появлением в массовом масштабе наемных работников, которые при утрате возможности продажи собственной рабочей силы не могли иметь и не имели средств существования. Уже в XVIII–XIX вв. в отдельных странах принимаются законы о бедных, знаменующие собой появление ранних форм социальной защиты. Рост роли государства в социальном и экономическом регулировании условий жизнедеятельности всего населения вызвал появление в конце XIX в. в Германии развернутых программ социальной защиты наемных работников.

Исследование категории «социальная защита» за рубежом имеет более длительную историю, чем в отечественной научной лексике. Впервые этот термин «social security» (социальная безопасность) был официально введен в США при разработке социальных программ в рамках политики «нового курса» Ф.Д. Рузвельта в 1935 г. (*Social security..., 1988, с.15*). Позднее, в 1940-х гг., в документах Международной организацией труда он и положен в основу всех концепций и рекомендаций по вопросам социальной политики. Именно благодаря исследованию МОТ термин «social security» получил широкое распространение во всем мире, а разработанные ею социальные стандарты не потеряли актуальности и по сей день.

Определение МОТ в дальнейшем нашло отражение в документах Европейского союза: в Европейском кодексе социального обеспечения (1968 г.), Хартии основных социальных прав трудящихся, Зеленой (1992 г.) и Белой (1994 г.) книгах о европейской социальной политике, Европейском кодексе о социальном обеспе-

чении (1968 г.), Протоколе о социальной политике (1991 г.) и других документах Евросоюза, а также во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Международной ассоциации социального обеспечения (МАСО) и других организациях. В последнее время наравне с термином «social security» в Европе все чаще стало употребляться понятие «social protection» («социальная защита») (Антропов, 2006, с.10).

В России термин «социальная защита» получил распространение с началом коренных социально-экономических и политических преобразований в стране. В советские годы использовались понятия «социальное обеспечение», «социальная помощь», «социальная поддержка» и другие, но ни одно из них в полной мере не отражает смысл и значение анализируемой категории. Социальная защита – более емкое, широкое понятие, что вытекает и из значения (этимологии) составляющих его слов. Как разъясняет толковый словарь русского языка, защитить – значит «охраняя, оградить от посягательств, от враждебных действий, от опасности; предохранить, обезопасить от чего-нибудь» (Ожегов, 1995, с.221). Исходя из этого, социальная защита – это охрана социального субъекта от неблагоприятных внешних воздействий, возможных в общественной жизни.

Но русский термин «социальная защита» не имеет однозначного аналога в английском языке. Широко распространенный во многих странах термин «social security», означающий систему социальной защиты, на русский язык переводится и как «социальное обеспечение», и как «социальная безопасность», и как «социальные гарантии», и как «социальная защищенность» (Кадошцева, 1999, с.41). Кроме этого, в английском языке существуют термины «social protection» и «social safety net», которые тоже можно перевести как «социальная защита». В немецком языке ближайшее по смыслу слово «Sozialsicherheit» означает скорее социальную защищенность, а не защиту.

В настоящее время существует множество трактовок и дефиниций «социальной защиты населения», значительно различающихся между собой. Поэтому задача исследования состоит в четкой формулировке данного понятия, с целью определения ее структуры и границ в рамках социальной системы.

В большинстве случаев исследователи при определении социальной защиты отталкиваются от следующих терминов: *меры, программы, действия, мероприятия.*

В одних работах социальная защита рассматривается как *система мер, средств, действий*, призванных помочь определенным слоям, группам, общностям и отдельным людям, подвергающимся неблагоприятному воздействию экономических, социальных, экологических, демографических и других факторов (Холостова, 1995, с.31; Крестов, 2000, с.102; Лепихов, 2000, с.7; Проблемы разработки..., 2000, с.232-233; Бочкарева, Мигранова, 2003; Смирнова, Сидорина, 2004).

В других социальная защита – это *комплекс программ*, осуществляемых с целью удовлетворения основных потребностей и реализации основных прав граждан, гарантированных Конституцией РФ: возможность получения средств к существованию, наличие работы, образование, жилье, медицинские услуги, т.е. обеспечение социально-приемлемого уровня жизни населения (Социальная защита..., 2000, с.163).

В некоторых работах социальная защита определяется как *социальное действие* или система социальных *действий*, направленных не только на поддержку человека в трудной жизненной ситуации, но и на устранение источника возникновения подобных ситуаций (Смирнов, 1995, с.19; Вельмецкий, 2000, с.12; Икингрин, 2000, с.22-25).

В ряде работ под социальной защитой понимают *систему мероприятий*, осуществляемых обществом и его различными структурами по обеспечению гарантированных минимально достаточных условий жизни, поддержанию жизнеобеспечения и деятельного существования человека (Основы социальной работы..., 1999, с.12; Савинов, 2003, с.92).

Достаточно широкая группа авторов описывают социальную защиту через *социальные, экономические, правовые и прочие гарантии*.

Социальная защита – экономические, социальные, правовые гарантии, обеспечивающие гражданам соблюдение и реализацию прав и свобод человека, уровень, качество жизни. Вместе с тем, это система приоритетов и механизмов по реализации законодательно закрепленных социальных, правовых и экономических гарантий граждан; органов управления всех уровней, иных институтов, а также системы социальных служб, обеспечивающих определенный уровень социальной защищенности, достижения социально-приемлемого уровня жизни населения в соответствии с конкретными условиями общественного развития (Кравченко, 1994, с.3; Социаль-

ная защита, 1994, с.56; Социальные технологии..., 1995, с.37; Кузьмина, 1999, с.41-42; Ромашов, 2001, с.203; Галаганов, 2005, с.7).

Некоторые исследователи определяют социальную защиту как систему *общественных, социальных и экономических отношений.*

Социальная защита – это система экономических и социальных отношений по обеспечению нормальной жизнедеятельности всех слоев и групп населения на основе предоставления экономической и социальной свободы потребителю и производителю, социальной поддержки государством и субъектами экономических структур общества, социально уязвимых слоев населения с помощью экономических, социальных и правовых норм, методов и рычагов (*Федорова, 1997, с.11; Социальная защита населения..., 1999, с.57; Икингрин, 2000, с.30-31; Гиниятуллин, 2001, с.24; Янова, 2001, с.10-11).*

Реже встречаются иные отправные для социальной защиты термины:

Законодательно закрепленные обязательства. Социальная защита – это законодательно закрепленное обязательство государства предоставлять всем слоям населения материальные средства для поддержания их жизнедеятельности и благосостояния не ниже принятого минимального уровня по стране и сглаживать крайние проявления социального неравенства (*Петрова, 2000, с.128).*

Форма распределения и перераспределения готовой продукции и услуг. Социальная защита по своей сущности есть форма распределения и перераспределения готовой продукции и услуг, используемая государством, его звеньями и другими субъектами для обеспечения устойчивых условий расширенного воспроизводства общества по всем уровням хозяйствования (*Волосникова, 2004, с.10).*

Механизм взаимодействия личности и социума. Социальная защита – один из механизмов взаимодействия личности и социума. Его суть заключается в системе экономических, организационных, административных, правовых мер, осуществляемых обществом, локальным обществом (муниципальным образованием, трудовым коллективом и др.), государством, другими социальными институтами, которые призваны предотвращать неблагоприятные воздействия на людей со стороны социальной среды и смягчать последствия таких воздействий (*Социальная политика..., 2005, с.521).*

Условие обеспечения правового статуса личности в государстве. Социальная защита – одно из главных условий реальности правового статуса личности в государстве, которое предполагает

конституционные полномочия граждан по защите своих прав и свобод (*Социальная работа, 1998, с.89*).

Обзор представленных выше определений социальной защиты населения показывает, что каждый из авторов по-своему прав, поскольку они являются представителями разных наук: экономисты характеризуют ее с позиции экономических, социальных и общественных отношений, юристы – права и гарантий, социологи – действия и деятельности. Но с практической точки зрения наиболее приемлемыми, на наш взгляд, являются те определения, которые оперируют терминами меры, средства, действия, мероприятия. Именно комплекс (или система) защитных, охранительных мер есть социальная защита.

Международная организация труда (МОТ) определяет социальную защиту как комплекс мер, включающий в себя: стимулирование стабильной, оплачиваемой трудовой деятельности; предотвращение и компенсацию части доходов в случае возникновения основных социальных рисков с помощью механизмов социального страхования; предоставление механизмов социальной помощи, предназначенной для уязвимых групп населения, не являющихся участниками системы социального страхования; доступ граждан к основным правам и услугам, таким как образование и медицинская помощь (*Бочкарева, Мигранова, 2003*).

Комиссия социального развития ООН, устанавливая границы политики в области социальной защиты, определяет ее как комплекс мер, направленных на риски и обездоленность, с целью гарантирования доступа к средствам для удовлетворения основных потребностей и реализации основных прав. При этом предполагается гарантированное получение доходов и средств к существованию, наличие работы, медицинское обслуживание и образование, питание и жилье (*Бочкарева, Мигранова, 2003*).

В отечественном законодательстве используется определение, близкое к трактовке международных организаций, которое включает в понятие «социальная защита населения» гарантии помощи, предоставляемые государством, а также частными организациями всему населению или, что чаще, нуждающимся в помощи категориям: одиноким матерям, многодетным семьям, семьям социального риска, пенсионерам, инвалидам и т.д. (<http://ru.wikipedia.org/wiki>).

В Законе Саратовской области «Социальная защита населения» трактуется как система гарантированных государством эконо-

мических, социальных и правовых мер, обеспечивающих отдельным категориям граждан условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности, создания условий для их самореализации и равных возможностей участия в жизни общества (*Закон Саратовской области, 2000*).

В Законе Ленинградской области «О социальной защите населения Ленинградской области» социальная защита населения определяется как комплекс мер в сфере денежного и натурального обеспечения услуг и льгот, направленных на социальную поддержку нуждающихся граждан, создание условий для их самореализации и самообеспечения, осуществляемых за счет федерального, областного, районного, городского бюджетов, а также за счет фондов социальной поддержки населения, других источников сверх традиционно реализуемых системой социального обеспечения (*Глушченко, 1998, с.20-22*).

Итак, анализ рассмотренных выше определений социальной защиты населения показал, что нет какой-либо единой трактовки данного понятия. Вместе с тем обнаруживается определенное сходство в содержании социальной защиты. Почти во всех определениях фиксируются цель, задачи, функции, субъекты и объекты защиты, а различия в основном касаются широты охвата этих признаков. Среди приведенных выше определений социальной защиты населения наиболее всеобъемлющей и приемлемой для практики являются – МОТ и ООН, так как они рассматривают социальную защиту как в широком, так и в узком смыслах. В широком смысле она отражает направления функционирования конституционных прав и свобод, проводимых социальной политикой государства. В узком смысле она обеспечивает малоимущим гражданам размеры минимальных социальных гарантий (стандартов) в рамках прожиточного минимума по принципу адресности. Здесь подход к социальной защите строится на основе государственного контроля за уровнем жизни граждан, где каждый член общества имеет право материального обеспечения на уровне не ниже установленного государством стандарта. Первый подход определяет политику государства, второй – обеспечивает адресную защиту (минимальные социальные гарантии) малоимущим слоям населения. Поэтому в данном исследовании будем придерживаться, в основном, положений и правил, заложенных в их трактовках.

Таким образом, социальная защита – это комплекс мер, включающий в себя: стимулирование стабильной оплачиваемой трудо-

вой деятельности; компенсацию части доходов, осуществляемую государством, работодателем и общественными организациями в случае возникновения основных социальных рисков с помощью механизмов социального страхования; предоставление социальной помощи, социальной поддержки и социального обслуживания уязвимым группам населения, не являющихся участниками системы социального страхования; доступ граждан к основным правам и услугам, таким как образование, медицинская помощь и т.д.

Социальная защита населения в реальности функционирует как система с соответствующими компонентами и элементами, находящимися во взаимосвязи и взаимодействии между собой и системой как целым. Прежде чем выделять составляющие системы социальной защиты населения региона, необходимо установить качественную определенность системы, определив ее общесистемные и специфические свойства.

Под системой чаще всего понимается совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство (*Философский энциклопедический словарь...*, 1989, с.584). Но наряду с данной трактовкой имеется множество других интерпретаций системы, и в словарях зачастую приводится несколько определений системы, например, как порядка, обусловленного планомерным, правильным расположением частей в определенной связи, строгой последовательностью действий; как формы, способа устройства, организации чего-либо; как общественного строя; как совокупности хозяйственных единиц, учреждений, родственных по своим задачам и организационно объединенных в единое целое (*Социологический энциклопедический словарь...*, 1998, с.321). В.Н. Садовский отмечает, что многочисленные попытки установить стандартное определение этого понятия пока безуспешны, а соответствующая задача на строго формальном уровне, скорее всего, невыполнима, поэтому правильнее говорить об определенном семействе понятий «система», относящихся к разным классам системных объектов (*Садовский, 1962, с.73,79*). Не углубляясь в рассмотрение различных трактовок системы, остановимся на приведенном выше классическом ее определении.

Известно, что система является таковой лишь в том случае, если она обладает рядом свойств, признаков. Обычно исследователи приводят разные по количеству и содержанию перечни таких характеристик (*Философский энциклопедический словарь...*, 1989; *Пова-*

рич, 1990; Райзберг, 1999; Мысин, 2000). Приведем основные из них:

– система – это совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых частей, ее можно описать на основе установления структурных элементов, их связей и взаимоотношений. Поведение системы зависит от поведения и свойств ее отдельных элементов;

– система обладает целостностью (эмерджентностью), т. е. несводимостью свойств целого сумме свойств составляющих ее элементов и приобретением последними новых интегративных качеств;

– система – часть объективной реальности. Она существует и развивается в определенной среде, испытывая на себе ее воздействие и сама оказывает влияние на окружающую среду. Система формирует и проявляет свои свойства только в процессе функционирования и взаимодействия с внешней средой;

– система, реагируя на воздействия внешней среды, сохраняет качественную определенность и свойства, обеспечивающие ее устойчивость. Изолированность системы означает, что ее можно отграничить от окружения и рассматривать отдельно. Иначе невозможно изучать систему, наблюдать ее. Но изолированность системы относительна;

– составные части системы обладают разнообразием; каждый ее элемент, в свою очередь, тоже может рассматриваться как система, если он имеет собственные функции и структуру;

– система иерархична – она является структурным компонентом системы более высокого уровня, а каждый элемент системы является подсистемой низшего уровня;

– в каждой системе заложен механизм ее самосохранения, самодвижения, саморазвития;

– система всегда является внутренне организованной;

– системы могут различать по уровню развития;

– сущность любой системы может раскрыться путем изучения ее структуры (в разрезе различных аспектов) и функций входящих в нее элементов;

– системность – это устойчивое свойство всех сложных объектов.

При характеристике системы социальной защиты населения необходимо описание различных ее черт и свойств, которые отчасти пересекаются с общими признаками систем вообще, отчасти носят специфически социальный характер.

К специфическим свойствам системы социальной защиты населения можно отнести следующие.

Во-первых, прямая и тесная зависимость системы от состояния внешней среды. Например, изменение цен на нефть на мировом рынке может привести к ситуации: недополучению значительной части прибыли добывающими предприятиями, и, как следствие, к снижению доходов государственного бюджета. Последнее, безусловно, отразится на состоянии системы социальной защиты, например, могут быть секвестированы расходы на содержание учреждений социального обслуживания.

Во-вторых, прямая и тесная зависимость системы социальной защиты населения от состояния внутренней среды. Например, в настоящее время осуществляется административная реформа и как ее часть – реформа местного самоуправления, которая направлена на перераспределение социальных полномочий между государством и местным сообществом. Фактически возникает новая модель социальной защиты населения с изменившимися контурами и параметрами.

В-третьих, наличие множества различных факторов, влияющих на состояние социальной защиты и достижение ею поставленных целей. Все это говорит о нелинейности процессов, протекающих в системе, о ее сложности и неопределенности. Например, к факторам, которые могут оказать влияние на систему, относятся: уровень инфляции в стране, уровень рождаемости и смертности, структура смертности, прирост населения (убыль), младенческая смертность, соотношение трудоспособного и нетрудоспособного населения, объем валового внутреннего продукта (ВВП) и валового регионального продукта (ВРП) и т.д.

В-четвертых, размытость границ и взаимосвязь подсистем, которые участвуют в различных процессах социально-экономической деятельности государства и являются составными частями внешней окружающей среды.

В-пятых, цикличность процессов, протекающих в системе социальной защиты. Данное свойство обусловлено зависимостью ее состояния от внешних и внутренних факторов. Одним из таких факторов выступает состояние национальной и региональной экономики.

В-шестых, социальная защита нуждается в наличии управления (координации), так как самоорганизующие начала в ней являются весьма слабыми. Данное свойство связано с особенностями

организации рыночного хозяйствования, а также с наличием предыдущих пяти свойств.

Таким образом, система социальной защиты населения является открытой, динамичной, сложной системой, специфика поведения которой определяется наличием у нее множества особых социальных свойств.

Раскрытие природы и закономерностей развития системы социальной защиты населения требует ее декомпозиции, т.е. выделения в ней компонентов и элементов. На этот счет в научной литературе существует множество точек зрения.

Некоторые исследователи социальную защиту представляют одновременно как *институциональную* и *функциональную*, т.е. как систему направлений, по которым она осуществляется. Функциональная система более подробно расшифровывается через перечень направлений: обеспечение членам общества прожиточного минимума и оказание материальной помощи; защита от факторов, снижающих жизненный уровень; создание условий, позволяющих гражданам самостоятельно зарабатывать себе средства для жизни; создание условий, обеспечивающих удовлетворение определенного минимума потребностей граждан в образовании, медицинской помощи и т.д.; обеспечение благоприятных условий труда для наемных работников; обеспечение экологической безопасности членов общества; защита граждан от преступных посягательств; защита гражданских и политических прав и свобод; создание условий, исключающих вооруженные социальные и межнациональные конфликты; защита от политического преследования и административного произвола; создание благоприятного психологического климата как в обществе в целом, так и в отдельных ячейках и структурных образованиях и т.д. В системе институтов социальной защиты выделяются социально-организационные институты (государство, профсоюзы и другие) и социально-нормативные (трудовое право, тарифные соглашения, коллективный договор и т.п.) (Ромашов, 2001, с.203-209).

Многие ученые видят систему социальной защиты как совокупность *основных механизмов* социальной защиты, выделяя в ней социальные гарантии, социальное страхование, социальное обеспечение, социальную помощь, социальную работу, социальные льготы, экстренные меры социальной поддержки и долговременные социальные программы (Петрова, 1994, с.12-13; Юшкова, 1997.

с.10-11; Косарев, 1999, с.62; Уровень жизни населения, 2000, с.22; Социальная защита населения, 2001, с.12-15).

Некоторые исследователи в систему социальной защиты включают: совокупность различных видов защиты (болезнь, старость, инвалидность, смерть кормильца, материнство, содержание семьи, безработица, несчастные случаи на производстве); организационно-правовых форм (социальное страхование, социальная помощь, государственное обеспечение, провидентные фонды, частные формы); различные способы трансферта доходов от лиц; систему мониторинга динамики жизненного уровня населения; превентивные мероприятия экономического и юридического характера (*Якушев, 1998, с.22; Икингрин, 2000, с.26; Янова, 2001, с.12, 16).*

Другие авторы рассматривают социальную защиту населения как *многоуровневую* систему. Например, группа ученых предлагают трехуровневую конструкцию социальной защиты, где первый уровень представляет собой комплекс социальных гарантий, обеспечиваемых государством всем членам общества на минимально приемлемом уровне, создавая равные стартовые возможности для последующей активной жизнедеятельности. Второй уровень – это всеобъемлющая обязательная программа государственного страхования от социальных рисков: потеря работы, болезнь, старость, утрата кормильца. Третий уровень – разнообразные конструкции, практики и свободная реализация интересов тех, кто в силу своей материальной обеспеченности нуждается лишь в этой свободе, а также в защите от ее криминальных посягательств и излишней бюрократизации жизни (*Социальная защита населения..., 2002, с.105-107).*

В некоторых работах говорится о системе социальной защиты, имея в виду такие ее уровни, как федеральный, региональный, муниципальный, уровень предприятий и организаций, ориентируясь, очевидно, на территориальный подход или принцип близости субъекта социальной защиты к человеку (*Крестов, 2000, с.14).*

Иногда, описывая систему социальной защиты с позиций управления, в ней выделяют четыре уровня: а) управляющая подсистема (исполнительные органы государственной власти, местного самоуправления, органы социальной защиты в центре и на местах, благотворительные организации, граждане, занимающиеся благотворительной деятельностью); б) управляемая подсистема (учреждения социальной защиты и лица, которые подлежат защите в соответствии с законодательством; в) содержание мер по соци-

альной защите; г) социальный контроль за исполнением нормативных актов о социальной защите и ответственность за их нарушение (*Социальная политика, 2002, с.80*).

С теоретической и практической точки зрения в системе социальной защиты выделяются три взаимосвязанных уровня. Первый – теоретико-методологический, на котором обосновываются принципы и способы социальной защиты; второй – уровень социальной политики – системы управления социальными процессами; третий – уровень непосредственной практической поддержки населения, решения многообразных социальных проблем населения (*Сыроед, 1993, с.62*).

В одной из работ система социальной защиты структурируется с позиций *объекта и субъекта социальной защиты*. По объекту выделяются: социальная защита работающих, социальная защита неработающих, социальная защита семьи, социальная защита временно неработающих (безработных), социальная защита временно изолированных от общества. По субъекту – органы государственного управления и защиты, профсоюзы, общественные организации и движения, политические партии, фонды социальной защиты, ассоциации, народное милосердие и благотворительность, меценатство (*Юдин, 1995, с.20-26*).

Некоторые авторы к числу основных компонентов системы социальной защиты, обеспечивающих ее функционирование, относят: нормативно-правовую базу; принципы защиты; совокупность социальных институтов и организаций; конкретные меры и мероприятия экономического и социального характера; социальную защиту отдельных территорий, трудовых коллективов, отдельных групп населения; организационно-нормативный аппарат и механизм реализации социально-правовой защиты (государственные органы, организации, общественные объединения, физические лица); совокупность социальных гарантий, компенсаций и пособий, закрепленных в законодательном порядке; материально-финансовое обеспечение; инфраструктуру социального обслуживания (*Смирнов, 1995, с.18; Проблемы разработки и реализации..., 2000, с.233; Социальная работа в современном..., 2001, с.75; Социальная работа: теория, ..., 2002, с.133; Остапенко, 2003, с.153*).

Группа исследователей в системе социальной защиты населения выделяют множество подсистем: субъекты социальной защиты; формы и виды социальной защиты граждан; механизмы социальной защиты населения; органы социальной защиты, в том

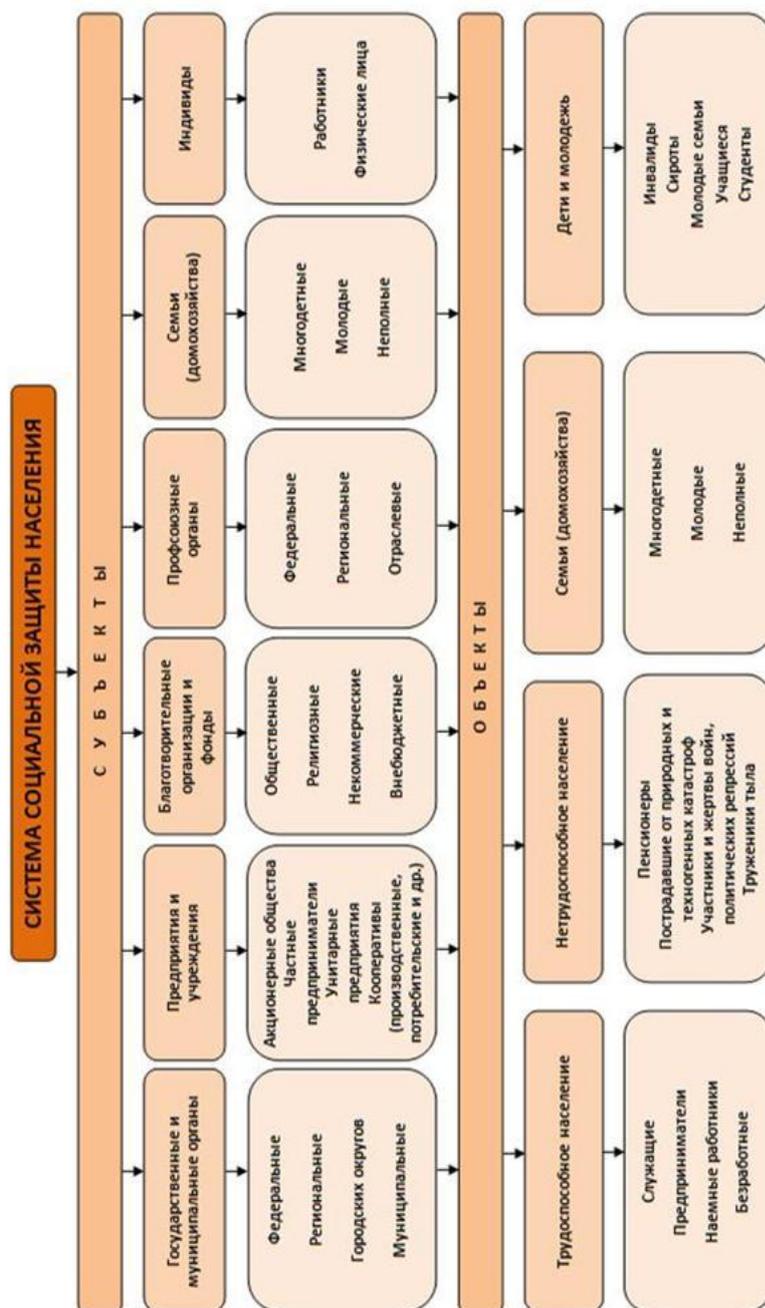


Рис. 1.2.1. Основные компоненты и элементы системы социальной защиты населения

числе сеть организаций социальной защиты и социального обслуживания различных социально-правовых форм; органы финансирования социальной защиты граждан; программы социальной защиты населения, в том числе программы адресной социальной помощи; комплекс общественных отношений – идеологических, экономических, правовых, эстетических, педагогических и других (*Политика доходов и качество...*, 2003, с.289-290).

Проведенный анализ различных взглядов системного видения социальной защиты выявил наличие в ней множество компонентов и элементов: субъекты и объекты защиты, гарантии, виды, направления, формы, механизмы, институты, уровни, функции и меры. При этом исследователи зачастую по-разному понимают содержание перечисленных составляющих и нет четкого выделения компонентов и входящих в них элементов.

С теоретических и практических позиций систему социальной защиты населения целесообразно рассматривать со стороны субъектов и объектов защиты, а также ее форм и видов. По субъекту она включает шесть компонентов (блоков): государственные и муниципальные органы; предприятия и учреждения; благотворительные организации и фонды; профсоюзные органы; семьи; индивиды. По объекту – трудоспособное население, нетрудоспособное население, семья (домохозяйство), дети и молодежь. Подробно все элементы субъектов и объектов представлены на рис. 1.2.1.

Действие всех перечисленных компонентов и элементов обеспечивает функционирование системы социальной защиты населения. В данной работе исследуется государственная социальная защита в Республике Коми.

1.3. ФОРМЫ И ВИДЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Для выявления особенностей функционирования системы социальной защиты населения региона большое значение имеет определение конкретных форм и видов защиты.

В научной литературе нет общепризнанного понимания базовых форм социальной защиты.

Одни исследователи выделяют в ней три основные формы – социальное страхование, социальную помощь и государственное обеспечение. Другие называют их иначе – степени, виды, направления. Третьи варьируют прилагательные «государственное» и «социальное». Четвертые используют близкие термины, например,

вместо помощи – вспомоществование, попечительство; вместо гос-обеспечения – социальные гарантии и т.д. (Якушев, 1998, с.21; Кадомцева, 1999, с.53; *Социальная работа в современном...*, 2001, с.64; Баликов, 2003, с.132; *Политика доходов и качество...*, 2003, с.378).

Есть и иные точки зрения, например, коллектив авторов под началом В.Г. Попова считает социальное обеспечение промежуточным звеном между социальной защитой, с одной стороны, и социальной помощью и социальной поддержкой – с другой. Социальное обеспечение, в их трактовке, представляет собой один из блоков социальной защиты населения, но имеет более узкие параметры действия, социальная помощь и социальная поддержка – это уже блоки социального обеспечения (*Социальная защита населения...*, 1999, с.57, 67).

В. Ройк насчитывает не три, а пять основных институциональных форм социальной защиты населения: 1) государственная социальная помощь лицам, которые из-за отсутствия необходимой трудоспособности, места работы или источников дохода не в состоянии самостоятельно обеспечить свое материальное существование; 2) государственное социальное обеспечение военнослужащих, служащих органов внутренних дел, налоговой полиции, государственных служащих, а также ряда других категорий граждан с учетом специфического характера их трудовой деятельности по выполнению важных функций государства; 3) обязательное социальное страхование как форма социальной защиты экономически активного населения от рисков утраты дохода из-за потери трудоспособности или места работы; 4) системы добровольного личного (коллективного) страхования работников (от несчастных случаев, медицинского и пенсионного обеспечения); 5) системы социальной защиты работников, организуемые предприятиями, работодателями – медицинской и оздоровительной помощи, оплата жилищных, транспортных, учебных и культурных услуг, фирменные пенсионные выплаты (Ройк, 2000, с.46-47).

А.В. Крестов выстраивает цепочку по степени возрастания качества и количества оказываемых социальных услуг: социальная поддержка, социальная помощь, социальная защита, включая в последнюю сеть стационарных учреждений социальной защиты населения, медико-социальную экспертизу, службу занятости, пенсионное обеспечение, службу по вопросам условий и охраны труда (Крестов, 2000, с.13, 16).

Т.С. Дымнич выделяет такие формы социальной защиты, как социальное страхование, государственное социальное обеспечение, социальное обслуживание (*Дымнич, 1999, с.12*); С.А. Юшкова – социальное обеспечение, социальную помощь, социальную поддержку и реабилитацию, социальную работу, социальные льготы и систему социального контроля за осуществлением социальной защиты (*Юшкова, 1997, с.10-11*); Ю.А. Косарев, Н.В. Кузюткин – социальное страхование и социальную помощь (*Косарев, 1999, с.79; Кузюткин, 2003, с.8*); Е.А. Неживенко – социальное обеспечение, социальное обслуживание и социальную помощь (*Управление-98, 1998, с.80*), Г.С. Корепанов солидарен с последним вариантом, но присоединяет к нему социальную поддержку и подчеркивает, что эти виды реализуются в разнообразных инструментальных формах (*Корепанов, 1999, с.84-86*). Н.Н. Абакумова и Р.Я. Подовалова называют четыре подсистемы социальной защиты: государственное социальное обеспечение, государственное, коллективное социальное страхование и личное страхование (*Абакумова, 1999, с.183*).

Авторы учебного пособия «Социальная работа: теория и практика» под руководством Е.И. Холостовой и А.С. Сорвиной ведущими организационно-правовыми формами системы социальной защиты предлагают пенсионное обеспечение; обеспечение социальными пособиями и льготами особо нуждающихся категорий населения; государственное социальное страхование; социальное обслуживание (*Социальная работа..., 2002, с.148*). Автор учебника по социальной работе С.В. Тетерский ставит социальную защиту в один ряд с другими «специальными механизмами реализации социальной политики»: социальным обслуживанием, социальными услугами, социальной реабилитацией, социальной помощью и самопомощью (*Тетерский, 2002, с.105*), М.И. Либоракина считает социальную защиту функцией социальной сферы наряду с социальным страхованием, социальным обеспечением и социальной поддержкой, а социальное обслуживание, по ее мнению, это механизм реализации всех этих функций (*Либоракина, 1993, с.19*). С.А. Шеденков трактует социальную защиту (как, впрочем, и социальное обеспечение, и социальное страхование, и пожертвования, и социальную работу) формой социальной поддержки (*Шеденков, 1995, с.21-25*).

Несмотря на разнообразие точек зрения по поводу форм социальной защиты, почти все эти определения так или иначе выделяют такие формы, как социальное страхование, социальная по-

мощь, социальная поддержка, социальное обеспечение, социальное обслуживание, социальная работа.

По нашему мнению, центральное место в механизме социальной поддержки занимают экономические методы социальной защиты. К основным экономическим методам можно отнести введение системы минимальных социально-экономических гарантий. Определяющим здесь является законодательно установленный минимальный размер прожиточного минимума.

В целях управления социальной защитой применяются такие экономические методы, как система государственных пособий отдельным категориям граждан, а также система льгот и компенсаций, определенная законодательством.

Содержание системы социальной защиты населения наиболее полно раскрывают ее формы. Формы социальной защиты выражают ту или иную совокупность конкретных мероприятий, действий, мер, способов реализации экономических ресурсов субъектов социальной защиты в соответствии с возникающими актуальными задачами.

В отличие от традиционных подходов к изучению вопросов социальной защиты, *автор предлагает новую концепцию* системы социальной защиты населения.

На основе Системы национальных счетов (1993 г.), которая в методологическом плане ориентируется на единый международный стандарт и на которую медленно переходит отечественная статистика, нами разработана структура форм социальной защиты, выделены ее виды и рассмотрено содержание (рис. 1.3.1).

Основными формами социальной защиты населения являются государственные социальные гарантии, социальные пособия (социальное страхование, социальная помощь), социальное обслуживание, а к ее видам относятся минимальные потребительские бюджеты, социальное обеспечение, социальная поддержка (льготы), денежные компенсации, социальные услуги. Рассмотрим их содержание.

Государственные социальные гарантии и минимальные социальные стандарты в системе социальной защиты населения.

При рассмотрении содержания и форм социальной защиты под социальной защитой понимается «основанная на законе система социальных гарантий и механизм их реализации, который обеспечивает любому члену общества приемлемый уровень жизни и

осуществление своих основных социальных и гражданских прав» (Шумилин, 2002).

В настоящее время основные государственные социальные гарантии декларированы в Конституции РФ, Трудовом кодексе РФ, а также оговариваются в международных документах (Рекомендации МОТ).

Социальные гарантии являются основой действия системы социальной защиты в любой стране. Социальные гарантии – механизмы долговременного действия, предусмотренные законом. Основой государственных социальных гарантий являются минимальные социальные стандарты. Минимальные социальные стандарты – это установленные законодательством РФ нормы и нормативы, они закрепляют минимальный уровень социальной защиты, ниже которого опускаться нельзя. Закрепляя в Законе «О государственных минимальных стандартах» самый необходимый минимальный социальный стандарт, государство делает его обязательным для обеспечения на всех уровнях власти.

Потребность в определении размеров минимальных гарантий и нормативных показателей уровня жизни привела к необходимости разработки стандартных потребительских бюджетов для различных групп и слоев населения.

Методология определения состава и расчетов стандартных (нормативных) потребительских бюджетов формировалась в течение всего предыдущего столетия. В рамках принятой методологии любой стандартный потребительский бюджет рассматривается как инструмент для определения денежного дохода, необходимого для адекватного уровня жизни.

Наибольшее внимание в научных и практических исследованиях уделяется потребительским бюджетам низкого стандарта. Такие бюджеты необходимы для реализации различных социально-экономических программ, обеспечивающих минимальные гарантии, предоставляемые различным группам граждан в соответствии с их основными потребностями и ресурсными возможностями общества.

В качестве составляющих базовых бюджетов системы социальной защиты исследователи выделяют следующие виды минимальных потребительских бюджетов: физиологический минимум (ФМ), прожиточный минимум (ПМ), минимальный потребительский бюджет (МПБ) и бюджет высокого достатка (БВД).

1. *Физиологический минимум* – необходимый для биологического выживания человека и учитывающий основные предельно-

минимальные потребности в питании и жилье. Данный минимум рассчитывается для кризисного периода развития экономики и резкого падения уровня жизни (обнищания) большинства населения. Подобные бюджеты разрабатывались в периоды экономического кризиса 30-х гг. XX столетия в США в рамках реализации общенационального законодательства о социальном обеспечении (закон 1935 г.), НЭПа (начиная с 1921 г.) в Советской России; экономического кризиса 1992 г. в СССР. Длительное проживание на физиологическом минимуме приводит к ухудшению здоровья людей и существенным негативным изменениям социально-культурного состояния человека. Поэтому данный стандарт может применяться в социальной политике лишь ограниченное время.

2. *Прожиточный минимум* – критерий уровня бедности, предусматривающий не только биологическое, но и социальное выживание человека. Общими для всех стран являются принципы установления прожиточного минимума, определенные конвенцией Международной организации труда: «При установлении прожиточного минимума принимаются такие основные потребности семей трудящихся, как продукты питания, их калорийность, жилище, одежда, медицинское обслуживание и образование» (*Конвенция МОТ №117, ст.5, часть 2; Конвенция МОТ №82, ст.9, часть 2*).

В настоящее время официально действующий в России прожиточный минимум принят Министерством труда РФ в 1992 г. на основе абсолютной концепции бедности. Он рассчитывается для трудоспособного населения, пенсионеров, детей и в среднем на душу населения.

Прожиточный минимум является основным показателем уровня бедности (малообеспеченности) населения страны. Он предназначен «для обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения стипендий, пособий, оказания необходимой государственной социальной помощи малоимущим гражданам и других социальных выплат» (*Федеральный закон №134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», ст.2*). Семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение государственной социальной помощи (*там же, ст.б*).

Размеры государственной социальной помощи в соответствии с действующим законодательством определяются в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина (*Федеральный закон №178-ФЗ «О государственной социальной помощи», ст.11*).

Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения определяется ежеквартально на основании потребительской корзины и данных Государственной службы РФ по статистике об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам: «Прожиточный минимум – это стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы» (*Федеральный закон №134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», ст.4*). Закон предписывает пересмотр потребительской корзины не реже, чем раз в пять лет.

«Потребительская корзина – минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности» (*там же, ст.1*).

«Для определения минимального набора продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг в субъектах РФ они распределяются по зонам, сформированным исходя из природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления» (*Методические рекомендации по определению..., ст. 1, б*). Рекомендуемые в настоящее время минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг не учитывают в достаточной степени особенности потребления и условия жизни в районах Крайнего Севера.

Для того, чтобы учесть половозрастные особенности потребления различных групп населения, а также для обеспечения единого методологического подхода к системе минимальных потребительских бюджетов, потребительская корзина минимального потребительского бюджета формируется по основным социально-демографическим группам населения.

«К основным социально-демографическим группам населения относятся:

а) трудоспособное население – мужчины в возрасте 16–59 лет и женщины в возрасте 16–54 лет, за исключением неработающих инвалидов I и II групп этого возраста;

б) пенсионеры – мужчины в возрасте от 60 лет и женщины в возрасте от 55 лет, а также лица, получающие пенсию по инвалидности;

в) дети в возрасте 0–15 лет» (там же, ст.1, п.5).

Федеральный Закон от 24 октября 1997 г. №134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и Федеральный закон от 20 ноября 1999 г. № 201 «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», а также целый ряд нормативно-правовых актов (Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 1999 года № 192 (с изменениями и дополнениями от 16 марта 2000 г. № 232) «Об утверждении методических рекомендаций по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации», Постановление Минтруда России и Госкомстата России «Об утверждении Методики исчисления величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации» № 36 от 28 апреля 2000 г. и др.), создали нормативно-правовую базу определения прожиточного минимума и расчета его стоимостной величины. Этими документами в социально-экономическую практику был введен показатель «прожиточный минимум».

Согласно статье 5 указанного Закона основой для установления минимального размера оплаты труда, минимального размера пенсии по старости является величина прожиточного минимума. За прожиточным минимумом официально закреплена функция определения черты бедности.

3. *Минимальный потребительский бюджет* – критерий социально приемлемого уровня *воспроизводственного* потребления (нижний уровень благосостояния). Он обеспечивает удовлетворение основных материальных и духовных потребностей человека, отражает затраты, необходимые для воспроизводства рабочей силы. МПБ рассчитывается с учетом не только выживания, но и проживания человека в конкретных условиях, вида и тяжести выполняемого им труда. Данный бюджет хоть и является *воспроизводственным*, однако отражает умеренный жизненный стандарт, и он выше, чем уровень прожиточного минимума.

В настоящее время не существует официально утвержденных методических рекомендаций по расчетам минимального потребительского бюджета населения. Разработка минимального потребительского бюджета в России практически прекратилась с 1991 г.

Между тем, в современных экономических условиях у минимального потребительского бюджета появилась новая функция – он может использоваться в качестве критерия для характеристики слоевой структуры общества.

Социальные пособия. Для определения понятия «*социальные пособия*» обратимся к Системе национальных счетов России, основой для построения которой явилась методология, принятая в качестве Международного стандарта ООН, МВФ, Всемирным банком, ОЭСР и Евростатом, одобренная Статистической Комиссией ООН в 1993 г. (*Система национальных счетов, 1993, т. 1-2, с.709*). Согласно международной системе статистического учета (системе национальных счетов, на которую медленно, но переходит наша статистика), Государственная служба РФ по статистике в своем статистическом сборнике «Система национальных счетов» (1993) дает следующее определение вторичному распределению доходов: «Социальные пособия – это текущие трансферты, получаемые домашними хозяйствами и предназначенные для обеспечения нужд, которые возникают в связи с определенными событиями (например, болезнью, безработицей, выходом на пенсию, жилищными условиями, получением образования или семейными обстоятельствами)».

Существует два вида социальных пособий: пособия по социальному страхованию и пособия по социальной помощи. Для отнесения трансфертов к категории пособий по социальному страхованию они должны предоставляться в рамках организованных программ социального страхования. Пособия по социальной помощи предназначены для удовлетворения таких же нужд, что и пособия по социальному страхованию, но представляются вне рамок организованной программы социального страхования и не зависят от социальных выплат и взносов. Социальная помощь нацелена на решение конкретных проблем домохозяйств, вызванных дефицитом ресурсов благосостояния. Она регулируется региональными законодательными актами на основе Закона РФ «О государственной социальной помощи» (1999 г.).

Социальное страхование является важным элементом системы социальной защиты населения. Здесь понятие «социальная защита населения» рассматривается как система управления со-

циальными рисками, а ее экономическое содержание раскрывается как общественные отношения по перераспределению национального дохода с целью обеспечения социальных стандартов жизни для каждого человека при наступлении социального риска. Отсюда следует, что социальное страхование – это особый институт защиты трудящихся от социальных рисков.

Программы социального страхования – это программы, финансируемые за счет средств наемных работников или других лиц, либо отчислений работодателей от имени их работников.

Основной категорией программ социального страхования являются программы социального обеспечения. Кратко изложим их основные характеристики. **Программы социального обеспечения** – это программы, организуемые и контролируемые органами государственного управления с целью обеспечения социальными пособиями членов общества в целом или определенных групп населения. Создаваемые с этой целью фонды социального обеспечения являются самостоятельными институциональными единицами, организуемыми и управляемыми отдельно от других государственных фондов.

Государственные внебюджетные социальные фонды – государственные финансовые организации, обеспечивающие социальную защиту населения в рамках социального страхования: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Фонд обязательного медицинского страхования. Внебюджетные фонды подчинены Правительству России.

Средства, аккумулируемые в Пенсионном фонде России, предназначались для социальной защиты в случаях наступления старости, инвалидности, потери кормильца. Средства Фонда социального страхования (ФСС) – для социальной защиты в случаях временной нетрудоспособности, по беременности и родам, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, при рождении ребенка, в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, на погребение. Из фондов обязательного медицинского страхования (ФОМС) оплачивался гарантированный набор медицинских услуг.

Социальные пособия могут выплачиваться в денежной или натуральной форме. *Пособия по социальному обеспечению в денежной форме включают:* пенсии за выслугу лет и по случаю потери кормильца; пособия по болезни и инвалидности; пособия по беременности и родам; пособия на детей до 16 (18) лет или многодет-

ным семьям; пособия на других иждивенцев; пособия по безработице и стипендии; пособия в связи со смертью застрахованного; прочие выплаты и пособия.

Социальная помощь обычно рассматривается как альтернатива социальному страхованию, прежде всего, из-за иного принципа финансового обеспечения. Федеральный закон «О государственной социальной помощи» предлагает следующую трактовку основных понятий: «государственная социальная помощь – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанных в настоящем Федеральном законе, социальных пособий, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров; социальное пособие – безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; субсидия – имеющая целевое назначение полная или частичная оплата предоставляемых гражданам социальных услуг; набор социальных услуг – перечень социальных услуг, предоставляемых отдельным категориям граждан в соответствии с настоящим Федеральным законом» (*Павленок, 1998, с.1*).

Государственная социальная помощь оказывается в целях поддержания уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации; адресного использования бюджетных средств; усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан; создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг; снижения уровня социального неравенства; повышения доходов населения (*Павленок, 1998, с.3*).

Субъектом социальной помощи выступает не только государство, но и общественные организации и частные лица. В литературе существуют различные точки зрения на содержание социальной помощи, но в большинстве случаев они соответствуют приведенному выше нормативному определению социальной помощи, где предусмотрены денежные и натуральные выплаты и социальные услуги. Некоторые исследователи обращают внимание, что социальная помощь может быть временной и постоянной.

Социальная помощь – это совокупность разнообразных мер, направленных на повышение уровня жизни и доступа к социальным

услугам наиболее уязвимым категориям населения или лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, за счет государства, общественных организаций или частных лиц. При этом под трудной жизненной ситуацией понимается «ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно» (*Об основах социального обслуживания...*, 1995).

К видам пособий по социальной помощи относятся: социальная поддержка (льготы) и социальные компенсации.

Социальная поддержка как термин пока еще не получил однозначного нормативного толкования и в научных кругах трактуется весьма разнообразно.

Одни авторы рассматривают ее содержательно даже шире, чем социальная защита (*Шеденков, 1995, с.22*), другие, наоборот, ее очень сужают, трактуя ее как разновидность помощи, но не тем гражданам, чей доход ниже прожиточного минимума, а тем, кто нуждается в дополнительной помощи в связи с трудной жизненной ситуацией (*Социальная защита населения...*, 1999, с.62). В нормативно-правовых документах социальная поддержка слабо регламентируется. Так, Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 28 августа 1995 г. полномочия по социальной поддержке возлагает на органы местного самоуправления.

Однако большинство специалистов считают, что социальная поддержка оказывается гражданам с низким уровнем дохода, попавшим в кризисное положение, в форме денежных выплат, натуральной помощи, льгот, услуг и носит, как правило, кратковременный характер (*Либоракина, 1998, с.19; Кузьмина, 1999, с.46-474; Крестов, 2000, с.12; Петрова, 2000, с.128*).

В общем, система социальной поддержки населения выполняет три основные задачи:

- поддержка людей, имеющих особые заслуги перед государством;
- осуществление выплаты, которые в некотором приближении можно назвать страховыми (пенсии, пособия по временной нетрудоспособности, льготы за работу в тяжелых природно-климатических и производственных условиях и пр.);

– осуществление функций социального обслуживания нетрудоспособных категорий населения, не имеющих адекватной поддержки со стороны семьи. Сюда относились и выплаты некоторых видов пособий (детские пособия, пособия многодетным и неполным семьям и пр.).

Третья из названных задач имеет самый низкий приоритет и финансируется по остаточному принципу. В результате малообеспеченные слои населения имели ограниченный доступ к ресурсам, перераспределяемым через систему льгот и привилегий.

На наш взгляд, социальная поддержка по содержанию практически почти совпадает с социальной помощью, но формально отличается по нормативному закреплению и финансовым источникам.

В нашей трактовке социальная помощь представлена также и **социальными денежными компенсациями**. Под социальной денежной компенсацией понимается полное или частичное возмещение конкретному лицу или группе лиц произведенных ими расходов на установленные законодательством цели.

Социальные компенсации направлены на определенные группы населения. К таким группам можно отнести:

- участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним тружеников тыла;
- вдов и матерей военнослужащих, погибших в Великую Отечественную войну и в мирное время;
- бывших несовершеннолетних узников фашизма;
- лиц, подвергшихся политическим репрессиям;
- граждан, пострадавших вследствие радиационных катастроф;
- другие категории населения.

Поскольку источниками выплат различных видов компенсаций и индексаций являются бюджеты разных уровней и фонды (в основном из средств федерального и местных бюджетов и средств Пенсионного фонда РФ), то не представляется возможным отследить и оценить полный масштаб выплаты социальных компенсаций. Они выполняют функцию возмещения ущерба, который потерпел гражданин в связи с выполнением социально значимых обязанностей или в связи со стихийными бедствиями.

В табл. 1.3.1 нами представлены особенности пособий по социальному страхованию и пособий по социальной помощи.

Несмотря на видимые отличия выше обозначенных пособий, вместе с тем понятно, что это взаимосвязанные формы, которые

Таблица 1.3.1

**Особенности пособий по социальному страхованию
и по социальной помощи**

Пособия по социальному страхованию	Пособия по социальной помощи
1. Предоставляются в рамках организованных программ социального страхования	1. Предоставляются вне рамок организованных программ социального страхования и не зависят от социальных выплат и взносов
2. Формируются за счет средств наемных работников и работодателей	2. Формируются из государственного бюджета или бюджетов органов местного самоуправления
3. Выплаты производятся при наступлении социального риска, без учета «нуждаемости»	3. Основопологающим критерием социальной помощи выступает законодательно установленный размер прожиточного минимума
4. Выплаты производятся из специальных фондов, формируемых на основе взносов	4. Объем предоставляемой помощи не связан с величиной прошлого дохода или сложившимся общим уровнем жизни населения
5. Цель: профилактика, снижение уровня социального риска и компенсация при наступлении страховых случаев	5. Цель: поддержка наиболее «уязвимых» категорий населения, доведение уровня дохода до величины прожиточного минимума

должны органично дополнять друг друга. В настоящее время между существующими организационными формами социальной защиты – социальным страхованием и социальной помощью – отсутствует координация усилий. Особенности функционирования каждой из них предполагают использование различных мер, направленных на их становление и развитие.

Неотъемлемой частью государственной системы социальной защиты населения является **социальное обслуживание**.

Социальное обслуживание – это важная область социальной работы. Экономика социальной работы – это экономическая деятельность всей структуры социальной защиты населения по производству нематериальных услуг. Сфера производства нематериальных услуг имеет специфические особенности, состоящие в том, что продукт (предмет потребления) этой сферы выступает не в виде товара, а в виде определенной деятельности (услуги), т.е. труд «...оказывает услуги не в качестве вещи, а в качестве деятельности...» (Маркс, 1988, с.194-196). Здесь не происходит характерной для материально-вещественного производства перехода из формы деятельности в форму продукта, и процесс производства услуг почти всегда совпадает с процессом их потребления.

Сфера нематериальных услуг включает жилищно-коммунальные услуги, бытовое обслуживание, здравоохранение, образование, культуру, пассажирский автотранспорт и связь, социальное обеспечение и страхование, социальное обслуживание и др. Общим для них является нематериальный характер труда работников, занятых в этих видах деятельности.

Социальное обслуживание в системе социальной защиты населения организуется там, где есть такие социальные проблемы, как бедность, безработица, инвалидность, жестокое обращение с близкими, безнадзорность детей и т.д. Эта работа предполагает движение не только адресата к помощи, но помощи к адресату.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации (Федеральный закон №195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ», 1995). Кроме того, в законе перечисляются и поясняются основные **виды социального обслуживания**: материальная помощь, социальное обслуживание на дому, социальное обслуживание в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, организация дневного пребывания в учреждениях социального обслуживания, консультативная помощь, реабилитационные услуги. Там же, в статье 3, даны определения других понятий, в частности, социальных служб.

С.В. Дармодехин предлагает следующее определение социального обслуживания: «Социальное обслуживание – новый для нашей страны вид социальной помощи семье, который носит нематериальный характер, предполагает индивидуальную поддержку в решении социально-психологических, педагогических, правовых, медико-социальных, других проблем и осуществляется через сеть социальных служб» (Дармодехин, 1995, с.525).

В своей работе «Монетизация льгот» М.И. Петров проводит отдельный анализ социального обслуживания всех без исключения категорий граждан и лиц, в отношении которых государство осуществляет данный вид социальной защиты (Петров, 2005, с.318).

Социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания. Установление государственных стандартов социального обслуживания осуществляется в порядке, определяемом органами государственной власти РФ.

До 1 января 2005 г. установление государственных стандартов социального обслуживания было исключительно компетенцией Правительства РФ, что гарантировало, в первую очередь, их единство для всех категорий граждан вне зависимости от территории проживания, теперь вопросы уровня качества услуг по социальному обслуживанию решают субъекты Федерации.

Следует отметить также и то, что принимаемые государственные стандарты социального обслуживания с января 2005 г. носят исключительно рекомендательный характер. Социальным службам вне зависимости от их форм собственности и подчинения путем отмены обязательного характера установленных стандартов социального обслуживания разрешено на свое усмотрение определять объемы, качество, порядок и условия оказания социальных услуг.

Органы государственной власти субъектов РФ вне пределов полномочий органов государственной власти РФ осуществляют собственное правовое регулирование социального обслуживания населения.

1.4. СОДЕРЖАНИЕ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

В настоящее время снижение уровня бедности на федеральном, региональном и местном уровнях во многом определяется эффективностью адресной социальной помощи наиболее уязвимым

категориям населения, фактическое потребление которых находится ниже прожиточного минимума.

Зарождение адресной социальной помощи связывается с переходом страны в 1990-е гг. к рыночным отношениям, обострением социальной напряженности и резким расслоением в обществе. Прежняя, «советская», система социальной защиты «пробуксовывала», возникла острая необходимость разработки и реализации новой политики социальной защиты населения, адекватной изменившимся экономическим и социальным условиям жизни страны. Именно в эти годы были предусмотрены многие изменения: разграничение видов социальной помощи, предоставляемой малообеспеченным слоям; выделение интересов детей, пенсионеров и инвалидов в качестве приоритетных при компенсации роста цен нуждающимся группам населения; осуществление постепенного перехода на заявительную форму предоставления помощи; сокращение числа социальных выплат с заменой их преимущественно пособиями по малообеспеченности, предоставляемыми семье, вне зависимости от причин ее бедности.

Несмотря на их разнообразие, приведенные меры подчинены единой цели – формированию адресной системы прямой социальной защиты. После событий августа 1998 г. переход к адресной системе социальной поддержки населения стал еще более актуальным. Необходимость адресной помощи нуждающимся через систему льгот, предоставляемых по результатам проверки нуждаемости, отразилась в Программе социальных реформ на 1996–2000 гг. Однако из-за отсутствия соответствующей нормативно-правовой базы данная система практически не работала.

Курс на адресную защиту призван прекратить равномерное «размазывание» социальных пособий тонким слоем по всем нуждающимся в ней. Такая помощь малоэффективна.

Адресная социальная защита концентрируется на малочисленной группе, не оставляя при этом без какой-либо поддержки остальные категории нуждающихся. Подобный подход увеличивает возможность оказания относительно более ощутимой материальной помощи за счет ее перераспределения в пользу истинно нуждающихся.

В 1990-е гг. адресный и категориальный подходы к предоставлению социальной помощи пришли в крайнее противоречие. С одной стороны, государство «увязло» в социальных обязательствах, предоставляемых по категориальному принципу (хотя зачастую и

декларируемых, а не реальных), с другой – значительное количество действительно нуждающихся в социальной помощи не могли ее получить. В условиях бюджетных ограничений и высокого уровня бедности населения необходимость полноценной реализации принципа адресности становилась все более насущной.

Раскрывая суть принципа адресности и обосновывая перво-степенную необходимость его укрепления в организации социальной помощи населению, обратимся к теоретическому обоснованию данного вопроса. Все множество принципов социальной защиты, многократно рассмотренных в отечественных публикациях в зависимости от уровня воздействия на объект социальной защиты, можно условно разделить на две группы. В первой – окажутся принципы общего характера, воздействие которых распространяется на деятельность социальной защиты в целом, безотносительно к ее конкретным объектам и субъектам. Во вторую группу войдут те принципы, действие которых проявляется при реализации конкретных способов и видов социальной помощи по отношению к клиенту системы социальной защиты.

Среди принципов социальной защиты общего воздействия окажутся:

- всеобщность социальной защиты населения;
- социальная справедливость;
- экономическая эффективность;
- социальная солидарность;
- многосубъектность;
- многообразие форм;
- соответствие объема государственных гарантий экономическим возможностям государства.

В число принципов реализации конкретных действий в отношении субъектов социальной защиты входят:

- субсидиарность;
- заявительный характер предоставления помощи;
- соответствие объема предоставляемой помощи материальному положению ее получателей.

Общие принципы социальной защиты, относящиеся к первой группе, отнюдь не упразднятся, однако потребуют своего дальнейшего развития, в особенности, принципы социальной справедливости, экономической эффективности, многообразия форм предоставления социальной помощи. Сама природа этих принципов такова, что их отсутствие фактически равносильно отсутствию

самой системы социальной защиты как таковой, или по меньшей мере – существованию ее в весьма урезанном виде. Поскольку в нашей стране становление института социальной защиты в целом состоялось, дальнейшее развитие системы социальной защиты выразится в уточнении ее границ, конкретизации методов, способов, видов, технологий социальной помощи.

Что же касается принципов социальной защиты второй группы, обуславливающих процесс оказания необходимой социальной помощи конкретным лицам, то при ближайшем рассмотрении можно сделать вывод о том, что все они (субсидиарность, заявительность, соответствие материальному положению получателей помощи) в совокупности составляют идеологическую основу адресной системы социальной защиты.

Не вызывает сомнения, что в ближайшей перспективе реализация именно этих принципов получит приоритетное развитие в практике социальной защиты.

Значение адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения может быть выяснено из рассмотрения содержания данного понятия.

В настоящее время существует множество определений «адресной социальной помощи», мало различающихся между собой. В основном они представлены в законодательных и нормативно-правовых документах федерального и регионального уровня, в которых прямо или косвенно затрагиваются вопросы, регламентирующие государственную адресную социальную помощь. По содержанию большинство из них близки к базовому определению, данному в Федеральном законе «О государственной социальной помощи»: «Государственная социальная помощь предоставляется малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в настоящем Федеральном законе, в виде социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров» (*Федеральный закон «О государственной...», 2004*).

В большинстве случаев определения адресной социальной помощи сходятся в адресате помощи – малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане (*Областной закон Мурманской ... , 2004; Областной закон Нижегородской..., 2004; Закон Республики Казахстан..., 2001; Закон Ростовской области..., 2004*).

В ряде нормативно-правовых документов и публикаций уточняются условия предоставления социальной помощи (наступление

трудной жизненной ситуации), критерии предоставления (доход ниже прожиточного минимума) и виды помощи (денежная, натуральная и помощь в виде услуг) (*Закон Республики Карелии..., 1998; Закон Республики Башкортостан..., 2000; Областной закон Нижегородской..., 2004*).

Иногда адресную социальную помощь определяют как систему мер, социальных нормативов и государственных гарантий. С теоретической и практической точки зрения наиболее приемлемыми, в полной мере отражающими суть адресной социальной помощи, являются первые из перечисленных определений.

В трактовке автора, адресная социальная помощь – это социальные пособия в денежном выражении, натуральная помощь и помощь в виде услуг, предоставляемые малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации *по независящим от них причинам* и имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума.

Таким образом, система адресной социальной помощи должна основываться на следующих принципах: предоставление социальной помощи исключительно с учетом уровня доходов домохозяйств и имущественного состояния; определение размера выплат социальной помощи на основе стоимости утвержденной корзины прожиточного минимума с учетом семейной нагрузки, рассчитанной в ценах, действующих в регионе; приоритетность мер по созданию условий для самообеспечения семьи, индивидуальных схем защиты и активного вовлечения трудоспособных малоимущих граждан в сферу трудовой деятельности (рис. 1.4.1). Она охватывает три вида адресных пособий социальной защиты: *ежемесячное пособие на детей, пособие по нуждаемости и жилищные субсидии*, которые назначаются при условии проверки доходов домохозяйств.

Развитие системы адресной социальной помощи населения позволит:

- прекратить равномерное «размывание» социальных пособий по всем нуждающимся и направить их на группы населения и отдельные категории граждан, которые в силу объективных причин не в состоянии помочь себе самостоятельно;

- существенно ограничить социальное иждивенчество, активно содействовать реализации трудового потенциала малоимущих трудоспособных граждан, стимулировать индивидуальные схемы защиты, такие как самопомощь и самозащиту личности;

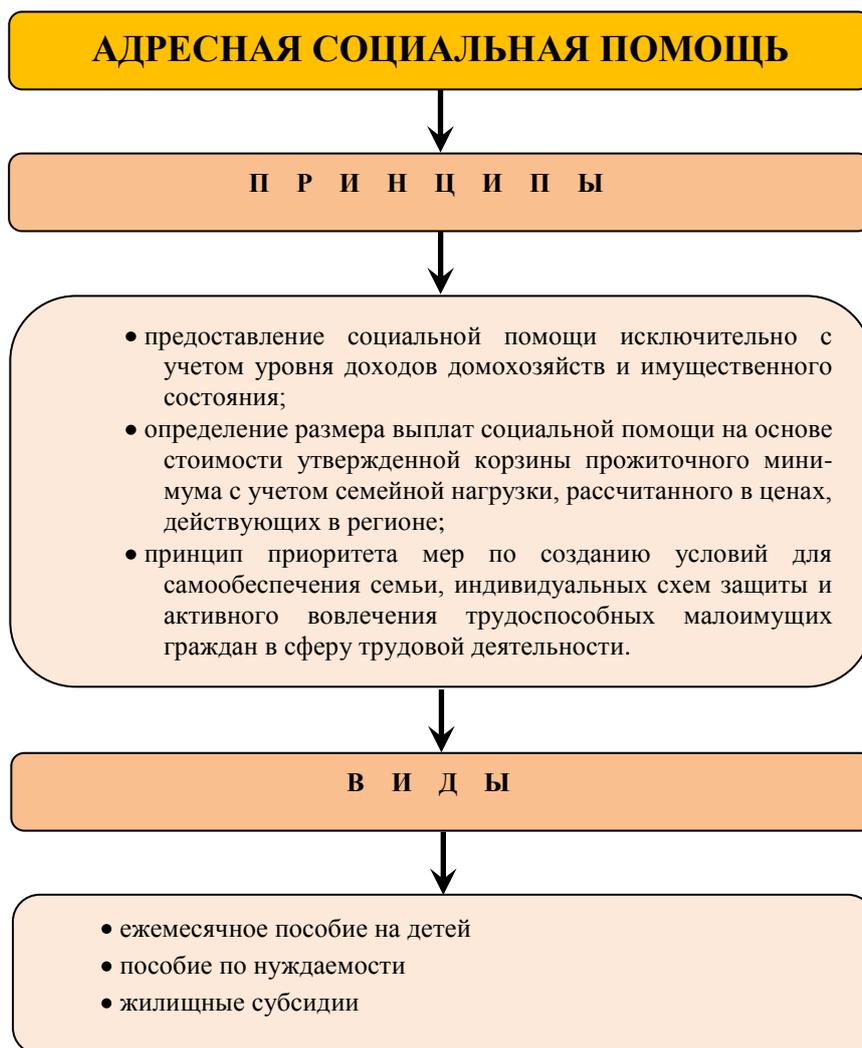


Рис. 1.4.1. Система адресной социальной помощи населению.

– достичь экономической, социальной и институциональной эффективности путем перераспределения финансовых и материальных ресурсов социальной помощи, выделяемых бюджетами всех уровней и внебюджетными фондами;

– эффективно использовать бюджетные средства, предусмотренные на оказание помощи нуждающимся гражданам, посредством заключения социальных контрактов;

– создать законодательные и организационные основы поддержания социальной справедливости и стабильности в обществе.

Глава 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ РЕСПУБЛИКИ КОМИ

2.1. АНАЛИЗ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЕЖЕМЕСЯЧНЫХ ПОСОБИЙ НА ДЕТЕЙ

В настоящее время в стране сложилась кризисная демографическая ситуация. Одна из главных ее причин – материальная необеспеченность семей с детьми как следствие проводимых в стране социально-экономических реформ. Важным способом ее решения является кардинальное улучшение материального положения семей, имеющих детей, большинство из которых находится на уровне бедности или за ее чертой.

Пособия, предоставляемые семьям с детьми, играют важную роль в снижении бедности и социальной напряженности в обществе. Система социальных пособий, являясь институтом права социального обеспечения, призвана не только гарантировать семье с детьми надлежащий уровень материального обеспечения, но и способствовать созданию предпосылок для таких семей реальными субъектами экономической деятельности в условиях формирующегося рынка труда.

Пособия семьям с детьми являются разновидностью пособий и содержат в себе родовые черты пособия, как одного из важнейших видов социальной защиты. В то же время они обладают специфическими признаками, посредством которых отличаются от иных видов социальных пособий и иных денежных выплат, имеющих внешнее сходство с пособиями (компенсационные выплаты).

Социальные пособия на детей следует признать самостоятельным видом социальных пособий. Они представляют собой единовременные, ежемесячные, периодические денежные выплаты, сохраняющие в определенных случаях алиментарный характер, установленные законом и выплачиваемые семье с детьми с целью компенсации заработка, временно утраченного одним из родителей, дополнительных расходов семье или вреда, причиненного при социально значимых обстоятельствах здоровью одного из родителей, назначаемые за счет средств обязательного социального страхования или государственных ассигнований в размерах, соотносимых с заработком одного из родителей, прожиточным минимумом в регионе или твердо установленной денежной суммой.

В соответствии с требованиями действующего законодательства гражданам, имеющим детей, назначаются и выплачиваются следующие виды государственных пособий:

- пособие по беременности и родам;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью.

Из всех видов семейных и материнских пособий только ежемесячное пособие на детей является адресным. Оно назначается при условии проверки доходов домохозяйств и направлено на сокращение детской бедности.

Ежемесячное пособие на детей – это регулярные денежные выплаты алиментарного¹ характера, предоставляемые из республиканского бюджета с целью оказания материальной помощи семье в содержании и воспитании малолетних детей.

В Республике Коми, как и в стране в целом, правила предоставления ежемесячных пособий на детей разделяются *на рожденных до 1 января 2005 г. и после 1 января 2005 г.*

В регионе применена новая прогрессивная схема назначения и предоставления пособий на детей «градации по возрасту», которая призвана усилить адресность социальной помощи в условиях максимально глубокого уровня бедности и ограниченных финансовых ресурсов в республике. Следует отметить, что данная схема применяется только в двух регионах страны – в Республике Коми и Санкт-Петербурге.

В Республике Коми регламент назначения и выплаты этих пособий подробно изложен ниже.

Ежемесячное пособие выплачивается одному из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого рожденного,

* Под алиментарностью социальной защиты обычно понимался способ его предоставления государством на справедливой основе бесплатно, безэквивалентно с учетом связи с трудом, но не в порядке ответных действий за новый встречный труд, в объеме нормального уровня жизни, сложившегося на данном этапе развития общества, без применения договорных начал из фонда социального обеспечения.

усыновленного, принятого под опеку (попечительство) до 1 января 2005 г. совместно проживающего с ним ребенка до достижения им 16-летнего возраста (на учащегося общеобразовательного учреждения – до окончания им обучения, но не более чем до достижения им 18 лет) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величину прожиточного минимума в Республике Коми. В 2009 г. назначается и выплачивается ежемесячное пособие на ребенка в размере 98,80 руб. с учетом районного коэффициента 20% – 118,56 руб. Размер ежемесячного пособия на ребенка увеличивается на 100% для детей одиноких матерей, на 50% – для детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, когда взыскание алиментов невозможно, а также на детей военнослужащих, проходящих службу по призыву (табл. 2.1.1.).

Таблица 2.1.1

**Размер ежемесячных пособий на детей
с учетом районного коэффициента в Республике Коми в 2009 г. ***

На детей, рожденных до 1 января 2005 г.	Без районного коэффициента	С учетом районного коэффициента 20%
Ежемесячное пособие		
Обычный размер	98,80	118,56
Дети одиноких матерей	197,60	237,12
Отец проходит военную службу по призыву	148,20	177,84
Взыскание алиментов невозможно	148,20	177,84
Доплата к ежемесячному пособию (от возраста)		
От 3 до 6 лет	324,63	389,56
От 6 до 16 (школьники – до 18) лет	112,91	135,49

* Источник: Постановление Правительства РК от 31 декабря 2004 г. № 282.

Ежемесячное пособие на ребенка, доплата к ежемесячному пособию на ребенка не выплачиваются опекунам (попечителям), получающим в установленном законодательством Республики Коми порядке денежные средства на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством).

Кроме того, одному из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого *рожденного после 1 января 2005 г. усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего с ним ребенка в семьях, признанных в установленном порядке малоимущими*, назначается и выплачивается ежемесячное пособие на ребенка, которые дифференцируются в зависимости от возраста детей и положения матерей по градациям: гражданам, имеющим детей в возрасте до 1,5 лет, от 1,5 до 3 лет, от 3 до 6 лет, от 6 до 16 лет и от 16 до 18 лет (обучающихся в общеобразовательных учреждениях). Каждой возрастной группе выделяется разное по величине пособие на детей одиноких матерей, где отец проходит военную службу по призыву и взыскание алиментов невозможно (табл. 2.1.2).

Матерям, воспитавшим 10 и более детей и получающим пенсию в размере менее двукратного размера базовой части трудовой пенсии по старости, производится ежемесячная социальная выплата без начисления районного коэффициента.

Таблица 2.1.2

Размер ежемесячных пособий на детей с учетом районного коэффициента в Республике Коми в 2009 г. *

На детей, рожденных после 1 января 2005 г.	Без районного коэффициента	С учетом районного коэффициента 20%
Ежемесячное пособие (от возраста)		
До 1,5 лет		
Обычный размер	773,58	928,30
Дети одиноких матерей	872,38	1046,86
Отец проходит военную службу по призыву	822,98	987,58
Взыскание алиментов невозможно	822,98	987,58

Окончание табл. 2.1.2

На детей, рожденных после 1 января 2005 г.	Без районного коэффициента	С учетом районного коэффициента 20%
От 1,5 до 3 лет		
Обычный размер	750,44	900,53
Дети одиноких матерей	849,24	1019,09
Отец проходит военную службу по призыву	799,84	959,81
Взыскание алиментов невозможно	799,84	959,81
От 3 до 6 лет		
Обычный размер	423,44	508,13
Дети одиноких матерей	522,24	626,69
Отец проходит военную службу по призыву	472,84	567,41
Взыскание алиментов невозможно	472,84	567,41
От 6 до 16 (школьники – до 18) лет		
Обычный размер	211,72	254,06
Дети одиноких матерей	310,52	372,62
Отец проходит военную службу по призыву	261,12	313,34
Взыскание алиментов невозможно	261,12	313,34

* Источник: Постановление Правительства РК от 31 декабря 2004 г. № 282.

Данная схема в принципе более прогрессивна относительно других способов оказания детских пособий, поскольку усиливается адресность социальной помощи, что особенно ценно в условиях ограниченных финансовых ресурсов, а значит, повышается эффективность их использования.

Однако опыт ее применения в республике показал, что, несмотря на относительно большие размеры пособий на детей с учетом районного коэффициента (20%), они слабо влияют на бюджет малоимущей семьи, особенно на семью с детьми от 6 до 16 (школьники – до 18) лет.

За последние годы в республике наметилась позитивная тенденция – неуклонно сокращается численность детей, получающих

пособия, и достаточно быстро растет среднемесячный размер пособия на ребенка. Так, за 2005–2009 гг. численность детей, получающих пособия сократилась с 52,1 до 31 тыс. чел., их удельный вес в общей численности детей снизился с 39,7 до 16,2% и наряду с этим заметно возрос среднемесячный размер пособия с 297,62 до 458,90 руб. (табл. 2.1.3). В значительной мере это связано с ужесточением целевой проверки нуждаемости семей и повышением доходов семей, особенно в городских округах.

Таблица 2.1.3

**Ежемесячные пособия на детей в Республике Коми
в 2005–2009 гг. ***

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Численность детей получающих пособия, тыс. чел.	52,1	49,8	48,1	33,3	31,0
Общая сумма пособий, млн. руб.	185,5	164,6	163,7	145,6	170,7
Среднемесячный размер пособия на ребенка, руб.	297,62	275,44	283,61	364,36	458,90
Число получателей пособий в общей численности детей, %	39,7	33,4	28,3	17,4	16,2

*Источник: Статистический ежегодник Республики Коми. Сыктывкар, 2010. С.123.

За 2005–2009 гг. в структуре семейных и материнских пособий в республике существенно снизилась доля ежемесячных пособий на ребенка с 39,2 до 11,2% (табл. 2.1.4.). В основном это обусловлено резким увеличением объема пособий по уходу за ребенком до 1,5 лет, по беременности и родам, и снижением абсолютного объема ежемесячных пособий на ребенка. Это свидетельствует об ослаблении роли этого вида пособий в бюджете малоимущих семей.

Таблица 2.1.4

**Структура семейных и материнских пособий
в Республике Коми в 2005–2009 гг.***

Показатели	Млн. руб.			В %		
	2005 г.	2007 г.	2009 г.	2005 г.	2007 г.	2009 г.
Семейные и материнские пособия, всего	484,6	1051,1	1535,3	100	100	100
В том числе:						
По беременности и родам	157,8	281,8	464,9	32,6	26,8	30,3
При рождении ребенка	78,1	111,3	137,1	16,1	10,6	8,9
По уходу за ребенком до 1,5 лет	58,9	488,6	754,5	12,2	46,5	49,1
По уходу за детьми инвалидами	4,4	5,7	8,1	0,9	0,5	0,5
Ежемесячное пособие на ребенка	185,5	163,7	170,7	38,2	15,6	11,2

*Источник: Статистический ежегодник Республики Коми..., 2010. С.108.

Сравнительная оценка муниципалитетов по доле детей, получающих ежемесячное пособие на ребенка от общего числа детей, позволила выделить пять групп территорий по уровню социальной защищенности детей в возрасте до 16 лет: обеспеченные, относительно обеспеченные, малообеспеченные, бедные, нищие (табл. 2.1.5).

В первой группе, высокообеспеченной, оказались города Сыктывкар, Ухта, Сосногорск, Усинск, Вуктыл. В них менее 10 % детского населения нуждаются в предоставлении ежемесячных пособий на ребенка, что объясняется самым высоким уровнем доходов семей в этих городах из-за размещения здесь высокодоходных предприятий по добыче и переработке нефти и газа, а также учреждений рыночной инфраструктуры.

Во вторую группу, обеспеченную, вошли города Печора, Воркута, Инта и Усть-Вымский район. В них от 10 до 20 % детей нуждаются в предоставлении ежемесячных пособий. В основном,

Таблица 2.1.5

Группировка городских округов и муниципальных образований Республики Коми по уровню социальной защищенности детей (до 16 лет), получающих ежемесячные пособия в 2009 г., %*

Характеристика	Уровень	Районы
Высокообеспеченные	менее 10,1	Сыктывкар, Ухта, Сосногорск, Усинск, Вуктыл
Обеспеченные	от 10,1 до 20,0	Печора, Воркута, Инта, Усть-Вымский
Малообеспеченные	от 20,1 до 30,0	Удорский, Княжпогостский
Бедные	от 30,1 до 40,0	Троицко-Печорский, Сысольский, Сыктывдинский, Койгородский, Ижемский
За чертой бедности	более 40,0	Прилузский, Усть-Цилемский, Усть-Куломский, Корткеросский

* рассчитано автором по данным Агентства Республики Коми по социальному развитию.

это обусловлено относительно высоким уровнем доходов семей в моногородах Воркута и Инта в связи с оказанием специальной помощи федерального бюджета и других источников для переселения шахтерских семей в южные регионы страны из-за закрытия угольных шахт.

В третью группу, малообеспеченную, вошли только два района – Удорский и Княжпогостский. Здесь нуждаются в ежемесячных пособиях от 20 до 30% всех детей. В значительной мере это объясняется заметным снижением доходов семей в связи с банкротством Княжпогостского завода ДВП в условиях финансово-экономического кризиса и преобладанием в Удорском районе мало-доходных лесозаготовительных и сельскохозяйственных предприятий.

В четвертую группу, бедную, с количеством детей, нуждающихся в пособиях, от 30 до 40% входят Троицко-Печорский, Сысольский, Сыктывдинский, Койгородский и Ижемский районы. Их

характеризует очень низкий уровень доходов, обусловленный наличием здесь низкорентабельных сельскохозяйственных и лесозаготовительных предприятий.

В пятую группу, за чертой бедности, с порогом нуждающихся более 40 %, включены Прилузский, Усть-Цилемский, Усть-Куломский и Корткеросский районы. В основном бедность здесь связана с их специализацией на неприбыльных предприятиях лесозаготовок и сельского хозяйства.

Следует отметить, что наибольшее количество получающих ежемесячные пособия на детей или бедных семей сосредоточены в 12 сельских районах, что является следствием низкого уровня экономического и социального развития этих территорий.

Таким образом, анализ показал, что, несмотря на применение новой прогрессивной схемы назначения и предоставления пособий на детей «градации по возрасту» и увеличение размера детских пособий, они оказывают слабое влияние на бюджет малоимущей семьи, особенно в сельских районах республики. Поэтому только путем предоставления ежемесячных детских пособий нельзя устранить бедность семей, для этого необходимо увеличить размер пособия и прежде всего на семью с детьми от 6 до 16 лет посредством всемерного распространения способа социального контракта, прежде всего, в сельской местности.

2.2. ОЦЕНКА СУБСИДИЙ ГРАЖДАНАМ НА ОПЛАТУ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Впервые адресная социальная помощь в России в субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг начала реализовываться с 1994 г. в соответствии с Законом РФ от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики».

Согласно ст. 159 Жилищного кодекса РФ расчет жилищных субсидий должен производиться с учетом региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, был установлен единый порядок предоставления субсидий на всей территории России, полномочия по их предоставлению были возложены на органы местного самоуправления, определена возможность улучшения условий предоставления субсидий органами местного самоуправления и установлены источники финансирования и органы обеспечения субсидий. Во исполнение норм Жилищного кодекса Правительство РФ постановлением от 14 декабря 2005 г. №761

утвердило новые Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В соответствии с новым порядком региональные органы власти обязаны установить размеры региональных стандартов, на основе которых органы местного самоуправления должны предоставлять субсидии.

В регионах программа жилищных субсидий была переведена в ведение органов социальной защиты населения, а субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг начали предоставляться непосредственно получателям через отделения банков и почтовые отделения.

Были разработаны также свои стандарты нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, и максимально допустимые доли (МДД) расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Стандарты расходов на оплату ЖКУ основаны на том, что норма площади жилого помещения составляет 18 кв. м на человека в семье из трех и более человек; 21 кв. м на человека в семье из двух человек; 33 кв. м на человека, если он проживает один.

Кроме того, в определенных регионах стандарты расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг были дифференцированы в зависимости от уровня удобств. Например, в Томской области стандарты расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг установлены в каждом районе для каждой из 10 категорий жилых помещений. В Татарстане стандарты основаны на средних жилищно-коммунальных условиях (четыре вида) для индивидуальных и многоквартирных домов в каждом муниципальном образовании. В Калмыкии стандартные расходы на оплату ЖКУ по каждому району и муниципальному образованию были исчислены с учетом имеющихся удобств. Следует отметить, что согласно федеральному законодательству не предусматривается установление в одном муниципальном образовании сразу нескольких стандартов стоимости ЖКУ для многоквартирных и индивидуальных домов.

Многие регионы приняли стандарт МДД расходов в размере 22%. Некоторые регионы снизили этот предел для отдельных категорий граждан, например пенсионеров, многодетных семей и т.д. В то же время для повышения адресности предоставления жилищных субсидий более целесообразным представляется другой путь – снижение МДД для малоимущих семей. Например, в Томской области

региональный стандарт МДД расходов является многоуровневым и зависит от среднедушевого дохода.

В Республики Коми с введением в действие в январе 2005 г. Постановления Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» сложилась неблагоприятная ситуация. Было отмечено резкое снижение числа получателей субсидий, ухудшилось материальное положение, в большинстве случаев, малоимущих семей и пенсионеров. В связи с этим, в целях социальной защиты данной категории граждан был принят Закон Республики Коми «О региональном стандарте нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» №54-РЗ от 28 июня 2006 г., предусматривающий увеличение в 1,5 раза регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, одиноким неработающим пенсионерам по старости (мужчины старше 60 лет, женщины старше 55 лет) и по инвалидности, а также семьям, состоящим из данной категории пенсионеров.

Для остальных граждан республики, как и в большинстве российских регионов, принят региональный стандарт максимально допустимой доли расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в размере 22%.

Семьи, которые расходуют на жилье больше установленного регионом порога (22%), могут получать субсидии, снижающие долю затрат на жилье до порогового уровня. Программа жилищных субсидий была введена для смягчения социальных последствий перехода на 100%-ную оплату жилищно-коммунальных услуг.

Территориальные органы социальной защиты населения Агентства Республики Коми по социальному развитию в соответствии с федеральным и республиканским законодательством ведут персонифицированный учет граждан, имеющих право на социальную поддержку по оплате жилья и коммунальных услуг. В связи с этим в органах социальной защиты формируются регистры граждан, имеющих право на меры социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг за счет средств федерального бюджета и республиканского бюджета Республики Коми.

В настоящее время в регионе *существуют две программы* социальной помощи, связанные с оплатой жилищно-коммунальных услуг. Первая – это *льготы* для определенных категорий населения,

предоставляемые без контроля доходов домохозяйств. Вторая программа – это жилищные *субсидии* для «нуждающихся» семей (*адресная социальная помощь*).

Льгота по оплате жилья и коммунальных услуг – это скидка, предоставляемая в соответствии с действующим законодательством определенным категориям граждан, в том числе совместно с ними проживающим членам их семей (если это предусмотрено законодательством для соответствующей категории граждан).

Субсидия на оплату жилья и коммунальных услуг является адресным видом социальной помощи и предоставляется гражданам органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом величины прожиточного минимума, совокупного дохода семьи и действующих льгот.

За последние годы в республике произошли позитивные изменения в предоставлении гражданам субсидий и льгот на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. За 2005–2009 гг. их суммарный объем возрос в 1,9 раза и в 2009 г. достиг 2,9 млрд. руб. Этот рост обеспечивался почти в равной мере (1,9 раза) за счет субсидий и льгот. Следует отметить, что общий объем субсидий и льгот на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в республике в 2009 г. составил 4–5% от всей суммы оплат населения ЖКУ.

Положительной стороной является некоторое увеличение удельного веса субсидий и снижение доли льгот в суммарном объеме социальной помощи на оплату жилья и коммунальных услуг, хотя удельный вес последних все еще остается большим. За 2005–2009 гг. доля субсидий возросла с 36 до 37,2%, а удельный вес льгот снизился с 64 до 62,8% (рис. 2.2.1). Эта динамика свидетельствует о постепенном усилении адресной социальной помощи в регионе.

За последние годы в республике отмечены позитивные изменения в предоставлении гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. За 2005–2009 гг. общая сумма субсидий из бюджетов всех уровней увеличилась в 1,9 раза и в 2009 г. достигла 1,1 млрд. руб. (табл. 2.2.1.). В основном это связано с заметным увеличением регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, ростом численности семей, получателей субсидий и индексацией субсидий в связи с повышением

тарифов и цен на ЖКУ из-за финансово-экономического кризиса. В то же время увеличение численности семей получателей в 1,3 раза следует рассматривать как негативный момент, поскольку свидетельствует о повышении численности малоимущих семей в связи со снижением их доходов.

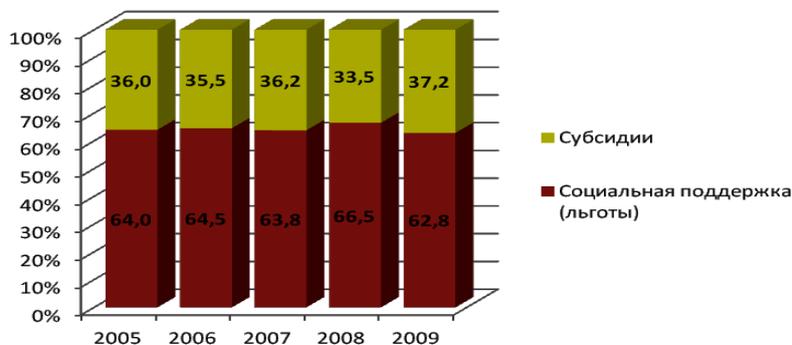


Рис. 2.2.1. Структура социальной помощи населению по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Республике Коми в 2005–2009 гг.

За рассматриваемый период средний размер субсидии на семью увеличился в 1,5 раза и в 2009 г. достиг 1579 руб., что является уже достаточно весомым вкладом в доход малоимущей семьи (см. табл. 2.2.1.)

Таблица 2.2.1

Субсидии гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в Республике Коми в 2005–2009 гг. *

Показатели	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Число семей получателей субсидии, ед.	43058	43065	55840	56392	57481
Общая сумма субсидий, млн. руб.	561,8	608,0	696,1	788,8	1089,5
Среднемесячный размер субсидии на семью, руб.	1087	1177	1039	1166	1579

*Источник: Статистический ежегодник Республики Коми..., 2010. С. 123.

Анализ субсидий гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг по муниципальным образованиям республики свидетельствует о существенных различиях удельного веса семей, пользующихся субсидиями, в общем числе семей. Так, в 2009 г. различия между наиболее высоким показателем доли семей в Удорском районе (46%) и наименьшим в Ижемском (5%) составили 9,2 раза (табл. 2.2.2).

В значительной мере это обусловлено низким уровнем доходов семей и повышенными расходами на жилищно-коммунальные услуги в связи с высокой степенью благоустройства жилищного фонда в Удорском районе. Напротив, в Ижемском районе жилищный фонд представлен, в основном, неблагоустроенным частным домовладением.

Среди городов наиболее высокий удельный вес семей, пользующихся жилищными субсидиями, отмечен в Печоре (23%), а наименьший – в Ухте (9%), т.е. различия между ними составили 2,6 раза. В основном это связано с низким уровнем денежных доходов в Печоре и неблагоприятным состоянием жилищного фонда. Остальные города, за исключением Воркуты (18%), имеют показатели доли семей ниже среднереспубликанского уровня (16%).

Среди сельских районов очень высоким удельным весом семей, пользующихся жилищными субсидиями, относительно среднего показателя по республике отличаются Троицко-Печорский (41%), Прилузский (40%) и Усть-Цилемский (30%). В значительной мере это обусловлено сравнительно низкими доходами семей в связи с отсутствием здесь высокодоходных предприятий и организаций. На уровне ниже среднереспубликанского находятся Усть-Куломский (12%), Усть-Вымский (15%) районы.

Анализ территориальных различий среднемесячных размеров жилищных субсидий на семью показал существенный разброс этих показателей по муниципальным образованиям региона. Так, самый высокий размер жилищных субсидий на семью в 2009 г. был в Воркуте, где он составил 2279 руб., а самый низкий – в Усть-Цилемском районе – 722 руб., т.е. разброс достиг 3,2 раза. Прежде всего, это связано с недостаточно высоким уровнем среднедушевых доходов семьи, высоким территориальным стандартом стоимости жилищно-коммунальных услуг и большим удельным весом одиноко проживающих граждан в Воркуте. Напротив, Усть-Цилемский район отличается, в основном, низким территориальным стандар-

том стоимости жилищно-коммунальных услуг в силу преобладания неблагоустроенного жилищного фонда.

За последние годы в республике наметились негативные тенденции в соотношениях между получателями субсидий жилищно-коммунальных услуг в городской и сельской местности. Так, за 2007–2009 гг. доля семей получателей субсидии в сельской местности возросла с 30,5 до 36% от общей численности семей получателей субсидий в республике. В то же время увеличился удельный вес общего объема субсидий в сельских районах с 31,5 до 33,4% от всей суммы субсидий в республике. Рост этих показателей обусловлен финансово-экономическим кризисом в стране, который резко сократил и без того низкие доходы сельских жителей. В основном, низкая доля субсидий жилищно-коммунальных услуг в сельской местности связана с очень малой долей численности семей относительно городской и сильно усеченным набором коммунальных услуг. Кроме того, многим сельским домохозяйствам не предоставляется субсидия на твердое топливо из-за плохо проработанной системы обеспечения, перекладывающей высокую стоимость до-ставки топлива на получателей субсидий.

Таким образом, несмотря на заметное увеличение в последние годы в республике объема предоставляемых гражданам субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, свидетельствующее об усилении адресной социальной помощи, все еще существенным остается объем льгот, т.е. категориальная система помощи, никак не связанная с заявительной формой и не учитывающая уровень среднедушевых доходов домохозяйств, все еще сохраняет свои доминирующие позиции. При этом сохраняются не всегда оправданные межтерриториальные различия в получателях жилищных субсидий.

2.3. СОЦИАЛЬНОЕ САМОЧУВСТВИЕ И ЦЕННОСТНЫЕ ОРИЕНТАЦИИ МОЛОДОЙ СЕМЬИ

Одним из важных объектов системы социальной защиты населения региона является молодая семья. В российском законодательстве к молодым отнесены семьи, находящиеся в период первых трех лет после заключения брака (в случае рождения детей – без ограничения продолжительности брака), при условии, что один из супругов не достиг 30-летнего возраста, а также неполные семьи с детьми, в которых мать или отец не достигли 30-летнего возраста.

В своем развитии молодая семья осваивает множество новых социальных ролей: самостоятельно содержать семью, вести семейный бюджет и домашнее хозяйство, осуществлять уход за детьми и их воспитание. Муж и жена выступают в роли агентов социализации по отношению друг к другу, решая вопросы о распределении прав и обязанностей, о лидерстве в семье, отношениях с новой родней и т.д.

Состояние социального самочувствия и набор ценностных ориентаций молодой семьи являются составной частью процесса ее социализации в современном обществе, поэтому исследование данной категории семей нами выбрано не случайно. Основной целью исследования «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» являлось выяснение того, как молодые супруги оценивают свое экономическое положение, обстановку в стране, на что надеются, какими средствами собираются обеспечивать выживание и развитие для себя и своей семьи.

По данным управлений социальной защиты населения Агентства Республики Коми по социальному развитию, в 2008 г. в республике насчитывалось 3840 молодых семей, в которых воспитывалось 4754 ребенка.

Выборочная совокупность составила 380 семей, в которых насчитывается 1153 чел. Из них проживают в городских округах 547 человек, в сельской местности – 606. В данных семьях воспитываются 399 детей, при этом по выборке в целом 209 семей имеют по одному ребенку (55,0%), 83 семьи – по двое детей (21,8%), у восьми семей по три ребенка (2,1%). Нет детей у 80 молодых семей (21,1%) (табл. 2.3.1).

Таблица 2.3.1

***Количество детей в молодых семьях Республики Коми
в зависимости от места жительства в 2008 г.****

Расселение	Распределение семей по количеству детей				
	нет детей	один ребенок	два ребенка	три ребенка	всего
Всего семей	80	209	83	8	380
Города	49	93	39	3	184
Районы	31	116	44	5	196

* по данным социологического исследования автора «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» (2009 г.).

В данных группах семей трудятся на производстве: мужчин – 167 чел., женщин – 37; заняты в бюджетных сферах: мужчин – 97, женщин – 209 чел.; в сфере предпринимательства: мужчин – 33 чел., женщин – 32; учатся в вузах: мужчин – 9, женщин – 34; зарегистрированы в качестве безработных в службе занятости: мужчин – 5, женщин – 15 чел.; безработных (нигде не зарегистрированных): мужчин – 5, женщин – 10 человек; другие категории: мужчин – 44, женщин – 36 чел. (табл. 2.3.2).

Таблица 2.3.2

Распределение молодых семей в зависимости от видов деятельности в Республике Коми в 2008 г., чел.*

Вид деятельности	Города		Районы	
	Супруг	Супруга	Супруг	Супруга
Производство	96	23	71	14
Бюджетная сфера	37	96	60	113
Сфера предпринимательства	18	20	15	12
Учеба в вузе	8	19	1	15
Зарегистрирован в качестве безработного в службе занятости	2	7	3	8
Безработный (нигде не зарегистрирован)	1	5	4	5
Другое	17	14	27	22

* по данным социологического исследования автора «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» (2009 г.).

В качестве критериев социальной дифференциации молодых семей выделены: тип семьи, состав семьи, возраст членов семьи, место проживания, профессиональная принадлежность. Наряду с традиционной классификацией в качестве критериев дополнительно введены уровень дохода и престижность профессии, так как в современных условиях они выступают детерминантами различных стилей поведения и в значительной степени формируют жизненные ориентации.

Выделены следующие профессиональные группы молодых семей: супруги-рабочие, супруги-рабочие и служащие, супруги-

служащие, супруги-студенты, супруги-безработные, супруги-предприниматели.

Социально-психологическое самочувствие молодых семей.

Исследование показало, что большинство молодых семей определяющим в своем социальном и психологическом самочувствии назвали уровень экономического и материального благополучия. Для них деньги являются основным содержанием субъективно-психологических представлений о благосостоянии. Отсюда важнейшая проблема стабилизации и укрепления современной молодой семьи – это ее достойное материальное обеспечение.

В целом по массиву 63,4% семей беспокоят материальные проблемы, практически каждая вторая семья озабочена экономической нестабильностью (49,7%), каждая шестая – безработицей (16%), каждая третья – социальной незащищенностью (31,6%).

Далее в ранжированном ряду значимых проблем выделены: высокий уровень преступности – 23,9%; бытовые проблемы – 20,3%, наркомания – 15,8%, СПИД – 10,3%, межнациональные конфликты – 5,5%, психологическая несовместимость – 3,7%, межрелигиозные конфликты – 2,6%, другое – 5,8%.

Молодые семьи Ижемского района беспокоит отсутствие на селе мест отдыха, детских кафе. Родителей Усть-Цилемского района волнует проблема пьянства, а Сысольского – духовное и нравственное состояние общества.

Одно из важнейших условий социализации молодежи – занятость. От решения этого вопроса в значительной мере зависит решение проблем уровня жизни, жилищных условий, реализация творческого и профессионального потенциала. Отсюда наиболее высокий уровень тревоги отмечается в семьях с низким уровнем доходов, в которых муж или жена являются безработными, служащими, где профессия остается единственным источником дохода. По результатам исследования выяснилось, что таких семей большинство.

Поисками работы занимается 31,5% молодых семей Вуктыла, 26% респондентов Княжпогостского района, 25% – г. Печоры и 20% исследуемых Ижемского района. Данной проблемы не отметили в своих анкетах жители г. Усинска, Прилузского, Троицко-Печорского, Удорского и Усть-Вымского районов.

Как показали анкетные данные, денежный доход ниже величины прожиточного минимума (прожиточный минимум на I квартал 2008 г. составлял: в среднем по республике – 5556 руб.; по

северной зоне – 5831 руб. по южной зоне – 5414 руб.) имеют 25,2% молодых семей. Выше величины прожиточного минимума, но не более 10 тыс. руб., имеют 37,9% респондентов, от 10 до 15 тыс. руб. – 24,7%, от 15 до 20 тыс. руб. – 6,1% и свыше 20 тыс. руб. – 4,5% молодых семей. Другую сумму дохода отметили 1,6% исследуемых. Денежный доход семей в разрезе районов и городских округов представлен в табл. 2.3.3. Из нее следует, что 31% сельского населения и пятая часть городского имеют доход ниже величины прожиточного минимума. Это семьи так называемой группы риска, т.е. социально незащищенные слои населения. Семьи с душевым доходом ниже этого нормативного уровня принято относить к социально-экономической группе малообеспеченных семей.

Больше всего молодых семей, находящихся за чертой бедности, в Усть-Куломском (68%) и Сыктывдинском (45,8%) районах. В Корткеросском и Сысольском – ниже величины прожиточного минимума имеют заработок около 40% опрошенных семей. Пятая часть приходится на долю малообеспеченных семей в Княжпогостском, Койгородском и Усть-Цилемском районах.

Таблица 2.3.3

***Распределение молодых семей в зависимости
от денежного дохода в разрезе городов
и районов Республики Коми в 2008 г., %****

Уровень дохода	Города	Районы
Ниже величины прожиточного минимума	18,6	31,0
Выше величины прожиточного минимума	34,4	41,1
От 10 до 15 тыс. руб.	28,4	21,3
От 15 до 20 тыс. руб.	9,3	3,5
Свыше 20 тыс. руб.	9,3	3,1

* по данным социологического исследования автора «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» (2009 г.)

Как показали исследования, круг источников доходов молодых семей крайне ограничен: это заработная плата по месту основной работы и помощь родителей. Динамика заработной платы служит определяющим фактором движения уровня благосостояния семьи. Доходы от собственного дела, работы по совместительству у

молодых семей не превышают 10%. При таком очень низком «наборе» источников дохода в условиях экономического кризиса у молодых семей мало перспектив на улучшение своего материального благосостояния.

В соответствии с уровнем достатка выстраивается схема расходов денежных средств. На вопрос: «Какая часть дохода Вашей семьи используется на питание?» примерно половина семей (48,7%) отметили, что на питание расходуется 50% их семейного бюджета, меньше половины – 21,2% семей, 2/3 расходует каждая пятая семья (17,7%), почти весь доход тратит на питание 11,5% молодых семей. В разрезе городов и районов данная градация представлена в табл. 2.3.4.

Таблица 2.3.4

Распределение молодых семей в зависимости от удельного веса доходов на питание в разрезе городов и районов в Республике Коми в 2008 г., %*

Доля расходов на питание в бюджете семьи	Города	Районы
Меньше половины	25,1	17,3
Примерно половина	44,8	51,8
Примерно 2/3	21,3	14,2
Почти весь доход	7,7	14,7
Весь доход	1,1	2,0

* по данным социологического исследования автора «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» (2009 г.).

Из данной таблицы следует, сельские жители 51,8% своего дохода тратят на питание, городские – 44,8%. Почти весь доход расходуется на питание у каждой седьмой сельской семьи и каждой 13-й городской.

Такая структура расходов не позволяет молодой семье создать базу для саморазвития – получить образование, вторую профессию, вложить деньги в собственное дело, приобрести квартиру, личный земельный участок и т.д.

На вопрос: «Какие меры способны улучшить Ваше положение?» – 89,7% респондентов отметили повышение уровня оплаты труда, 10,8% – уменьшение налоговой нагрузки, причем на нее

указали предприниматели, 2,4% молодых семей – меры политического характера и 1,8% – участие в деятельности профсоюзов.

Молодые семьи Сыктывкара и Прилузского района дополнительно отметили необходимость сдерживания цен на продукты питания, в Воркуте и Печоре – снижение оплаты жилья и коммунальных услуг, в Усинске – улучшение жилищных условий, в Усть-Куломском районе – создание рабочих мест для мужчин и в Усть-Цильме – бесплатное образование в высших и средних учебных заведениях.

Патернализм или опора на собственные силы. Одной из качественных характеристик процесса социализации молодой семьи является отказ от иждивенческих настроений как препятствия на пути восприятия рыночных ценностей и стереотипов поведения.

Сложность нынешнего этапа заключается прежде всего в том, что молодой человек должен выбрать для себя определенную жизненную стратегию – сознательно принять новую социальную реальность или смириться с ней. В этой связи формирование ответственности за собственное благополучие представляется базисом, предвосхищающим дальнейшее развитие самосознания личности, ответственности семьи за свое будущее.

Индикатором патерналистских отношений между государством и личностью в исследовании явилось согласие респондентов с высказыванием «государство должно создавать условия, чтобы молодая семья могла решать свои проблемы». Следующая установка, характеризующая стремление решать проблемы собственными силами, обозначена согласием с суждением «в решении своих проблем вы должны опираться на собственные силы».

В целом по массиву 57,1% семей считает, что государство должно создавать условия, чтобы молодая семья могла решать свои проблемы, причем среди семей на селе (54,9%) большая доля тех, кто рассчитывает при решении материальных проблем на собственные силы, а не на государство, а в городской местности она составила 45,1%.

Какие же категории семей ориентируются больше всего на поддержку со стороны государства? Это семьи, где оба супруга – рабочие, один из супругов – безработный, супруги – студенты и безработные, а также семьи, в которых дети воспитываются одним родителем.

Таким образом, ориентация молодых семей на государство и его заботу о каждом члене общества остается высокой, что ука-

зывает на неэффективность социальной политики в сфере занятости, декларативность государственных мер поддержки материнства и детства и низкий уровень установленного прожиточного минимума.

В целом по массиву количество семей, опирающихся на собственные силы в решении своих проблем, составляет 50,4%. Особенно такая ориентация свойственна семьям, где один из супругов занимается предпринимательской деятельностью.

5% семей возложили ответственность за благополучие своей семьи как на государство, так и на собственные силы. На поддержку со стороны местных органов власти рассчитывают 20,7% молодых семей.

На вопрос: «Какими способами Вы хотите улучшить свое социально-экономическое положение и добиться поставленной цели?» – на первое место семьи поставили необходимость активно трудиться на своем рабочем месте (44,5%). Далее в ранжированном ряду идут следующие ответы: получение второй профессии и повышение квалификации – 42,9%; найти работу по совместительству – 23,2%; участвовать в бизнесе – 14,5%; экономить на всех расходах – 10,5%; занять деньги под процент, ипотечное кредитование – 9,7%; не иметь детей – 1,3%; взять детей на попечение – 0,5%; другое – 7,9%.

Управляя семейным бюджетом, каждая семья выбирает свою стратегию увеличения доходной части бюджета. Первая стратегия связана с трудовой занятостью – это вторичная занятость, карьерное продвижение, смена места работы и т.д. Вторая стратегия расходов – уменьшение расходов бюджета, их количества и содержания, что приводит к отказу от достигнутого уровня потребления и цивилизационных стандартов.

В экономическом поведении сельской семьи повсеместно преобладает стратегия выживания, при которой возникающие материальные проблемы решаются посредством жесткого режима экономии. Эта стратегия тем жестче, чем больше детей в семье. Экономия является основным способом поддержания уровня жизни в сельских семьях. Адаптация большинства сельских семей имеет ярко выраженный вынужденный характер, о чем свидетельствует мотивация вторичной занятости. Мотивом поиска дополнительной работы является тяжелое материальное положение, нехватка средств. Также выявилась высокая степень обеспокоенности будущим своей семьи.

Появление детей в семье неизбежно снижает уровень ее благосостояния. Это происходит не только за счет роста числа членов семьи, но и из-за необходимости матери оставлять работу и ухаживать за малолетним ребенком или переходить на более благоприятные условия труда. В большинстве случаев это сопровождается снижением их заработной платы. В перечне средств адаптации к новым жизненным условиям отдельными семьями было предложено «не иметь детей». В целом по массиву данную ориентацию имеют 1,3% респондентов.

Намерение отказаться от рождения детей в значительной степени выявлено в рабочих семьях, в семьях, где один супруг – рабочий, второй – служащий, в семьях служащих и в семьях, имеющих низкие доходы, в частности, в семьях безработных. В материально обеспеченных семьях такой тенденции не наблюдается. Таким образом, из-за сложного экономического положения некоторые молодые семьи отказываются иметь желанного ребенка.

Жизненные планы и ориентиры на будущее. Жизненные планы молодых семей достаточно разнообразны. В целом по массиву: 67,4% хотят добиться материального благополучия, 41,3 – решить проблему жилья, 27,9 семей желает найти дополнительные источники дохода, 18,7% – иметь детей, 16,3% – получить профессиональное образование, 10,5% – найти работу, примерно такой же процент респондентов планирует открыть собственное дело. Хотели бы уехать на жительство в другие регионы России – 11,8%, за границу – 1,6%. Таким образом, практически каждая молодая семья имеет определенную жизненную цель, которую ей придется добиваться, в основном рассчитывая на собственные силы или помощь близких.

Молодые семьи из Сысольского и Усть-Вымского районов в качестве жизненных планов на будущее выделили воспитание и обеспечение детей, возможность дать им основы нравственности, взаимоотношения, любви.

На вопрос: «Сколько детей Вы хотели бы иметь?» 62,4% отметили двоих, 18,4% – троих, одного ребенка планируют иметь 14,5% молодых семей и четырех и более – 2,6%.

Это говорит о том, что 40,7% семей, имеющих детей, хотят завести второго ребенка, 16,3% – третьего и 2,6% – желают иметь четверых и более. Причем желание иметь детей у респондентов в сельской местности выражено сильнее, чем в городах (табл. 2.3.5).

Таблица 2.3.5

**Удельный вес молодых семей, желающих иметь детей
в Республике Коми, %***

Желаемое количество детей	Города	Районы
Один	19,2	10,8
Два	62,1	65,1
Три	16,4	21,1
Четыре	2,3	3,0
Всего	100	100

* по данным социологического исследования автора «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» (2009 г.).

Препятствиями завести желанного ребенка в ранжированном ряду по массиву служат: материальное состояние (45,5%), отсутствие жилья (31,6%), ответственность за будущее детей (21,3%), здоровье (8,9%) и отсутствие работы (8,2%). При этом материальное состояние семьи мешает рождению детей 54% сельчан и 36,5 – городским жителям. Эти данные свидетельствуют о том, что в молодых семьях республики основными факторами, ограничивающими увеличение числа детей, являются низкий уровень материального положения и отсутствие жилья.

Другим фактором, препятствующим увеличению числа детей, является низкий уровень ежемесячного пособия на ребенка. В настоящее время в Республике Коми ежемесячное пособие на ребенка выплачивается в размере от 150 до 450 руб. Такое положение вещей устраивает лишь 5,8% семей. Более половины (52,4%) молодых домохозяйств желали бы получать ежемесячное пособие на ребенка в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов семьи и общим доходом членов малоимущей семьи. В первом квартале 2008 г., прожиточный минимум ребенка по республике составлял 4968 руб., а на взрослого – 5556 руб. Особо хотелось бы отметить, что среди респондентов 88,2% считают, что ежемесячное пособие на ребенка должна получать каждая семья, лишь 9,1% отметили «малообеспеченные семьи» и 3,3% – только семьи, имеющие детей с ограниченными возможностями. Большинство родителей считают, что ежемесячное пособие должно выплачиваться на ребенка и не зависеть от статуса родителей.

В своих анкетах молодые семьи указывают, что ежемесячное пособие на ребенка должно обеспечивать полноценное содержание и воспитание ребенка (г. Вуктыл), его должно хватать на оплату детского сада (г. Усинск), оно не должно быть «смешным» (г. Печора).

Ценностные ориентации молодой семьи. Общеизвестно, что ценности выступают мотивом сознательного поведения индивида. На их основе складываются социокультурные типы отношения граждан к процессам, происходящим в обществе. В ходе исследования был выявлен набор ценностей, которым молодые супруги отдают предпочтение. Это, прежде всего, базовые ценности, которые присущи всем профессиональным, образовательным и возрастным группам независимо от места проживания.

Первое место в шкале жизненных ценностей молодой семьи занимает воспитание детей (76% опрошенных), на втором – здоровье (66%), третье место по степени значимости занимает материальное благополучие (61,6%). При сравнении данных исследования в различных профессиональных группах выявлена следующая тенденция. Все три вида ценностей занимают ведущие места во всех профессиональных группах. На четвертое место в шкале ценностей респонденты поставили любовь (56,8%). Здесь очевидна взаимосвязанность ценностей «семейное счастье и любовь» и возраста опрошенных. В иерархии ценностных ориентаций молодой семьи совместный семейный отдых находится на пятом месте (34,7%), иметь интересную работу желает 33,4% опрошенных. Далее молодые люди отдают предпочтение образованию. Уважение окружающих (соседей, коллег по работе, уважение в семье, уважение друзей) отметили 32,3% респондентов. Стремление к успеху выделяет для себя в качестве ценности каждая четвертая молодая семья. К экономической независимости также стремится практически каждая четвертая семья (22,1%). Собственную карьеру хотят сделать 22,1% респондентов. На 12-м месте в ранжированном ряду стоит стремление к знаниям (15%), далее идут творчество (13,9%) и профессионализм (13,2%). Каждая шестая семья отметила предприимчивость как ценностную ориентацию. На семейный бизнес ориентируются 6,6% молодых. И последнее место в шкале ценностей заняла религия (2,4% опрошенных).

Отношение к политическим партиям и движениям. Исследование показало, что вступить в политические партии хотели бы 9,5% респондентов, а 90,5% молодых семей не планируют

принимать решений в этом направлении. Участвовать в формировании решений, принимаемых на местном и региональном уровнях, хотели бы только 5,3% супружеских пар. Участвовать в общественном контроле за исполнением законодательства – лишь 4,5% опрошенных. Активно интересуются политикой и разбираются в ней около 10% респондентов. По результатам исследования установлено, что лишь одна политическая партия в России имеет симпатию у молодежи – это «Единая Россия» (64,4%). Молодые семьи из Воркуты, Инты и Усть-Цилемского района на вопрос: «Какой политической партии Вы бы отдали свои симпатии?», ответили – «никакой» (табл. 2.3.6).

Таблица 2.3.6

Симпатии молодых семей политическим партиям и движениям в Республике Коми, %*

Политическое образование	Значение
Единая Россия	64,4
ЛДПР	10,2
Справедливая России	6,8
КПРФ	4,7
Женские движения	3,4
Экологические движения	3,4
Народная воля	0,3
Другие	6,8

* по данным социологического исследования автора «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» (2009 г.).

Было бы неправомерно объяснять данное явление только аполитичностью молодежи. Скорее, это следствие недальновидной политики политических партий, которые в своей деятельности не ориентируются на молодежь, не имеют жизнеспособных молодежных фракций и реально не защищают интересы молодого поколения. Низкая политическая активность молодежи не может не тревожить, так как она свидетельствует о пассивности гражданского общества. Привлечение молодых людей к деятельности гражданского общества обеспечивает их участие в формировании своего будущего. Участие молодежи в обсуждении и решении проблем

современной молодежной политики, выдвижение законотворческих инициатив позволяют влиять на решения, принимаемые на местном и региональном уровнях.

Распределение ролей в семье. При включении данного раздела в анкету ставилась задача выяснить:

– какой тип семьи преобладает среди молодых семей – патриархальный, матриархальный или эгалитарный;

– как распределяются семейные обязанности между супругами, кто из супругов и в какой мере распоряжается денежными средствами.

К патриархальному типу были отнесены семьи, где супруги разделяли точку зрения, что «идеальная семья – это семья, в которой муж зарабатывает деньги, а жена исключительно ведет домашнее хозяйство».

При матриархальном типе семейных отношений доминирующую роль играет женщина.

Эгалитарным (равноправным) типом семьи мы считали такую семью, где оба супруга работают и сообща занимаются домашними делами.

По итогам опроса получены следующие данные. Модель патриархальной семьи предпочли 13,7% респондентов. Наиболее популярна она в семьях предпринимателей, студентов и безработных.

К матриархальному типу (доминирующая роль женщины в семье) отнесли себя 12,3% семей.

Эгалитарный тип семьи предпочитают 74% молодых супругов. Больше всего сторонников равноправия среди рабочих семей. Таким образом, идеальной семьей в современном обществе, по мнению большинства опрошенных, является эгалитарная семья, построенная на отношениях партнерства, т.е. на подчеркивании личностных качеств и взаимопонимании.

Однако данные табл. 2.3.7 свидетельствуют скорее о традиционном, чем эгалитарном распределении обязанностей в семье.

Концепция мужских и женских ролей в семье включает роль мужа и жены в ведении семейного бюджета. Слово «бюджет» в переводе с английского языка означает роспись денежных доходов и расходов на определенный срок. Применительно к семье бюджет можно рассматривать как денежное обеспечение существования семьи, соотношение семейных доходов и расходов. Совместное ведение домашнего хозяйства подразумевает, прежде всего, наличие общего бюджета, т.е. объединенных доходов и расходов.

Таблица 2.3.7

**Распределение семейных обязанностей в молодых семьях
в Республике Коми, %***

Семейные обязанности	Всегда жена	Всегда муж	Вместе муж и жена
Покупка продуктов	30,1	3,7	66,2
Приготовление пищи	49,7	3,1	47,2
Стирка	66,5	1,5	32,0
Занятия с детьми	21,6	3,0	75,4
Уборка	50,2	0,8	49,0
Уход за больными членами семьи	25,2	4,4	70,4
Мелкий ремонт	6,8	41,0	52,2
Другие	13,0	15,0	72,0

* по данным социологического исследования автора «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» (2009 г.).

Основным и наиболее весомым компонентом совокупного дохода семьи была и остается заработная плата. Семья как автономная экономическая единица определяет характер использования своих доходов, превращения их в те или иные блага.

Опрос показал, что в 66,2% молодых семей деньгами ведают совместно муж и жена. В каждой третьей семье – это обязанность жены. В 3,2% семей денежными средствами распоряжается муж. Данная тенденция просматривается по всем категориям семей.

Рольные взаимодействия в сельской семье в аспекте ее социально-психологического, морального климата, ее прочности, малой конфликтности, степени принятия тех или иных внутрисемейных ролей рассматриваются как условие успешной жизнедеятельности, социальной комфортности как взрослых, так и детей. Женщинам в сельской местности принадлежит большая роль в решении вопросов расходования денежных средств и участие ее в этом является важным показателем экономически-хозяйственного доминирования, лидерства в сельской семье. Однако и здесь, в ряде семей, проявляется тенденция решения данного вопроса на паритетных началах.

Результаты опроса позволяют сделать вывод, что в молодых семьях постепенно «эра отца отсутствующего» (занятого работой и

реализаций собственных возможностей во внешнем мире) сменяется «эрой отца присутствующего», который разделяет с женой все заботы о семье.

Информирование молодых семей. Средства массовой информации являются сегодня важнейшей составляющей современной культуры. Практически любая социальная деятельность своим условием и средством осуществления предполагает распространение и доступность информации.

В ходе исследования выяснилось, что в информации о законодательной базе по проблемам молодой семьи нуждается 38,8% домохозяйств. Причем жители сельской местности в данном виде информации нуждаются больше (42,6%), чем жители городских округов (34,4%). Отсюда встает острая необходимость пропаганды через средства массовой информации новых законодательных актов.

На вопрос: «В помощи каких учреждений нуждается Ваша семья?» – по массиву на первое место семьи поставили медицинские учреждения (28,5% опрошенных). Выявлено, что городские жители больше нуждаются в услугах медицинских учреждений (29,5%), чем сельские (20,4%).

Далее в ранжированном ряду идут: помощь юриста (15,9%), помощь органов социальной защиты (15,6%), помощь психолога (11,6%). Здесь хочется отметить, что в помощи органов социальной защиты сельчане нуждаются больше (16,7%), чем горожане (15,3%).

Таким образом, исследование социального самочувствия молодых семей показало, что молодые семьи испытывают психологический дискомфорт. Характерными чертами их социального самочувствия являются неудовлетворенность уровнем материального положения, тревога, неуверенность в завтрашнем дне, апатия – как результат быстрых изменений в социокультурной среде, вызванных интенсивной социально-реформаторской деятельностью государства. Основными факторами стабилизации и укрепления современной молодой семьи в республике являются существенное повышение их материального обеспечения, особенно в сельской местности, обеспечение жильем, существенное увеличение размеров ежемесячных денежных детских пособий, создание рабочих мест для молодых и т.д.

Глава 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ

3.1. РАСШИРЕНИЕ СФЕРЫ СОЦИАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ В АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ РЕГИОНА

В последние годы в системе социальной защиты отдельных регионов получила развитие новая модель социальной работы с малоимущими семьями и малоимущими одиноко проживающими гражданами – оказание адресной социальной помощи на условиях заключения социального контракта (общественного договора).

Необходимость перехода на *новую модель оказания адресной социальной помощи* малоимущим слоям населения, обладающим, тем не менее, трудовым или имущественным потенциалом, осознается сегодня на всех уровнях принятия решений. Поэтому неслучайно в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» (*Распоряжение Правительства РФ № 1663-р от 17.11.2008 г.*) 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»).

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 тяжелую ситуацию (плохое материальное положение) получателя адресной социальной помощи путем активизации имущественного и трудового 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, а также выявленных потенциальных возможностей получателя помощи. В ходе реализации программы социальной адаптации осуществляется социальное сопровождение контрак-

та 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 свое материальное положение.

Первые эксперименты работы по новой системе появились в начале 2000-х гг. сразу в нескольких регионах Российской Федерации – в Республике Коми и Пермской области (с 2005 г. – Пермский край). В дальнейшем по результатам эксперимента методика получила официальное признание, что выразилось в принятии новых региональных законов по адресной социальной помощи. 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 гг. 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.

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. Результатом должно быть не временное улучшение, как это происходит в случае выплаты социальных пособий на определенный срок, а долговременный эффект выхода семьи на индивидуальные схемы защиты и самообеспечение.

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.

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)».

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 разных регионах эта технология носит различные названия: «от пособия к зарплате», «самообеспечение», «социальный контракт о взаимных обязательствах». В настоящее время данные технологии применяются 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). В четырех субъектах Федерации уже принято решение о ее внедрении – в Саратовской и Астраханской областях, Приморье и на Сахалине.

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).

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 (ПМ) 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 Республике Коми, где эта система проходит период становления.

На протяжении почти 15 лет республиканские органы власти и управления ведут активную работу по поиску и внедрению в практику передовых технологий социальной защиты населения. В 2003–

2005 г. Республика Коми участвовала в качестве пилотной территории проекта ТАСИС «Реформа системы социальной защиты в Российской Федерации». В 2005 г. Законом Республики Коми от 07.12.2005 г. № 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 регулирует Правительство 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 г. № 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 защиты населения) (далее – договор), разработке и реализации программы социальной адаптации, являющейся приложением к договору, а также оказания государственной социальной помощи в виде пособия „От пособия к зарплате“ (в ред. Постановления Правительства РК от 28.04.2006 г. № 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% средней ве-

личины прожиточного минимума или ниже 50% 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 семи 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.

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) организацию 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;

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 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 шести месяцев в течение двух лет.

В программе реализовывалась современная концепция адресной социальной помощи.

В конечном итоге участники проекта должны стать независимыми от системы социальной защиты. Получив значительный пакет помощи и услуг, они могли в течение определенного времени выйти из числа «долговременных» или «постоянных» клиентов органов социальной защиты.

В целях анализа реализации проекта «От пособия к зарплате» автором ***впервые проведены социологические исследования со стороны субъектов и объектов защиты.***

Цель *первого исследования* – установить влияние пособия на снижение уровня бедности малоимущих семей, повышение доходов участников проекта и оказание им содействия в трудоустройстве. Респондентами являются все участники проекта (получатели пособия) с 2006 по 2009 гг. включительно.

Цель *второго исследования* – выяснение того, каким образом идет реализация проекта «От пособия к зарплате», трудностей с которыми встречаются социальные работники при заключении социальных контрактов. Респондентами выступили специалисты и социальные работники, непосредственно участвовавшие в отборе семей (участников проекта), разработке и реализации договоров, а также программ индивидуальной социальной адаптации.

Выборочная совокупность составила 343 респондента.

Основой методики является специализированный метод социологического исследования: анкетный опрос.

В первом исследовании принимали участие 76 семей, включающих 299 чел., в которых воспитывается 173 ребенка.

Из 76 семей – 27 городских. В них проживает 64 ребенка. Количество детей в городских семьях распределилось следующим образом (табл. 3.1.1).

Таблица 3.1.1

Количество детей в городских семьях в Республике Коми*

Количество детей в семье	Количество семей	Общее количество детей
Один ребенок	11	11
Два ребенка	6	12
Три ребенка	4	12
Четыре ребенка	2	8
Пять детей	3	15
Шесть детей	1	6
Всего:	27	64

* по данным социологического исследования автора «От пособия к зарплате» (2010 г.)

Многодетных семей – 10. В них воспитывается 41 ребенок. Молодых семей – семь. На их иждивении восемь детей. Одиноких матерей 18, они содержат 34 ребенка. Наибольшее количество неполных семей выпало на долю Печоры (девять семей) и Сыктывкара (семь семей). Из них три многодетные семьи, одна семья воспитывает шесть детей (Печора).

В сельской местности проживает 50 семей, в них 110 детей. Количество детей в сельских семьях показано в табл. 3.1.2.

Таблица 3.1.2

Количество детей в сельских семьях в Республике Коми*

Количество детей в семье	Количество семей	Общее количество детей
Нет детей	3	-
Один ребенок	7	7
Два ребенка	24	48
Три ребенка	14	42
Четыре ребенка	2	8
Пять детей	1	5
Всего:	50	110

* по данным социологического исследования автора «От пособия к зарплате» (2010 г.)

Многодетных семей – 17. На их иждивении 55 детей. Молодых семей до 30 лет – пять, в них 10 детей. Неполных семей, проживающих в сельской местности, – девять. Из них шесть семей приходится на Сысольский район. В данных семьях 16 детей. Одна семья многодетная (Корткеросский район).

Итак, из вышеприведенных данных мы видим, что потребителями услуг социальной работы традиционно выступили семьи «группы риска»: неполные семьи, молодые и многодетные семьи. Именно они сегодня становятся одним из основных объектов социальной защиты. Аспектом, привлекающим наше внимание, является экономическая составляющая данного типа семей, так как они относятся к «малоимущим семьям» (с душевым доходом ниже величины прожиточного минимума).

В Республике Коми семья с одним родителем – одно из распространенных явлений современности. Выполнение своих функций неполной семьей имеет свою специфику, связанную с нарушением структуры семьи. Главным отличительным признаком такой семьи является отсутствие одного из родителей. Исследование показало, что основная доля неполных семей – это семьи, которые возглавляет мать, в силу этого исследователи называют эти семьи – «семьи одиноких матерей» (Римашевская, 2002, с.181). В нашем исследовании неполные семьи по доле бедных опережают все другие типы семей.

В подобном социальном положении оказались и *многодетные семьи*, в которых низкая материальная обеспеченность обусловлена численностью иждивенцев. Появление ребенка в семье, как правило, существенно снижает уровень ее жизни, а наличие трех и более детей делает семью в подавляющем числе случаев бедной. При этом многодетные семьи, особенно неполные семьи с тремя и более детьми, отличаются максимальными риском и степенью бедности. В силу более высокой иждивенческой нагрузки и меньшего относительного числа занятых членов семьи они выделяются по сравнению с другими категориями семей по всем социально-экономическим показателям уровня и качества жизни.

Значительную часть исследуемых семей составили *молодые семьи*, где также наблюдается низкий уровень и структура доходов.

Основными причинами бедности исследуемых семей являются относительно низкая конкурентоспособность трудоспособных членов таких семей на рынке труда. Это обусловлено занятостью в воспитании детей, низкой привлекательностью для работодателей

принятия на работу граждан с высокой иждивенческой нагрузкой и существенными семейными обязанностями, а также низким уровнем социальной помощи, оказываемой государственными и муниципальными органами социальной защиты.

Ответы респондентов на вопрос: «Где вы трудитесь?» отражены в табл. 3.1.3.

Таблица 3.1.3

**Распределение членов семей по месту работы
в Республике Коми***

Место работы	Супруг (город/село)	Супруга (город/село)	Дети (город/село)
На производстве	3/12	5/10	0/1
В бюджетной сфере	3/3	5/4	0/3
Учатся в вузе	0	0	1/6
Зарегистрированы в службе занятости в качестве безработного	2/5	6/7	0/1
Другое	1/17	8/21	5/3
Итого:	46	66	65

* по данным социологического исследования автора «От пособия к зарплате» (2010 г.)

Из 126 взрослых 14 чел. не дали ответа. На производстве работают 26,7% всех опрошенных. Однако в сельской местности работа на производстве более выражена (19,6%). В бюджетной сфере заняты 8% сельчан и 5,3 – городских жителей. Зарегистрированы в службе занятости в качестве безработных около 1/5 всех респондентов (17,8%). Из них в городе 6,2% и в сельской местности 11,6. Эти данные говорят о том, что у сельских жителей меньше сфер приложения своего труда. «Другое» ответили 47 чел. или 41,9%. Из них 25,9% приходится на представителей сельского населения. Данные факты могут говорить о возможно скрытой занятости в городских округах и о развитии подсобного и фермерского хозяйств в сельских.

На вопрос: «Каким образом Вы узнали о проекте «От пособия к зарплате»? ответили 81 респондент. Из них 60 семей узнали о проекте в органах социальной защиты (74%). Далее в ранжированном ряду идут:

- из газеты, радио, передачи на телевидение – восемь семей;
- от знакомых и соседей – три семьи;
- из рекламного объявления – две;
- другое – девять.

Вышеприведенные данные говорят о том, что органы социальной защиты в должной мере обеспечивают информированность семей о правах на государственную поддержку всех ее членов в сферах труда, здравоохранения, образования, социального обеспечения и социального обслуживания.

Что побудило участников проекта обратиться в органы социальной защиты?

Здесь на первое место вышла потребность в трудоустройстве – 35,7%, в материальной помощи – 30,2%, в увеличении доходов – 19,8%. Желание узнать о проекте выразило 18 семей. Возникла необходимость в получении образования у 13 респондентов. Жилищная проблема волновала пять семей. Необходимость в консультации специалиста выразили четыре семьи. По медицинским показаниям в органы социальной защиты обратилась одна семья.

Отсюда из перечисленных проблем наивысший приоритет у участников проекта имела потребность в трудоустройстве, особенно это выражено у жителей сельской местности (10,3%). На второе место по массиву вышла потребность в увеличении доходов и далее потребность в материальной помощи. Три городские семьи наивысшим приоритетом для себя считают получение образования. Есть семьи желающие отработать северный стаж.

В ходе исследования выяснилось, что основная масса участников проекта заключила договор о взаимных обязательствах сроком на три месяца. На один месяц – четыре семьи. Шесть семей участвовало в проекте восемь месяцев, год – 18 семей. Продлевали договор 11 семей.

В табл. 3.1.4 отражены проблемы, которые благодаря проекту удалось решить его участникам.

Здесь на первое место участники проекта поставили организацию индивидуальной трудовой деятельности, далее идут оказание содействия в трудоустройстве и повышение дохода. Многие респонденты получили образование и повысили свою квалификацию, завели личное подсобное хозяйство и погасили задолженность по оплате ЖКУ. Значительная часть семей отметила, что у них улучшилось материальное положение.

Таблица 3.1.4

**Результаты, достигнутые благодаря проекту
«От пособия к зарплате» в Республике Коми***

Проблемы семей, которые удалось решить	Всего	Город	Село
Организовали индивидуальную трудовую деятельность	31	7	24
Оказано содействие в трудоустройстве	23	6	17
Повысился доход	20	7	13
Получили образование, повысили квалификацию	16	14	2
Завели личное подсобное хозяйство	13	0	13
Погасили задолженность по оплате ЖКУ	13	10	3
Снизился уровень бедности	12	3	9
Оказана юридическая помощь	4	2	2
Оказана медицинская помощь	3	0	3
Решили жилищную проблему	3	2	1
Оказана психологическая помощь	2	2	0

* по данным социологического исследования автора «От пособия к зарплате» (2010 г.).

В графе «другое» городские жители отметили, что им удалось устроить ребенка в садик, купить лекарства для ребенка, купить вещи для детей. Сельские жители смогли приобрести себе материал и инструменты для ремонта трактора, покупки теплицы, сельхозинвентаря, построить овощехранилище.

На вопрос: «На что, в большей степени, вы стали расходовать дополнительные средства от реализации пособия „От пособия к зарплате“, поступающие в ваш семейный бюджет?», большинство семей (23,5%) ответили «на приобретение оборудования, необходимого для трудовой деятельности». Далее в ранжированном ряду выступили:

- расходы по обязательным платежам и сборам (15,2%);
- на продукты питания (13,6%);
- на непродовольственные товары и услуги (7,6%).

В графе «другое» – городскими жителями были выделены: оплата обучения; верхняя одежда ребенку; долги ЖКХ, приобретение стройматериала. Сельские жители потратили дополнительные

средства на приобретение скота, медицинскую помощь, лекарства и наем жилого помещения.

Из 76 семей, участвовавших в проекте, оказанной помощью удовлетворены 37 семей, частично удовлетворены 33 семьи и шесть – остались неудовлетворенными.

Удовлетворенность системой социальной защиты показывает отношение граждан к концепции, принципам, механизмам, результатам мероприятий, направленных на обеспечение граждан достойными условиями жизни. Оценка удовлетворенности системой социальной защиты – это в некотором смысле определение соответствия ожиданий граждан фактической заботе о них государства и его представителей. Вышеприведенные статистические данные показывают, что почти половина респондентов полностью удовлетворена результатами проекта.

На вопрос: «Что, по Вашему мнению, Вам не удалось получить от реализации проекта?» городскими жителями были даны следующие ответы: «Все, что задумал, но нет достаточно опыта для полноценной деятельности в ЧП», «Согласно программе адаптации удалось все, не удалось устроиться на высокооплачиваемую работу (нет образования)», «Обучение не удалось приложить к трудовой деятельности», «Снизить уровень бедности, но это дело времени», «Главное, что был дан толчок в виде помощи, хотя этого хватило только на приобретение ноутбука, но я и этому рада», «Хорошей практики», «Трудоустроиться по новой профессии», «Все устроило», «Не удалось организовать индивидуальную трудовую деятельность», «Не удалось устроиться на высокооплачиваемую работу», «Трудоустроиться на постоянную работу», «Полного удовлетворения от открытия ИТД», «Не удалось переучиться и приобрести новую профессию», «Постоянного дохода», «Стабильности и роста, законы меняются, растут налоги и цены».

Жители сельской местности ответили: «Все удалось», «Не удалось почувствовать защищенности», «Все получилось», «Было мало платежеспособных клиентов», «Хотелось бы увеличить количество голов скота», «Не удалось продолжить участие в проекте, так как повысились налоги», «Большие налоги, проценты по ссуде», «Недостаток финансирования», «Не удалось получить от реализации проекта ощутимого материального дохода», «Иногда оплата налогов превышала доходы от проекта», «Начинал, но не додали денег», «Не удалось приобрести технику в связи с недостатком средств», «Не было доходов», «Практически ничего не удалось»,

«Мне удалось все получить, не жалуясь ни на что», «До конца решить вопросы с рабочим помещением», «Непредвиденные обстоятельства», «Быстро найти высокооплачиваемую работу», «Технику для работы», «Достигнуто было все», «Денежных доходов не было», «Более длительной материальной помощи», «Время покажет, нужно год, чтобы был результат от КФХ».

В табл. 3.1.5 отражено, что помешало участникам проекта достичь желаемого результата.

Таблица 3.1.5

Препятствия в реализации проекта «От пособия к зарплате» в Республике Коми*

Что помешало достичь желаемого результата	Количество семей
Низкий размер пособия	25
Невозможность получить мгновенного результата	18
Не хватает знаний и опыта	14
Маленький срок назначения пособия	12
Неумение вести документацию, отчетность	12
Отсутствие потенциальных рабочих мест	9
Жесткие условия договора	7
Плохое состояние здоровья	6
Отсутствие дорог в период сезонной распутицы	6
Проживание в отдаленной от райцентра местности	5
Неприемлемый режим работы	3
Отсутствие мест в детских дошкольных учреждениях	1
Плохие привычки (лень)	1

**по данным социологического исследования автора «От пособия к зарплате» (2010 г.)*

Здесь на первое место семьи поставили низкий размер пособия. Невозможность получить мгновенного результата напрямую связана с маленьким сроком назначения пособия. Большинству респондентов не хватает знаний и опыта работы, а также неумение вести документацию и отчетность. Многие семьи жалуется на жесткие условия договора. Жителей сельской местности волнует

отсутствие дорог в период сезонной распутицы, проживание в отдаленной от райцентра местности и отсутствие потенциальных рабочих мест. Семьи одиноких матерей беспокоит отсутствие мест в детских дошкольных учреждениях.

В графе «другое» были даны следующие ответы: «Местность, в которой я проживаю, малонаселенная, следовательно, и доходы не значительные. Заказы получаю в основном перед праздниками», «Нет основного рынка сбыта, мало заказов», «Бумажная волокита», «Нехватка средств», «Жесткие условия договора», «Рождение ребенка», «Возрастной барьер», «Социальные условия», «Налоги», «Не хватило средств».

На вопрос: «Кто, по Вашему мнению, виноват в том, что Вам не удалось получить желаемого результата от проекта?» 25% семей отметили: «органы законодательной власти» и столько же семей не рассчитали собственные силы. Органы занятости обвинили 5,3% семей, а органы социальных служб и влияние близких и родственников по 4% соответственно.

В данной ситуации налицо вышли как объективные, так и субъективные причины.

В графе «другое» были даны следующие ответы: «Нужно пересмотреть закон», «Во всех своих проблемах, кроме тебя никто не виноват», «Сами виноваты», «Не было местной прописки», «Маленький ребенок, часто болеет», «Не проработанный закон».

На какой срок, по Вашему мнению, должен заключаться договор, семь семей ответили: «на три месяца». 10 городских и 13 сельских семей считают, что срок заключения договора должен составлять 12 месяцев. Остальные респонденты ответили: «не менее шесть месяцев».

В программу социальной адаптации участники проекта просят внести следующие виды услуг: бесплатное образование, профориентацию, консультации специалистов (юриста, психолога), обучение ведению бизнеса, помощь в оформлении документов, организацию летнего отдыха дошкольников. Есть просьбы не лишать участников выплаты пособия, дать больше времени для адаптации, сумму выплат увеличить до 100 тыс. руб., а также отменить налоги и процентные ставки за услуги банка для малого бизнеса, обслуживающего сельские районы.

Что же больше всего понравилось в проекте респондентам (табл. 3.1.6)?

Таблица 3.1.6

**Оценка результативности проекта «От пособия к зарплате»
в Республике Коми***

Что понравилось в проекте	Всего	Город	Село
Почувствовали заботу государства о семье	25	13	12
Стали чувствовать себя более уверенно	25	13	12
Повысился уровень доходов	22	8	14
Появились новые возможности	20	12	8
Устроились на работу	20	8	12
Появилась уверенность в завтрашнем дне	17	6	11
Стали чувствовать себя «нужными»	15	4	11
Повысился уровень самооценки	15	6	9
Расширился круг знакомств	14	5	9
Наладились отношения в семье	6	1	5
Другое	6	1	5

* по данным социологического исследования автора «От пособия к зарплате» (2010 г.).

Большинство семей отметили, что почувствовали заботу государства о семье (32,9%). Столько же семей стали чувствовать себя более уверенно. Повысился уровень доходов у 28,9% семей. У 20 семей (26,3%) появились новые возможности. Столько же семей отметили, что устроились на работу. Семнадцать семей (22,4%) указали, что у них появилась уверенность в завтрашнем дне. Далее в ранжированном ряду идут:

- повысился уровень самооценки (19,7%);
- стали чувствовать себя «нужными» (19,7%);
- расширился круг знакомств (18,4%);
- наладились отношения в семье (7,9%).

На вопрос: «**Чувствуете ли Вы, что Ваша семья защищена?**» голоса разделились поровну. 32 семьи (42,1%) ответили «да» и столько же семей «нет». Остальные семьи не дали ответа (15,8%).

Хочется отметить, что «защищенность» респонденты определили как объективный и как субъективный показатель. Если первый носит совокупность закрепленных в обществе прав, свобод и

гарантий, обеспечивающих членам общества определенный уровень жизни, то второй определяет состояние их жизнедеятельности, положение дел по их защите, наличие условий для их нормального существования, удовлетворения потребностей. В рамках настоящего исследования под социальной защищенностью нами понимается степень гарантированности, обеспеченности равного доступа граждан к определенному минимуму социальных благ. В такой редакции социальная защищенность показывает и эффективность мер по социальной защите. Многие исследователи подчеркивают, что социальная защищенность есть показатель (критерий) эффективности функционирования системы социальной защиты. Эти параметры и определили ответы участников проекта на следующий вопрос:

«Какие меры социальной защиты больше всего необходимы Вам и Вашей семье?» городскими жителями были даны следующие ответы (в хронологическом порядке): субсидия, оплата ЖКХ, ежемесячное пособие на детей и субсидия, пособие на детей, денежные, оздоровительный лагерь детям на лето, так как сама я их не в состоянии отправить, социально-педагогические, подобные проекты, бесплатный проезд для многодетных семей на транспорте, льготные билеты в музеи, театры, большой объем пособий, трудовой стаж для многодетной мамы, субсидии, детское пособие, материальная поддержка, пособие на детей, льготы в садик, субсидия, субсидия на ЖКХ, льготы в детский сад, повышенную стипендию, как многодетной маме, детям в училище, субсидия, льготы в детский сад, субсидии на жилье и детские пособия, субсидии на жилье, детское пособие, жилищные субсидии, субсидия на жилье, больше уделять внимания многодетным семьям, субсидия на жилье, жилищные субсидии, жилищные субсидии, детские пособия, субсидия, пособие детям, детские пособия, субсидия на оплату коммунальных услуг, получения статуса малоимущей семьи.

Жители сельской местности выразили необходимость в трудоустройстве всех членов семьи и в хорошем психологе. Им нужны: материальная поддержка, бесплатное питание детей в школе, отсрочка налогов, помощь в субсидировании запланированных затрат, материальная помощь, «Хотя бы получить компенсацию и бесплатное питание детям, положенные нам государством», иметь постоянную работу, поддержка и понимание, работа с семьей, натуральная помощь в виде бесплатного питания учащихся в школе, финансовая поддержка, рабочие места для молодежи (особенно для молодых специалистов по окончании учебных заведений), решение

жилищного вопроса, увеличение детского пособия. «Это же смешно, в нынешнее время около 300 руб. Я уже не говорю о росте цен на продукты питания, но детей нужно одеть и обуть». Компенсация детская, субсидия на дрова, свет, газ, поддержка, материальная помощь на приобретение медикаментов, материальная помощь, изменить условия договора. «Для КФХ-ва нужна спокойная работа, а у нас больше времени уходит на разборку с налоговыми органами и бумагами. Работаем, не считаясь со временем». «При обращении оказали посильную помощь, а не отказывали», «Если у меня возникают проблемы, то социальные работники с. Визинга всегда помогут мне, объяснят, подскажут, никогда еще не отказывали», «Ни в чем не отказывают», «Вам спасибо!», «Надеемся сами на себя».

Мы осуществили попытку проведения анкетного опроса о ходе реализации проекта «От пособия к зарплате» и среди работников социальных служб и экспертов.

Во втором исследовании принимали участие 44 респондента из 13 муниципальных образований (исключение составили города Вуктыл, Инта, Усинск, Княжпогостский, Троицко-Печорский, Усть-Цилемский районы, не принимавшие участие в проекте). Из них 25 специалистов из городских и 19 из сельских округов. Среди респондентов 37 специалистов по социальной работе, начальник отдела адресной помощи, заместитель начальника отдела социальных выплат, заведующий отделом социальной помощи семье и детям, заведующий пенсионным отделением, заместитель начальника отдела социальных выплат и субсидий, заместитель начальника отдела мер социальной поддержки и жилищных субсидий, библиотекарь. При их непосредственном участии было заключено 64 социальных контракта, один впоследствии, расторгнут (Сосногорск).

В своих анкетах на вопрос: **«По каким критериям Вы отбирали семьи для участия в проекте?»**, большинство специалистов указали на критерии, определенные в Постановлении Правительства РК от 31.12.2004г. № 281. Далее были отмечены: доход семьи; желание семьи участвовать в проекте; стремление выйти из бедности; наличие задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг; положительное отношение к новому; стремление к обучению; к новым возможностям; целеустремленность; благонадежность семьи; заинтересованность членов семьи; образование и специальность.

Специалисты сельских районов называли такие качества, как инициативность, трудолюбие, ответственность, а также наличие

техники, личного подсобного хозяйства, хозяйственных построек, способность семьи реализовать свою продукцию.

На вопрос: «С какими трудностями Вам пришлось столкнуться при отборе семей?», специалисты по социальной работе зафиксировали, что многие семьи не могли участвовать в проекте, так как по его условиям, среднедушевой денежный доход малоимущей семьи должен быть равен средней величине прожиточного минимума или ниже 50% средней величины прожиточного минимума. Почти 85% респондентов отметили, что существовали жесткие критерии отбора семей. Малоимущие семьи, прошедшие отбор, не выражали желания участвовать в проекте, так как в основной массе это неблагополучные семьи, злоупотребляющие спиртными напитками. Далее, в ранжированном ряду (80%) респондентов указывают на иждивенческое настроение малоимущих семей, нежелание работать, связывать себя контрактом (договором), нести солидарную ответственность и обязательства, а также нежелание что-либо менять в своей жизни.

Специалисты сельских районов особо указали на низкий размер пособия и дифференциацию размера пособия от количества членов семьи. Они выделили отсутствие условий для реализации договора у участников проекта: проживание семей в удаленных от города населенных пунктах; отсутствие профессиональных навыков; бесперспективность организации личного (индивидуального) предпринимательства, ввиду отсутствия рынка сбыта товаров и услуг; нежелание и опасение потенциальных участников проекта зарегистрировать предпринимательскую деятельность; малограмотность семей в плане ведения финансовых документов; опасение семей остаться без выгоды из-за большого налогообложения. Участвовать в проекте отказывались также матери, имеющие детей старше 1,5 лет и не получившие место в детском дошкольном учреждении. Респонденты сообщают, что большинство сельских семей – одинокие мамы с маленькими детьми.

Вместе с тем, специалистами отмечено, что малоимущие семьи в сельских районах желают участвовать в проекте ради развития личного подсобного хозяйства, однако недостаточный размер пособия не позволяет им это осуществить, так как семьи состоят из одного, двух человек.

На вопрос: «С какими трудностями Вам пришлось столкнуться при заключении договоров и разработке программ социальной адаптации?», практически всеми специалистами выде-

лены трудности в организации взаимодействия с различными ведомствами, бумажная волокита, которая занимает много времени и недоверие участников проекта к государству. Далее были отмечены: ограниченные возможности социальной адаптации вследствие небольшого размера пособия; сложности в работе с гражданами, имеющими высшее образование; плохое состояние здоровья у потенциальных участников проекта.

Социальными работниками были высказаны и субъективные трудности, такие как: недостаточность опыта по реализации проекта и разработке программ социальной адаптации; неимение четких инструкций по разработке программ социальной реабилитации; неуверенность в том, смогут ли участники проекта выполнить условия договора и программы социальной адаптации.

Особо респондентами высказаны претензии на то, что в проекте не оговорена схема контроля и разделения ответственности за выполнение программных мероприятий, что вызывало беспокойство и трудности в работе.

На вопрос: **«Сколько семей отказалось участвовать в проекте?»** все, без исключения, специалисты ответили: – «Много, очень много». В Сосногорске – 32 семьи, в Сыктывкаре – 22, в Воркуте – 20 семей, в Удорском районе – 18, в Печоре – «не сосчитать», в Сысольском районе – «учет не велся, но много, хотя семьи и отвечали всем условиям проекта».

При составлении программы индивидуальной социальной адаптации социальные работники руководствовались желанием и возможностью семьи изменить жизненную ситуацию. Они исходили: из целей, поставленных участниками проекта к решению задач и из их мотивации; умением составления бизнес-плана самим участником проекта; умением правильно распоряжаться денежными средствами; желанием заявителя повысить квалификацию; погасить долги по квартплате; индивидуальными особенностями (качествами) человека (трудоспособность, жизненный уровень, социальный статус).

Респонденты отметили, что программы составляли в управлении, на основании бизнес-планов, исходя из проблем семьи и согласно решению комиссии (Корткеросский район), а также предложениями комиссии (Удорский район). Желанием помочь малоимущей семье научиться самостоятельно зарабатывать, руководствовались специалисты из Печоры. Учитывались и реальные воз-

возможности по поддержке семей со стороны заинтересованных учреждений, ведомств, организаций и т.д.

На вопрос: «**По каким основаниям в Вашей практике были прекращены выплаты пособия?»**», по региону были отмечены три семьи: невыполнение программы (Воркута); по результатам участия не выполнен основной пункт договора – трудоустройство (Сыктывкар); отказ от участия в проекте (Сосногорск).

Повторное (по истечении двух лет) **обращение граждан, выполнивших условия предыдущего договора, для участия в проекте** наблюдалось только в Удорском районе (одна семья).

В ходе реализации проекта имели место и случаи негативного отношения его участников. На первое место в ранжированном ряду вышло негативное отношение семей к контролю со стороны социальных служб за расходованием пособия, к обследованиям жилищных условий, к доскональной отчетности. Особо это отметили специалисты Печоры и Койгородского района. Не устраивает размер пособия семьи из Сыктывкара (в частности для организации своего бизнеса). В данном муниципальном образовании в основном жалобы на службы, занимающиеся переподготовкой кадров: не вовремя выданы диплом, лицензия, несвоевременно начались курсы.

Жалобы по поводу краткосрочного действия договора в рамках проекта, а также недовольства по поводу несвоевременного выполнения обязательств заинтересованными учреждениями и ведомствами отметили респонденты Сысольского района. Участники проекта сетуют на то, что получать достаточное пособие могут только семьи, состоящие из четырех – пяти человек. Они предпочитают получать пособие в Центре занятости населения, где не требуется отчетности за расходованием средств, а сумма пособия составляет 58 тыс. руб. (Печора).

На вопрос: «**Какую оценку Вы лично могли бы дать реализации проекта «От пособия к зарплате?»**», – удовлетворительную дали все без исключения специалисты Сыктывкара, Воркуты, Сосногорска, Койгородского, Удорского и Усть-Вымского районов. Неудовлетворительную оценку проекту высказали все без исключения социальные работники Ухты и респонденты Сыктывдинского района. Они считают, что для его реализации необходимо: очень тесное взаимодействие многих органов и учреждений, у которых имеется своя законодательная и правовая база, иногда препятствующая достижению поставленных целей; нет подготов-

ленных специалистов (психологов, юристов, экономистов), которые могли бы видеть перспективы семьи и сопровождать семью к намеченной цели. На хорошо и удовлетворительно разделились мнения респондентов из Ижмы, Корткеросского и Сысольского районов. Практически все работники социальной службы Печоры дали проекту хорошую оценку, один специалист ответил, что он нуждается в доработке и один затруднился дать ответ. Выказала мнение: «Пока не могу оценить» респондент из Усть-Куломского района. Лишь один социальный работник дал проекту отличную оценку (Сысольский район). Таким образом, ответы респондентов распределились следующим образом (табл. 3.1.7). Все без исключения специалисты городов Печора, Сосногорск, Ижемского, Койгородского, Корткеросского, Удорского, Усть-Вымского и Усть-Куломского районов считают, что данный проект нужен малоимущим гражданам. Социальные работники городов Ухта и Вор-

Таблица 3.1.7

Оценка результативности проекта «От пособия к зарплате» в Республике Коми*

Оценка	Количество респондентов	В %
Отлично	1	2,3
Хорошо	10	22,7
Удовлетворительно	23	52,3
Неудовлетворительно	4	9,1
Затрудняюсь ответить	3	6,8
Не дали ответа	3	6,8
Итого:	44	100

* по данным социологического исследования автора «От пособия к зарплате» (2010 г.).

кута – полностью отвергают проект. Разделились мнения респондентов Сысольского района. «Нет», – сказали 50% работников социальной сферы, «... т.к. альтернативой выступила поддержка по программе самозанятости, осуществляемая Центром занятости населения, где сумма пособия выше, а отчетности и обязательств никаких». Специалисты из Сыктывкара и Сосногорска считают, что если продолжать реализацию проекта, то необходимо пересмотреть усло-

вия участия в нем малоимущих семей и что проект должен быть направлен на семьи, проживающие в сельской местности.

В целом, по массиву 61,4% высказались за проект, против – 31,8% и пересмотреть условия проекта предложили 6,8% респондентов.

Что же предлагают специалисты служб социальной защиты по совершенствованию реализации проекта «От пособия к зарплате»? Практически все они считают, что надо пересмотреть условия участия малоимущей семьи в проекте. В первую очередь, это касается порогового уровня среднедушевого дохода семьи, дающего право на участие в проекте. Специалисты предлагают: дать возможность всем гражданам, имеющим статус «малоимущая семья», принять участие в проекте; расширить целевой характер пособия; увеличить срок действия договора от 6 месяцев до 1 года; увеличить размер пособия, чтобы семья была заинтересована в нем; повысить ответственность участников проекта, а также упростить отчетность и уменьшить бумажную работу.

Отменить проект в целях экономии бюджетных средств советуют социальные работники г. Ухта. Они предлагают подготовить законодательную базу для реализации проекта с учетом взаимодействия всех заинтересованных ведомств: с Центром занятости населения, органами образования, здравоохранения, налоговой и жилищно-коммунальной службами.

Учебы, семинары, практикумы для участников проекта, с целью обмена опытом по организации своей трудовой деятельности и выхода семьи из трудной жизненной ситуации предлагают проводить социальные работники из Сыктывкара.

Со многими трудностями при реализации проекта столкнулись и сами специалисты социальных служб. Они считают, что органы социальной защиты всех муниципальных образований, работающих по реализации проекта, должны обмениваться опытом. Подготовка специалистов должна быть начата задолго до момента непосредственной реализации проекта, где можно ознакомиться с законодательством, с порядком реализации программы, формами документов (договором, личным делом) и т.д. На семинары необходимо приглашать специалистов территориальных органов государственных служб, участвующих в реабилитационных мероприятиях.

«Проект реален и осуществим только при параллельном участии семей как в проекте, так и через другие социальные программы», считают работники Сысольского района.

Возложить больше ответственности на муниципальные органы по реализации проекта требуют специалисты Сосногорска.

Итак, по результатам реализации проекта сформулированы следующие **выводы и предложения**.

1. В ходе исследования выявлено, что политика активации безработных оказалась более эффективной в тех муниципальных образованиях, где уровень занятости высок, и менее эффективной в районах, где мало вакантных рабочих мест.

2. К числу предпосылок вхождения малоимущего населения в систему социальных контрактов относится готовность к трудоустройству. Поэтому важно исследовать характеристики данной категории населения, с точки зрения повышения и реализации их экономической активности. Прежде всего, это касается той его части, которая не принадлежит к активным слоям.

Согласно условиям реализации программы доход ее участников не должен превышать 50%-ный пороговый уровень от прожиточного. В зависимости от социально-экономического потенциала данные типы семей практически находятся на грани биологического выживания. Социальный статус таких семей определяется как неблагополучные и асоциальные семьи. Отсюда характер помощи, формы и методы работы очень индивидуальны и требуют приложения времени, сил и средств. Работа с данными типам семей больше предусматривает постановки *перспективных целей*, т. е. отстраненных во времени, требующих для своего решения не только оптимальных средств, но и определенного промежутка времени. Многие социальные проблемы невозможно решить быстро, за какой-то конкретный промежуток времени (3,6 месяцев), так как они имеют комплексный, затяжной и в ряде случаев объективный характер.

Установка на работу, несмотря на потребность в повышении уровня жизни, у данной категории граждан определяется как пассивная.

3. В целом, как показало исследование, малоимущие граждане в составе рассмотренных категорий имеют ряд особенностей, из-за которых их перевод в экономически активные слои и реализация трудового потенциала требуют определенных усилий. Прежде всего, это невысокий потенциал профессионального образования, ограничивающий выбор вариантов возможного трудоустройства и отсутствие трудового опыта, что понижает шансы на хорошо оплачиваемую работу. Далее это недостаточная готовность к труду

в общественном хозяйстве и наличие малолетних детей. Существуют семьи, в которых безработные члены семьи не планируют трудоустройства. Здесь бедность является следствием экономической неактивности трудоспособных членов малоимущих семей. Следовательно, *технологии работы с потенциальными участниками социального контракта* будут отличаться от методов деятельности служб занятости, клиенты которых самостоятельно ищут работу.

Отсюда мы выделили три группы участников проекта: не имеющие специальности и трудового опыта, прекратившие поиск работы ввиду его безуспешности; занятые в домашнем хозяйстве и воспитанием детей; не желающие работать.

Исходя из различий между рассматриваемыми группами, вытекает необходимость *новых методических подходов* к восстановлению их экономической и трудовой активности.

Общим для трех групп является этап, предшествующий трудоустройству и включающий психологическую подготовку, профориентацию и социальную адаптацию. Для первой группы, слабо подготовленной в профессиональном плане, необходимы профессиональная подготовка и переквалификация по востребованным рынком труда профессиям. 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. Повышение экономической активности женщин, воспитывающих детей, возможно только при условии содействия устройству детей в дошкольные учреждения и на режим продленного дня в школе. Для третьей группы – общественные работы, противодействующие утрате трудовой активности и социальному иждивению.

4. В муниципальных образованиях, где наблюдается дефицит рынка труда, требуется шире создавать условия для индивидуальных схем защиты и самозанятости. Открытие собственного дела предпочтительнее в сфере услуг, особенно в обслуживании местного населения, где меньше зависимость от крупного и среднего бизнеса, ниже материальные издержки и выше связь с потребностями жителей данной территории. Здесь, как показала практика, существует острая необходимость обучения основам бизнеса, бухгалтерского учета и отчетности, выделения стартовых финансовых ресурсов.

5. Исследование показало, что для сопровождения контрактов социальной адаптации специалистам по социальной работе не хватает базовых знаний в психологии, педагогике, экономике и законодательстве. Это обусловлено с процессами трудоустройства членов малоимущих семей, условиями регистрации индивидуальной трудовой деятельности, фермерских и крестьянских хозяйств, малого предпринимательства и личного подсобного хозяйства. Отсюда встает острая проблема кадрового обеспечения.

6. Выявлено, что проект «От пособия к зарплате» показал свою экономическую, институциональную и социальную эффективность.

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.

В ходе реализации проекта «От пособия к зарплате» удалось вовлечь в сферу трудовой деятельности длительно неработающих трудоспособных граждан, создать условия для использования имеющегося трудового потенциала семей и самостоятельного преодоления ими состояния бедности.

Проект «От пособия к зарплате» продемонстрировал свою результативность и экономическую эффективность: с 2006 по 2010 гг. в проекте «От пособия к зарплате» приняли участие 117 семей, из них увеличили свой среднедушевой доход выше величины прожиточного минимума, установленной в Республике Коми, т. е. преодолели порог бедности, 56 семей. Реализация данного проекта явилась одним из эффективных методов борьбы с бедностью. Она способствовала сокращению социального иждивенчества, так как ее участники переходили из отряда получателей социальной помощи в отряд налогоплательщиков. Экономический эффект от проекта составил свыше 11 млн. руб. (219%), использование которых может способствовать дальнейшему выведению из состояния бедности других семей с неработающими членами трудоспособного возраста, еще не включившихся в адресную социальную программу (табл. 3.1.8).

Таблица 3.1.8

**Оценка экономической эффективности проекта
"От пособия к зарплате" в Республике Коми за 2006–2010 гг.***

ПОКАЗАТЕЛИ	Значение, млн. руб.
Участвовало семей / человек, всего	117 / 448
Изменили статус благодаря проекту семей / человек, всего	56 / 209
ЗАТРАТЫ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРОЕКТА	3,6
ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ЭФФЕКТ ОТ ПРОЕКТА, ВСЕГО	11,4
В том числе	
Экономия на социальных пособиях	9,9
В том числе	
- Пособие по нуждаемости	8,9
- Жилищные субсидии	0,1
- Ежемесячные детские пособия	0,5
- Питание детей в школе	0,5
Дополнительные доходы бюджетной системы	1,5
В том числе	
- Налог на доходы физических лиц	0,7
- Взносы в Пенсионный фонд	0,8
Итоговый экономический эффект, %	219%

**рассчитано по данным Агентства Республики Коми по социальному развитию*

Кроме этого участники проекта вышли из получателей социальных пособий, ежемесячных пособий на детей, пособий по оплате ЖКХ и перестали получать социальную поддержку в виде бесплатного питания детей в школе.

Институциональные преимущества заключаются в развитии эффективного межведомственного взаимодействия служб социальной защиты. Это объединение усилий и координация действий органов государственной власти, местного самоуправления, заинтересованных учреждений, ведомств, организаций, общественных объединений в реализации мер социальной поддержки незащищенных слоев населения. Существенно сократились барьеры для взаимодействия этих социальных ведомств. Программы социальной адаптации трудоспособных граждан, действующие на основе социального контракта, явились именно тем инструментом, который явился средством их эффективного взаимодействия.

Социальный эффект от внедрения проекта «От пособия к зарплате» выразился в содействии и реализации трудового потенциала незанятых или занятых неполный рабочий день малоимущих граждан, связан с повышением качества человеческого капитала. Методы социальной адаптации (реабилитации) способствовали получению новых профессиональных навыков, переобучению и включению участников проекта в активный поиск работы.

Вместе с тем, в ходе реализации проекта были выделены трудности различного характера. Это:

– трудности субъективного характера – низкий образовательный уровень, неактивная жизненная позиция, отсутствие желания получить образование, изменить ситуацию в своей жизни, боязнь не справиться с ведением документации, отчетности, неуверенность в собственных силах, нежелание вступать в договорные обязательства – у потенциальных участников проекта;

– трудности объективного характера – неорганизованность малолетних детей по причине отсутствия мест в детских дошкольных учреждениях, проживание в отдаленных населенных пунктах от райцентра, что препятствует решению организационных вопросов, отсутствие потенциальных рабочих мест и др.

Кроме сложностей со стороны малоимущих граждан, имеются трудности со стороны органов социальной защиты. Работа требует значительных усилий, временных затрат, знания психологических и экономических вопросов, значительной организационной работы.

3.2. УПРАВЛЕНИЕ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩЬЮ ПОСРЕДСТВОМ МЕХАНИЗМА РЕЖИМА «ОДНОГО ОКНА»

В целях усиления адресной социальной помощи населению необходимо широкое использование в республике механизмов управления в режиме «одного окна» для учета и создания полного регистра граждан, нуждающихся в государственной социальной помощи. Данный механизм упорядочивает весь процесс принятия решений по предоставлению государственной социальной помощи и тем самым обеспечивает ее доступность и качество.

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, а потому в региональных нормативных актах наблюдается различное его толкование. Между тем, данное понятие –

одно из ключевых критериев для выявления потенциальных получателей социальной помощи.

В трактовках одних, «трудная жизненная ситуация – ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина в связи с малообеспеченностью, неспособностью к самообслуживанию, болезнью, иной ситуацией, которую он не может преодолеть самостоятельно». Другие, под трудной жизненной ситуацией подразумевают «чрезвычайные обстоятельства, повлекшие за собой значительный материальный ущерб гражданину (семье) в результате опасного природного явления, пожара, стихийного или иного бедствия». Третьи, ситуацию объективно нарушающую 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.

В Ленинградской области к лицам, попавшим в трудную, экстремальную жизненную ситуацию, отнесены: погорельцы; беженцы; безработные; бездомные; продолжительная болезнь членов семьи; неполные и многодетные семьи, испытывающие трудности материально-бытового характера; подвергшиеся стихийному или экологическому бедствию и другим ситуациям, из которых они не могут выйти самостоятельно, используя все имеющиеся в их распоряжении возможности и средства.

Однако ни одно из данных условий не подходит в качестве инструмента для определения права на получение адресной социальной помощи на условиях социального контракта, который предусматривает содействие и активизацию адаптивных способностей взрослых членов малоимущей семьи для самостоятельного повышения семейного дохода и выхода из трудной жизненной ситуации.

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 гражданах из бедных семей, на усиление экономической активности которых и будут направлены социальные контракты.

В ходе исследования проекта «От пособия к зарплате» специалистами по социальной работе Республики Коми отмечено,

что 80% малообеспеченных семей с неработающими гражданами в трудоспособном возрасте имеют иждивенческое настроение, не желают работать и не ищут работу.

Внедрение механизмов реализации социальной защиты на принципах сочетания оказания помощи с повышением экономической активности за счет социального контракта неработающих трудоспособных граждан требует выявления потенциальных участников такого рода программ, количество которых во много раз превышает число клиентов служб занятости.

Для повышения эффективности государственной системы социальной защиты населения на территории республики разработан и внедрен механизм управления в режиме «одного окна». Суть данного продукта – создание наиболее полного регистра отдельных категорий граждан, нуждающихся в государственных социальных гарантиях, и на основе обращений формирование электронного банка данных *как обратившихся, так не обратившихся* категорий граждан за помощью. При определении предоставления государственных социальных гарантий отдельным категориям граждан учитывается весь объем возможных услуг, а не только по факту обращения.

Стратегической целью информатизации органов исполнительной власти Республики Коми, городских округов и сельских районов в режиме «одного окна» является качественное информационное обеспечение реализации прав граждан и их информационных потребностей на основе сервисно-ориентированных, информационно-коммуникационных технологий, формирования и использования взаимоувязанных, интегрированных информационных систем и ресурсов. Помимо этого, одной из основных целей информатизации органов социальной защиты в режиме «одного окна» является повышение эффективности оказания услуг населению и хозяйствующим организациям, обеспечение им комфортных условий доступа к услугам в режиме «одного окна» при их минимальном участии в процессе предоставления услуг, исключение административных барьеров, оптимизация межведомственного взаимодействия организаций – участников процесса в режиме «одного окна».

Правовую основу для реализации на территории Республики Коми порядка предоставления государственных социальных гарантий для отдельных категорий граждан, определил, вступивший в действие, Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.

В ходе реализации Федерального закона № 122-ФЗ для органов социальной защиты населения республики были определены основные *принципы предоставления* государственных социальных гарантий отдельным категориям граждан:

- обеспечение конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина;
- повышение материального благосостояния граждан;
- обеспечение экономической безопасности государства и приведение системы социальной защиты граждан в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой;
- реальная оценка нуждаемости населения в конкретных видах и мерах социальной поддержки;
- определение и регулирование полномочий и ответственности органов власти различных уровней по исполнению законов;
- финансовая ответственность органов государственной власти федерального уровня и уровня субъекта Федерации, а также органов муниципальной власти;
- сохранение эффективных механизмов и социальных стандартов прошлого;
- модернизация механизмов реализации социальных функций, в частности замену части натуральных льгот денежными выплатами;
- адаптация социальной сферы к рынку;
- отказ от системы популистских решений 1990-х гг., связанных с предоставлением социально необоснованных льгот гражданам.

Для реализации этих принципов на территории республики в части совершенствования механизма предоставления государственных социальных гарантий для отдельных категорий граждан, принято решение о создании в органах социальной защиты населения программного комплекса «Социальная защита» с электронным документооборотом на основе высокоскоростного доступа к сети Интернет.

Основным теоретическим принципом предоставления государственных социальных гарантий отдельным категориям граждан, обратившихся в органы социальной защиты населения, является доступность и качество предоставления социальных услуг населению. Реализацию этого принципа невозможно обеспечить без на-

ведения порядка в организационном, документационном и информационном процессе принятия решений по предоставлению государственных социальных гарантий. Именно этот фактор является основой выбора методики в режиме «одного окна» для использования ее в управлении механизмом предоставления государственных социальных гарантий отдельным категориям граждан в Республике Коми.

С 2005 г. в органах социальной защиты населения проведена глобальная перерегистрация всех категорий граждан, получающих государственные социальные гарантии в виде мер социальной поддержки, выплаты социальных пособий, компенсаций, доплат и социальных услуг. Взамен ранее предоставляемых натуральных льгот для различных категорий граждан были введены дифференцированные меры социальной поддержки, такие, как ежемесячные денежные выплаты, ежегодные денежные выплаты, социальная поддержка по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, дополнительная бесплатная медицинская помощь, бесплатное лекарственное обеспечение, санаторно-курортное обеспечение, изготовление и ремонт зубных протезов.

Агентством Республики Коми по социальному развитию были разработаны методические рекомендации: «Основные положения порядка организации работы в режиме „одного окна“ при предоставлении государственных социальных гарантий в виде социальной помощи, мер социальной поддержки, социальных выплат населению Республики Коми», содержащие регламентные схемы и общие принципы организации служб «одного окна» в подведомственных территориальных органах.

В органах социальной защиты населения внедрены новые информационные технологии, позволяющие создавать информационные банки данных, автоматизировать процессы начисления и выплаты пособий и компенсаций. Была проведена организационная работа по внедрению нового программного комплекса «Социальная защита» в части предоставления мер социальной поддержки в целях:

- единства информационного пространства в сфере социальной защиты населения на всей территории Республики Коми;
- информационного взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти и прочих ведомств, осуществляющих в пределах полномочий функции и услуги населению Республики Коми;

– информационного обмена с поставщиками жилищно-коммунальных услуг, обеспечивающего оперативность взаимодействия с поставщиками услуг и контроль предоставления мер социальной поддержки;

– повышения качества предоставляемых социальных услуг на основе информационных технологий;

– развития и эффективного использования технических ресурсов учреждений социальной защиты республики;

– персонифицированного учета видов помощи и услуг;

– оказания услуг по принципу «единого окна»;

– учета и отчетности по расходованию бюджетных средств, в части реализации социального законодательства.

Для качественной реализации новых подходов к предоставлению государственных социальных гарантий для отдельных категорий граждан в Республике Коми: выработаны унифицированные требования к потенциальным клиентам; автоматизированы и оснащены современной оргтехникой рабочие места в городских и районных муниципальных образованиях; учреждения социального обслуживания обеспечены программным комплексом «Социальная защита»; специалисты служб социальной защиты прошли серийную подготовку для работы в режиме «одного окна».

С целью проверки достоверности представленной информации, частично налажен контакт с различными ведомствами по получению от них сведений об отдельных категориях граждан в электронном виде. Соответствующие договоры заключены со службами занятости, жилищно-коммунального хозяйства, Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Коми, Фондом обязательного медицинского страхования, ЗАГСом, управлением занятости Республики Коми и медицинскими учреждениями.

Специалисты службы «одного окна» проверяют наличие, комплектность и подлинность исходных документов, предоставляемых заявителем. В случае обнаружения несоответствия документов предъявляемым требованиям, либо отсутствия необходимых документов, заявление не принимается. Если несоответствия обнаружены после приема заявления, оно возвращается заявителю с письменным указанием причин возврата в срок не позднее трех рабочих дней с момента приема заявления в службу «одного окна».

Отлаживается порядок приема запросов на выдачу документов в режиме «одного окна» и формирования заявки на получение госу-

дарственных социальных гарантий при первичном приеме документов. Документы, запрашиваемые заявителями, оформляются и выдаются в день обращения. При посещении органа социальной защиты населения всего один раз и представив один комплект требующихся документов, гражданин получает полагающиеся ему по закону виды государственной социальной помощи. Вводятся информация в программный комплекс «Социальная защита».

Внедрение порядка организации работы в режиме «одного окна» является реформой системы социальной защиты населения республики. Отработка механизма ведется в каждом территориальном органе социальной защиты населения по выработке оптимального варианта организации работы с гражданами, с учетом особенностей транспортной схемы северного региона, удаленности населенных пунктов от центра муниципального образования.

Можно уже сегодня говорить о фактическом улучшении качества работы органов социальной защиты населения с гражданами, повышении степени удовлетворенности граждан, сокращении очередей, что обусловлено упрощением процедуры предоставления мер социальной защиты населения, в том числе за счет унификации форм заявлений и справок, реальным сокращением сроков рассмотрения и обработки документов.

Наряду с механизмом управления по предоставлению государственных социальных гарантий содержится целый комплекс мер по адресному предоставлению государственных социальных гарантий: детских пособий, субсидий по оплате жилищно-коммунальных услуг и отдельным категориям граждан, имеющим доход ниже величины прожиточного минимума.

Однако определение уровня бедности, который официально считается основанием для получения социальной поддержки, является необходимым элементом организации адресной социальной помощи, но не достаточным. Сложившийся пассивный характер предоставления адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения, каковыми считаются социальные выплаты, не предполагает и не побуждает к экономической или социальной активности получателей пособий. Отсюда предоставление социального пособия должно быть связано с условием заключения социального контракта, обязывающего получателя активно включаться в поиск путей выхода из трудной жизненной ситуации, связанной в основном, с отсутствием постоянной работы. Опыт реализации проекта «От пособия к зарплате» в Республике Коми свидетель-

ствуется о том, что именно при наличии неработающих трудоспособных граждан социальные контракты наиболее эффективно выполняют функции адаптации бедных семей к новым экономическим условиям.

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 бухгалтерской подготовкой к ведению самостоятельного мелкого бизнеса, и т.п.), но не всегда гарантируют занятость.

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 экономически более выгодным, чем просто получение пособия.

Поэтому *методологически задача* определения потенциала участия бедных домохозяйств в программах социальной поддержки, основанных на социальном контракте, *должна решаться посредством выделения семей с неработающими в трудоспособном возрасте.*

Особую значимость здесь приобретает формирование персонифицированной электронной базы данных малообеспеченных семей с неработающими гражданами в трудоспособном возрасте.

Наличие отдельного регистра таких семей, созданного с вневедомственными организациями, позволит регулировать контингент получателей адресных видов помощи. С помощью данного электронного продукта можно установить число как абсолютно, так и относительно бедных граждан в республике, а также выявлять группы граждан, на усиление экономической активности которых будут направлены социальные контракты.

Это обеспечит органам социальной защиты населения иметь надежные статистические показатели для успешного планирования программного и ресурсного обеспечения, а также последовательного повышения адаптивных способностей трудоспособных членов малоимущей семьи.

Принципиально важным моментом в организации данного направления работы является введение в электронную базу данных полной и достоверной информации о праве на получение государ-

ственных социальных гарантий и имеющихся доходах по территориальному признаку. Для получения объективной картины эту работу должны производить работники специальных подразделений, созданных при органах социальной защиты населения. На территории данное право закреплено нормативными документами.

Подобный механизм предоставления государственных социальных гарантий, на наш взгляд, единственно правильный с точки зрения организации управления механизмом предоставления государственных социальных гарантий и учета отдельных категорий граждан, имеющих доход ниже величины прожиточного минимума. Условием социальных выплат должно стать не только ежегодное подтверждение своего дохода, но и трудоустройство всех членов семьи трудоспособного возраста либо наличие уважительной причины, по которой члены семьи не могут осуществлять трудовую деятельность. Уважительными причинами, по которым трудоспособные члены семьи не работают, могут быть: 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.

Данный подход 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.

Использование в управлении социальной защиты новых механизмов по предоставлению государственных социальных гарантий

и подобных форм работы (социальный контракт) позволяет осуществлять учет, контроль целевого использования бюджетных средств и формировать у малоимущих граждан адекватное отношение к новым экономическим условиям.

Принцип единства в подходах в предоставлении государственных социальных гарантий по принципу «одного окна» доказывает необходимость корректировки количества получателей государственных социальных гарантий в республике. Лояльность, расплывчатость формулировок действующего на федеральном уровне механизма при предоставлении государственных социальных гарантий, например, выплате ежемесячных пособий на детей или достаточно весомая мера социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, приводит к не адресному расходованию ограниченных бюджетных средств, одновременно увеличивая убытки жилищно-коммунального хозяйства.

Результаты проведенного нами исследования показали несостоятельность действующего в Республике Коми механизма предоставления государственных социальных гарантий. Выявлены и проблемы специфического характера. Это особенности Республики Коми как северного региона, которые не были учтены при внедрении механизма управления работы в режиме «одного окна», что потребует корректировки ее с учетом территориальных отличий и приспособления к местным условиям.

К специфическим факторам, снижающим доступность социальной помощи в Республике Коми, относятся: низкая плотность населения и разреженность расселения, транспортная недоступность некоторых населенных пунктов, отсутствие технических возможностей по обеспечению всех поселений информационным обеспечением и техническими электронными средствами, неотработанность механизма автоматизации процессов начисления и выплаты пособий и компенсаций и отсутствие электронной передачи данных на территории всей республики. Эти обстоятельства исключают возможность выстраивания работы с населением по единому образцу в режиме «одного окна».

Отсюда правильно выбранный инструментарий в управлении механизмом предоставления государственных социальных гарантий в органах государственной социальной службы позволит свести до минимума «ошибки включения» отдельных категорий граждан на получение государственных социальных гарантий, таким образом повысить их эффективность.

В целом, внедрение в управление социальной помощью населения режима «одного окна» повысило доступность, качество предоставляемой помощи и социальных услуг, эффективность использования бюджетных средств и способствовало усилению адресной социальной помощи населению Республики Коми, что предопределяет необходимость дальнейшего его совершенствования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения позволило сделать обобщающие теоретические выводы и предложить ряд практических рекомендаций.

Социальная защита населения – это комплекс мер, включающий в себя: стимулирование стабильной оплачиваемой трудовой деятельности; компенсацию части доходов, осуществляемую государством, работодателем и общественными организациями в случае возникновения основных социальных рисков с помощью механизмов социального страхования; предоставление социальной помощи, социальной поддержки и социального обслуживания уязвимым группам населения, не являющихся участниками системы социального страхования; доступ граждан к основным правам и услугам, таким как образование, медицинская помощь и т.д.

С теоретических и практических позиций систему социальной защиты населения целесообразно рассматривать со стороны субъектов и объектов защиты, а также ее форм и видов. По субъекту она включает шесть компонентов (блоков): государственные и муниципальные органы; предприятия и учреждения; благотворительные организации и фонды; профсоюзные органы; семьи; индивиды. По объекту – трудоспособное население, нетрудоспособное население, семья (домохозяйство), дети и молодежь.

Основными формами социальной защиты населения являются государственные социальные гарантии, социальные пособия (социальное страхование, социальная помощь), социальное обслуживание, а к ее видам относятся минимальные потребительские бюджеты, социальное обеспечение, социальная поддержка (льготы), денежные компенсации, социальные услуги.

Одним из направлений социальной защиты является адресная социальная помощь. Адресная социальная помощь – это социальные пособия в денежном выражении, натуральная помощь и помощь в виде услуг, предоставляемые малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации по независящим от них причинам и имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума.

Система адресной социальной помощи охватывает три вида адресных пособий социальной защиты: ежемесячное пособие на

детей, пособие по нуждаемости и жилищные субсидии, которые назначаются при условии проверки доходов домохозяйств.

В ходе исследования установлено, что адресные виды помощи оказывают слабое влияние на бюджет малоимущей семьи. В основном бедность малообеспеченных семей является следствием экономической неактивности ее трудоспособных членов. Отсюда возникает необходимость совершенствования механизмов управления социальной защиты населения, перехода на новые технологии оказания адресной социальной помощи на условиях заключения социального контракта (общественного договора), который предусматривает содействие и активизацию адаптивных способностей взрослых членов малоимущей семьи для самостоятельного повышения семейного дохода и выхода из трудной жизненной ситуации.

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 гражданах из бедных семей, на усиление экономической активности которых и будут направлены социальные контракты.

Определение уровня бедности, который официально считается основанием для получения социальной поддержки, является важным, но не достаточным элементом адресной социальной помощи. Сложившийся пассивный характер предоставления адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения, какими считаются социальные выплаты, не предполагает определенной экономической или социальной активности получателей пособий. Поэтому методологически задача определения потенциальных участников социальных программ, основанных на социальном контракте, должна решаться посредством выделения семей с неработающими в трудоспособном возрасте.

Особую значимость здесь приобретает формирование персонифицированной электронной базы данных малообеспеченных семей с неработающими гражданами в трудоспособном возрасте в режиме «одного окна». Наличие отдельного регистра таких семей, созданного с вневедомственными организациями, позволит регулировать контингент получателей адресных видов помощи. С помощью данного электронного продукта можно установить число как абсолютно, так и относительно бедных граждан в республике, а

Литература

Нормативно-правовые акты

1. Конвенция МОТ №117, ст.5, часть 2; Конвенция МОТ №82, ст.9, часть 2.
2. Федеральный закон «О государственной социальной помощи» № 178-ФЗ от 17 июля 1999 г., ст.11.
3. Федеральный закон №122-ФЗ от 2.08.1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (в ред. ФЗ №122 от 22.08.2004).
4. Федеральный закон №124 – ФЗ от 24.07.1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ» (в ред. ФЗ №122 от 22.08.2004).
5. Федеральный закон №159-ФЗ от 21.12.1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в ред. ФЗ №122 от 22.08.2004).
6. Федеральный закон №181-ФЗ от 24.11.1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в ред. ФЗ №122 от 22.08.2004).
7. Федеральный закон №195 – ФЗ от 15.11.1995 г. «Об основах социального обслуживания в Российской Федерации» (в ред. ФЗ №122 от 22.08.2004).
8. Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (с изменениями от 27 мая 2000 года).
9. Федеральный закон РФ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 1995 г. (в ред. ФЗ №122 от 22.08.2004, ФЗ №181 от 22.12.2005).
10. Федеральный закон РФ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 г. (в ред. ФЗ №122 от 22.08.2004).
11. Федеральный закон РФ №165-ФЗ от 16.07.1999 г. «Об основах обязательного социального страхования» (в ред. ФЗ №10 от 5.03.2004).
12. Федеральный закон №120 от 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

13. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10.12.1995 г. №195-ФЗ // Свод законов РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.

14. Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» от 02.08.1995 г. №122-ФЗ // Свод законов РФ. 1995. №32. Ст. 3198.

15. Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» от 16.07.1999 г. № 165-ФЗ//Российская газета. 1999. 21 июля.

16. Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» от 10.12.1995 г. № 195-ФЗ// Свод законов РФ. 1995. №50. С. 4872.

17. Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» М., 1999. С. 382.

18. Постановление Верховного Совета РФ от 3 июня 1993 г. № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в РФ».

19. Постановление Правительства Республики Коми от 15.08.2003 г. №179 «О выплатах талантливым и одаренным детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, и лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

20. Указ Президента РФ от 18.06.1996 г. «Об основных направлениях государственной семейной политики».

21. Постановление Госстандарта Российской Федерации №326-ст. от 24.11.2003 г. «Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52143-2003 г. «Социальное обслуживание населения. Качество социальных услуг. Общие положения».

22. Постановление Госстандарта Российской Федерации №327-ст. от 24.11.2003 г. «Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 52143-2003 г. «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг».

23. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30.12.2005 г. № 533-ст ГОСТ Р 52496-2005. «Социальное обслуживание населения. Контроль качества социальных услуг. Основные положения».

24. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30.12.2005 г. № 532-ст ГОСТ Р 52495-2005 «Социальное обслуживание населения. Термины и определения».

25. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30.12.2005 г. № 534-ст ГОСТ Р 52497-

2005 г. «Социальное обслуживание населения. Система качества учреждений социального обслуживания».

26. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30.12.2005 г. №535-ст ГОСТ Р 52498-2005 «Социальное обслуживание населения. Классификация учреждений социального обслуживания».

27. Закон Республики Коми «О социальном обслуживании населения в Республике Коми» от 31.12.2004 г. №84-РЗ.

28. Закон Республики Коми от 12.11.2004 № 56-РЗ «Об оказании государственной социальной помощи в РК» (в ред. РЗ №143 от 26.10.2005 г.).

29. Закон Республики Коми от 12.11.2004 № 57-РЗ «О государственных гарантиях в РК семьям, имеющим детей» (в ред. РЗ №99 от 6.10.2006 г.).

30. Закон Республики Коми от 12.11.2004 №55-РЗ «О социальной поддержке населения в РК» (в ред. РЗ №107 от 15.11.2006 г.).

31. Закон Саратовской области от 10 января 2000 г. № 7-ЗСО «О социальной защите населения в Саратовской области» // Саратовские вести. 2000. 11 февраля.

32. Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации (с изменениями и дополнениями от 16 марта 2000 г.) ст.1, п.5,6.

Монографии, диссертации, учебные, справочные издания

33. Абакумова Н.Н., Подовалова Р.Я. Политика доходов и заработной платы / Новосибирск: НГАЭиУ; М.: ИНФРА-М, 1999. 224 с.

34. Аберкомби Н., Хилл С., Тернер Б.С. / Социологический словарь: пер. с англ. / Под ред. С.А. Ерофеева. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1997. 420 с.

35. Аверин А.Н. Социальные проблемы устойчивого развития российского Севера // Народонаселение. 2004. №1.

36. Александрова А.Л., Овчарова Л.Н., Шишкин С.В. Бедность и льготы: мифы и реальность. М., 2003. 49 с.

37. Антонова Н.А., Бобков В.Н. и др. Уровень жизни населения Российской Федерации. Правовая основа преодоления бедности. М., 2004. 395 с.

38. Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы. М.: Экономика. 2006. 270 с.
39. Бабич А.М., Егоров Е.Н., Жильцов Е.Н. Экономика социального страхования: Курс лекций. М.: ТЕИС, 1998.
40. Баликоев В.З. Краткий курс экономической теории: учебник. М.: Менеджер, 2003. 378 с.
41. Бобков В.Н. Минимальные потребительские бюджеты в системе оценки уровня жизни населения Крайнего Севера. М., 2004. 246 с.
42. Бондаренко И.Н. О повышении доступности и качества социальных услуг // Социальное обслуживание. 2005. № 4.
43. Бор М.З. Основы экономических исследований. Логика, методология, организация, методика. М.: Издательство «ДИС», 1998. 144 с.
44. Бочкарева В.К., Мигранова Л.А. Социальная защита населения в России: финансовые аспекты реформирования // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. №10 (203) Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2003/vestniksf203-10/vestniksf203-10220.htm>
45. Быковская Л.И., Козырева И.А., Изъюрова Т.В. Подходы к оценке качества социальных услуг учреждений социального обслуживания населения. Сыктывкар, 2007.
46. Васильев В.В., Селин В.С. Научные основы выделения территории Севера России // Совершенствование системы государственного экономического регулирования в регионах Севера России. Апатиты: Кольский НЦ РАН, 2002.
47. Вельмецкий А.В. Социальная защита в модернизируемом российском обществе (Пути эффективной координации взаимодействия): дис. ... канд. социол. наук. Новочеркасск, 2000. 196 с.
48. Волкова Л. Сказание о привилегиях // Социальная защита. 1997. №1. С. 7.
49. Волосникова Е.А. Совершенствование организационно-экономического механизма социальной защиты населения: автореф. дис.... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2004. 25 с.
50. Вопросы формирования услуг социальной защиты и помощи населению в условиях кризисной ситуации. Электронный ресурс. <http://www.morvesti.ru/archiveTDR/element.php?>

51. Галаганов В.П. Организация работы органов социального обеспечения. М.: Издательский центр «Академия», 2005. 176 с.
52. Гиддингс Ф.Г. Основания социологии. Киев – Харьков, 1898. 418 с.
53. Гиниятуллин Р.П. Социальная защита населения в рыночных условиях (на примере социальной рыночной экономики Германии): автореф. дис. ...канд. экон. наук. Челябинск, 2001. 27 с.
54. Грузков И.В. Экономические ресурсы социальной защиты населения: вопросы формирования и реализации: дис. канд. экон. наук. Ставрополь, 2002. 188 с.
55. Данчул А.П., Корнеев В.П. Системный анализ управления экономическими процессами: Учебно-методическое пособие. М.: Изд-во РАГС, 2001. 140 с.
56. Дармодехин С.В. Государственная семейная политика: принципы формирования и реализации // Семья в России. 1995. 34 с.
57. Дымнич Т.С. Региональная модель социальной защиты населения (на прим. Моск. обл.): автореф. дис. ... канд. философ. наук / Соц.-технол. ин-т гос. акад. сферы быта и услуг. М., 1999. 383 с.
58. История экономических учений / Шарль Жид, Шарль Рист. М.: Экономика, 1995. 532 с.
59. Икингрин Е.Н. Особенности социальной защиты населения северных городов в условиях трансформации общества: дис. ... канд. социол. наук. Уфа, 2000. 385 с.
60. Кадомцева С.В. Социальная защита населения: учебное пособие. М.: Изд-во «РАГС», 1999. 275 с.
61. Кезин А.В. Научность: эталоны, идеалы, критерии. М.: МГУ, 1985. 306 с.
62. Кейнс Д.М. Общая теория занятости, процента и денег. Петрозаводск, 1993. 306 с.
63. Корепанов Г.С. Региональная система социальной защиты населения (На примере Ханты-Мансийского автономного округа): дис. ... канд. социол. наук. Тюмень, 1999. 200 с.
64. Косарев Ю.А. Социальное страхование в России: на пути к реформам / М.: Моск. рабочий, 1999. 240 с.
65. Кравченко А.И. Социология: Словарь: учебное пособие для студентов вузов. М.: Издательский центр «Академия», 1997. 240 с.
66. Кравченко В.И. Управление социальной защитой населения в условиях перехода к рынку: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Рос.акад. упр.; Центр пробл. рыноч. экономики. М., 1994. 19 с.

67. Крестов А.В. Становление государственной региональной системы социальной защиты населения (Социологический анализ): дис. ... канд. социол. наук. М., 2000. 145 с.
68. Кристалл И. В конце II тысячелетия: размышления о западной цивилизации, статьи 1970–1980-х гг. М.: 1996. 165 с.
69. Крылов А.А., Петрова Т.Т. Российская система социального страхования: Особенности функционирования и негативные явления. М.: МЮИ МВД России, 1998. 131 с.
70. Кузьмина В.А. Социальная защита населения в России: (Социологический анализ. На примере Республики Мордовия): дис. ... канд. социол. наук. М., 1999. 141 с.
71. Кузюткин Н.В. Организационные и экономические механизмы совершенствования системы социальной защиты работников (на примере предприятий машиностроения): автореф. дис. ... канд. экон. наук. Саратов, 2003. 19 с.
72. Лажанцев В.Н. Север как объект комплексных региональных исследований. Сыктывкар, 2005. 162 с.
73. Лебедев В.А. Феномен социальной защиты человека (Философский анализ): дис. канд. философ. наук. М., 2000. 163 с.
74. Лебедев О.Т., Язвенко С.А. Социальная защита населения. СПб.: СПбГИЭА, 1999. 115 с.
75. Лепихов М.И. Право и социальная защита населения в России (социальное право). М.: Былина, 2000. 232 с.
76. Либоракина М.И. Адресная социальная поддержка населения. Уровень местного самоуправления / Под ред. А.С. Пузанова. М.: Фонд «Институт экономики города», 1998. 104 с.
77. Луныкова Л.Г. О современном уровне жизни семей одиноких матерей // Социс. 2001. №8. С. 86–95.
78. Макаров В.Л., Христолюбова Н.Е., Яковенко Е.Г. Справочник экономического инструментария // Экономика, 2003. 520 с.
79. Максимов И.С. Социальная защита в российском социокультурном контексте: дис. канд. социол. наук. Белгород, 1999. 199 с.
80. Мальтус Т.Р. Опыт закона о населении. М., 1895. 250 с.
81. Малярова П.В., Несмеянова М.И. Социальная защита детства: концептуальный подход // Социологические исследования. 1991. № 4. 44 с.
82. Манцурова Л.Г. Управление социальной защитой населения в регионе (На материалах Краснодарского края): дис. ... канд. социол. наук. М., 1998. 360 с.

83. Марголина Т.И. Об основных направлениях региональной семейной политики // Матер. Обл. науч.-пр. конф. «Семья и социальное здоровье региона». Пермь, 2003.
84. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т.1. Кн. 1. Процесс производства капитала. М.: Политиздат, 1988. С. 194–196. 775 с.
85. Маркс К., Энгельс Ф., Фейербах Л. Противоположность материалистического и идеалистического воззрений. М., 1968. С.38.
86. Маршалл А. Принципы экономической науки. В 3-х томах. М.: 1993. Т.Ш. 594 с.
87. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения. Международный центр финансово-экономического развития. М., 1997. 208 с.
88. Можина М. Бедные. Где проходит черта? // Свободная мысль. 1992. № 4.
89. Морозова Е. А. Социальная защита населения: системный подход к анализу и управлению. Кемерово, 2006. 464с.
90. Мстиславский П.С. Вопросы теории и методологии анализа качества жизни // Уровень жизни населения регионов России. 2002. № 2. С. 5–17.
91. Мысин Н.В. Теория и история социального управления: Опыт России и зарубежных стран. СПб., 2000. 496 с.
92. Мюллер-Армак А. Принципы социального рыночного хозяйства. // Социальное рыночное хозяйство. СПб., 1999. С. 264.
93. Найден С.Н. Общественные блага и коммунальные услуги // Экономика. 2004. С.19.
94. Неудачина И.Г. Современная российская молодая семья: гендерный анализ: автореф. дис. к.соц.н. Екатеринбург, 2003. С. 7.
95. Норд Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 144.
96. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ (с изменениями и ... Федеральный закон устанавливает основы правового регулирования в области социального обслуживания населения в РФ).
97. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. Российский фонд культуры; 3-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995. 928 с.
98. Ойкен В. Экономические системы // THESIS: Весна, 1993. Т. 1. Вып.2. С.27. С. 18-52.

99. Осадчая Г.И. Социальная сфера: методология анализа и управления // Общество и экономика. 2000. № 9–10. С. 8–29.
100. Основы социальной работы: Учебник / Ответственный ред. П.Д. Павленок. М.: ИНФРА, 1998. 395 с.
101. Останенко Ю.М. Экономика труда: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2003. 268 с.
102. Павленок П.Д. Введение в профессию «Социальная работа». М.: Инфра-М, 1988. 174 с.
103. Павленок П.Д. Теория, история и методика социальной работы. М., 2007. 476 с.
104. Пантелеева Т.С., Червякова Г.А. Экономические основы социальной работы. М.: Гуманит. изд. центр «ВЛАДОС», 1999. 160 с.
105. Петров М.И. Монетизация льгот. М.: Эксмо, 2005. 320 с.
106. Петрова Л.Р. Социальная защита населения как фактор регулирования дифференциации общества (региональный аспект): дис. ... канд. социол. наук. Уфа, 2000. 131 с.
107. Петрова П.Э. Стратегия и организационно-экономический механизм социальной защиты малообеспеченных слоев населения (Опыт России и зарубежных стран, конец 80-х – нач. 90-х гг.): автореф. дис. ... канд. экон. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 1994. 22 с.
108. Пигу А. Экономическая теория благосостояния. В 2-х томах. М.: Прогресс, 1985.
109. Пирогов Г.Г., Машезерская Л.Я., Лисовский Ю.П. и др. Механизмы защиты социальной сферы. М.: Наука, 1991.
110. Поварич И.П., Прошкин Б.Г. Стимулирование труда: Системный подход. Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1990. 198 с.
111. Политика доходов и качество жизни населения / Под ред. П.А. Горелова. СПб.: Питер, 2003. 653 с.
112. Предложения к стратегии содействия сокращения бедности в России: анализ и рекомендации // Доклад МОТ. 2002.
113. Проблемы разработки и реализации социальных технологий в регионах: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14–15 декабря 2000 г.) / Самарская гос. экон. акад. Самара, 2000. 424 с.
114. Проблемы социальных взаимодействий в транзитивном обществе: сборник научных трудов / Под ред. М.В. Удальцовой. Новосибирск: НГАЭиУ, 1999. 350 с.

115. Пронина Л.И. Повышение эффективности социального обеспечения. М.: Экономика, 1990. 124 с.
116. Пронина Л.И. Повышение активности социального обеспечения. М.: Экономика. 1990. С. 5.
117. Профессиональное мастерство работников социальных служб: Материалы II научной конференции работников социальных служб. М., 1999.
118. Пруддон П.Ж. Бедность, как экономический принцип. М., 1908.
119. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцев Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИПФРА-М, 1996. 496 с.
120. Райзберг Б.А., Фатхудинов Р.А. Управление экономикой. М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-Синтез», 1999. 784 с.
121. Ракитский Б. Социальная защищенность и ее типы // Вопросы экономики. 1992. № 7.
122. Ржаницина Л.С. Оценка состояния личных доходов населения // Экономические аспекты социальной политики: Сб. научных трудов. М., 1991. С. 7.
123. Ржаницына Л.С. Социозащитная функция государства и ее реализация // Семья в России. 1998. № 1. С. 82–99.
124. Римашевская Н.М. Социальная защита населения. М., 2002. С. 286.
125. Римашевская Н.М. Социальный вектор развития России // Народонаселение. 2004. №1.
126. Ровбель С.В. Социальная защита пожилых людей в условиях становления рыночной экономики: автореф. дис.... канд. эконом. наук / Ун-т экономики и финансов. СПб., 1994. 16 с.
127. Розенталь М.М., Юдина П.Ф. Философский словарь. М.: Политическая литература, 1963. 544 с.
128. Роик В. Как создать эффективную систему // Охрана труда и социальное страхование. 1999. №1-2. С.47.
129. Роик В. Социальная защита: содержание понятия // Человек и труд. 2000. №11. С. 42–48.
130. Ромашов О.В. Социальная защита трудящихся: проблемы, пути решения // Соц. исследования. 1993. № 1. С. 88.
131. Ромашов О.В. Социология труда: учебное пособие. М.: Гардарика, 2001. 320 с.
132. Российская социологическая энциклопедия / Под общей ред. акад. РАН Г.В. Осипова. М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1999. С. 402.

133. Савинов А.Н. Организация работы органов социального обеспечения: Учебник. М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2003.
134. Садовский В.Н. К вопросу о методологических принципах исследования предметов, представляющих собой системы // Проблемы методологии и логики науки. Томск: Издательство Томского университета, 1962.
135. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. М.: Наука, 1974. 259 с.
136. Сазонова А.А., Медведев В.Б., Кондрашина И.П. Применение экспертных оценок при анализе состояния системы социальной защиты населения современной России // Социальная политика и социология. 1999. № 1. С. 91–106.
137. Самуэльсон П. Экономика. Т. 1: Пер. с англ. М.: НПО «Алгон», 1992. 740 с.
138. Свободин В.А. Методические вопросы определения уровня жизни населения / Под ред. В.А. Свенцицкого // Ученые записки. 2002. № 1(27) С.65–77.
139. Словарь социального педагога и социального работника / Под ред. И.И. Калачевой, Я.Л. Коломинского, А.И. Левко. 2-е изд. Минск: БелЭн, 2003. 256 с.
140. Словарь-справочник по социальной работе / Под ред. Е.И. Холостовой. М., 2000.
141. Смирнов В.М. Социальная защита региона в условиях формирования рыночных отношений: дис. ... канд. экон. наук. М., 1995. 137 с.
142. Смирнова С.И., Сидорина Т.Ю. Социальная политика. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004.
143. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Соц-Экгиз, 1962. 654 с.
144. Соколова А.В., Труфанова О.Б., Хотимова Л.В. Деятельность учреждений социального обслуживания населения: традиции и инновации: Учеб. пособие. Сыктывкар, 2006.
145. Социальная защита в переходный период: республика и регионы: сб. трудов / Научн. ред. Д.Ф. Шавишвили и др. М.: ИПЗ, 1992. 149 с.
146. Социальная защита и социально-бытовое обслуживание населения / Под ред. В.В. Яркова. Екатеринбург, 1994.
147. Социальная защита молодежи: вопросы теории и практики. М.: АСОПиР, 1994. 173 с.

148. Социальная защита населения / Под ред. П.М. Римашевской. М., 2002. 288 с.
149. Социальная защита населения в регионе / Под общ. ред. д-ра социол. наук В.Г. Попова. Екатеринбург: УрАГС, 1999. 352 с.
150. Социальная защита населения России: уровень муниципальных образований / Дж. Л. Галлагер, М. Либоракина, В. Новик и др. М.: Фонд «Институт экономики города», 2001. 104 с.
151. Социальная защита населения: опыт организационно-административной работы: Учебное пособие / Под ред. В.С. Кукушина. М., 2003.
152. Социальная защита населения: учебно-практическое пособие. М.: Издательство РГСИ, 1993. 69 с.
153. Социальная защищенность в переходный период к рыночной экономике: Материалы Международной конференции / Юнеско-Мировой банк. Министерство экономики Российской Федерации. Экономическая академия. Россия. М., 1993.
154. Социальная политика, уровень и качество жизни: словарь. М.: Издательство ВЦУЖ, 2001. 288 с.
155. Социальная политика: Учебник / Под общ. ред. Н.А. Волгина. М.: Экзамен, 2003. 429 с.
156. Социальная политика: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Н.А. Волгина. М.: Академический проект: Трикста, 2005. 688 с.
157. Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы: материалы межрегиональной научно-практической конференции «Теория, практика и образование в социальной работе: реалии и перспективы» / Под ред. С.И. Григорьева, Л.Г. Гусляковой. Барнаул, 2001. 407 с.
158. Социальная работа: Российский энциклопедический словарь / Под ред. В.И. Жукова. М.: Изд-во МГСУ «Союз», 1997. 359 с.
159. Социальная работа: Словарь-справочник / Сост. Е.П. Агапов, В.Д. Альперович и др; под ред. В.И. Филоненко. М.: Контур, 1998. 440 с.
160. Социальная работа: теория и практика / Отв. ред. Е.И. Холостова, А.С. Сорвина. М., 2004.
161. Социальная работа: Учебное пособие для студентов ВУЗов / Под ред. В.И. Курбатова. Ростов на Дону: Феникс, 2003.
162. Социальное обслуживание населения: современное состояние, проблемы и перспективы: Материалы III национальной

- конференции Ассоциации работников социальных служб. М., 1998.
163. Социальные технологии: Толковый словарь / Отв. ред В.Н. Иванов. М.: Луч; Белгород: Центр социальных технологий, 1995. 309 с.
164. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / редактор-координатор академик РАН Г.В. Осипов. М.: Издательская группа «ИНФРА-М-НОРМА», 1998. 488 с.
165. Социология / Г.В. Осипов (руководитель авт. кол.), Ю.Н. Коваленко, Н.И. Щипанов, Р.Г. Яновский. М.: Мысль, 1990. 446 с.
166. Спенсер Г. Социальная статистика. Изложение социальных законов, обуславливающих счастье человечества. СПб., 1906. 261 с.
167. Справочное пособие по социальной работе / Под ред. А.М. Панова, Е.И. Холостовой. М.: Юристъ, 1997. 168 с.
168. Статкомитет СНГ и Госкомстат РФ: Система национальных счетов-1993. Брюссель / Люксембург, Вашингтон, О.К., Нью-Йорк, Париж. Т. 1–2.
169. Сурков Н.И. Страницы истории социальной работы в Коми крае (1860–1918). Сыктывкар, 1998. 210 с.
170. Сыроед Н.С. Социальная защита населения и социальная справедливость: проблемы и уровни их осмысления // Социальная политика и социальная дифференциация: вопросы теории и практики социальной работы: материалы докладов и выступлений III российско-шведского семинара / Под ред. С.И. Григорьева, Л.Г. Гусяковой. Барнаул, 1993.
171. Теория социальной работы / Под ред. проф. Е.И. Холостовой. М., 1998. 275 с.
172. Тетерский С.В. Введение в социальную работу. М.: Академический проспект, 2000. 496 с.
173. Тихомирова В.В. Концепция развития социального обслуживания семьи и детей в Республике Коми на 2001–2003 гг. Министерство Республики Коми по социальным вопросам. Отдел по работе с семьей. Сыктывкар, 2001. 18 с.
174. Топчий Л.В. Кадры социальных служб в России. М., 2000. 220 с.
175. Тощенко Ж.Т. Социология. Общий курс. М.: Прометей, 1994. 384 с.
176. Тукумцев Б.Г. Словарь терминов по социальной геронтологии. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2003. С. 28.

177. Тягунов А.А. Философский анализ теоретических проблем страховой деятельности. М.: Лилия, 1999. 315 с.
178. Управление-98 (Управление реструктуризацией экономики): материалы Международной научно-практической конференции. Вып. 2 / ГУУ. М., 1998. 526 с.
179. Уровень жизни населения и социальная политика в регионах: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Пенза, 2000. 208 с.
180. Усиление социальной защиты и уменьшение уязвимости в условиях глобализации в мире. Доклад Генерального секретаря ООН. Экономический и социальный совет, февраль 2001.
181. Федорова И.Ф. Развитие социальной защиты в условиях реформирования экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Иркутск, 1997. 25 с.
182. Философский энциклопедический словарь / редкол. С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-оглы, Л.Ф. Ильичев и др. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.
183. Фирсов М.В. Введение в теоретические основы социальной работы. Историко-понятийный аспект. М.: Изд-во «Институт практической психологии»; Воронеж: НПО «МОДЭК», 1997. 192 с.
184. Фирсов М.В., Студенова Е.Г. Теория социальной работы. М., 2007.
185. Хайек Ф.А. Дорога к рабству. Лондон, 1983. С. 286.
186. Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность: ошибки социализма. М.: Новости, 1992. 304 с.
187. Холостова В.И. Социальная работа с семьей: Учеб. пособие. М., 2007.
188. Холостова Е.И. Генезис социальной работы в России. М., 1995.
189. Холостова Е.И. Практикум по социальной работе. М., 2007.
190. Холостова Е.И. Социальная работа: Учеб. пособие. М., 2004.
191. Человек на Севере: условия и качество жизни: Материалы научно-аналитической конференции. Сыктывкар, 1999.
192. Шеденков С.А. Социальная защита и условия местного самоуправления: дис. канд. социол. наук. Белгород, 1995. 215 с.
193. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. М.: ГУ ВШЭ, 2003. 367 с.

194. Шумилин А.П. Становление региональной системы социальной защиты населения: дис. канд. экон. наук. М., 2002. 199 с.
195. Эклунд К. Эффективная экономика – шведская модель. М.: Экономика, 1991. 1024 с.
196. Экономическая энциклопедия / Под ред. А.М. Румянцева. 1979. 625 с.
197. Эрикссон Э.Г. Идентичность: юность и кризис. М.: Прогресс, 1996. 340 с.
198. Эрхард Л. Благополучие для всех. М.: Начала-Пресс, 1991. 336 с.
199. Юдин В.П. Социальная защита: понятие, сущность, границы: Учебно-методическое пособие. Казань: Изд-во КГУ, 1995. 121 с.
200. Юшкова С.А. Структура и условия функционирования эффективной системы социальной защиты населения Российской Федерации в условиях социально-экономических изменений: дис. ... канд. экон. наук. 22.00.03: Б.м., 1997. 174 с.
201. Якушев Л.П. Социальная защита. М., 1998. 156 с.
202. Янова С.Ю. Социальное страхование в системе социальной защиты населения: организация и финансовый механизм: дис. д-ра эконом. наук. СПб., 2001. 400 с.

Иностранные издания

203. Hiroi Y. The convergence of social insurance and social welfare // Review of social policy. 1997. № 6.
204. Introduction to Social security. Geneva: ILO, 1984.
205. Social protection in the Member States of the European Union. Luxembourg: official publications of the European Communities, 1999. P. 12.
206. Social security: beyond the Rhetoric of crisis / Edited by T.R. Marmor, J.L. Mashaw. Princeton: Princeton University Press, 1988. P. 15.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ	6
1.1. Теоретические подходы к исследованию социальной защиты населения.....	6
1.2. Содержание понятия «система социальной защиты населения».....	17
1.3. Формы и виды социальной защиты населения.....	30
1.4. Содержание адресной социальной помощи.....	46
Глава 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ РЕСПУБЛИКИ КОМИ	53
2.1. Анализ предоставления ежемесячных пособий на детей.....	53
2.2. Оценка субсидий гражданам на оплату жилищно-коммунальных услуг.....	61
2.3. Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи.....	68
Глава 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ РЕСПУБЛИКИ КОМИ	83
3.1. Расширение сферы социальных контрактов в адресной социальной помощи населению региона.....	83
3.2. Управление адресной социальной помощью посредством механизма режима «одного окна».....	110
Заключение	121
Литература	123

Научное издание

Валентина Валентиновна Тихомирова

**Адресная социальная помощь
в системе социальной защиты населения
(на примере Республики Коми)**

Рекомендовано к изданию ученым советом
Института социально-экономических
и энергетических проблем Севера Коми НЦ УрО РАН

Редактор Т.В. Цветкова
Оригинал-макет О.В. Колданова
Художник В.Б. Осипов

Лицензия № 0047 от 10.01.1999.
Подписано в печать 10.07.2013. Формат 60x90¹/₁₆.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 8,75. Усл. печ. л. 8,75.
Тираж 150. Заказ № 33.

Редакционно-издательский отдел Коми НЦ УрО РАН
167982, ГСП, г. Сыктывкар, ул. Первомайская, 48.