

Журнал входит в перечень ведущих рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени доктора и кандидата наук

3/2011 (157)

«УРОВЕНЬ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ»

Научно-практический журнал

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ

РОЛЬ СОЦИАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Бобков В.Н. Гулюгина А.А. Маликов Н.С. Чесалкина Е.Ю.	Социальный контракт как основа модернизации системы социальной поддержки трудоспособного малоимущего населения	4
Антонова Н.А.	О внедрении системы социальных контрактов при предоставлении адресной социальной помощи малоимущим гражданам	20
Антропов В.В.	Экономические механизмы социальной адаптации нуждающегося населения трудоспособного возраста в зарубежных странах	25
Кузнецевских О.А.	Оказание адресной социальной помощи по выходу на самообеспечение на основе социального контракта: опыт реализации в Тюменской области	34
Ханжин Е.В.	Реализация технологии социального контракта с малоимущими гражданами в Самарской области	37
Иванова Т.А. Антропов В.В.	Экономическое стимулирование малоимущих семей на основе предоставления адресной социальной помощи: опыт Курганской области	42
СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ		
Денисов Н.А. Порядина Е.Д. Одинцова Е.В.	Совершенствование перечня и условий предоставления населению услуг социального обслуживания	47
Петросян В.А.	Современные индикаторы материальной обеспеченности пенсионеров г. Москвы	57
Малофеев И.В.	Развитие социальных услуг как фактора повышения качества жизни населения	61
Чеканов Е.В.	Гарантии по заработной плате – главный элемент социальной защиты наемных работников	71
Мякинин Д.А.	Повышение социальной защищенности молодежи на рынке труда: совершенствование институциональных основ занятости	76
Богатырев В.В.	О качестве системы жизнеобеспечения населения: связь с жизненными целями человека и качеством управления	84

ПУБЛИКАЦИИ СОИСКАТЕЛЕЙ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ		
Беглова Е.И.	Оплата труда и потребительное производство в современной России в контексте проблем развития социальной политики	90
Катасонов С.В. Титова Н.Н.	Место и роль профсоюзов в региональных социально-экономических системах России	98
Зязин В.Н.	Оценка текущих дополнительных расходов предприятия, возникающих при трудоустройстве инвалидов	109
Сорокина А.В.	Социальные расходы государства и рост уровня жизни населения	115
Леута Е.Н.	Механизмы регуляции социальных отношений и развития социальной политики в Китайской народной республике	120
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ И АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ		125

Контактную информацию об авторах можно получить в редакции журнала.
Страницы журнала открыты для дискуссионных материалов, поэтому
мнение редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов.

Уважаемые читатели!

Представляем Вашему вниманию целевой выпуск журнала, посвященный новому для России направлению социальной политики. По инициативе Президента Д.А. Медведева в 2010-2011 годах в ряде российских регионов начала тестироваться новая модель соцзащиты малоимущих, именуемая «социальным контрактом». Предлагаемый в выпуске материал обобщает опыт субъектов Российской Федерации, а также ряда зарубежных стран в использовании системы социального контракта при оказании государственной адресной социальной помощи населению.

Первый раздел журнала посвящен роли социальных контрактов в развитии социальной политики. Анализ законодательной и практической деятельности органов власти по обеспечению социальной защиты населения на основе социального контракта в российских регионах – участниках эксперимента осуществлен авторским коллективом в составе Генерального директора Всероссийского центра уровня жизни, д.э.н., профессора, Заслуженного деятеля науки Российской Федерации **Бобкова В.Н.**, руководителя Центра проблем доходов и потребительских бюджетов населения, к.э.н. **Гулюгиной А.А.**, ведущего научного сотрудника ВЦУЖ, к.ф.н. **Маликова Н.С.**, научного сотрудника ВЦУЖ **Чесалкиной Е.Ю.** Опираясь на первые результаты эксперимента, заместитель директора Департамента анализа и прогноза развития здравоохранения и социально-трудовой сферы Минздравсоцразвития России, к.э.н. **Антонова Н.А.** приводит аргументы в пользу перспективности новой технологии, прогнозируя усиление социальной ответственности малоимущих граждан и реальное повышение их доходов.

В статье главного научного сотрудника ВЦУЖ **Антропова В.В.** представлен комплексный анализ экономических моделей социальной защиты нуждающегося населения трудоспособного возраста в странах ЕС. Суть опыта работы по внедрению технологии социального контракта в российских регионах раскрывают публикации заместителя Губернатора Тюменской области, директора Департамента социального развития Тюменской области **Кузнечевских О.А.**, заместителя министра, руководителя Департамента социальной защиты населения Самарской области **Ханжина Е.В.**, первого заместителя начальника Главного управления социальной защиты населения Курганской области **Ивановой Т.А.** и главного научного сотрудника ВЦУЖ **Антропова В.В.**

Вторая часть журнала отдана проблематике социальной защиты в субъектах Российской Федерации. В статье заместителя руководителя научного центра проблем социального развития ВЦУЖ, к.э.н. **Денисова Н.А.** в соавторстве с научными сотрудниками ВЦУЖ к.э.н. **Порядиной Е.Д.** и **Одинцовой Е.В.** представлена методология мониторинга качества жизни малоимущих групп населения, получающих бесплатные социальные услуги. Руководитель Департамента социальной защиты населения города Москвы **Петросян В.А.** рассматривает современные инструменты социальной политики для повышения материальной обеспеченности московских пенсионеров. Доцент кафедры теории и технологии социальной работы Института переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов системы социальной защиты населения города Москвы, к. соц.н. **Малофеев И.В.**, опираясь на результаты мониторинга качества жизни населения московского региона, приводит рекомендации по модернизации системы социальных услуг. Начальник управления Секретариата Парламентского собрания Союза Россия – Белоруссия, к.э.н. **Чеканов Е.В.** предлагает схему многоуровневой ответственности за недопущение «замораживания» заработной платы, как механизма защиты ее покупательной способности. В публикации **Мякинина Д.А.**, начальника управления Департамента семейной и молодежной политики в Северном административном округе города Москвы, рассматриваются основные направления совершенствования институциональных основ занятости молодежи в современных условиях. Проблемы системы жизнеобеспечения населения освещаются в статье Заместителя Председателя Правительства Удмуртской Республики, министра финансов Удмуртской Республики, к.э.н. **Богатырева В.В.**

В разделе «Публикации соискателей ученых степеней» доцент кафедры управления персоналом Сургутского государственного университета, к.э.н. **Катасонов С.В.** и заместитель директора института дистанционного обучения НОУ ВПО «Российский новый университет», к.э.н. **Титова Н.Н.** совместно представляют материалы о региональных системах образования. В публикации заведующего кафедрой «Экономика и управление» Башкирского государственного университета, к.э.н., доцента **Бегловой Е.И.** обосновывается необходимость усиления регулирующего воздействия государства в реализации целенаправленной политики доходов для уменьшения противоречия между получаемой зарплатой и потребительным производством. В публикации аспиранта ВЦУЖ **Зязина В.В.** обосновывается необходимость законодательного поощрения работодателей к трудоустройству инвалидов. Аспирант экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова **Сорокина А.В.** раскрывает влияние состояния образования и здоровья населения на уровень его жизни. Публикация аспиранта кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов **Леуты Е.Н.** посвящена особенностям регулирования социальных отношений при помощи института административного правового контроля в Китайской народной республике.

**Главный редактор,
д.э.н., профессор,
Заслуженный деятель науки
Российской Федерации**

В.Н.Бобков

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ КАК ОСНОВА
МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ
ТРУДОСПОСОБНОГО МАЛОИМУЩЕГО НАСЕЛЕНИЯ

**Бобков В.Н.
Гулюгина А.А.
Маликов Н.С.
Чесалкина Е.Ю.**

В статье анализируется законодательная и практическая деятельность органов власти по обеспечению социальной защиты населения, способствующая более чем двукратному сокращению бедности в стране. Аргументируется, что концентрация бедности в семьях с детьми и трудоспособными родителями, особенно в селах и малых городах, представляет серьезный вызов настоящему и будущему страны. Показаны существующие пробелы в законодательстве об адресной социальной помощи малоимущим. Раскрыта практика регионов страны – участников эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта. Утверждается необходимость внесения конкретных изменений в законодательство.

Ключевые слова: социальный контракт, качество бедности, социальная защита, социальная поддержка, социальные пособия, социальные выплаты, иждивенчество.

Задача повышения эффективности адресной социальной помощи малообеспеченным (бедным) путем внедрения системы социальных контрактов была выдвинута в 2008 году в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года». Через год Правительство в «Основных направлениях антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год» поставило задачу внедрения системы социальных контрактов уже «как перестройки деятельности органов социальной защиты населения на региональном и муниципальном уровнях». Модернизация системы социальной защиты населения на основе социального контракта обусловлена качественными изменениями уровня и структуры бедности в стране.

Темпы и методы перехода к рыночной экономике привели к появлению массовой бедности в стране. В 1993 году численность малообеспеченных достигла 46.1 миллионов человек, увеличившись относительно 1990 года более чем в двадцать раз, а их доля составила по официальным данным треть (31.3%) всего населения. По расчетам ВЦУЖ доля бедных в стране в то время превышала 40.0% и эта категория населения была доминирующей в социальной структуре общества, что создало угрозу его гниения и разложения. Преодоление этой угрозы происходило на протяжении всех 90-х годов одновременно с формированием адекватной рыночным условиям системы социальной защиты населения и без достаточного законодательного и финансового обеспечения. Федеральный Закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» был принят только в октябре 1997 года. Закон РФ «О государственной социальной помощи» был утвержден лишь в 1999 году. Эти законы установили правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам. Реализация этих и других нормативных актов, определяющих политику социальной защиты населения, способствовали повышению эффективности деятельности органов социальной защиты и устойчивости процессу сокращения малообеспеченности в стране. Этот процесс особенно активно происходил после поставленной президентом страны задачи двукратного сокращения бедности. В 2009 году доля малообеспеченного населения снизилась до 13.2%, а численность до 18.5 млн. человек, что кратно

было ниже относительно уровня бедности 2000 года, даже с учетом изменения методики расчета прожиточного минимума. Также кратно сократился и другой важный показатель бедности - дефицит денежного дохода, составив относительно незначительную величину - 1.3 % от общего объема денежных доходов населения. Финансово-экономический кризис затормозил тенденцию сокращения бедности в стране, но благодаря деятельности органов управления не смог придать ей выраженной отрицательной динамики. В 2010 году численность и доля бедных соответствовала показателям 2009 года.

Таблица 1

**Численность и доля населения с денежными доходами
ниже величины прожиточного минимума в России**

Годы	1990	1993	1997	2000	2005	2008	2009	2010*
млн.человек	2.3	46.1	30.5	42.3	25.2	18.9	18.5	18.9
В % к населению	4.1	31.5	20.7	29.0	17.7	13.4	13.1	13.5

*январь –сентябрь

Безусловно, решающим фактором сокращения бедности в стране стал рост покупательной способности заработной платы, динамика которого имела опережающий характер относительно роста доходов, включая и доходы от выплаты социальных пособий.

Основная заслуга в сокращении бедности принадлежит регионам страны, которые после принятия в 2003-2005 гг. федеральных законов, направленных на реформирование межбюджетных отношений, практически полностью стали ответственными за оказание социальной помощи нуждающимся.

В сокращении малообеспеченности трудно переоценить и роль созданной вновь системы социальной защиты населения, располагающей соответствующей законодательной базой, структурой, профессиональными кадрами. В стране имеются регионы, где почти в каждом сельском административном образовании имеются социальные работники.

Кратно сократившаяся бедность перестала нести в себе угрозу гниения и разложения общества, но, сконцентрировавшись в отдельных слоях общества и территориях, существенно снижает их потенциал развития, тем самым и модернизацию страны в целом.

Несмотря на рост заработной платы и доходов, спецификой российской бедности остается бедность работающего населения. Миллионы занятых (около 8 миллионов в 2009 году) получают заработную плату ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения. К этому следует добавить и 5 миллионов безработных (1.5 млн. зарегистрированных) (ноябрь 2010 года), практически не получающих никакой зарплаты.

Отсутствие необходимого количества рабочих мест и крайне низкая оплата большинства работающих во многих селах и малых городах предопределяют тот факт, что даже двое работающих не могут вывести свою семью из состояния бедности без внешней поддержки.

Существенное сокращение малообеспеченности пожилых в последние годы привело к тому, что бедность в стране получила четко выраженное «детское лицо». В 2009 году в зоне бедности находилось более 5 миллионов детей и менее 4 миллионов пожилых людей. В относительном значении малообеспеченность несовершеннолетних в 1.8 раз выше, чем среди лиц пенсионного возраста. С учетом существенного неравенства доходов и неравенства рождаемости в больших городах и сельской местности можно оценивать численность малообеспеченных детей в городах до 2-х миллионов человек, а в селах и небольших городах - свыше 3 миллионов человек.

Бедность детей – это прежде всего низкий уровень доходов их родителей, абсолютное большинство из которых находятся в возрасте от 20 до 40 лет, представляя собой экономически и репродуктивно наиболее активный слой населения. При всей социальной значимости политики помощи пожилым она ведет к ограничению расходов государства на социальную поддержку детей и семей с детьми, что сдерживает рост потенциала модернизации и перспективы дальнейшего социально-экономического развития страны. Поэтому проблема сокращения бедности семей с детьми приобрела в настоящее время особо важный характер.

В Послании Президента Федеральному собранию 2010 года красной нитью проходит положение, что «Модернизация... – это лишь инструмент, с помощью которого мы сможем решить давно назревшие проблемы в экономике и в социальной сфере, поддержать тех, кто в этом более всего нуждается, и создать условия для раскрытия способностей тех, на кого мы очень надеемся, то есть наших детей, нашей молодёжи».

Федеральный Закон № 178 «О государственной социальной помощи», принятый в 1999 году ставит главной целью ее оказания поддержание уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. Оказание социальной помощи происходит на основе принципов заявительности и адресности ее предоставления нуждающимся гражданам. Достижение этой цели, как предполагалось, должно было повысить доходы малоимущего населения и увеличить эффективность использования бюджетных средств.

Впоследствии отдельные положения закона регулярно уточнялись, упразднялись, вводились новые. В период законодательного разграничения бюджетных полномочий в законе была усилена адресная направленность социальной поддержки нуждающихся граждан, утверждалось требование создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг; снижения уровня социального неравенства; повышения доходов населения.

На основании положений федерального закона субъекты Российской Федерации принимали собственные нормативно-правовые акты о предоставлении государственной социальной помощи населению за счёт средств своего бюджета, в которых устанавливался круг лиц, имеющих право на ее получение, условия предоставления, виды социальной помощи и их размеры.

В этот же период расчеты величины прожиточного минимума и основных социально-демографических групп населения по единой общероссийской методике стали окончательно определяться регионами.

Сформированная нормативно - правовая база и активизация деятельности органов социальной защиты имели принципиально важное значение для качественного снижения бедности в стране.

Вместе с тем, сохранение в Законе №178-ФЗ направленности его положений как на адресную помощь имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, так и на помощь отдельным категориям населения вне зависимости от их материального положения, давало (и дает) определенные основания и для сохранения категориально - адресного подхода в нормативных актах субъектов Федерации.

В большинстве таких актов право на государственную социальную помощь одновременно предоставляется малоимущим семьям и отдельным категориям малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан, а сам перечень категорий зависит в первую очередь от особенностей региона и финансовых возможностей их бюджетов. Как правило, во всех субъектах Российской Федерации среди получателей государственной социальной помощи присутствуют т.н. «старые бедные»: многодетные и неполные семьи, семьи инвалидов, семьи, воспитывающие ребёнка-инвалида, неработающие одиноко проживающие пенсионеры. К получателям социальной помощи отнесены, например, в Белгородской области, лица, привлекавшиеся к разминированию в период 1943-1950 годов.

Категориальный подход без учета материального положения претендента на государственную социальную помощь, не требует дополнительной нагрузки на работников социальных служб, расширения их штата и, соответственно, увеличения административных расходов. Однако он не гарантирует оказание социальной помощи исключительно малообеспеченным семьям и одиноко проживающим гражданам.

Более социально справедливый адресный подход, с одной стороны, требует больше административных расходов, с другой - ограничивает масштабы получения социальной помощи действительно нуждающимся в ней лицам и семьям из-за относительно сложной процедуры сбора и представления документов, удостоверяющих их право на получение помощи от государства.

В результате по оценкам экспертов от трети до половины получателей социальной помощи небедные люди и также от трети до половины действительно бедных людей не получают ее.

Различия в финансовом положении и уровнях малообеспеченности, а также в приоритетах административной деятельности предопределили и различия в статусе нормативных актов, регулирующих государственную социальную помощь. В большинстве субъектов Российской Федерации она оказывается на основе законов, тогда как в трети она предоставляется в соответствии с Указами губернатора или постановлениями и распоряжениями Правительства (Администрации) региона, а также и приказами отраслевых ведомств, отвечающих за социальную политику.

Большинство таких законов направлено на социальную помощь, но в ряде регионов законодательство нацелено на социальную поддержку населения.

В отдельных субъектах приняты имеющие силу закона Кодексы. В некоторых субъектах Федерации, в частности, в Москве и Санкт-Петербурге, нет отдельного нормативного правового акта и социальная поддержка отдельным категориям граждан оказывается без учёта их материального положения по категориальному принципу на основании ряда нормативных актов.

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

Вместе с тем, отдельные субъекты Российской Федерации, учитывая ограниченные финансовые возможности, устанавливают более низкие критерии оценки нуждаемости семей в социальной помощи.

В ряде субъектов Федерации социальная помощь законодательно направлена и на преодоление последствий стихийных бедствий, оплату лечения тяжелых заболеваний, требующих оказания дорогостоящей высокотехнологичной медицинской помощи и т.п.

Разное экономическое и финансовое положение субъектов Федерации предопределяет и разные права граждан (семей) на получение социальной помощи, условия назначения, виды и размеры государственной социальной помощи. В наименее финансово обеспеченных регионах она оказывается лишь в виде единовременной выплаты и/или натуральной помощи. Например, в Республике Тыва в 2009 году социальная помощь заключалась в выдаче пяти тысячам крайне бедных семей хлеба (муки) на сумму 2.3 миллиона рублей. Единовременные выплаты малоимущим семьям или одиноко проживающим гражданам установлены практически во всех субъектах Российской Федерации, а в 10-ти из них они являются единственным видом оказываемой помощи. Натуральная помощь оказывается в большинстве регионов страны. Ежемесячная денежная выплата распространяется лишь на четвертую часть нуждающихся домохозяйств и составляет более половины расходов на выплату всех социальных пособий.

В федеральном законе о социальной помощи и в развивающих его подзаконных правовых актах недостаточно четко прописано участие в ее оказании различных ведомств, что не способствует укреплению межведомственного взаимодействия служб социальной защиты, занятости, органов образования и здравоохранения, ведомств реального сектора экономики, бизнес-сообщества при поддержке бедных и трудоспособных слоев населения.

Эти и другие сложности существующей системы социальной помощи объясняются не только экономическими факторами, но и инертностью самой системы, что самым существенным образом сдерживает ее эффективность.

Модернизация системы социальной помощи на основе заключения социального контракта направлена как на устранение существующих недостатков нормативной и практической деятельности регионов, так и на активизацию экономического потенциала трудоспособных незанятых членов малоимущего домохозяйства, способствуя решению задачи повышения благосостояния малоимущих слоев и их социальной адаптации. Кроме того, социальный контракт служит потенциальным барьером для получения социальной помощи небедными, для которых существующая практика социальной помощи мотивирует стремление к ее получению.

Очевидные социально-экономические преимущества оказания социальной помощи на основе социального контракта порождали попытки внедрения в практику такой системы еще в конце прошлого десятилетия, главным образом путем перевода бедных сельских домохозяйств на самообеспеченность через предоставление им средств на приобретение домашнего скота или непосредственную передачу им голов свиней и коров на основе соглашения домохозяйства с муниципальными органами. Так, в 1999 году президентом Республики Саха (Якутия) был издан Указ «О государственной помощи развитию семейной экономики», согласно которому была создана Дирекция семейной экономики, выступающая организатором и координатором этого направления деятельности. В самом начале текущего десятилетия в Якутии был проведен даже съезд сельских домохозяйств. Однако впоследствии это направление деятельности сошло «на нет».

Технология оказания адресной социальной помощи на условиях заключения социального договора для реализации трудового потенциала взрослых членов малоимущей семьи с целью ее вывода из малообеспеченности и социальной интеграции используется на протяжении ряда лет в том или другом виде в каждом третьем субъекте Российской Федерации.

Качественные изменения бедности в стране, преимущества оказания социальной помощи на основе социального контракта, имеющаяся в регионах практика, а также соответствующий положительный опыт европейских стран стали основой для принятия Президентом и Правительством РФ решения о внедрении этой технологии оказания помощи действительно нуждающимся в жизнь и перестройке всей системы социальной защиты на ее основе.

Согласно поручению Президента Российской Федерации от 27 января 2010 г. № Пр-192 и Плану по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год, Министерство здравоохранения и социального развития издало приказ от 31 мая 2010 года № 399 «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта». Этим приказом был утвержден Перечень из 17 субъектов Российской Федерации, участвующих в эксперименте. Участникам эксперимента были направлены для использования в работе методические рекомендации, разработанные Минздравсоцразвития РФ на основе отечественного опыта и международной практики. Согласно этим рекомендациям целью внедрения технологии оказания социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта является повышение их качества жизни путем активизации имеющихся адаптивных возможностей семьи (малоимущего одиноко проживающего гражданина). Социальный контракт рассматривается как договор о взаимных обязательствах между малоимущим гражданином и органом социальной защиты населения субъекта Федерации о предоставлении ему и (или) его семье государственной

социальной помощи в виде денежных выплат, социальных услуг или натуральной помощи. Ожидаемыми результатами применения этой технологии выступают: реализация трудового потенциала получателей государственной социальной помощи, повышение уровня и качества жизни малоимущих граждан за счет постоянных самостоятельных источников дохода в денежной или натуральной форме, социальная реабилитация членов малоимущих семей (малоимущих одиноко проживающих граждан), повышение социальной ответственности получателей помощи, снижение иждивенческого мотива их поведения.

Таким образом, в практическом плане социальные контракты ориентированы на малоимущие семьи, имеющие в своем составе трудоспособных членов семьи и на одиноко проживающих малоимущих трудоспособных лиц.

В приказе и рекомендациях Минздравсоцразвития РФ имеется отсыл на правительственные документы, но не артикулируется правительственный подход к социальному контракту как основе перестройки всей системы социальной помощи, что не могло не повлиять и на отношение к эксперименту его участников. В большинстве из них нормативной базой использования в социальной помощи технологии социального контракта стали приказы органов социальной защиты. В отдельных регионах, участвующих в эксперименте, создание соответствующих нормативных актов затянулось до глубокой осени.

Утверждение в качестве одного из основных результатов внедрения в практику оказания социальной помощи на основе социального контракта преодоление иждивенческих настроений, касающееся, по нашему мнению, главным образом небедных лиц, получающих в обход законодательства социальную помощь, было гипертрофированно возведено многими средствами массовой информации в основную цель всей этой технологии, создавая негативный образ человека, попавшего в сложную жизненную ситуацию. Утверждение низкого качества российского работника, российского человека в целом не имеет под собой каких-либо серьезных научных обоснований и служит оправданием недалеких управленческих решений. Масштабность распространения скептического мнения в отношении трудовой активности населения нашей страны поддерживается многими работодателями и отдельными управленцами в целях сокрытия собственной некомпетентности в создании необходимых и достаточных условий для раскрытия и реализации имеющего значительный экономический потенциал населения (свыше половины занятых в стране имеет среднее профессиональное образование и выше).

О каком иждивенчестве получателя социальной помощи можно утверждать, если величина этой помощи, выдаваемой далеко не всем и далеко не всегда действительно нуждающимся, многократно ниже величины прожиточного минимума.

Низкая оценка экономической активности трудоспособного населения и, прежде всего, родителей не выдерживает никакой критики. В возрасте 20-24 лет экономическую активность проявляет менее 70% юношей и девушек, что объясняется их стремлением получить желаемый уровень профессионального образования. Но уже в возрасте 25-29 лет, когда большинство составляющих эту когорту людей создали собственную семью, их экономическая активность увеличивается сразу на 20 процентных пунктов, а в возрасте 35-44 лет свыше 95,0 % мужчин и около 90,0% женщин экономически активны.

К этому следует добавить, что две трети экономически неактивного населения в трудоспособном возрасте хотели бы иметь работу, а каждый девятый (800 тысяч человек, 2009 г.) из всех экономически неактивных лиц отчаялся ее найти.

Несформированность эффективного экономического поведения и экономической культуры, адекватной рыночным отношениям, результат исторического наследия и методов реформирования общества на рубеже веков. И именно социальный контракт как получение стартового капитала призван преодолеть этот недостаток малообеспеченной трудоспособной части населения страны.

Мониторинг эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта в ряде субъектов Российской Федерации показал, что говорить о российской бедности с точки зрения процветания иждивенческих настроений не правомерно.

В регионах отмечается сложная ситуация на рынке труда, существуют серьезные проблемы с трудоустройством. А это - одна из основных причин бедности. Трудно найти работу матерям с малолетними детьми, лицам предпенсионного возраста. Люди годами не могут трудоустроиться. Особенно тяжелая ситуация сложилась в сельской местности и малых городах страны, в которых не только отсутствует необходимое количество рабочих мест, но и крайне низка оплата существующих. Во многих селах и малых городах даже двое работающих, имеющих двух детей, не в состоянии обеспечить семье уровень дохода выше прожиточного минимума.

Пособия по бедности в регионах крайне незначительны. **Право всех малоимущих на социальную помощь до уровня прожиточного минимума в регионах не реализуется, поскольку бюджеты большинства регионов такой нагрузки не способны выдержать.**

Кроме того, переход системы социальной помощи на социальный контракт не получил необходимого информационного сопровождения. Имеют место случаи, когда из-за незнания о существовании технологии оказания социальной помощи на основе социального контракта малоимущие семьи не видят выхода из своего сложного положения. С другой стороны, существуют просьбы отдельных лиц, имеющих крепкое домашнее хозяйство, о выделении материальной помощи для приобретения второй коровы или дополнительных свиноматок.

Имеет место и скептическое отношение к новой технологии. Одних не устраивают обязательства, других – невысокие размеры социальных выплат в условиях социального контракта. Однако это, как правило, те, у которых имеющийся доход выше прожиточного минимума, особенно с учетом их скрытой занятости.

Мониторинг эксперимента по внедрению системы социальных контрактов в субъектах Российской Федерации позволяет выделить следующие **позитивные стороны** новой технологии оказания адресной социальной помощи:

1. Более высокая эффективность и целесообразность оказания социальной помощи на основе социального контракта признается всеми участниками эксперимента. Такая точка зрения высказывалась как представителями социальных служб, непосредственно занимающихся этим вопросом, так и самими заявителями во время специально организованных встреч в Самарской, Тюменской и Курганской областях.

2. В большинстве регионов, участвующих в эксперименте, осуществлено формирование правовых, организационных и экономических основ оказания социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам по новой технологии с активным использованием положений «Рекомендации по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим на основе социального контракта», подготовленным для участников эксперимента Минздравсоцразвития России. Участниками эксперимента внесены соответствующие изменения в нормативные правовые акты по оказанию государственной социальной помощи, в том числе, в части определения целей и задач, терминологии, установления прав на социальную помощь, порядка ее получения на условиях социального контракта.

3. У регионов - участников эксперимента накоплен и продолжает накапливаться опыт по реализации новой технологии оказания государственной социальной помощи, в том числе:

- повышение эффективности и адресности государственной социальной помощи малоимущим, нацеленность на конечный результат;
- конкретная работа с малоимущей семьей, включая составление индивидуальных социальных программ, заключение договора о сотрудничестве, практика сопровождения социальных контрактов.

4. У организаторов эксперимента накоплен и продолжает накапливаться опыт объединения усилий и возможностей различных ведомств региона: органов социальной защиты, труда и занятости, здравоохранения, образования, агропромышленного комплекса, торговли, внутренних дел и т.д.

5. У участников эксперимента увеличивается степень социальной защищенности и одновременно чувство уверенности и ответственности за достижение желаемого уровня и качества жизни собственными усилиями.

6. Эксперимент усиливает адресность оказания государственной социальной помощи, что обусловлено не только заявительным принципом заключения социального контракта, но и необходимостью подтверждения нуждаемости заявителей.

7. Эксперимент увеличивает целевое выделение ресурсов при оказании государственной социальной помощи.

8. Эксперимент позволяет обеспечить дифференцированный подход при оказании государственной социальной помощи малоимущим и большую социальную справедливость и обоснованность ее оказания.

Эффективность предоставления государственной социальной помощи при внедрении системы социальных контрактов достигается за счет выполнения таких принципиально важных процедур как:

- выявление реальных потребностей нуждающихся в государственной социальной помощи;

- дифференциация мер по оказанию государственной социальной помощи от степени нуждаемости.

Определение эффективности (действенности) мер системы социальной поддержки связано с решением следующих задач:

- оценка положения социально неблагополучных семей;

- выявление факторов социального неблагополучия;

- разработка индивидуальных программ социальной адаптации, направленных на снижение бедности в семье в условиях заключения социального контракта.

В масштабах региона главным критерием эффективности предоставления государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта надо признать показатель *сокращения* численности населения со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума.

В своих отчетах о ходе эксперимента по форме, установленной приказом Минздравсоцразвития России «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта» от 31 мая 2010 г. № 399, лишь 6 субъектов представили данные на 1 июля 2010 г. При этом только у 5 субъектов имеются значения по всем показателям. Это – Республика Коми, Белгородская, Курганская, Томская и Тульская области.

В перечисленных субъектах доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума по итогам 2009 г. составляла от 10,2% (Белгородская область) до 17,8% (Томская область) в общей численности населения этих субъектов. В Республике Коми, Курганской и Томской областях уровень бедности заметно выше, чем в целом по России (13,1%). В Белгородской и Тульской областях он ниже среднероссийского уровня.

Обращает на себя внимание, что в Курганской и Томской областях уровень бедности расходится незначительно, в то время как численность семей, получающих государственную социальную помощь, различается почти в 80 раз (122 и 1608 тысяч семей соответственно). Можно предположить, что причина столь значительного расхождения заключается в различном подходе регионов к определению показателя.

Отчеты субъектов показывают, что доля малоимущих семей, получающих государственную социальную помощь на основе социального контракта в общем количестве малоимущих семей в целом незначительна. Среди рассматриваемой группы она варьирует от 7,9% в Томской области до 0,03% в Республике Коми и 0,04% в Курганской области.

Поскольку степень распространения новой технологии на ее начальном этапе невысокая, ожидать сколько-нибудь значительных результатов от ее внедрения на уровне средних по региону показателей пока еще не представляется возможным.

Объем средств на оказание государственной социальной помощи в расчете на 1 семью, заключившую социальный контракт, значительно выше, чем на малоимущую семью, получающую государственную социальную помощь на общих основаниях. Например, в Курганской области семья, заключившая социальный контракт, получает в среднем 24,49 тыс. руб., в то время как на общих основаниях малоимущие получают 0,17 тысяч рублей.

Таблица 2

Объем средств на оказание государственной социальной помощи по социальным контрактам в субъектах Российской Федерации

Наименование	Единица измерения	Значение показателя за отчетный период: на 01.07.2010 в субъектах Российской Федерации, участвующих в эксперименте				
		Республика Коми	Белгородская обл. (на 01.08. 2010)	Курганская обл.	Томская обл.	Тульская обл.
Объем средств на оказание государственной социальной помощи в отчетном периоде в расчете на 1 семью*	тыс.руб.	2,369	1,82	0,17	3,693	1,8
в том числе:						
в расчете на 1 семью, заключившую социальный контракт*	тыс.руб.	48,46	3,9	24,49	5,85	5,99
Соотношение объема средств в условиях социального контракта и на общих основаниях**	в разах	20,5	2,1	144,1	1,6	3,3

* данные отчетов субъектов РФ о ходе эксперимента

** расчет

Наименьшие расходы на семью, заключившую социальный контракт, отмечаются в Белгородской области, где они составляют 3,9 тыс. руб. в среднем на семью. Напротив, сравнительно высокие расходы, равные около 48,86 тыс. руб. на семью, показывает Республика Коми.

Рост расходов на оказание государственной социальной помощи семьям при заключении ими социального контракта обуславливает повышение доходов в этих семьях.

По имеющимся данным отчетов субъектов среди Белгородской, Курганской и Томской областей выделяется Курганская область, где прирост среднедушевых денежных доходов по окончании срока действия социального контракта был наибольшим - 1230 руб. в среднем по региону (см. таблица 3). В Томской области он составил всего лишь 189 рублей.

Таблица 3

Изменение среднедушевых денежных доходов семей в условиях заключения социальных контрактов на оказание государственной социальной помощи в субъектах Российской Федерации

Наименование	Единица измерения	Значение показателя за отчетный период: на 01.07.2010 в субъектах Российской Федерации, участвующих в эксперименте				
		Республика Коми	Белгородская обл. (на 01.08.2010)	Курганская обл.	Томская обл.	Тулльская обл.
Среднедушевые денежные доходы населения, руб.* (июнь 2010 г.)	руб.	22188	15980	14428	15533	15846
Величина прожиточного минимума в среднем на душу населения* (2 квартал 2010 г.)	руб.	7280	4482	4957	5992	5146
Объем средств на оказание государственной социальной помощи по социальному контракту в расчете на 1 семью**	тыс.руб.	48,46	3,9	24,49	5,85	5,99
Среднедушевой доход семьи до заключения социального контракта**	руб.	2727	2500	1100	2127	от 388 до 1585
Среднедушевой доход семьи по окончании срока социального контракта**	руб.	-	2800	2330	2316	от 3811 до 5100
Прирост (снижение) среднедушевого дохода семьи по окончании социального контракта***	руб.		300	1230	189	
Прирост (снижение) среднедушевого дохода семьи по окончании социального контракта, приходящийся на 1 руб. объема выделенных средств***	руб.		0,077	0,050	0,001	

*данные Росстата

** данные отчетов субъектов РФ о ходе эксперимента

*** расчет авторов

В целом достигнутый уровень среднедушевых доходов в семьях за счет социальных контрактов остается крайне низким. Он был ниже среднедушевых денежных доходов в регионе в 15 и более раз. Не достигал он также и величины прожиточного минимума, оставляя семьи за порогом бедности.

Тем не менее, каждый вложенный в одну семью рубль из выделенных на социальную программу средств формально дал некоторый положительный эффект, хотя и весьма скромный. Наибольшим среди рассматриваемых субъектов он был в Белгородской области, где 1 рубль выделенных средств обеспечил 0,077 руб. прироста среднедушевых доходов семьи в среднем по региону.

Следствием позитивных изменений в доходах стало повышение ключевого показателя уровня жизни - покупательной способности семей

Таблица 4

Изменение покупательной способности (ПС) семей в условиях заключения социальных контрактов на оказание государственной социальной помощи в субъектах Российской Федерации*

Наименование	Ед. измерения	Значение показателя за отчетный период: на 01.07.2010 в субъектах Российской Федерации, участвующих в эксперименте				
		Республика Коми	Белгород- ская обл. (на 01.08. 2010)	Курган- ская обл.	Том- ская обл.	Туль- ская обл.
Покупательная способность доходов населения (июль 2010 г.)	кол-во наборов ПМ	3,0	3,6	2,9	2,6	3,1
Покупательная способность семьи до заключения социального контракта	кол-во наборов ПМ	0,37	0,56	0,22	0,35	от 0,08 до 0,31
Покупательная способность семьи по окончании срока социального контракта	кол-во наборов ПМ	-	0,62	0,47	0,39	От 0,74 до 0,99

* расчеты авторов.

В Тульской области показатель вырос наиболее значительно. В Курганской области покупательная способность рассматриваемых семей выросла более, чем в 2 раза. Учитывая, что до заключения социального контракта она составляла всего лишь 0,22 набора ПМ, то ее повышение до 0,47 наборов ПМ демонстрирует позитивность мер социальной адаптации. Аналогичная картина наблюдается и в других рассматриваемых субъектах.

Столь незначительные изменения в уровне жизни не должны снижать перспективы массового внедрения новой технологии оказания государственной социальной помощи. Это объясняется тем, что при оценке результатов предоставления государственной социальной помощи на основе социальных контрактов имеются принципиально важные моменты, которые действуют на понижение этих результатов. Они состоят в следующем:

- наличие отложенного эффекта от использования выделяемой единовременной социальной выплаты,
- наличие методологической неопределенности при расчете ожидаемых среднечеловеческих денежных доходов от ведения личного подсобного хозяйства и других видов предпринимательской деятельности как формы государственной социальной помощи, от ремонта жилья, хозяйственных построек и т.п.

Очевидно, что на низких значениях показателей сказалась сложившаяся на сегодня ориентация субъектов на выделение единовременной социальной выплаты на развитие личного подсобного хозяйства при заключении социальных контрактов.

Активизация иных мер социальной помощи, и в первую очередь трудоустройство в качестве наемного работника, способна дать более быстрые и методологически менее уязвимые расчеты показателей эффективности. В настоящее время приходится констатировать, что и после окончания срока социального контракта семьи, несмотря на снижение остроты и глубины бедности, могут оставаться в условиях крайней бедности, когда среднедушевые денежные доходы не превышают половины прожиточного минимума. Это, в частности, продемонстрировали Курганская и Томская области.

РОЛЬ СОЦИАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Средние показатели по региону не дают полной картины. На примере Самарской области рассмотрим происходящие изменения по результатам внедрения новой технологии на уровне конкретных семей. За сентябрь – октябрь 2010 года в области было заключено 24 социальных контракта, направленных в своем большинстве на развитие личного подсобного хозяйства. Выделяемая на эти цели единовременная денежная выплата, как правило, составляет 25 тыс. руб. Это - максимально возможная сумма, согласно нормативным правовым актам региона, принятым с учетом финансовых возможностей области и рекомендаций Минздравсоцразвития РФ.

Наряду с развитием подсобного личного хозяйства в Самарской области используются также и другие формы предоставления государственной социальной помощи - профессиональное обучение, открытие швейного дела и др.

Для анализа эффективности предоставления государственной социальной помощи были выбраны 16 семей, различающихся по типу и составу семьи и принятым мерам для социальной адаптации.

При использовании индивидуальных программ социальной адаптации, составленных для этих семей, были учтены следующие характеристики:

- состав семьи,
- форма социальной помощи,
- размер денежных выплат по социальному контракту,
- среднедушевые денежные доходы до заключения социального контракта,
- среднедушевые денежные доходы после окончания срока его действия,
- изменение среднедушевых денежных доходов в условиях заключения социального контракта.

Таблица 5

Семьи с наименьшими изменениями среднедушевых денежных доходов в условиях заключения социального контракта (Самарская область)

№	Состав семьи и форма социальной помощи	Доход по трудоустройству и денежные выплаты по социальному контракту, руб.	Среднедушевой доход заявителя (семьи заявителя) в месяц, руб.		Рост/снижение среднедушевых доходов	
			до заключения социального контракта	по итогам программы социальной адаптации (ожидаемый)	(5)-(4) руб.	(5)/(4), в раз
1	2	3	4	5	6	7
1 (11)	Многодетная семья с 6 несовершеннолетними детьми, муж - пенсионер					
	Приобретение кормов: солома, зерно, сено	25000	1911	2136	225	1,12
2 (3)	Мать с 6 несовершеннолетними детьми					
	Приобретение коровы	25000	4878	5135	257	1,1
3 (12)	Многодетная семья с 3 детьми					
	Приобретение коровы. Услуги ветеринара	25000	634	958	324	1,51

До заключения социального контракта среднедушевой доход заявителей составлял от 368 до 5416 рублей. При величине прожиточного минимума 5870 руб. (2 квартал 2010 г.) все семьи были малоимущими, при этом острота и глубина бедности у них существенно различалась. Последнее учитывалось при определении формы и размера государственной социальной помощи.

В индивидуальных программах социальной адаптации были обоснованы (с составлением сметы) ожидаемые по окончании социального контракта среднедушевые денежные доходы.

Наименьший прирост среднедушевых денежных доходов от реализации мер социального контракта отмечается в многодетных семьях. В Самарской области это – две семьи с 6 детьми и одна семья с 3 детьми. Им выделена максимально возможная сумма – 25 тыс. руб. Все эти семьи занимаются личным подсобным хозяйством.

Представляется, что для многодетных семей в силу повышенного фактора иждивенческой нагрузки целесообразно предусмотреть более высокую государственную социальную помощь с соответствующей финансовой поддержкой из федерального центра. Это будет способствовать росту эффективности предоставляемой государственной социальной помощи.

На другом полюсе рассматриваемых семей прирост среднедушевых денежных доходов был выше почти в 10 раз. Он составил для семей из 3-х человек около 3 тыс. рублей.

Таблица 6

Семьи с наибольшими изменениями среднедушевых денежных доходов в условиях заключения социального контракта (Самарская область)

№	Состав семьи и форма социальной помощи	Доход по трудоустройству и денежные выплаты по социальному контракту, руб.	Среднедушевой доход заявителя (семьи заявителя) в месяц, руб.		Рост/снижение среднедушевых доходов	
			до заключения социального контракта	по итогам программы социальной адаптации (ожидаемый)	(5)-(4) руб.	(5)/(4), в разгах
1	2	3	4	5	6	7
1 (15)	Мать с 2 детьми. Работает					
	Приобретение коровы и кормов (соломы)	25000	3136	5918	2782	1,89
2 (16)	Семья из 3 чел. 1 ребенок					
	Покупка поросят, козы, сена Заключение ветеринара	25000	1970	4970	3000	2,52
3 (1)	Семья из 2 чел. (муж, жена)					
	Трудоустройство жены. Приобретение коровы.	4330 25000	368	6755	6387	18,4

Как видно из таблицы 6, в семье из двух взрослых людей *трудоустройство* одного из них даже на минимальную заработную плату (4330 руб.) в дополнение к иной форме оказания социальной помощи (развитие личного подсобного хозяйства) выводит семью из

крайней нищеты. До этого в отмеченной семье среднедушевой доход составлял всего лишь 368 руб.

Таким образом, *эффективность предоставления государственной социальной помощи* малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта при той специфике целевой направленности выделяемых средств *проявляется в повышении покупательной способности этих семей.*

В целом из 16-ти рассматриваемых семей за период социальной адаптации 4 семьи вышли из состояния бедности. Практически во всех из них были и есть работающие в качестве наемных работников члены семьи. То есть *наибольший эффект от внедрения новой технологии дает системный подход к программе социальной адаптации. Целесообразно при разработке индивидуальных программ социальной адаптации в большей степени ориентироваться на трудоустройство с привлечением органов труда и занятости.*

Вместе с тем, мониторинг эксперимента по внедрению системы социальных контрактов в субъектах Российской Федерации позволил выделить ряд существующих **проблем и нерешенных вопросов**, которые целесообразно на современном этапе эксперимента принять во внимание.

1. Созданные в годы масштабной бедности правовая база, система и механизмы государственной социальной помощи оказались в условиях экономического роста и социального развития, изменения самого качества бедности недостаточными для того, чтобы эта помощь, с одной стороны, «дошла» до всех семей и одиночек с уровнем дохода ниже величины прожиточного минимума; с другой – не распространялась на лиц с доходом, превышающим этот минимум.

Оказание социальной помощи нуждающимся на основе заключения социального контракта активизирует трудовой потенциал трудоспособных незанятых членов малоимущего домохозяйства, выступая тем самым главным направлением модернизации всей системы социальной помощи в стране. Концентрация малообеспеченности в сельских семьях с детьми, предопределяет абсолютное доминирование заключения социальных контрактов на развитие личного подсобного хозяйства. В городских поселениях, особенно центрах регионов и крупных городах, с более высокой возможностью занятости, в т.ч. и в ее скрытой форме, число домохозяйств, получающих социальную помощь на основе социального контракта незначительно.

2. Разное экономическое и финансовое положение субъектов Федерации предопределяет и разные права граждан (семей) на получение социальной помощи, условия назначения, виды и размеры государственной социальной помощи. Ограниченные финансовые возможности большинства субъектов Федерации предопределяют и относительно невысокие размеры оказываемой помощи домохозяйствам, заключившим социальный контракт, тем самым, и ограниченное число домохозяйств, заключивших контракт.

Определенная инертность самой системы становится все более неадекватной требованиям времени, воспроизводя патерналистские настроения среди части ее потенциальных получателей

Сдерживающим фактором активного внедрения системы социальных контрактов является недостаточность нормативно-правового обеспечения, препятствующая возможности концентрации имеющихся ресурсов на поддержку трудоспособных, но малообеспеченных лиц и домохозяйств на основе социального контракта.

Размер пособия социальной помощи на основе социального контракта в большинстве регионов не превышает 20-30 тысяч рублей, что соответствует общей сумме помощи за определенный период времени (примерно, два года). В случае невыполнения условий контракта получатель лишается социальной помощи на этот период времени, за исключением некоторых ее видов, как, например, государственной помощи несовершеннолетним. Другими словами, претендент на государственную социальную помощь поставлен перед выбором: получить ее сразу за два года, выполняя при этом определенные условия, или частями, но без каких-либо обязательств, кроме сбора документов, подтверждающих его малообеспеченность. Кроме того, он может получать социальную помощь и по другим

программам. Величина социальной помощи нуждающемуся в настоящее время соответствует величине среднемесячной заработной платы в стране.

Антикризисная программа показала, что в стране и регионах имеются финансовые возможности увеличения размеров социальной помощи нуждающимся. По программам дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда в 2009-2010 гг. безработным, изъявившим желание открыть собственное дело, зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя или создать свое крестьянско-фермерское хозяйство выделяется единовременная субсидия в размере 58800 рублей. Эта субсидия финансируется из федеральной программы по поддержке рынка труда, которая софинансируется регионами. Претендент на эту субсидию одновременно может воспользоваться кредитами, льготной арендой помещений, региональными пособиями, а также использовать возможность получить дополнительную квалификацию в центре занятости. В результате, например, количество жителей сельской местности, которые получили эту субсидию, в 2009 году увеличилось более чем в три раза по сравнению с 2008 годом. До 70 тысяч жителей села приняли участие в этих программах, в т.ч. около 25 тысяч – оформили крестьянско-фермерские хозяйства, и 45 с лишним тысяч человек зарегистрировались в качестве индивидуальных предпринимателей.

В программе дополнительных мер на 2010 год эта программа содействия самозанятости существенно расширена. В настоящее время безработный в случае регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, набирая к себе на работу других безработных, помимо этой субсидии в 58800 рублей для него лично, получает такой же размер субсидии на каждого взятого им на работу безработного, что позволяет купить необходимые сельскохозяйственные орудия, технику, горючее, семена, крупный рогатый скот и т.д.. Безработные сельские жители активно организовывали кооперативы, крестьянско-фермерские хозяйства, регистрировались как юридические лица или просто объединялись с другими индивидуальными предпринимателями. Так, в Пензенской области, не отличающейся большими бюджетными возможностями и большими доходами населения, в результате активности органов управления было выдано за 2009 год по программе дополнительных мер около 6 тысяч таких субсидий.

Более чем двукратная величина субсидии безработным сельским жителям относительно величины пособия по малообеспеченности для таких же сельских жителей в системе социального контракта, а также политическая воля – одна из основных причин того, что в системе социального контракта участвуют в целом по стране всего несколько сотен домохозяйств, тогда как в программе занятости на основе выделяемых из федерального бюджета субсидий - свыше сотни тысяч домохозяйств.

Отсутствие нормативной базы, позволяющей концентрировать финансы на модернизации системы социальной защиты на основе социального контракта, заставляют искать извилистые в силу несовершенства законодательства пути предоставления «стартового капитала» малообеспеченным лицам, желающим собственными усилиями преодолеть бедность и повысить уровень и качество своей жизни и жизни своей семьи.

Например, в Тюменской области именно социальные работники, имеющиеся практически в каждом административном образовании, выявляли малообеспеченных безработных, желающих получить стартовый капитал на договорных условиях, помогали им оформить все необходимые документы для открытия собственного дела, тогда как служба занятости, имеющая своих работников только на уровне области и районных центров, осуществляла перечисление имеющихся средств на программу самозанятости.

Размер социальной помощи, оказываемой на договорных условиях, зависит от возможностей бюджета субъекта федерации и варьируется от нескольких тысяч до нескольких десятков тысяч рублей. В большинстве участников эксперимента он составляет 20-30 тысяч рублей. Выплата этой помощи может быть как одноразовой, так и поэтапной.

Период, на который распространяется эксперимент, имеет диапазон от трех месяцев до пяти лет. Участнику эксперимента сохраняются и некоторые виды социальной помощи, прежде всего помощь несовершеннолетним детям, а также медицинская помощь, включая помощь на приобретение лекарственных средств.

Основная цель проводимых в регионах мероприятий по введению системы социального контракта в разных ее формах - повышение реальных доходов семей и их выход из разряда нуждающихся в государственной помощи. В ряде регионов целью социального контракта признается и повышение качества жизни нуждающихся семей и преодоление патерналистских установок.

Концентрация малообеспеченности в сельских семьях делает необходимым разработать и законодательно утвердить методику расчета прожиточного минимума сельской семьи. По экспертным оценкам она может быть на 15-20% ниже, чем в городе.

В большинстве регионов, участвующих в эксперименте, численность семей составляет всего до двух десятков участников, что объясняется, прежде всего, финансовыми ограничениями. Для более эффективного развития оказания социальной помощи на основе социального контракта необходимо изучить и нормативно определить возможность использования материнского капитала на договорной основе в целях обеспечения получения образования уже в общеобразовательной школе, а также возможность привлечения внебюджетных средств различных фондов и программ федерального уровня с совпадающими целями деятельности, как, например, Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Целесообразно законодательно определить условия использования предоставляемых из федерального бюджета безработным средств на создание собственного дела для помощи малоимущим семьям, имеющих в своем составе неработающих граждан трудоспособного возраста, признанных безработными. Это требует внесения соответствующих положений как в закон о социальной помощи, так и в закон о занятости.

В ряде нормативных актов участвующих в эксперименте регионов адресная социальная помощь направлена и на помощь семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации в результате стихийных бедствий, а также на погребение и т.п., что требует уточнения содержания термина «трудная жизненная ситуация» в Законе РФ о государственной социальной помощи, а также определения источника оказания помощи семьям и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации из-за стихийных бедствий или других форс-мажорных обстоятельств. Требуется уточнить и ряд других терминов и отдельных положений закона о социальной помощи. **В частности, следует, на наш взгляд, законодательно выделить содержание термина «социальная поддержка» как деятельности органов власти по социальной защите малоимущего, но трудоспособного населения.**

Для более точного определения уровня бедности, её тенденций и динамики в регионах необходимо существенно расширить бюджетные обследования домашних хозяйств, дающих первичную информацию. Кроме того, органам государственной статистики следует обеспечить постоянное информационное сопровождение эксперимента по внедрению оказания социальной помощи нуждающимся на основе социального контракта.

Эксперимент по внедрению системы социального контракта не имеет сколько-нибудь заметной поддержки в средствах массовой информации, включая Интернет, что не соответствует значимости внедрения этой модели оказания социальной помощи нуждающимся.

По распоряжению Президента России эксперимент по оказанию социальной помощи на условиях социального контракта продолжается и в текущем году, что дает возможность как на региональном, так и на федеральном уровне повысить эффективность этой технологии с учетом положительного опыта и выявленных недостатков с целью перестройки всей системы социальной защиты на ее основе.

О ВНЕДРЕНИИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ
ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ АДРЕСНОЙ ПОМОЩИ МАЛОИМУЩИМ ГРАЖДАНАМ

Антонова Н.А.

В статье анализируется практика предоставления адресной социальной помощи на основе социального контракта. Раскрыты принципы, сущность и содержание этой технологии, ее ожидаемые результаты. Аргументируется необходимость комплексного подхода к программам социальной адаптации малоимущих семей с детьми, уделения особого внимания мероприятиям по трудоустройству незанятых трудоспособных членов семьи через обращение в территориальные органы службы занятости населения, содействие развитию индивидуальной трудовой деятельности, поддержке самозанятости, а также необходимости внесения с учетом результатов эксперимента в 2011 году в нормативные правовые акты Российской Федерации изменений, устанавливающих порядок оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта.

Ключевые слова: социальный контракт, технология социального контракта, социальная адаптация, малоимущие граждане, социальная помощь.

Численность малоимущих граждан (лиц с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума) за 9 месяцев 2010 г. составила 18,9 млн. человек, а их доля в общей численности населения - 13,5%. По сравнению с аналогичным периодом 2009 года численность данной категории граждан уменьшилась на 0,8 млн. человек, а их доля в общей численности населения уменьшилась на 0,5%.

По данным выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств (за 2009 г.), основную часть малоимущих граждан (64,6% их численности) составляет население трудоспособного возраста, 23,8% – дети в возрасте до 16 лет, 11,6% – население старше трудоспособного возраста. Занятых в экономике среди малоимущих 60,7%; безработных – 2,5%, неработающих пенсионеров – 12,7%.

Среднедушевые располагаемые ресурсы в малоимущих домохозяйствах в 2009 г. составили 3816,7 рублей в месяц. Дефицит располагаемых ресурсов (сумма денежных средств, необходимая для доведения доходов малоимущего домохозяйства до прожиточного минимума) в расчете на члена домохозяйства равнялся 1450,5 рублей.

Оказание адресной социальной помощи нуждающимся гражданам предусмотрено действующим законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» государственная социальная помощь малоимущим гражданам и некоторым другим социально уязвимым категориям населения предоставляется в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и государственными региональными программами за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Размер такой помощи, условия и порядок ее оказания также определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

По данным Росстата, в 2009 году государственная социальная помощь за счет средств региональных бюджетов в виде регулярной денежной выплаты оказана 1738,5 тыс. человек из числа малоимущих граждан, в виде единовременной денежной выплаты – 1207,4 тыс. человек из числа малоимущих граждан. Средний размер регулярной денежной выплаты малоимущим гражданам составил в 2009 году 313 рубля в месяц на одного получателя.

В большинстве регионов помощь нуждающимся гражданам предоставляется в виде социальных пособий, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

В условиях высоких темпов роста цен на продукты питания действенной является государственная социальная поддержка в виде предоставления бесплатно либо на льготных условиях продуктов питания. Продукты могут доставляться непосредственно получателям помощи либо отпускаться гражданам через сеть социальных магазинов. Такой помощью пользуются, прежде всего, малоимущие граждане, а также некоторые другие социально уязвимые группы населения (одинокие пенсионеры старше 65 лет, многодетные и неполные семьи).

Продукты питания первоочередного спроса (хлеб, крупы, макаронные изделия, молоко, яйца, соль, сахар) реализуются в этих точках по существенно более низким ценам, чем средне-розничные цены на данной территории. Нововведением последнего времени стало открытие социальных магазинов – дискаунтеров, отличающихся более широким ассортиментом. Низкий уровень цен в сети таких магазинов удается поддерживать за счет приобретения товаров крупными партиями и реализации их с минимальной наценкой.

Также, нуждающимся гражданам, в особенности пенсионерам, инвалидам, лицам без определенного места жительства, предоставляются бесплатные либо льготные обеды в социальных столовых при учреждениях социального обслуживания и при специальных домах для одиноких престарелых.

Социальные рейсы, поезда милосердия и мобильные бригады позволяют сделать доступным социальное обслуживание людей, проживающих в отдаленных населенных пунктах.

В среднесрочной перспективе эффективность региональных адресных программ социальной помощи бедным группам населения должна быть повышена. Программы помощи бедным должны носить комплексный характер и предусматривать сочетание материальной помощи малообеспеченным категориям граждан с мерами по социальной интеграции и повышению их конкурентоспособности на рынке труда.

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р, предусмотрено внедрение системы социальных контрактов при предоставлении адресной помощи бедным.

В Основных направлениях антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год определена задача развернуть работу по внедрению системы социальных контрактов (договоров социальной адаптации), которые будут являться договорами о взаимных обязательствах между получателями адресной социальной помощи и органом социальной защиты по месту жительства граждан. При этом отмечается, что для выполнения этой задачи потребуется разработка соответствующей нормативной правовой базы, перестройки деятельности органов социальной защиты населения на региональном и муниципальном уровнях, внедрение усовершенствованных процедур проверки нуждаемости граждан, соответствующего программного обеспечения.

Поручением Президента Российской Федерации от 27 января 2010 г. № Пр-192 и Планом по реализации основных направлений антикризисных действий и политики модернизации российской экономики Правительства Российской Федерации на 2010 год, утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации В.В.Путиным 2 марта 2010 г. № 972п-П13, Минздравсоцразвития России поручено обеспечить проведение в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию помощи малоимущим семьям на основе социальных контрактов.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации и соответствующих поручений Правительства Российской Федерации Минздравсоцразвития России 31 мая 2010 года выпущен приказ № 399 «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта».

Приказом утвержден Перечень субъектов Российской Федерации, участвующих в эксперименте по оказанию государственной социальной помощи малоимущим гражданам на основе социального контракта. В Перечне 17 субъектов Российской Федерации, в том числе Республика Карелия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Республика Тыва, Камчатский край, Астраханская, Белгородская, Курганская,

Ростовская, Самарская, Свердловская, Томская, Тульская, Тюменская, Ярославская области, г. Москва.

Приказом предусмотрено представление в Министерство здравоохранения и социально-развития Российской Федерации отчетов о ходе эксперимента по установленной форме.

Субъектам Российской Федерации при реализации эксперимента рекомендовано обеспечить взаимодействие органов социальной защиты населения, органов службы занятости населения, органов образования, здравоохранения, общественных и иных заинтересованных организаций, а также организовать межведомственную комиссию по проведению эксперимента.

Министерство подготовило и направило в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в эксперименте, рекомендации по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта.

Рекомендации подготовлены на основе анализа опыта регионов по применению системы социального контракта, а также международной практики по данному вопросу.

Хороший опыт накоплен в трех пилотных регионах (Республике Коми, Ростовской и Тульской областях), где с 2003 года применяются эффективные методики оказания государственной социальной помощи, в том числе основанные на использовании социального контракта. Позднее такие социальные технологии стали применять еще 10 субъектов Российской Федерации (Пермский край, Амурская, Волгоградская, Калининградская, Кемеровская, Нижегородская, Томская, Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Суть технологии социальных контрактов состоит в следующем.

Социальный контракт – это договор о взаимных обязательствах между малоимущим гражданином и органом социальной защиты населения субъекта Российской Федерации о предоставлении ему и его семье государственной социальной помощи в виде денежных выплат, социальных услуг или жизненно необходимых товаров (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты).

Ожидаемыми результатами применения системы социального контракта являются:

- реализация трудового потенциала получателей государственной социальной помощи;
- повышение уровня жизни малоимущих граждан за счет постоянных самостоятельных источников дохода в денежной или натуральной форме;
- социальная реабилитация членов малоимущих семей;
- усиление социальной ответственности получателей помощи, снижение иждивенческого мотива их поведения.

Примерами таких обязательств можно назвать выполнение какой-либо оплачиваемой работы или получение дополнительного образования (для неработающих или работающих неполное рабочее время), ответственное социальное поведение, ответственное отношение к собственным детям.

В ряде случаев уменьшается количество получателей в системе социальной помощи за счет того, что получатели, выполняя условия контракта, сами выходят на более высокий уровень своих доходов.

Основными принципами внедрения технологии социального контракта являются добровольность участия, обязательность исполнения условий социального контракта, индивидуальный подход при определении условий социального контракта, целевой характер оказания социальной помощи.

При заключении социального контракта между малоимущим гражданином и органом социальной защиты населения субъекта Российской Федерации о предоставлении ему государственной социальной помощи утверждается программа социальной адаптации. В программе указываются намечаемые мероприятия по выходу семьи из бедности, в числе которых: активный поиск работы при посредничестве государственного учреждения – центра занятости населения, получение государственных услуг в сфере занятости населения (профессиональное обучение, профессиональная ориентация); осуществление индивидуальной трудовой деятельности, ведение личного подсобного хозяйства; обеспечение по-

сещения детьми школы и других образовательных учреждений; добровольное лечение от алкогольной (наркотической) зависимости; осуществление ремонта жилья и хозяйственных построек, подготовка к осенне-зимнему отопительному периоду; другие мероприятия.

Государственная социальная помощь на основе социального контракта оказывается при условии, если семья (одиноко проживающий гражданин) признаны в установленном порядке малоимущими. При этом данная помощь может оказываться одновременно с оказанием других видов государственной социальной помощи.

Помощь на основе социального контракта предоставляется на период от трех до шести месяцев либо оказывается единовременно. Период её оказания может быть продлен с учетом конкретных результатов выполнения условий социального контракта.

Финансирование расходов, связанных с оказанием государственной социальной помощи гражданам на основе социального контракта, осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации на соответствующий год, что соответствует установленным действующим законодательством Российской Федерации полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Финансирование государственных услуг в сфере занятости, предоставляемых членам малоимущих семей, являющимся получателями государственной социальной помощи на основе социального контракта, осуществляется из средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также из средств федерального бюджета, направляемых бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субвенций на реализацию переданных полномочий в сфере занятости населения и в виде субсидий на реализацию программ дополнительных мер по снижению напряженности на региональных рынках труда.

Орган социальной защиты населения должен осуществлять мониторинг выполнения малоимущей семьей (малоимущим гражданином) программы социальной адаптации.

В рекомендациях Минздравсоцразвития России отражены некоторые вопросы, касающиеся процедуры оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям на основе социального контракта, даются примерные формы документов, заполняемых заявителем (анкета о семейном и материально-бытовом положении, лист собеседования, акт материально-бытового обследования семьи).

В регионах с июля 2010 года с учетом рекомендаций Министерства подготавливались нормативные акты по введению социальных контрактов с необходимыми финансово-экономическими обоснованиями. Внесены изменения в региональные законы и иные правовые акты по оказанию государственной социальной помощи, принятые в соответствии с положениями Федерального закона "О государственной социальной помощи", в том числе в части установления прав на социальную помощь, порядка, размеров и условий ее получения.

В настоящее время соответствующие документы приняты практически во всех регионах, участвующих в эксперименте, и началась работа по их реализации.

Порядок назначения социального пособия на условиях социального контракта утверждается приказом исполнительного органа власти, ответственного за социальное развитие в регионе, в котором даются формы для заключения контракта и содержатся рекомендации муниципальным образованиям.

В регионах предусматриваются различные направления оказания государственной социальной помощи малоимущим гражданам на основе социального контракта. Наиболее распространенным видом оказания государственной социальной помощи является предоставление единовременных целевых денежных выплат на развитие личного подсобного хозяйства (покупку домашнего скота, кормов, строительство и ремонт хозяйственных построек и т.п.). Так, в Самарской области максимальный размер указанной целевой выплаты составляет 25 тысяч рублей (что примерно равно стоимости одной коровы без учета расходов на корма для нее), в Курганской области – не более 30 тысяч рублей.

В Республике Коми в рамках проекта «От пособия к зарплате» предоставляется целевое пособие на развитие личного подсобного хозяйства, а также на ведение индивидуальной трудовой деятельности. Выплата пособия может осуществляться ежемесячно или единовременно за весь период социального контракта. Размер пособия на одного члена семьи не может быть ниже 30 процентов средней величины прожиточного минимума, мак-

симильный его размер не может превышать 50 процентов от средней величины прожиточного минимума семьи. В программе социальной адаптации малоимущей семьи предусматривается комплекс реабилитационных мероприятий, включающий предоставление медицинских и образовательных услуг, меры по трудоустройству и др.

В Тульской области законодательно введена дополнительная форма денежных выплат в виде ежемесячного социального пособия на период действия социального контракта, которое может выплачиваться одновременно с оказанием других видов государственной социальной помощи. Размер указанного ежемесячного социального пособия определяется как сумма разностей между стоимостью минимального набора продуктов питания в Тульской области для соответствующих социально-демографических групп населения и доходами каждого члена малоимущей семьи.

В ряде регионов государственная социальная помощь на основе социального контракта предоставляется в форме социальных услуг многодетным семьям и другим социально уязвимым категориям граждан (Астраханская область, Республика Саха (Якутия)).

Размер социальной помощи на условиях социального контракта определяется с учетом финансовых возможностей бюджета субъекта федерации и в большинстве случаев составляет около 20-30 тысяч рублей. Социальный контракт заключается, как правило, на срок от 3 до 6 месяцев и при необходимости может быть продлен. Выплата помощи может осуществляться как одновременно, так и в несколько этапов.

Мониторинг хода эксперимента по внедрению системы социальных контрактов показал, что при ее применении достигается ряд позитивных эффектов.

В результате повышается эффективность оказания социальной помощи на основе социального контракта путем усиления ее адресности, концентрации ресурсов на оказании государственной социальной помощи наиболее нуждающимся, улучшается межведомственное взаимодействие органов власти в регионах при оказании социальной помощи, совершенствуются методики работы с нуждающимися семьями, обеспечивается дифференцированный подход при оказании государственной социальной помощи малоимущим с ориентацией на оказание помощи тем гражданам, кто сам реально хочет улучшить свое материальное положение.

Первые результаты эксперимента показывают, что новая технология имеет хорошие перспективы. Введение системы социального контракта позволяет повысить реальные доходы малоимущих семей и создать условия для выхода из нуждаемости за счет более полной реализации их трудового потенциала, усилить социальную ответственность получателей помощи, ослабить иждивенческий мотив их поведения.

Наибольший эффект от внедрения новой технологии дает комплексный подход к программам социальной адаптации малоимущих семей с детьми. При их разработке особое внимание должно уделяться мероприятиям по трудоустройству незанятых трудоспособных членов семьи через обращение в территориальные органы службы занятости населения, содействию развитию индивидуальной трудовой деятельности, поддержке самозанятости.

В 2011 году эксперимент в ряде субъектов Российской Федерации по внедрению системы социальных контрактов будет продолжен. Примеры лучшей практики будут распространены для применения на всей территории Российской Федерации. С учетом результатов эксперимента в 2012 году в нормативные правовые акты Российской Федерации будут внесены изменения, устанавливающие порядок оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта.

Для оценки эффективности государственной социальной помощи малоимущим гражданам на основе социального контракта предусматривается совместно с Федеральной службой государственной статистики, другими заинтересованными федеральными органами государственной власти проработать вопросы проведения специального обследования доходов населения и получения данных об участии граждан в социальных программах.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ НУЖДАЮЩЕГОСЯ НАСЕЛЕНИЯ ТРУДОСПОСОБНОГО ВОЗРАСТА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Антропов В.В.

Публикация отображает результаты исследований, посвященных изучению проблемы экономических механизмов социальной адаптации нуждающегося населения трудоспособного возраста в зарубежных странах. Ключевым принципом в рамках всех систем минимального социального обеспечения зарубежных стран является создание необходимых предпосылок для того, чтобы ее получатель мог полагаться на собственные силы.

Ключевые слова: социальная помощь, материальная поддержка, социальное страхование, минимальный доход, безработные, малоимущие, беженцы.

Основной целью систем социальной помощи¹ является материальная поддержка населения, не охваченного программами социального страхования, длительно безработных лиц, малоимущих и беженцев. В отличие от социального страхования, право на получение социальной помощи не обуславливается отношениями страхования, а основывается на одностороннем праве на получение материальной поддержки, которое вызвано определенными жизненными обстоятельствами. Задача социальной помощи заключается не только в обеспечении минимально необходимого уровня жизни, но и в первую очередь в создании необходимых предпосылок для того, чтобы ее получатель мог полагаться на собственные силы. Этот принцип можно рассматривать как ключевой в рамках всех систем минимального социального обеспечения зарубежных стран.

Большинство развитых стран имеют те или иные формы обеспечения минимального дохода, которые действуют на государственном или региональном уровне. И только немногие из них ими не обладают (например, Греция и Венгрия).

Право на получение социальной помощи в зарубежных странах обычно обусловлено цензом оседлости. Так, для получения пособия в Испании необходимо проживание в стране от 3 до 5 лет. Некоторые государства не предусматривают ценза оседлости, предоставляя социальную помощь всем нуждающимся, в том числе законно проживающим на территории страны иностранцам. Как правило, это характерно для стран с системами социальной защиты, где социальные услуги гарантируются как гражданские права: в Швеции, Финляндии, Норвегии.

Финансирование систем социальной помощи, как правило, производится из средств государственного бюджета (Великобритания, Франция, Португалия, Ирландия), из средств региональных или местных бюджетов (Австрия, Швеция, Италия, Испания и др.), а также на смешанной основе (см. таблицу).

Единственным исключением можно считать Бельгию, где в финансировании программ социальной помощи наряду с государством участвуют так называемые благотворительные союзы. Несмотря на существующие различия, в большинстве стран системы социальной помощи регулируются государственным социальным законодательством (см. таблицу).

Размер субсидий на оплату жилья, входящий в пакет услуг социальной помощи, чаще всего равняется реальной стоимости арендной платы. Данная форма возмещения из-

¹ В зарубежных источниках и специализированной литературе также используются такие понятия, как "минимальное социальное обеспечение" и "обеспечение минимального дохода".

держек характерна в основном для Германии, Великобритании и скандинавских стран. Тем не менее, лишь часть издержек на аренду жилья возмещается за счет субсидий¹.

Социальные законодательства этих государств устанавливают максимальные суммы, возмещаемые государством получателю социальной помощи. В ряде стран (Дания, Франция, Нидерланды, Италия) установлены твердые размеры субсидий на оплату жилья, которые обычно не покрывают полностью издержки на арендную плату.

Таблица

Системы социальной помощи за рубежом

Страна	Обозначение программы	Компетенция	Финансирование	Категория получателей
Австрия	Sozialhilfe	Федеральные земли	Преимущественно - федеральные земли, частично - коммуны	с 19 лет
Германия	Arbeitslosengeld II	Общие принципы: государство; уровень социальной помощи: государство, земли, частично - коммуны	25% земли; 75% муниципалитеты	все нуждающиеся, за исключением студентов
Ирландия	Supplementary Welfare Allowance	Государство	100% государство	с 18 лет
Великобритания	New Deal	Государство	100% государство	с 18 лет
Швеция	Social Bidrag	Государство	100% муниципалитеты	все нуждающиеся
Финляндия	Toimeentulotuki	Государство	27% государство, 73% муниципалитеты	все нуждающиеся
Дания	Social Bistand	Государство	50% государство, 50% муниципалитеты	с 18 лет
Франция	Revenue Minimum d'Insertion (RMI)	Государство	100% государство	с 25 лет; до 24 лет - в случае беременности или воспитания не менее одного ребенка
Люксембург	Revenu Minimum Garantit (RMG)	Государство	90% государство; 10% муниципалитеты	с 30 лет; до 29 лет только в случае нетрудоспособности или содержания ребенка. Необходимое условие: ценз оседлости минимум 10 лет в течение последних 20 лет
Нидерланды	Sociale Bijstand (ABW)	Государство; возможны доплаты местных органов власти	90% государство; 10% муниципалитеты	с 18 лет, а также несовершеннолетние, живущие без родителей
Бельгия	Minimum de Moyens d'Existence (Minimex)	Государство	50% государство, 50% благотворительные связи	с 18 лет; до 17 лет - в особых обстоятельствах
Италия	Minimo Vitale; Reddito minimo	Провинции и муниципалитеты	100% муниципалитеты	все нуждающиеся
Португалия	Rendimento Minimo garantido (RMG)	Государство	100% государство	с 18 лет; до 17 лет в особых обстоятельствах
Испания	Renta Minima; Ingreso Minimo de Insercion	Регионы	100% регионы	с 25 до 64 лет
Греция	Отсутствует			

Источник: MISSOC, 2008

¹ Так, в Финляндии возмещается только 93% издержек на оплату жилья и коммунальных услуг. - См. [3, S. 156.]

В странах Европы доминируют четыре основные модели социальной защиты: континентальная или бисмарковская, англосаксонская или модель Бевериджа, скандинавская и южно-европейская¹.

Континентальная модель (модель Бисмарка) устанавливает жесткую связь между уровнем социальной защиты и длительностью профессиональной деятельности. В ее основе лежит социальное страхование, услуги которого финансируются в основном за счет взносов работодателей и застрахованных. В основе этой модели лежит принцип профессиональной солидарности, предусматривающий существование страховых фондов, управляемых на паритетных началах наемными работниками и предпринимателями. Они аккумулируют социальные отчисления из заработной платы, из которых и производятся страховые выплаты. Финансирование таких систем, как правило, не осуществляется из государственного бюджета, так как принцип бюджетной универсальности противоположен такой модели социальной защиты. Однако в современных условиях существования социального государства в Европе с его обширной сетью социальных программ, эта модель социальной защиты, как правило, не всегда основывается только на данном принципе. Поэтому для малообеспеченных членов общества, не имеющих возможности получать страховые социальные выплаты по ряду причин (например, вследствие отсутствия необходимого страхового стажа), национальная солидарность реализуется через системы социальной помощи. В этом случае речь может идти о вспомогательных механизмах, которые являются отступлениями от основной логики "бисмарковской" модели.

Англосаксонская модель (модель Бевериджа) представлена в Европе Великобританией и Ирландией. В ее основе лежит доклад английского экономиста У.Бевериджа, представленный правительству Великобритании в 1942 году. Значительное влияние на выдвинутые Бевериджем положения оказали идеи Кейнса о том, что динамика общественного производства и занятости определяются факторами платежеспособного спроса, а, следовательно, перераспределение доходов в интересах социальных групп, получающих более низкие доходы, способно повысить денежный спрос массовых покупателей. Модель базируется на следующих принципах: принцип всеобщности (универсальности) системы социальной защиты - распространение ее на всех нуждающихся в материальной помощи граждан; принцип единообразия и унификации социальных услуг и выплат, что выражается в одинаковом размере пенсий, пособий и медицинского обслуживания, пособий социальной помощи, а также условий их предоставления.

Скандинавская модель социальной защиты характерна для Дании, Швеции и Финляндии. Социальные выплаты в ней понимаются как законное право гражданина. Отличительной чертой скандинавской модели является широкий охват различных социальных рисков и жизненных ситуаций, которые требуют поддержки общества. Получение социальных услуг и выплат, как правило, гарантируется всем жителям страны и не обуславливается занятостью и уплатой страховых взносов. В целом уровень социальной защищенности, предлагаемый этой моделью, довольно высок. Не в последнюю очередь это достигается за счет активной перераспределительной политики, направленной на выравнивание доходов. Необходимым предварительным условием функционирования данной модели является высоко организованное общество, строящееся на основе приверженности принципам институционального общества благосостояния.

Южно-европейская модель социальной защиты представлена в Италии, Испании, Греции и Португалии. Лишь в последние десятилетия под влиянием социально-экономических и структурных изменений в этих государствах были созданы или усовершенствованы системы социальной защиты. В отличие от предыдущих данную модель можно интерпретировать скорее как развивающуюся, переходную, а потому не имеющую четкой организации. Именно поэтому "рудиментарность" этой модели отмечается в качестве ее основной особенности различными западными исследователями².

¹ См. [1, S. 3-10.]

² См. [2, S. 3-10.]

Как правило, уровень социальной защищенности, характерный для данной модели, относительно низок, а задача социальной защиты рассматривается часто как забота родственников и семьи. Поэтому семья и другие институты гражданского общества играют здесь не последнюю роль, а социальная политика носит преимущественно пассивный характер и ориентирована на компенсацию потерь в доходах отдельных категорий граждан. Характерной чертой данной модели является также асимметричная структура социальных расходов. Так, в Италии это проявляется в том, что наиболее крупную часть социальных расходов составляет пенсионное обеспечение (14,7% ВВП при среднеевропейском уровне - 12,5%), тогда как на поддержку семьи, материнства, образования и политику занятости затрачиваются сравнительно незначительные средства (около 1%)¹.

Анализ систем социальной помощи за рубежом позволяет сделать вывод, что они характеризуются значительными отличиями:

- Круг лиц, имеющих право на получение социальной помощи. В большинстве стран право на получение социальной помощи имеют малоимущие одиноко проживающие граждане, семьи (без детей и с детьми), домашние хозяйства (Германия, Швеция). Национальные законодательства предусматривают также разные объекты поддержки (индивидуальный подход в Нидерландах, Дании, Франции, Болгарии; поддержка семьи/домохозяйства в Великобритании, Ирландии, Германии, Швеции,) а также смешанный подход (Словения, Финляндия).

- Срок предоставления помощи, который может быть фиксированным и варьировать от 3 до 12 месяцев (Франция, Словения, Болгария) или неограниченным: пособие может назначаться на неопределенный срок (Германия, Ирландия, Исландия, Дания, Нидерланды, Великобритания, Швеция). В последнем случае основанием для окончания выплаты пособия, как правило, является прекращение «бедственного положения» получателя социальной помощи (Германия, Великобритания).

- Возрастная граница для вхождения в программу поддержки, которая устанавливается в одних странах (с 25 лет во Франции, с 16 лет в Великобритании, с 18 лет в Нидерландах), а в других ее нет (Италия, Болгария, Швеция, Финляндия).

- Наличие гражданства и местожительство. Анализ показывает, что в странах ЕС при назначении пособия учитывается критерий проживания перед гражданством. Так, практически во всех странах ЕС социальная помощь оказывается лицам, имеющим легальное местожительство в стране – как гражданам, так и иностранцам, на законном основании проживающим в пределах страны.

- Установление размера пособия и его выплата может осуществляться на национальном, на региональном уровне или совместно. В одних государствах существует разделение полномочий между центральным и региональными правительствами по определению размеров социальной помощи и осуществлению ее выплаты. В этом случае базовая часть выплачивается из средств центрального бюджета, а различные доплаты (жилищные субсидии, доплаты на отопление и пр.) выплачиваются из региональных средств (Швеция, Германия, Исландия, Нидерланды). В других странах (Франция, Великобритания, Словения, Дания) регламентация выплаты и определения размера пособия принадлежит только национальным правительствам. Наконец, в последней группе стран (Италия, Австрия) этот вопрос решается на региональном уровне.

- Учитываемый при предоставлении пособия доход и имущество. Как правило, в большинстве стран учитываются все доходы, за исключением выплат социального характера (пенсии, детские пособия, социальные пособия). Однако в ряде стран существуют исключения, когда при предоставлении пособия учитываются также и социальные выплаты. Это может быть государственная социальная помощь, пособия для многодетных семей, жилищные субсидии (Ирландия, Великобритания, Германия).

Предоставление социальной помощи в некоторых странах связано с ответными обязательствами, налагаемыми на получателя такой помощи. Иногда условием предоставления социальной поддержки становится заключение социального контракта, обязывающего получателя активно включаться в поиск путей выхода из трудной ситуации, которая обу-

¹ См. [6, P. 2.]

словлена в первую очередь отсутствием постоянной работы (Франция, Словения). Однако в большинстве европейских стран практика заключения социального контракта в том виде, как это существует, например, во Франции, не получила широкого распространения. Однако, несмотря на это, практически во всех государствах получение социальной помощи связано с ответными обязательствами ее получателя, предусматривающими его активное участие в мероприятиях по социальной адаптации и интеграции, предпринимаемых социальными службами:

Франция

Между получателем социальной помощи и департаментом занятости заключается договор социальной интеграции (Contract d'insertion) и предоставляется гарантируемый минимальный доход. В течение срока действия договора предоставляется минимальный доход, который соответствует минимальной зарплате (SMIC). Получатель обязывается принимать участие в предложенных департаментом мероприятиях. На получение гарантированного дохода имеют право лица старше 25 лет (более молодые только при условии детей на иждивении или ребенка, который должен родиться). Для работающих бедных гарантированный доход состоит из минимального гарантированного дохода (как для неработающих получателей), а также процента от заработной платы или от пособия по безработице (62%). Так же, как и в других странах ЕС, размер гарантированного дохода зависит от состава семьи и количества детей на иждивении бенефициара. Выплачиваемая сумма дохода активной солидарности исчисляется как разность между гарантированным доходом (в соответствии с составом семьи и заработком) и суммой всех регулярных доходов семьи, включая заработную плату, пособия, процент по банковским вкладам и т.п.

Словения

Между получателем и социальным центром социальной помощи заключается договор, в котором получатель социальной помощи обязуется прилагать все усилия для социальной адаптации. Работодатель имеет право на субсидию в 12-кратном размере от суммы минимального дохода, если он принимает на работу гражданина, который получал социальную помощь минимум 24 месяца в течение последних трех лет. Первоначально социальная помощь выделяется сроком на три месяца, в особых случаях пособие может предоставляться на период до 12 месяцев. Объектом предоставления помощи является семья. Лица старше 18 лет также имеют право на получение социальной помощи, если они живут отдельно или совместно с партнером (супругом) и не имеют детей. Социальная помощь не предоставляется, если доходы или имущество превосходят 24-кратный размер минимального дохода, который ежегодно устанавливается законом. Ежемесячная сумма социальной помощи соответствует разнице между минимальным гарантируемым доходом и совокупным доходом семьи.

Нидерланды

Целью социальной помощи в стране является финансовая поддержка лиц, доходы которых ниже гарантируемого социального минимума. Право на получение пособия имеют все легально проживающие в стране, доход которых ниже установленного социального минимума. Социальная помощь должна служить основой для перехода ее получателя на самообеспечение. Для этого социальной службой и заявителем совместно составляется индивидуальный план мероприятий для участия в программах по социальной интеграции.

Получатели помощи должны заниматься поиском работы, должны быть зарегистрированными в службе занятости. В случае наличия в семье ребенка младше 5 лет требование по поиску работы отсутствует, в случае наличия в семье детей старше 5 лет применяется индивидуальный подход для каждой семьи. Если получатель социальной помощи отказывается сотрудничать с социальными службами, могут применяться соответствующие

щие санкции (сокращение или отмена социальной помощи). В дополнение к базовой сумме социального пособия существует социальная помощь для лиц в исключительных жизненных ситуациях. Эта помощь может предоставляться не только лицам, доход которых ниже гарантированного социального минимума, но и лицам с доходами выше такого минимума. Такие выплаты могут производиться для покупки бытовой техники, коммунальных платежей и покупки необходимой мебели.

Болгария

Право на получение пособия имеют граждане страны, а также иностранцы с видом на жительство и беженцы, легально проживающие на территории страны. Пособие предоставляется на срок 18 месяцев. Выплата может продлеваться через 12 месяцев после истечения 18-месячного периода.

Лица, получающие социальную помощь, обязаны принимать участие в программах службы занятости. В случае отказа от участия в таких программах выплата пособия приостанавливается на год. Лица, не принимающие участия ни в каких программах по обеспечению занятости, могут получать социальную помощь, если они принимают участие в общественных работах, организованных местными органами власти. В случае отказа от участия в таких программах, выплата пособия приостанавливается на год.

Германия

С 2003 г. прежний закон о социальной помощи утратил силу и в настоящее время немецкое законодательство определяет социальную помощь как гарантированный доход (Arbeitslosengeld II), предоставляемый совместно живущим малоимущим гражданам. Согласно немецкому законодательству социальную помощь не может получать тот, кто в состоянии помочь себе сам или тот, кто может заручиться помощью других, в первую очередь, родственников или социальных организаций. На практике это означает, что должны быть исчерпаны все возможности самостоятельного обеспечения претендента, прежде чем он получит право на социальную помощь. Это значит, что он должен обратиться за помощью к ближайшим родственникам (последних помочь может заставить суд), попытаться найти работу, продать предметы роскоши, сменить квартиру на более дешевую, обратиться в жилищное ведомство за пособием на квартиру. Если всё это ни к чему не привело и человек продолжает нуждаться - только тогда он может обратиться за социальной помощью.

Необходимым условием получения социальной помощи в Германии является отсутствие постоянного дохода. Согласно действующему законодательству таким доходом считается:

1. заработная плата (оклад, гонорар);
2. пособие по безработице и помощь по безработице;
3. "рождественские деньги";
4. кредиты;
5. пособие на детей;
6. бесплатное проживание и питание;
7. доходы от сдачи внаём принадлежащей жилплощади;
8. доходы от аренды;
9. пенсия;
10. алименты;
11. доходы от сдачи квартиры в поднаем;
12. жилищное пособие;
13. проценты от вложенного капитала.

Однако всё вышеперечисленное считается доходом только тогда, когда эти деньги выплачиваются фактически или будут выплачены в ближайшем времени.

Получатель социальной помощи должен постоянно искать себе посильную работу, даже если: а) она не соответствует его прежней профессиональной деятельности, б) получатель социальной помощи имеет более высокую квалификацию, чем требуется для выполнения предлагаемой работы, в) место новой работы более удалено от места проживания получателя помощи, чем место предыдущей работы или место учёбы, г) условия работы менее благоприятны, чем на предыдущей работе. В некоторых случаях отказываться от предложенной работы всё-таки можно, не рискуя лишиться социальной помощи. Например, если работа превышает физические возможности или умственные способности работника; если предложенная работа может в будущем помешать безработному трудиться по его прежней основной специальности; если получатель пособия является инвалидом или уже достиг пенсионного возраста; если получатель - мать ребёнка до четырёх лет, а также и старше в том случае, если ребёнок не посещает детский сад; по уважительным причинам получатель вынужден ухаживать за тяжелобольным родственником и др.

Довольно часто получатели социальной помощи привлекаются к так называемым социальным работам, правда этот приработок не вычитается из суммы социальной помощи. Как правило, это общественно-полезные работы, как то: уборка мусора, чистка улиц от снега и т.д. Отказ от этой работы может повлечь за собой снижение размера помощи, а иногда и ее полное лишение. Кроме отказа от "социальной" работы пособие может быть сокращено до минимума ещё в некоторых случаях.

Согласно закону, сокращение пособия могут вызвать также и такие обстоятельства, как, например, умышленный отказ от возможности самостоятельно зарабатывать деньги или трата пособия на спиртное, наркотики, азартные игры, поездки за границу, содержание подержанного автомобиля. Однако сокращение или лишение социального пособия не касается его членов семьи. Они будут получать помощь в полном объёме, как и прежде. По закону родственники и другие члены семьи, проживающие совместно (к "другим" относятся, к примеру, супруги, которые по закону родственниками не являются) не должны пострадать из-за сокращения или лишения пособия.

Необходимость социальной помощи обуславливается различными обстоятельствами.

Во-первых, сюда следует отнести естественные причины раннего ограничения или потери трудоспособности, что приводит к невозможности участия в системе социального страхования за счет уплаты взносов собственными силами.

Во-вторых, система социального страхования (например, страхования по безработице) не всегда может быть достаточной гарантией в условиях экономического спада или риска длительной безработицы.

В-третьих, это все возрастающее число людей, вынужденных вследствие нужды обращаться за социальной помощью. Например, только за период с 1970 по 1990 гг. их количество выросло более чем в два раза (с 260000 до 546000 человек)¹.

В четвертых, прирост получателей социальной помощи происходит также за счет такого фактора, как увеличение числа одиноких или разведенных женщин, воспитывающих детей самостоятельно, но в силу ограниченной трудоспособности и отсутствия должной финансовой поддержки со стороны отца ребенка, вынужденных обращаться за социальной помощью.

Предоставление социальной помощи в Германии тесно связано с активными действиями по интеграции на рынок труда. Необходимо участие в мероприятиях по профессиональной переподготовке и консультации.

Великобритания

Право на получение социальной помощи имеют все подданные Соединенного Королевства, но для заявителей, которые жили в период последних 2 лет перед подачей заявления на социальную помощь за пределами Соединенного Королевства, необходимо привести доказательство, что они имеют в стране постоянное место жительства. Основой

¹ См. [4].

системы социальной помощи является программа New Deal (Новый курс), которая направлена на стимулирование перехода от получения социальной помощи к трудовой деятельности - Welfare-to-work. Основной целью программы является помощь длительно безработным и экономически неактивным членам общества, необходимая им для интеграции на рынок труда. Участие в программе обязательно для всех желающих получать пособие. Программа обязывает принимать участие в обязательных консультациях со специалистами центров занятости (Jobcentre Plus) с целью развития навыков клиента в области поиска работы и прохождения интервью с работодателями. В случае безрезультативности поиска работы в течение четырех месяцев для получения пособия заявитель должен выбрать один из следующих вариантов:

- субсидируемое рабочее место в частном секторе. Работодателям выплачивается субсидия в размере 60 фунтов стерлингов в неделю в течение 6 месяцев, а участнику программы единовременное пособие на обучение в размере 750 фунтов стерлингов;

- рабочее место в некоммерческом секторе, на тех же условиях;
- профессиональное обучение при сохранении пособия по безработице
- общественная работа по охране окружающей среды. Клиент получает пособие по безработице и дополнительно 20 фунтов в неделю.

Отказ от предложенного выбора означает остановку выплаты пособия.

Италия

Основные виды социальной помощи в Италии - это социальная помощь для неимущих в трудоспособном возрасте (Minimo Vitale) и социальные пенсии по старости. Хотя предоставление "минимальных для жизни средств" декларируется в итальянской Конституции¹, в Италии отсутствует всеобщее сходное социальное обеспечение для людей в трудоспособном возрасте. Право на получение социальной помощи имеют все граждане, находящиеся в "бедственном положении".

Правовая регламентация этой проблемы лежит, как правило, в компетенции регионов, решающих вопросы предоставления социальной помощи в зависимости от собственного бюджета. Понятно, что такой подход означает неизбежную дифференциацию в доходах населения разных областей страны. Подобная несовершенная защита от рисков, например, при долговременной безработице, является существенным пробелом в итальянской системе социальной защиты. Отсутствие единой системы социальной помощи при различии в доходах южных и северных регионов привело к тому, что на более богатом севере страны механизмы материальной поддержки, гарантирующие частичное минимальное обеспечение, более развиты, а размеры социальных выплат более существенны, нежели на менее богатом юге, где неимущие при отсутствии социальной поддержки со стороны государства могут иногда рассчитывать только на помощь родственников. Однако часто социальные услуги, предоставляемые в рамках социальных программ, не унифицированы даже в пределах региона и устанавливаются местными учреждениями здравоохранения (USL) по собственному усмотрению. Это касается, в частности, таких регионов, как Сардиния, Пьемонт, Ломбардия или Колабрия, где социальные службы имеют больший вес, предоставляя малоимущим, а также другим целевым группам, как материальную помощь, так и иные социальные услуги. В другой группе регионов (Лацио, Молизе) до 1992 г. вообще не было системы социальной помощи, только в Кампанье были предусмотрены меры по содержанию несовершеннолетних сирот, а в Апулии - для престарелых. Существующий на сегодняшний день механизм социальной поддержки предусматривает ограниченный во времени пакет социальных услуг, продление которого возможно только после проверки материального состояния нуждающегося. В пакет предоставляемых социальных услуг входит не только денежная помощь, но и бесплатное питание, бесплатное пользование общественным транспортом, оплата аренды жилья и коммунальных услуг, а также организация досуговых мероприятий. Поскольку предоставление социальной помощи на-

¹ Ibid. S. 237.

ходится в компетенции регионов, то финансирование связанных с этим затрат осуществляется, как правило, за счет региональных бюджетов.

Более совершенной защитой от рисков в Италии, чем социальная помощь, является унифицированная система социальных пенсий по старости, предоставляемых людям, не имеющим права на страховую пенсию по старости, и функционирующая на национальном уровне. Так же, как и в ряде других европейских стран, предпосылками для получения социальной пенсии являются такие необходимые требования, как, например, отсутствие обеспечения в рамках других социальных систем, отсутствие подлежащего обложению доходом имущества и наличие минимального дохода.

Получатель социальной помощи должен принимать участие в мероприятиях для улучшения его положения. С этой целью коммуны или регионы в определенных случаях организуют специальные профессиональные учебные курсы, учебные мероприятия, в частности, для социальной интеграции определенных групп населения (женщины, молодые люди).

Швеция

Основной вид социальной помощи в Швеции - социальное пособие для неимущих в трудоспособном возрасте. Поскольку одним из основных условий получения социальной помощи является постоянное проживание в стране на законной основе, наличие гражданства для приобретения права на социальную помощь необязательно. Размер социальной помощи определяется на основе совокупной стоимости товаров и услуг, необходимых для удовлетворения как физиологических, так и духовных потребностей индивида. Сюда входят потребности в питании, одежде, медицинском обслуживании, предметах личного потребления, а также потребности в проведении досуга (например, посещение театра или кино), оплате телефона и телевидения. Объем финансовой помощи предоставляемой в рамках этой корзины товаров и услуг, как правило, не слишком высок и зависит от категории получателя социальной помощи. Шведское социальное законодательство предусматривает три формы пособий. Это помощь, предоставляемая одиноким, помощь, предоставляемая семейным парам без детей, и пособие для семей с детьми. Пособие выплачивается на каждого ребенка, а его величина находится в зависимости от возраста. Помимо основного, предусмотрено также дополнительное пособие для покрытия расходов на ведение домашнего хозяйства, размер которого зависит от размера семьи. В минимальный гарантированный доход не входят субсидии на покрытие расходов на оплату жилья, электроэнергии, поездок на работу, медицинское обслуживание, стоматологическую помощь, а также профсоюзные взносы и страховые взносы по безработице. Размер социальной помощи устанавливается социальными органами на основании проверки степени нуждаемости и ежегодно корректируется с учетом динамики потребительских цен.

* * *

1. Europäische Kommission. Soziale Sicherheit in Europa. - Luxemburg, 1995.

2. Hanesch W. Soziale Sicherung im europäischen Vergleich // Aus Politik und Zeitgeschichte. - Bd.34-35/98.

3. Kaltenborn B. Mindestsicherungssysteme in der Europäischen Union // Soziales und gerechtes Europa. Von der Wirtschafts- zur Sozialunion?. - Freiburg im Breisgau, 2001.

4. Lampert H., Bossert A. Sozialstaat Deutschland. Entwicklung - Gestalt - Probleme. - München, 1992.

5. MISSOC - Social Protection in the Member States of the European Union, of the European Area and in the Switzerland. - Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

6. Pensions in Europe: Expenditure and Beneficiaries/ Eurostat / Theme 3-8/2004. - Luxemburg, 2004.

ОКАЗАНИЕ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ ПО ВЫХОДУ
НА САМООБЕСПЕЧЕНИЕ НА ОСНОВЕ СОЦИАЛЬНОГО КОНТРАКТА:
ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Кузнецовских О.А.

В статье описывается опыт внедрения системы социальных контрактов в Тюменской области. Успешной реализации программы адресной социальной помощи по выходу малоимущих семей на самообеспечение способствовала, в первую очередь, активность органов социальной защиты населения и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: выход на самообеспечение, социальный контракт, социальная помощь, координация деятельности, трудная жизненная ситуация.

В 2010 году Тюменская область вошла в число 17 регионов России, в которых, по поручению Президента России Д.А. Медведева, проводился эксперимент по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта.

При внедрении системы социальных контрактов мы опирались в первую очередь на четырёхлетний опыт реализации областных межведомственных мероприятий по выходу малоимущих семей на самообеспечение.

Главной особенностью данной социальной технологии в Тюменской области является межведомственная координация федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти Тюменской области, администраций муниципальных образований и других заинтересованных структур для оказания стартовой помощи малоимущим семьям для выхода на самообеспечение и заинтересованности всех структур и ведомств в результативности деятельности.

Иждивенческие подходы к получению социальной помощи, особенно среди малоимущей трудоспособной части населения, способствуют прекращению инвестирования собственных трудовых ресурсов для выхода из трудной жизненной ситуации и укрепляют позицию получения только сторонней помощи. При внедрении технологии выхода малоимущих семей на самообеспечение основной задачей стало преодоление социального иждивенчества.

Социологические исследования эффективности реализации данных мероприятий, проведенные Фондом «Институт экономики города» (г. Москва) в 2006 году и ООО «Межрегиональным центром «Частное право» (г.Тюмень) в 2008 году, а также анкетирование участников мероприятий, проведенное департаментом социального развития Тюменской области в 2009 году, показали следующие результаты:

81% семей – отметили положительные изменения в своей жизни;

92% семей – получили доход в денежном и натуральном выражении;

86,4% семей – выразили высокий уровень удовлетворенности результатами участия в программе.

С учётом позитивного общественного мнения, имеющегося опыта и необходимых ресурсов, внедрение системы социальных контрактов в практику социальных служб региона прошло оперативно.

Уже на начальном этапе перехода на систему социальных контрактов мы владели 4 необходимыми ресурсами.

1. Имеющаяся нормативная правовая база была доработана. В частности, разработано и утверждено Постановление Правительства Тюменской области от 28.06.2010 года

№183-п «Об организации работы по заключению социальных контрактов». Данный нормативный документ закрепил форму социального контракта, органы социальной защиты населения получили дополнительные полномочия по осуществлению учёта материального положения граждан, заключивших социальный контракт.

2. В рамках долгосрочной целевой программы «Основные направления развития отрасли «Социальная политика» в Тюменской области» в областном бюджете были предусмотрены финансовые средства для предоставления адресной социальной помощи малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта.

3. Обученный персонал с опытом реализации аналогичных мероприятий, готовый в оперативном режиме приступить к реализации оказания адресной социальной помощи на основе социального контракта.

Вместе с тем, на начальном этапе значительное место заняла организационно-методическая помощь территориальным управлениям социальной защиты населения, комплексным центрам социального обслуживания населения. Были проведены зональные совещания, видеоселекторные совещания с начальниками территориальных управлений социальной защиты населения муниципальных районов и городских округов Тюменской области, подготовлены «Методические рекомендации по оказанию адресной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта», разработаны формы всех необходимых документов (заявление об оказании государственной социальной помощи на основе социального контракта, индивидуальный план выхода на самообеспечение, форма социального контракта, а также формы отчётов о выполнении мероприятий индивидуального плана).

В структуре департамента социального развития Тюменской области работу по внедрению системы социальных контрактов активно вели 2 подразделения.

Отдел социальных выплат занимался непосредственным рассмотрением документов и подготовкой проектов решений о предоставлении адресной социальной помощи гражданину.

За отделом планирования и развития была закреплена организационно-методическая подготовка внедрения системы социальных контрактов и разработка системы контроля реализации эксперимента посредством проведения мониторингов.

4. Координация деятельности по данной технологии осуществлялась на уровне областной и территориальных межведомственных комиссий по выходу граждан на самообеспечение и содействию их занятости. Областная межведомственная комиссия работает в области с 2006 года, в её состав входят представители различных структур и ведомств: департаментов агропромышленного комплекса, экономики, финансов, социального развития, труда и занятости, здравоохранения, образования и науки, инвестиционной политики и государственной поддержки предпринимательства, Главного управления строительства и жилищно-коммунального хозяйства и Управления Федеральной налоговой службы России по Тюменской области.

Аналогичные комиссии, которые возглавили главы администраций муниципальных образований и городских округов, были созданы во всех 26 муниципальных образованиях Тюменской области с участием территориальных представителей вышеназванных структур.

Немаловажная роль была отведена информированию населения, поскольку социальный контракт - это новая для наших граждан форма взаимоотношений с государством, призванная способствовать повышению социальной ответственности получателей социальной помощи и реализации их трудового потенциала. Ведущую роль играли как местные каналы распространения информации, так и областные средства массовой информации.

По итогам 2010 года в Тюменской области заключено 825 социальных контрактов. Основная доля заключённых социальных контрактов приходится на муниципальные районы (около 97% участников). Это обусловлено несколькими причинами:

- основная доля малоимущих граждан проживает в сельской местности;
- свыше 70% членов малоимущих семей на селе имеют среднее и среднее профессиональное образование;
- отсутствуют возможности трудоустройства.

Как правило, в сельской местности адресная социальная помощь запрашивается для создания или развития личного подсобного хозяйства. При этом чаще всего для приобретения крупного рогатого скота, свиней, овец, домашней птицы, также приобретения кормов для скота, на строительство или ремонт хозяйственных построек для содержания скота. Реже помощь запрашивается на развитие огородничества и пчеловодства.

В городах адресная социальная помощь предоставляется для развития различных видов услуг: парикмахерских, швейных, авторемонтных мастерских, а также открытие пунктов ветеринарной помощи, изготовление сувенирной продукции и т.д.

При реализации эксперимента в Тюменской области мы отошли от рекомендованных Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации ежемесячных выплат, так как ничтожно малый размер выплаты не способен обеспечить малоимущую семью хотя бы минимальным стартовым ресурсом. Единовременная серьёзная выплата с учётом предложенного гражданином индивидуального плана выхода на самообеспечение является более эффективной и позволяет комплексно решать ряд основных жизненных проблем гражданина, находящегося в трудной жизненной ситуации. В настоящее время средний размер выплаты по области составляет 36 тысяч рублей.

Также, при реализации эксперимента в Тюменской области анкеты о семейном и материально-бытовом положении, а также листы собеседования с гражданами, рекомендованные к использованию Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, были сконцентрированы в едином документе – индивидуальном плане выхода семьи/одиноко проживающего гражданина на самообеспечение. Это позволило иметь в одном документе полную информацию как о семейном и материально-бытовом положении, так и о проблемах семьи и её возможностях выхода из трудной жизненной ситуации.

Понимая меру ответственности, граждане детально разрабатывают индивидуальные планы с учётом своих потребностей и возможностей муниципального образования на развитие того или иного направления деятельности. При составлении данного индивидуального плана гражданину оказывается всесторонняя помощь специалистами территориальных комплексных центров социального обслуживания населения. Далее индивидуальный план выносится на рассмотрение на заседание территориальной межведомственной комиссии. Одним из важных моментов при принятии комиссией решения о предоставлении гражданину адресной социальной помощи является рекомендация главы сельского поселения о реальной возможности реализации индивидуального плана гражданином, его доверии семье с точки зрения целевого использования выделенных средств.

Наибольшую активность в реализации эксперимента по оказанию государственной помощи на основе социального контракта проявили органы социальной защиты населения и органы местного самоуправления. Их вклад оценен гражданами очень высоко, до 100% опрошенных граждан отметили, что именно эти организационные структуры оказали им наибольшую помощь и поддержку.

В Тюменской области срок действия социального контракта определён на 2 года, что позволяет отслеживать поэтапное выполнение мероприятий индивидуального плана и оказывать гражданину содействие в течение всего периода действия контракта.

Для анализа эффективности реализации мероприятий в еженедельном режиме осуществляется мониторинг реализации мероприятий по оказанию адресной социальной помощи на основе социального контракта. Данный мониторинг позволяет иметь реальную картину, отражающую ход реализации эксперимента на территории Тюменской области, а также своевременно принимать оперативные управленческие решения.

Приоритет при оказании государственной социальной помощи на основе социального контракта отдан семьям с детьми (более 90% участников мероприятий), в первую очередь – многодетным семьям (более 32% участников мероприятий).

Использование трудового потенциала малоимущих многодетных семей трудоспособного возраста для преодоления бедности и выхода из разряда нуждающихся в государственной помощи решает проблему последующих иждивенческих настроений подрастающих членов многодетных семей, стимулирует семьи на поиски выхода из сложившейся ситуации и повышает её экономическую активность. Кроме того, такая помощь является

ещё и сильным психологическим импульсом, который позволяет многодетной семье поверить в свои силы.

Среди семей, получивших государственную социальную помощь на основе социального контракта в Тюменской области, неполные семьи составляют 17,6%, инвалиды – 4,8%, другие категории – 3,6%.

Следует отметить, что в настоящее время система социальных контрактов успешно внедрена в регионе. В 2011 году реализация эксперимента на территории Тюменской области будет продолжена. В областном бюджете предусмотрены необходимые финансовые ресурсы на данные мероприятия.

Практика работы по внедрению системы социальных контрактов показала, что данная технология оказания малоимущим семьям стартовой помощи на основе социального контракта оправдывает себя. Те обязательства, которые гражданин принимает на себя в результате подписания социального контракта, а именно: предпринимать меры, обеспечивающие улучшение материального благосостояния своей семьи в целях исключения зависимости от получения государственной социальной помощи в дальнейшем, стимулируют его к активным действиям.

В 2011 году департамент социального развития Тюменской области планирует продолжить работу по внедрению системы социальных контрактов в практику работы социальных служб при предоставлении практически всех видов материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

РЕАЛИЗАЦИЯ ТЕХНОЛОГИИ СОЦИАЛЬНОГО КОНТРАКТА С МАЛОИМУЩИМИ ГРАЖДАНАМИ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

Ханжин Е.В.

В статье представлена практика внедрения в социальную защиту технологии социального контракта, показана ее специфика и результативность, приведены конкретные примеры оказания социальной помощи на основе социального контракта различным категориям малоимущего населения, аргументируется, что данная технология может стать весьма эффективной формой социальной поддержки малоимущих граждан, прежде всего, наиболее бедных слоёв населения, особенно в сельской местности.

Ключевые слова: технология социального контракта, малоимущие граждане, выход на самообеспечение, центр социального обслуживания, личностный потенциал, социальная адаптация, условия заключения социального контракта. социально-психологическое сопровождение, уровень мотивации

Проводимые Правительством Российской Федерации и Самарской области целенаправленные меры по повышению трудовых пенсий пенсионерам и предоставлению мер социальной поддержки различным категориям граждан оказывают позитивное влияние на повышение благосостояния жителей региона. Начиная с 2008 года, наблюдается устойчивая тенденция уменьшения количества получателей социальной помощи в соответствии с Законом Самарской области от 06.05 2000 № 16-ГД «О социальной помощи в Самарской области» (2008 г. - 105000 чел., 2009 год - 81487 чел. , 2010 – 58940 чел.).

Вместе с тем, количество малоимущих граждан, имеющих доход ниже 50% величины прожиточного минимума, установленного в области на душу населения, остаётся достаточно высоким. По состоянию на декабрь 2010 года общее количество граждан, имеющих доход ниже 50% величины прожиточного минимума, установленного в области на душу

населения, составило 19959 (с учётом доплат – 24111), общее количество семей – 11216. Сумма средств из областного бюджета, направленная на реализацию данного Закона Самарской области, в 2010 году составила более 129187,6 рублей.

Эта категория малоимущих граждан обладает наиболее ограниченными ресурсами, что препятствует выходу из состояния бедности. Технология социального контракта представляет им возможность в достаточно короткие сроки улучшить качество жизни и повысить уровень дохода.

В соответствии с приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31.05.2010 № 399 «О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта», Самарская область включена в число 17 пилотных территорий для проведения эксперимента по реализации данной социальной технологии.

Модель заключения социального контракта в Самарской области отличается от других регионов по следующим параметрам.

Во-первых, учитывая, что социальный контракт предусматривает не только предоставление денежной выплаты, но и социальных услуг, реализация технологии возложена не на органы социальной защиты населения, а на государственные учреждения Самарской области – центры социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, действующие во всех 47 муниципальных образованиях (далее – центры социального обслуживания).

Это связано с тем, что именно центры социального обслуживания являются теми учреждениями, куда в первую очередь обращаются граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации.

Данные учреждения обладают необходимыми ресурсами для оказания психологической, юридической, социальной помощи и социальных услуг заявителям и членам их семей.

Наличие необходимой информации о ситуации клиента, его материальном положении, личностном потенциале помогает определить наиболее оптимальные мероприятия программы социальной адаптации, которая разрабатывается совместно с заявителем с учётом его индивидуальной ситуации и является непременным условием заключения социального контракта. Кроме того, наличие психологических служб позволяет осуществлять постоянное социально-психологическое сопровождение получателей помощи на основе социального контракта, что является важным психологическим фактором для малоимущих граждан с низким уровнем мотивации.

Во-вторых, с целью повышения ответственности заявителей и центров социального обслуживания решение о назначении социальной помощи в виде денежной выплаты и социальных услуг по социальному контракту принимает соответствующая межведомственная комиссия, созданная при министерстве здравоохранения и социального развития Самарской области. В её состав включены представители регионального министерства образования и науки Самарской области, департамента труда и занятости населения Самарской области, управления социальной защиты населения одного из городских округов Самарской области, Самарского отделения общероссийской общественной организации инвалидов, что способствует решению различных вопросов, связанных с реализацией технологии на уровне органов исполнительной власти. На заседание Комиссии приглашаются также руководители и специалисты центров социального обслуживания, которые представляют разработанные совместно с заявителем программы социальной адаптации и в случае необходимости могут дать разъяснения членам Комиссии по вопросам реализации данных мероприятий. В отдельных случаях на заседание Комиссии приглашаются и заявители.

В-третьих, при обращении заявителя большое внимание уделяется анализу сложившейся ситуации и оказанию необходимой помощи уже на этапе разработки программы социальной адаптации.

В качестве примера, можно привести ситуацию заявительницы М., жительницы одного из муниципальных районов Самарской области. Двое детей, отсутствие специально-

го профессионального образования препятствовали её трудоустройству. Ситуация осложнялась наличием задолженности по кредиту и проблемами в семье.

Оказавшись в безвыходной ситуации, заявительница обратилась за помощью в Центр социального обслуживания, где ей было предложено заключить социальный контракт. Ещё до заключения социального контракта в кратчайшие сроки она была трудоустроена на должность социального работника.

В целях урегулирования семейных отношений осуществлялось взаимодействие с участковым милиционером, администрацией сельского поселения, центра семьи. Кроме того, заявительнице была оказана необходимая вещевая помощь.

Благодаря денежной выплате по социальному контракту погашена задолженность по кредиту, остальная часть денежной выплаты направлена на оплату обучения в государственном образовательном учреждении начального профессионального образования, по окончании которого заявительница М. будет являться дипломированным социальным работником, а после получения квалификационного аттестата в соответствии с Законом Самарской области от 07.06 2002 № 35-ГД «О статусе социального работника» получит ежемесячную надбавку в размере 100% должностного оклада.

В-четвёртых, при разработке программ социальной адаптации определяется комплекс мер, позволяющих улучшить материальное положение заявителя и его семьи. Например, обучение и трудоустройство, трудоустройство и развитие подсобного хозяйства, ремонт хозяйственных построек и приобретение скота и птицы.

Например, заявительница А. в рамках социального контракта была не только трудоустроена, но и получила денежную выплату на приобретение коровы. Если до заключения социального контракта среднедушевой доход её семьи составлял 367,5 рубля, то на 01.01.2011 года он увеличился до 2532,5 рублей.

Всего в течение 2010 года в центры социального обслуживания за консультацией по вопросу заключения социального контракта обратилось более 370 человек.

С сентября 2010 года по состоянию на 05.02.2011 года в соответствии с решением Комиссии с малоимущими гражданами заключено 102 социальных контракта. Участниками эксперимента стали:

73 малоимущих семьи с детьми, из них 36 – многодетные семьи и 32 – неполные семьи;

Из числа заявителей 52% относятся к работающим гражданам с низким уровнем дохода, 20% имеют статус «безработный»; 5% имеют в семье инвалида.

Уровень среднедушевого дохода получателей помощи по социальному контракту распределяется следующим образом:

ниже 1000 рублей имеют – 5%

от 1000 до 2500 рублей – 37%

от 2500 до 3000 рублей – 12%

от 3000 до 4500 рублей – 37%

от 4500 до 5000 рублей – 9%

Из общего количества заключённых контрактов – 6 направлены на организацию и развитие индивидуальной трудовой деятельности, 4 – на обучение по специальности и трудоустройство, 92 – на организацию и развитие личного подсобного хозяйства, 4 – на установку приборов учёта воды и газа.

Сумма денежной выплаты по социальному контракту рассчитывается по утверждённой законом формуле с учётом среднедушевого дохода семьи заявителя (одиноко проживающего гражданина). Максимальная сумма денежной выплаты составляет 25000 рублей. Средняя сумма денежной выплаты по социальному контракту в 2010 году составила 22188,8 рублей. Средняя сумма выплаты по социальному контракту за январь 2011 года составила 21439,7 рублей. Минимальная сумма выплаты составила 7130,0 рублей. Срок действия более 90% социальных контрактов составляет 6 месяцев.

Всего сумма средств, выделенная в 2010 году на оказание социальной помощи на основе заключения социального контракта, составила более 1708, 5 тыс. рублей. В январе 2011 года на данные цели израсходовано свыше 535,9 тыс. рублей.

За счёт социального контракта в 2010 году 39 малоимущих граждан приобрели корову, 19 человек – овец, коз, кроликов, свиней и поросят, 6 – птицу, 4 – установили счётчики

учёта воды и газа, 5 – начали заниматься индивидуальной предпринимательской деятельностью, 4 – трудоустроены и обучаются по профессии, 2 – установили приборы учёта воды и газа, 2 – направили средства на приобретение кормов и ремонт имеющихся хозяйственных построек.

Необходимо подчеркнуть, что при принятии решения о выделении денежной выплаты на организацию и развитие подсобного хозяйства Комиссия, прежде всего, учитывает такой важный фактор, как обеспеченность кормами. В программах социальной адаптации в обязательном порядке указывается объём имеющихся кормов, в том числе обеспеченность кормами за счёт наличия в собственности земельных паёв.

Организация предпринимательской деятельности в рамках социального контракта включает предоставление различных услуг населению: открытие швейной и столярных мастерских, оказание парикмахерских услуг, услуг по изготовлению ключей, оказание услуг логопеда на дому.

Учитывая, что реализация технологии осуществляется со второй половины сентября 2010 года, в настоящее время можно говорить только о промежуточных результатах. Так, из 77 получателей социальной помощи на основе социального контракта в 2010 году 45 семей (58%) имеют положительную динамику среднедушевого дохода.

Среди них уровень среднедушевого дохода повысили:

- до 10% - 3 заявителя;
- от 10 до 20% - 10 заявителей;
- от 20 до 30% - 6 заявителей;
- от 30 до 40% - 5 заявителей;
- от 40 до 50% - 4 заявителя;
- от 50 до 70% - 7 заявителей;
- от 70 до 100% - 2 заявителя.

Выше 100% - 8 заявителей, то есть в результате реализации социального контракта их среднедушевой доход превысил величину прожиточного минимума, установленную в Самарской области для трудоспособного населения (6508,0 руб.) и величину прожиточного минимума на душу населения (5908,0 руб.).

Кроме того, у 7 заявителей среднедушевой доход стал составлять от 80 до 95% от величины прожиточного минимума, установленной в области на душу населения.

В отношении всех участников, заключивших социальный контракт, осуществляется постоянный мониторинг ситуации реализации мероприятий программы социальной адаптации. Случаев расторжения социального контракта не выявлено.

Говоря о реализации данной технологии, хочется привести ряд конкретных примеров, которые наглядно свидетельствуют о полученных промежуточных результатах.

У семьи заявителя Г. на момент заключения социального контракта среднедушевой доход составлял 1945,79 рублей. Заявитель имел статус «безработный» и состоял на учёте в службе занятости. В настоящее время он трудоустроен. Денежная выплата по социальному контракту была направлена на приобретение 36 кроликов. Таким образом, благодаря социальному контракту среднедушевой доход семьи увеличился до 6645,7 рублей, то есть превысил величину прожиточного минимума для трудоспособного населения, установленную в Самарской области.

У семьи заявительницы С. за счёт приобретения коровы и реализации молочной продукции среднедушевой доход вырос с 4543,95 рублей до 6720,0 рублей.

Заявительница К. направила денежную выплату по социальному контракту на организацию индивидуальной трудовой деятельности по предоставлению парикмахерских услуг, уровень её дохода увеличился с 3586,0 до 6990,0 рублей.

Заявительнице Б. в рамках социального контракта была предоставлена не только денежная выплата на приобретение коровы, но учитывая, что в семье воспитывается ребёнок – инвалид, ему оказаны необходимые социально-реабилитационные услуги, подобраны технические средства реабилитации, проведено обучение в «Школе реабилитации и ухода».

В семье У. более половины дохода уходит на оплату коммунальных услуг, которые в месяц составляет 3 500 рублей. На момент заключения социального контракта образовалась задолженность по квартплате. Приобретение и установка счетчиков воды и необходимой сантехники по предварительным расчётам, позволит экономить ежемесячно по оплате коммунальных услуг до 40% семейного бюджета.

Таким образом, опыт реализации технологии в Самарской области показал следующее:

- основная часть получателей помощи по социальному контракту представляет собой работающих граждан с низким уровнем дохода и граждан, имеющих статус «безработный»;
- технология востребована, прежде всего, у тех малоимущих граждан трудоспособного возраста, которые обладают ограниченными материальными ресурсами, но достаточно высокой мотивацией, и готовы активизировать свой потенциал для выхода из состояния бедности;

безработные малоимущие граждане трудоспособного возраста, имея возможность участвовать в областных программах самозанятости, предпочитают заключить социальный контракт.

Как показал опрос данной категории граждан, это связано с авторитетом социальных служб, которым они пользуются у населения. Кроме того, благодаря осуществлению постоянного социально-психологического сопровождения, участники технологии чувствуют необходимую поддержку, что повышает их чувство уверенности в выполнении условий контракта.

Оценить эффективность социального контракта представляется возможным только по прошествии 12 месяцев с даты его заключения. Поэтому по окончании срока действия социального контракта правильнее говорить о достижении промежуточного результата. Это особенно актуально для социальных контрактов, предусматривающих организацию и развитие подсобного хозяйства. В связи с этим возникает необходимость продления эксперимента в течение 2011 года и включение в качестве обязательного условия заключения социального контракта проведение мониторинга эффективности в течение 12 месяцев со дня его заключения.

Возникает необходимость более чётко указать условия предоставления денежной выплаты на ремонт жилья, так как значительная часть заявителей обращается за предоставлением денежной выплаты именно на данные цели. Таким образом, возникает риск потери главной идеи социального контракта, которая заключается в выходе на самообеспечение.

Все участники эксперимента положительно оценивают новую форму социальной помощи, количество заявителей на оказание социальной помощи на основе социального контракта постоянно возрастает, особенно в сельских районах области, где наиболее заметен положительный эффект. Это позволяет сделать вывод о том, что данная технология может стать весьма эффективной формой социальной поддержки малоимущих граждан, прежде всего, наиболее бедных слоёв населения.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ МАЛОИМУЩИХ СЕМЕЙ НА ОСНОВЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ: ОПЫТ КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Иванова Т.А.
Антропов В.В.

Статья основана на материалах программы «Самообеспечение», включающих в себя инновационные технологии предоставления адресной социальной помощи малоимущим семьям.

Ключевые слова: социальная адаптация, социальная защита, инновационная технология, адресная социальная помощь, малоимущая семья.

1. Цель и задачи программы социальной адаптации в регионе

С марта 2009 года Главным управлением социальной защиты населения Курганской области по собственной инициативе реализуется инновационная технология предоставления адресной социальной помощи малоимущим семьям - «Самообеспечение». Данная технология внедрена в пилотных районах (город Курган, Шадринский, Юргамышский районы) в соответствии с приказом Главного управления, согласованным с Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Курганской области.

В соответствии с положением о технологии получателем помощи может быть малообеспеченная семья, отвечающая ряду критериев: имеющая минимум одного несовершеннолетнего ребенка, минимум одного трудоспособного члена семьи, не участвующая в программах кредитования в течение 12 месяцев до момента обращения за помощью.

Адресная социальная помощь по технологии «Самообеспечение» оказывается в виде выплаты целевого пособия размером до 30 000 рублей. Конкретный размер целевого пособия определяется индивидуально в соответствии с семейным планом. Всего в 2009 году заключено 24 договора с семьями - участниками технологии «Самообеспечение». Подготовительная работа по внедрению технологии «Самообеспечение» началась в 2008 году в пилотных районах (г. Курган, Шадринский район, Юргамышский район) с проведения информационной кампании. Содержание технологии «Самообеспечение» раскрывалось в информационных материалах, которые были опубликованы в СМИ (телевидение, областное радио, областная газета «Новый мир»). Одновременно специалисты центра в индивидуальном порядке информировали семьи о возможностях программы, знакомили с документами, приглашали к участию. Проведены информационные собрания для семей, проживающих в отдаленных микрорайонах.

Первоначально в технологии пожелали участвовать одиннадцать семей, состоящих на учёте в отделении приёма граждан, но не все семьи соответствовали установленным критериям (превышение дохода, наличие банковских кредитов, наличие нового автомобиля, пенсионный возраст заявителя). Было опрошено 1185 респондентов, в том числе: г. Курган – 276 – 23,3%; Шадринский район – 866 – 73,1%; Юргамышский район – 43 – 3,6%; женщин – 1099 – 92,7%; мужчин – 86 – 7,3%.

Комиссия по оказанию материальной помощи ГУ «Курганский центр социальной помощи семье и детям» рассмотрела 9 кандидатур, 6 из них были рекомендованы для рассмотрения на комиссии Главного управления социальной защиты населения. Все кандидатуры были утверждены.

Целью реализации технологии «Самообеспечение» является повышение качества жизни малоимущих семей с детьми, проживающих на территории Курганской области. Задачи реализации технологии «Самообеспечение» состоят в следующем:

- оказание денежной помощи малоимущим семьям с детьми для развития личного подсобного хозяйства, осуществления индивидуальной трудовой деятельности по производству товаров и услуг;

- стимулирование этих семей к дальнейшему развитию личного подсобного хозяйства или занятию индивидуальной трудовой деятельностью.

Ожидаемыми результатами реализации технологии «Самообеспечение» являются:

- 1) появление у семей дополнительных источников доходов в натуральной и/или денежной форме;
- 2) улучшение качества жизни, повышение уровня потребления продуктов, товаров и услуг, а также повышение самооценки своего уровня жизни;
- 3) продолжение семьями своей трудовой деятельности в будущем.

Реализация технологии «Самообеспечение» возложена на государственные учреждения социального обслуживания семьи и детей («Курганский центр социальной помощи семье и детям», «Комплексный центр социального обслуживания населения по Шадринскому району», «Комплексный центр социального обслуживания населения по Юргамышскому району»). Координатором реализации технологии «Самообеспечение» является Главное управление социальной защиты населения Курганской области. Администрации городских (сельских) поселений в соответствии с Соглашением о сотрудничестве вправе рекомендовать кандидатуры для рассмотрения заявлений на получение адресной социальной помощи по данной технологии.

Получателем помощи по указанной технологии может быть семья, отвечающая следующим критериям:

- наличие минимум одного несовершеннолетнего ребенка в возрасте до 18 лет;
- наличие минимум одного трудоспособного члена семьи;
- среднедушевой доход до 100% величины прожиточного минимума, действующего в регионе на момент обращения за помощью;
- постоянное проживание на территории муниципального образования не менее 1 года до момента обращения за помощью;
- участие в программах кредитования в течение 12 месяцев до момента обращения за помощью с суммой кредитов более 15 тысяч рублей;
- отсутствие пустующего второго жилья, которое может быть продано или сдано в аренду;
- отсутствие гаража, который может быть продан или сдан в аренду;
- отсутствие автомобиля и другой автотехники в рабочем состоянии, срок эксплуатации которой не превышает 5 лет;
- поголовье домашнего скота и птицы не превышает:
 - а) крупный домашний скот (коровы, быки, лошади) – 1 головы;
 - б) средний домашний скот (овцы, свиньи, козы) – 3 голов;
 - в) мелкий домашний скот и птица (кролики, гуси, утки, куры) – 20 голов;
 - г) отсутствие посевных и покосных площадей более 20 га;
 - д) отсутствие хозяйства по разведению пушных зверей;
 - е) отсутствие пасеки, состоящей из более чем 5 пчелиных семей.

Подать заявление на получение помощи по технологии «Самообеспечение» могут семьи, проживающие в тех поселениях, главы которых заключили с территориальными органами соглашения о сотрудничестве для реализации данной технологии. Адресная социальная помощь по технологии «Самообеспечение» оказывается в виде выплаты целевого пособия размером до 30 000 рублей. Кроме того, конкретный размер целевого пособия определяется отдельно для каждого получателя помощи в соответствии с семейным планом, составляемым заявителем при обращении за помощью и утверждаемым территориальным органом при заключении с семьей договора на получение помощи. Данные средства целевого пособия могут быть использованы получателем помощи исключительно для выполнения семейного плана.

Виды деятельности, на осуществление которой может быть использовано пособие:

- 1) развитие личного подсобного хозяйства, обеспечивающего семью источником постоянного дохода в натуральной или денежной форме;
- 2) осуществление индивидуальной трудовой деятельности по производству товаров и услуг, обеспечивающей семью источником постоянного дохода в денежной форме.

Срок выполнения семейного плана не может превышать 18 месяцев. Выплата пособия может быть осуществлена одновременно или поэтапно в зависимости от семейного

плана, утвержденного территориальным органом при заключении с семьей договора на получение помощи. Члены семьи, участвовавшие в технологии «Самообеспечение», не могут получать помощь более 1 раза в 5 лет и им не предоставляются иные виды адресной социальной помощи из средств регионального бюджета, за исключением помощи в экстремальной ситуации (пожар, наводнение, тяжелая болезнь). Заявителем для получения помощи по данной технологии могут быть только совершеннолетние представители семей с предоставлением необходимых документов.

Учреждения социального обслуживания самостоятельно проверяют все сведения, указанные в заявлении, семейном плане и других документах, представленные заявителем, с выездом на место проживания семьи и составлением акта материально-бытового обследования. После проведения проверки комиссия по рассмотрению кандидатур на оказание адресной социальной помощи учреждения социального обслуживания принимает решение ходатайствовать о выделении семье помощи по технологии «Самообеспечение» либо отказывает в ходатайстве. Решение комиссии оформляется протоколом.

В случае принятия комиссией положительного решения выписка из протокола заседания комиссии и проверенные документы направляются в комиссию Главного управления. Решение о выделении семье помощи принимается на заседании комиссии Главного управления и оформляется протоколом, причина отказа сообщается заявителю через учреждение социального обслуживания в течение 10 дней с момента принятия решения.

Непосредственный контроль за выполнением получателем помощи семейного плана и других условий договора осуществляет учреждение социального обслуживания. Учреждения социального обслуживания ежеквартально предоставляют в комиссию Главного управления отчеты о реализации технологии «Самообеспечение» по показателям мониторинга. С целью определения динамики качества жизни у получателя помощи по технологии «Самообеспечение», учреждение социального обслуживания проводит анкетирование семей, анализ качества жизни, перед получением и на момент завершения реализации семейного плана.

В соответствии с положением о технологии адресной социальной помощи «Самообеспечение» реализация технологии «Самообеспечение» возложена на государственные учреждения социального обслуживания семьи и детей, осуществляющие взаимодействие с администрациями городских (сельских) поселений в соответствии с Соглашением о сотрудничестве между государственным учреждением социального обслуживания и администрацией городского (сельского) поселения, участвующей в реализации технологии «Самообеспечение».

Администрации городских (сельских) поселений в соответствии с Соглашением о сотрудничестве вправе рекомендовать кандидатуры для рассмотрения заявлений на получение адресной социальной помощи по технологии «Самообеспечение». Учреждения социального обслуживания в соответствии с Соглашением о сотрудничестве Главного управления социальной защиты населения Курганской области с Администрациями городских округов и муниципальных образований могут привлекать к реализации технологии «Самообеспечение» сотрудников подразделений администраций городских округов и муниципальных образований по сельскому хозяйству и развитию предпринимательства в качестве консультантов и экспертов.

Для принятия решения о выделении семье (отказе в выделении) помощи соответствующим положением предусмотрено создание *Комиссии* по рассмотрению кандидатур на получение адресной социальной помощи по технологии «Самообеспечение» Главного управления социальной защиты населения Курганской области.

Осуществлением текущей работы в системе социального контракта занимается отдел по делам семьи и детей Главного управления социальной защиты населения Курганской области. Из-за недостатка финансовых средств, направляемых на нужды органов социальной защиты населения Курганской области, выделение отдельных структур и сотрудников, занимающихся работой по технологии «Самообеспечение», не предусмотрено.

РОЛЬ СОЦИАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ В РАЗВИТИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

2. Эффективность предоставления государственной социальной помощи малоимущим семьям на основе социального контракта в Курганской области

№	ФИО заявителя	2009 год		1 квартал 2010 года	
		Доход в натуральной форме	Доход в денежной форме	Доход в натуральной форме	Доход в денежной форме
1.	Кокшарова Лариса Николаевна, с.В.Полевая	1793 л молока (31587-00 руб.)	Продано 642 л молока на 11250-00 руб.	Приплод – телочка (04.02.10) 653 л (13060 руб.)	Продано молока, сметаны и творога на 2360 руб.
2.	Филимоненко Наталья Геннадьевна, с.Погорелка	Шерсть – 3 мешка (600 руб.), приплод – 2 ягненка, мясо - 26 кг. для личного потребления	нет	Шерсть – 3 мешка	нет
3.	Черданцев Андрей Сергеевич, с. Красная Нива	40 кг меда	12000 рублей	Дохода в 1 квартале нет	
4.	Важенин Андрей Александрович, с. Красная Нива	Приплод – 23 кролика, на конец года племенное поголовье – 12 шт.	Продано 6 кроликов на 4800 рублей, мясом – 10 кг на 2000 руб.	Приплод – 41 кролик, мясо 14 кг (2800 руб.)	нет
5.	Шахматов Максим Юрьевич, с.Ключи	56 кг меда (21400 руб.)	50 кг. меда на 19000 руб.	Дохода в 1 квартале нет	
6.	Мурзин Александр Егорович, с. Коврига	55 кг меда	40000 руб.	Дохода в 1 квартале нет	
7.	Воробьев Владимир Анатольевич, с.Верхозино	8 гусей на питание, 7 гусей на племя	Продано 72 гуся на 55000 руб.	Дохода в 1 квартале нет	
8.	Грицкевич Наталья Анатольевна, с.Ильтяково	2850 л молока (17100 руб.)	950 л молока на 5700 руб.	357 л молока (2142 руб.)	Молоко не продавали
9.	Уткин Дмитрий Викторович, с. Мыльниково	Телята на откорме	нет	Телята на откорме	
10.	Попова Ольга Сергеевна, с.Мыльниково	2300 л молока (36800 руб.)	905 л молока на 14480 руб. , 146 кг сметаны и творога на 10650 руб.	Приплод – телка (14.02.10) 715 л молока (11440 руб.)	Продано 100 л молока на 1660 руб., сметаны и творога на 700 руб., телка на сумму 6500 руб.
11.	Черепанова Наталья Николаевна, с.Зеленоборье	2420 л молока (29040-00 руб.)	1100 литров на 13200 рублей	В январе – мясо быка 120 кг на 18000 руб., приплод – теленок (18.03.10), молоко 168 л на 2520 рублей	Мясо – 50 кг на 7500 руб., израсходовали на покупку кормов, одежду и продукты питания

На реализацию технологии «Самообеспечение» в 2009 г. Главному управлению из областного бюджета выделено 600 тыс. руб., всем семьям адресная социальная помощь оказана в полном объеме, от 15,9 тыс. руб. до 30 тыс. руб. (в соответствии с семейным планом), была приобретена домашняя живность (коровы, кролики, поросята, овцы).

Контроль за реализацией получателем помощи семейного плана осуществляют учреждения социального обслуживания населения пилотных районов и ежеквартально предоставляют в комиссию Главного управления отчеты о реализации технологии «Самообеспечение».

В ходе повторного тестирования семей установлено, что жизненный уровень участников технологии выше уровня 2008 года. Ни одна семья, принимающая активное участие в проекте, не пожелала расторгнуть договор, ежемесячные отчеты предоставляются вовремя. За период действия технологии стоимость приобретенного подсобного хозяйства уже окупилась, все семьи вышли на самообеспечение, за адресной социальной помощью не обращались. Некоторым семьям удалось расширить свое хозяйство.

Специалистами учреждений социального обслуживания семьи и детей проводится контроль по реализации семейных планов участников технологии. Ежеквартально семьи сдают отчеты о доходах, заполняют анкету качества жизни. Анализ анкет показал, что все семьи повысили качество своей жизни: потребляют хлеб без ограничения, чаще стали есть мясо (рыбу) с 1 до 2-3 раз в неделю (некоторые каждый день), могут провести срочный ремонт жилья, мебели, купить бытовую технику, необходимую одежду и обувь для своей семьи, подготовить детей к школе. Материальное положение своей семьи в «Анкете для измерения качества жизни получателей помощи по технологии «Самообеспечение» некоторые участники технологии характеризуют «как у всех».

Очевиден еще один положительный результат от реализации технологии «Самообеспечение» – дети в семьях участников проекта учатся ухаживать за животными, пчелами, приучаются к труду. Таким образом, участие детей, воспитывающихся в семьях получателей помощи по технологии «Самообеспечение», является профилактикой социального иждивенчества.

Выход семьи на самообеспечение происходит в достаточно короткие сроки.

4. Позитивные стороны и проблемы в работе по социальному контракту

Опыт, накопленный в период реализации технологии оказания адресной социальной помощи на основе социального контракта, выявил следующие преимущества:

1. Улучшение материального положения семей и повышение их жизненного уровня по сравнению со временем, предшествовавшим заключению социального контракта (улучшение питания, возможность приобретения необходимой одежды, обуви, мебели).
2. Достаточно короткий период (1 - 1,5 года) выхода на самообеспечение .
3. Эффект, связанный с профилактикой социального иждивенчества.

Проблемными сторонами технологии «Самообеспечение» являются следующие.

Во-первых, учитывая сельскохозяйственную специфику региона, наибольшую эффективность данная технология показала при оказании материальной помощи жителям для развития личного подсобного хозяйства. Положительный опыт, наработанный в этой области, очевиден. Однако для городского населения использование данной технологии имело ограниченный характер (один пример успешного выхода на самообеспечение).

Во-вторых, не совсем ясным остается вопрос, связанный с существованием в регионах двух, имеющих сходные цели, программ. С одной стороны, программы социальной помощи малоимущим семьям и одиноко проживающим гражданам, оказываемой на основе социального контракта и реализуемой органами социальной защиты населения, а с другой, целевой программы «Содействие занятости населения на 2008 – 2010 гг.», осуществляемой органами по труду и занятости. Так, в 2009 году участниками последней программы стал 251 безработный гражданин из всех районов Курганской области. Из федерального бюджета на указанные цели было выделено 424 тыс. рублей. Однако эффективность расходования этих средств неизвестна, что связано с отсутствием информации по данному проекту. Таким образом, налицо явное дублирование целей из задач, осуществляемых в рамках разных проектов разными ведомствами.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПЕРЕЧНЯ И УСЛОВИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЮ УСЛУГ СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Денисов Н.А.
Порядина Е.Д.
Одинцова Е.В.

В статье рассматриваются вопросы методологии оценки качества жизни наиболее нуждающихся групп населения, получающих от государственных учреждений бесплатные социальные услуги. Рассматриваются вопросы упорядочения условий и перечня их предоставления. Предложенные методология мониторинга качества жизни этой группы населения и обеспечения социальными услугами и анкета для его проведения будут полезны органам социальной защиты в их практической работе.

Ключевые слова: качество жизни, социальное обслуживание населения, социальные услуги.

Услуги социального обслуживания являются составной частью социального обеспечения, направленного на оказание помощи за счет бюджетных средств и специализированных фондов определенным категориям граждан в случае наступления у них негативных событий, признаваемых обществом социально значимыми.

Для Российской Федерации характерна общемировая тенденция развитых стран старения населения. Постепенно происходит увеличение доли лиц, не имеющих ближайших родственников, то есть людей, имеющих моральные обязательства по уходу за ними по достижению старости и связанными с нею событиями, требующих посторонней помощи. Это закономерно вызывает рост численности лиц, нуждающихся в предоставлении услуг социального обслуживания со стороны государственных органов, уполномоченных на их оказание. Увеличивается стоимость самих услуг, предоставляемых обслуживаемому населению. Следствием этого является постоянный рост затрат, необходимых для выполнения законодательно утвержденных обязательств по оказанию социальных услуг. Расходы на эти цели являются значимой частью расходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Причем доля их, как правило, растет. Так в г. Москве в 2008 году удельный вес расходов на социальное обслуживание в расходах бюджета г. Москвы составлял 6,5%, на 2010 год на эти цели было запланировано истратить 12,3% городского бюджета [4].

В этой связи актуальны оценка качества жизни этих одних из наиболее нуждающихся групп населения, формирование предложений по перечню и условиям предоставления услуг социального обслуживания с целью увеличения полноты охвата ими нуждающегося в этих услугах населения. В то же время, необходима рационализация их предоставления, прежде всего, через улучшение адресности получения этой помощи наиболее нуждающимися в ней группами населения, повышение тем самым эффективности расходующих бюджетных средств.

Предоставление государственных социальных услуг регулируется федеральными законами Российской Федерации, которые охватывают практически все категории населения. Основу этой системы представляют Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», устанавливающий принципы социального обслуживания, права граждан, полномочия федеральных и региональных органов государственной власти и ресурсное обеспечение социального обслуживания, и Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», который определяет особенности социального обслуживания граждан указанной категории, а также контроль деятельности по предоставлению социальных услуг.

Получателем услуг социального обслуживания является гражданин, находящийся в трудной жизненной ситуации либо социально опасном положении, которому в связи с этим предоставляются эти услуги. Конкретный круг их получателей определяется нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Безусловным требованием к ним является жесткая конкретизация перечня соответствующих категорий населения. Это требование выполняется далеко не всегда. Возможность разночтения в трактовке этих положений неизбежно приводит к конфликтам по вопросам толкования и применения спорных норм, что существенно подрывает защищенность населения, находящегося в по-настоящему трудной жизненной ситуации, и эффективность государственного социального обслуживания.

Компенсационные и иные социальные выплаты, а также бесплатные социальные услуги получают следующие категории граждан:

- инвалиды войны;
- участники ВОВ;
- труженики тыла;
- пенсионеры;
- инвалиды 1 и 2 групп;
- многодетные семьи;
- одинокие семьи;
- малоимущие;
- потерявшие кормильца;
- жители блокадного Ленинграда;
- ликвидаторы аварии ЧАЭС;
- репрессированные;
- беременные.

Для решения задачи совершенствования перечня и условий предоставления населению услуг социального обслуживания необходимо оценить качество жизни граждан каждой из указанных категорий населения и их потребность в конкретных услугах.

Она решается путем проведения мониторинга качества жизни группы населения, получающей соответствующие услуги.

Проведение мониторинга должно решить следующие задачи:

- выявить качество жизни обследуемой категории населения на основе определяющих его основных параметров;
- определить приоритетность различных социальных услуг для составляющих эту категорию населения различных групп жителей субъекта Российской Федерации, получающих бесплатные социальные услуги. Возможна и целесообразна дифференциация получателей по типам населенных пунктов или местности проживания. При формировании выборки необходимо учесть территориальное разнообразие места жительства респондентов, охватываемых мониторингом, для обеспечения представительности выборки и достоверности получаемых результатов;
- получить обобщающую оценку качества работы системы социального обслуживания в части предоставления бесплатных социальных услуг и выявить наиболее неудовлетворенные потребности в них;
- определить основные направления повышения качества предоставляемых бесплатных социальных услуг;
- определить возможность их рестрикции путем сокращения объема и перечня по отдельным группам их получателей.

Большинство граждан этих категорий (свыше 90%) пенсионного возраста. Среди получающих бесплатные социальные услуги преобладание этих лиц еще более значительно, поскольку такие группы лиц, как одинокие матери, беременные, потерявшие кормильца, - получают бесплатные социальные услуги в отдельных исключительных случаях. Поэтому в дальнейшем мы ограничиваемся рассмотрением проблем только этой социальной группы.

Люди пожилого возраста имеют большую специфику потребления. Они меньше нуждаются в продуктах питания (по объему) вследствие меньшей интенсивности жизни, нередко имеют медицинские ограничения в потреблении отдельных продуктов. Многие услу-

ги, платные для большинства населения, в том числе предоставляемые оздоровительными учреждениями, получают ими бесплатно от учреждений социального обслуживания.

Кроме того, они имеют существенные ограничения для участия в той или иной форме в жизни общества. Эта важная характеристика качества жизни также должна быть отражена в мониторинге.

Пожилое население, состоящее на обслуживании в учреждениях социального обслуживания, достаточно неоднородно. Представляется обоснованным его разделение по следующим признакам:

- по специфике проживания:

а) одинокие – граждане пожилого возраста, инвалиды и малообеспеченные граждане, не имеющие родственников и не состоящие в браке, проживающие в одиночку;

б) одиноко проживающие – граждане пожилого возраста, инвалиды и малообеспеченные граждане, проживающие отдельно от других членов семьи.

Данная категория лиц, может быть подразделена на следующие группы:

- получающих регулярную помощь родственников или лиц, связанных с респондентом юридическими обязательствами по уходу;

- не получающих помощь родственников или получающих ее крайне эпизодически;

в) проживающие в семье – граждане пожилого возраста, инвалиды и дети, находящиеся в социально опасном положении. Для респондента, проживающего в семье, возможность получения им материальных и иных благ определяется не его личными доходами, а доходами семьи и возможностями их использования респондентом, а также возможностями получения им иной помощи родственников, что во многом определяется взаимоотношениями в семье.

Среди населения, получающего помощь системы социального обслуживания, велика доля лиц, имеющих инвалидность. Но из них необходимо выделить несколько групп, имеющих принципиально иные потребности и возможности их самостоятельного удовлетворения. Это следующие категории инвалидности:

- нарушения речи;

- нарушения зрения;

- нарушения висцеральных органов;

- статико-кинетиические нарушения.

Эти категории инвалидов имеют как общечеловеческие потребности, так и специфические, обусловленные их инвалидностью. Их потребительская корзина отличается от стандартной корзины пенсионера. Они требуют специфического обслуживания. Поэтому представляется, что эта категория граждан должна быть исключена из респондентов проводимого мониторинга, и по проблеме их качества жизни и возможности ее удовлетворения в рамках существующих бюджетных возможностей целесообразно проведение специального исследования.

Учитывая разные возможности лиц пожилого возраста в самообслуживании для выявления их чувствительности к объему оказываемой помощи и качеству социального обслуживания целесообразно разделение обследуемой категории населения на две возрастные группы. В качестве такого возрастного рубежа можно принять возраст 80 лет, с которым, в частности, законодательно увязан размер пенсионного обеспечения.

Дифференциация респондентов по полу не предполагается, поскольку специфика предоставляемых социальных услуг этого не требует.

На основе мониторинга должны быть получены следующие конкретные данные, отражающие:

- денежные доходы респондентов;
- жилищные условия респондентов;
- расходы на платные услуги здравоохранения, образования и культуры, а также платные бытовые услуги;
- оценку респондентами качества предоставляемых бесплатных услуг социального обслуживания;

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ

- наиболее острую неудовлетворенную потребность в определенных видах социальных услуг;
- социальное самочувствие респондентов.

При анализе полученных данных следует учитывать многообразие потребностей респондентов и их разное физическое состояние, малую транспортную и жизненную мобильность, что предопределяет разнообразие вариантов ответов, а также тот факт, что какая-либо малозначимая для большинства респондентов услуга может иметь крайне важное значение для определенной группы лиц, получающих бесплатные социальные услуги.

Получение необходимой информации предлагается по следующим направлениям. В силу специфики опрашиваемого контингента анкета должна быть предельно проста по содержанию и не очень объемна.

Групповая характеристика респондента			
Возраст	До 80 лет		80 лет и старше
Особенность проживания	Одинокий (Одинокая)	Проживает отдельно от других членов семьи	
		Получает регулярную помощь родственников или иных лиц ²	Помощь не получает или получает редко
		Проживает в семье ¹	
Качество жизни респондента			
Денежные доходы за прошлый месяц	До величины критериального дохода пенсионера		Свыше величины критериального дохода пенсионера
Обеспеченность жильем	кв.м. общей площади на душу		
Потребление мяса или рыбы	Ежедневно	Редко (с указанием причины)	
		Нехватка средств	Предпочитает другие продукты
Потребление фруктов и ягод	Регулярно	Редко (с указанием причины)	
		Нехватка средств	Предпочитает другие продукты
Покупает ли новую одежду или обувь	Регулярно по мере необходимости	Редко (с указанием причины) Нехватка средств Нет необходимости)	Практически не покупает (с указанием причины: Нехватка средств Нет необходимости)
Отдыхал ли в последние 5 лет в санаториях или пансионатах	Да		Нет
Расходы на получение платных социальных услуг (медицина, образование, культура) за прошлый месяц (руб.)			

¹ Позиция может быть сокращена.

² Связанных юридическими обязательствами.

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Расходы на получение платных бытовых услуг за прошлый месяц (руб.) ¹			
Доплата работникам социальной службы за качественное предоставление услуг (руб./месяц)			
Качество предоставляемых бесплатных социальных услуг	Все устраивает	Посредственное	Неудовлетворительное
Объем предоставляемых бесплатных социальных услуг	Достаточен	Недостаточен	Затрудняется ответить
Наиболее востребованные услуги, предоставляемые респонденту	<ul style="list-style-type: none"> - Доставка продуктов и медикаментов на дом - Сопровождение в лечебные учреждения - Содействие в организации досуга - Уборка помещений и стирка - Санитарно-гигиенические услуги - Выполнение медицинских процедур - Помощь в заполнении документов - Оплата жилья, услуг ЖКХ и телефона - Организация домашнего питания - Другие (указать) 		
Наиболее острая неудовлетворенная потребность в социальных и бытовых услугах (указать в каких)			
Какие из предоставляемых услуг Вы хотели бы получать более регулярно (указать)			
Психологическое состояние (возможно несколько вариантов ответов)	<ul style="list-style-type: none"> - Моральное состояние соответствует возрасту и физическому состоянию - Моральное состояние плохое, нуждается в психологической поддержке - Испытывает состояние одиночества, нехватку общения с людьми - Регулярно смотрит (слушает) информационные программы, интересуется происходящим в стране - Физическое состояние не позволяет чувствовать себя полноценным членом общества 		
Предложения по улучшению качества работы системы социального обслуживания	<ul style="list-style-type: none"> - Более регулярно оказывать услугу (указать какую) - Повысить качество обслуживания (можно выделить отдельные услуги) - Оказывать дополнительно следующую помощь (указать конкретно) - Улучшить транспортную доступность учреждений социального обслуживания - Повысить доступность информации о возможности получения необходимых услуг - Создать большие возможности общения с другими людьми - Другие предложения (указать) 		

¹ Кроме платы за жилье и услуги жилищно-коммунального хозяйства

Проведение анализа полученных результатов предлагается на основе следующих методических рекомендаций.

Уровень материального благосостояния одиноких и одиноко проживающих получателей бесплатных социальных услуг определяется в целом и по каждой из обследуемых групп:

- одиноких до 80 лет,
- одиноких от 80 лет и старше,
- одиноко проживающих до 80 лет,
- одиноко проживающих от 80 лет и старше.

Последние две группы дифференцируются по признаку получения (или отсутствия) регулярной помощи родственников или иных лиц, связанных юридическими обязательствами.

Для оценки качества жизни обследуемой категории населения рассчитывается соотношение получаемых денежных доходов с величиной, кратной значению регионального прожиточного минимума пенсионера. Использование в качестве стандарта текущего потребления прожиточного минимума (ПМ) определяется тем фактом, что он является единственным законодательно утвержденным показателем, определяемым на нормативной основе. Другие расчетно получаемые показатели, характеризующие тот или иной уровень благосостояния, выражаются в соотношении с этим нормативом.

Использование именно ПМ пенсионера объясняется тем, что обследуемый контингент имеет, как правило, существенные ограничения в трудоспособности и может быть приравнен по этому параметру к пенсионерам. Эти соотношения позволяют выявить покупательную способность обследуемой категории населения. В соответствии с федеральным законом от 24.10.1997 г. «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» с последующими редакционными поправками он представляет собой стоимостную оценку потребительской корзины, включающей минимальные наборы продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а также обязательные платежи и сборы. Его величина на душу населения по основным социально-демографическим группам населения в субъектах Российской Федерации устанавливается ежеквартально органами их исполнительной власти в ценах отчетного периода по средним ценам товаров – представителей.

В субъектах Российской Федерации он используется для оценки уровня жизни населения и реализации социальных программ, а также оказания необходимой государственной помощи малоимущим гражданам.

Согласно статье 6 вышеупомянутого закона, «семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которого ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считается малоимущим и имеет право на получение социальной поддержки» (ред. закона №122-ФЗ от 22.08.2004).

Прожиточный минимум соответствует крайне низкому уровню жизни населения и, по сути, является бюджетом выживания человека. Поэтому целесообразно установление нижней границы критерия на уровне, несколько превышающем ПМ пенсионера, что позволит выделять часть бюджета на оплату социальных услуг, не ущемляя его основных минимальных жизненных потребностей.

Конкретный критерий относительного благосостояния, позволяющий безусловно рассчитывать на соответствующую социальную поддержку, получается умножением ПМ пенсионера в конкретном субъекте РФ на коэффициент кратности, который устанавливается в каждом субъекте индивидуально, ориентируясь на соотношение величины средней пенсии жителей этой территории и величины ПМ пенсионера. В субъектах РФ с низким уровнем жизни он может быть принят на уровне 1,2 – 1,3 ПМ пенсионера этих территорий, в наиболее финансово благополучных (г. Москва, Ямало-Ненецкий автономный округ) в качестве такого критерия может быть принята величина, кратная 3 ПМ пенсионера этих субъектов. Критерий относительного благосостояния других субъектов будет находиться в интервале между этими величинами.

Выявление таким образом уровня благосостояния обследуемых жителей – получателей бесплатных социальных услуг позволит выделить долю относительно бедной части этой категории населения и относительно обеспеченной, по отношению к которой, в случае дефицита бюджета субъекта, может быть проведено сокращение части этих услуг.

Для оценки уровня обеспеченности жильем вычисляется средний размер общей площади жилья, приходящейся на одного респондента, путем суммирования этих данных по всем респондентам и последующим делением на число респондентов. Сравнительный уровень обеспеченности их жильем определяется путем сопоставления среднего размера общей площади жилья, приходящегося на одного респондента, и общей площади жилых помещений, приходящихся в среднем на одного жителя.

Выделяются лица, имеющие обеспеченность ниже 13 кв.м. общей площади жилища и в размере 13 - 18 кв.м. Фактически сюда попадут лица, проживающие в комнате коммунальной квартиры. Этим самым будет определена численность и, в последующем, доля респондентов, проживающих в условиях жилищной бедности, а также имеющих жилищные условия ниже федерального социального норматива (18 кв.м. общей площади).

Данные, характеризующие качество потребления респондентов (потребление высококачественных продуктов питания, обновление гардероба, отдых и лечение в санаториях и пансионатах) дают возможность оценить качество их жизни и понять его взаимосвязь с их материальным положением. При этом следует учитывать, что их потребление имеет объективную возрастную специфику, зависит от состояния здоровья и особенностей психологии обследуемого контингента.

Выявление средних (и по каждой обследуемой группе респондентов) расходов на получение платных социальных и бытовых услуг позволит определить их значимость для бюджета этой малообеспеченной категории населения, а также (из сопоставления с расходами бюджетов 1-5 доходных групп из 10 децильного распределения) позволит получить примерное представление о возмещаемых бюджетом их потенциальных расходах путем предоставления бесплатных социальных услуг системой социального обслуживания города.

Информация о доплате работникам социальных служб, осуществляемых респондентами, позволит получить реальное представление о платности формально бесплатных услуг и дополнительных доходах работников социальных служб и, тем самым, в определенной мере конкурентоспособности системы социального обслуживания на рынке труда. Эти сведения тем более важны, поскольку согласно проведенному социологическому исследованию, направленному на изучение общественного мнения по проблеме эффективности работы системы социальной защиты населения города Москвы, у работников, осуществляющих предоставление социальных услуг, в целом, удовлетворенность оплатой труда достаточно высока, несмотря на ее невысокий уровень¹. Безусловно, здесь существенную роль играет специфика контингента работников, для которой очень важным является возможность гибкого графика работы. Но в определенной мере это может быть связано с дополнительной оплатой их труда потребителями формально бесплатных услуг.

Эти сведения позволяют, с поправкой на психологию и специфику респондентов, дать общую оценку соответствия объема и качества предоставляемых услуг их запросам. В какой-то мере они задают органам социальной защиты ориентиры в их деятельности на перспективу.

Выявленная мониторингом востребованность услуг позволит сделать вывод об их значимости для каждой группы лиц, получающих бесплатные социальные услуги, определить наиболее востребованные, на удовлетворение которых следует обратить особое внимание, и наименее востребованные, в отношении которых при определенных условиях может быть проведено сокращение их объема.

¹Социологическое исследование «Мониторинг общественного мнения по проблеме эффективности работы системы социальной защиты населения города Москвы». Проведен по инициативе и при поддержке Департамента социальной защиты населения города Москвы в 2009 году.

При выявленной мониторингом существенной разнице в востребованности тех или иных услуг в зависимости от возраста это позволит органам социальной защиты сделать прогноз об изменении объема предоставляемых социальных услуг в соответствии с ожидаемой демографической ситуацией.

Данные о наиболее острой неудовлетворенной потребности в социальных и бытовых услугах позволят органам социальной защиты понять, какие виды услуг необходимо развивать исходя из потребностей обслуживаемого контингента населения.

Результаты опроса о достаточности объема и качества предоставляемых населению бесплатных социальных услуг, их востребованности и наиболее острой неудовлетворенной потребности в них позволяют определить принципиальные направления работы системы социального обеспечения.

Качественный анализ данных о психологическом состоянии респондентов позволит специалистам более глубоко понять состояние этой группы населения и выработать меры по ее улучшению. Полученные ответы позволят органам социальной защиты принять малозатратные меры по более активному включению этой категории россиян в общественную жизнь и уменьшить стрессовые последствия их состояния.

Ответы на эти вопросы позволят также еще лучше понять специфику обслуживаемого контингента и, ориентируясь на нее, привести работу системы социального обслуживания в большее соответствие с их действительными потребностями.

Анализ работы системы социальной защиты показывает, что наиболее часто востребованными социальными услугами являются:

- доставка продуктов на дом;
- оплата жилищно-коммунальных услуг и телефона;
- сопровождение в медицинские учреждения и доставка лекарственных средств;
- обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости.

Одинокو проживающие и одинокие люди остро нуждаются в бытовом и медицинском обслуживании. Оказание этих видов услуг – наиболее трудоемкое для социальных работников.

В условиях дефицита бюджета многих субъектов Российской Федерации остро встает вопрос адресности предоставления всего спектра этих услуг и возможности сокращения их перечня и объема для отдельных групп населения.

При оценке возможности перевода для наиболее обеспеченных россиян рассматриваемой категории отдельных бесплатных социальных услуг в предоставляемые на платной основе или на условиях частичной оплаты, а также предоставляемые с меньшей регулярностью мы предлагаем исходить из их следующих характеристик:

- значимость услуги для обслуживаемого населения и последствия отказа от ее предоставления бесплатно или с меньшей регулярностью;
- возможность самостоятельного получения;
- стоимости услуги (затрат труда на ее получение).

Социально-медицинские услуги, в силу своей специфики, жизненной необходимости и законодательной базы вряд ли могут быть переведены в разряд сокращаемых. При этом, такая услуга, как «обеспечение необходимого ухода с учетом состояния здоровья» их получателя, может осуществляться на условиях ее частичной оплаты в случае его достаточного материального благосостояния.

Бытовое обслуживание в первую очередь может быть увязано с материальным положением потенциальных получателей услуг, а также их физическим состоянием. В первую очередь может быть переведена в разряд сокращаемых или частично платных такая услуга, как «обеспечение условий для комфортного проживания, отвечающих санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам (включая ремонт и уборку помещений)». При относительно нормальном физическом и психическом состоянии получателя услуг (семьи получателя услуг) эти услуги могут оказываться с меньшей регулярностью.

Такой же подход может быть рекомендован в отношении услуги «помощь во взаимодействии с организациями ЖКХ, торговли и сферы бытового обслуживания, финансовыми и культурными учреждениями».

Целесообразно оставить на условиях их бесплатного предоставления всему контингенту получателей такие бытовые услуги как:

- доставка продуктов питания, средств личной гигиены, средств бытовой химии, свежей прессы и книг;
- помощь в приготовлении еды, включая диетическое и лечебное питание;
- помощь в приобретении белья, одежды и обуви, организация ремонта и чистки одежды и обуви.

Для проживающих в семье при условии относительно нормального физического и психического состояния семьи получателя услуг может быть проведено сокращение бюджетных расходов за счет менее регулярного предоставления трудоемкой услуги «помощь в приготовлении еды».

Из социально–правовых услуг, на наш взгляд, не подлежит сокращению оказание помощи по вопросам пенсионного обеспечения, содействие в получении льгот, установленных законодательством, в силу их крайней важности для получателя, а также в силу малой трудоемкости для органов социальной защиты.

В то же время услуга «содействие в получении бесплатной помощи адвоката в порядке, установленном законодательством», может быть переведена в разряд платных или частично оплачиваемых для относительно обеспеченного контингента получателей бесплатных социальных услуг. Размеры такой компенсации могут быть установлены исходя из практики ведения случаев, наиболее характерных для этой категории населения лиц.

Для проживающих в семье может быть принят дифференцированный подход в отношении содействия в оказании ритуальных услуг. «Оказание помощи в организации похорон получателя услуг их нетрудоспособным родственникам» должно быть отнесено к разряду безусловно оказываемых в силу их высокой значимости в этот момент и исходя из общечеловеческих принципов. В то же время оформление документов на предоставление ритуальных услуг умершим гражданам может быть внесено в число подлежащих сокращению, поскольку органами социального обеспечения оказывается материальная помощь на похороны. Существуют организации, оказывающие эти услуги на основе фиксированных и доступных расценок. Однако целесообразность такого решения подлежит дальнейшему рассмотрению, ввиду малой стоимости этой услуги и целесообразности максимальной поддержки членов семьи умершего в этот трудный момент их жизни.

Должно быть сохранено в виде бесплатной услуги оказание социально-психологической помощи нуждающимся гражданам, осуществляющим уход на дому за тяжело-больными близкими родственниками.

Не должно быть единого подхода к предоставлению такой услуги как содействие в организации досуга. Учитывая психологическую важность такие виды помощи как содействие в общении с другими людьми, максимально возможного с учетом специфики респондентов их включения в общественную жизнь, содействие в посещении просветительных учреждений целесообразно сохранить в числе безусловно оказываемых на бесплатной основе.

Регулярность оказания помощи в посещении культурно-развлекательных учреждений может быть поставлена в зависимость от материального положения обслуживаемого, с учетом стоимости этой услуги.

Вышеизложенное позволяет выстроить следующую схему оценки возможности перевода отдельных бесплатных для их получателей в настоящее время социальных услуг в разряд получаемых на платной или частично оплачиваемой основе, а также выполняемых с меньшей регулярностью.

При принятии решения о предоставлении бесплатных социальных услуг претенденту на их получение рассматриваются вопросы его материального благосостояния, которые характеризуются величиной денежных доходов и наличием второго жилья, а также физического состояния, которое определяет регулярность предоставления отдельных услуг.

На основании этого принимаются решения об исключении из перечня предоставляемых бесплатно услуг или их предоставления на частично платной основе следующих услуг:

- обеспечение условий для комфортного проживания, отвечающих санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам (включая ремонт и уборку помещений);
- помощь во взаимодействии с организациями ЖКХ, торговли и сферы бытового обслуживания, финансовыми и культурными учреждениями;
- содействие в получении бесплатной помощи адвоката в порядке, установленном законодательством;
- обеспечение необходимого ухода с учетом состояния здоровья (преимущественно на условиях частичного возмещения стоимости предоставляемых услуг).

На основании этих же данных принимаются решения о предоставлении части услуг с меньшей регулярностью, позволяющей сократить бюджетные расходы на эти цели:

- обеспечение условий для комфортного проживания, отвечающих санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам (включая уборку помещений);
- помощь в приготовлении еды;
- посещение культурно-развлекательных учреждений.

Рассматривая вопрос повышения адресности предоставляемых социальных услуг и сокращения на эти цели бюджетных расходов в каждом отдельном субъекте Российской Федерации следует учитывать большую социальную значимость предоставляемых услуг для повышения качества жизни этой категории граждан, а также то обстоятельство, что они, за редким исключением, относятся к малообеспеченным слоям населения.

Предоставление этих услуг системой социального обеспечения позволяет **гарантированно** обеспечить приемлемое качество жизни их получателей, создает благоприятную психологическую обстановку (возможность дополнительного общения, ощущение заботы).

Сокращение перечня и объема оказываемых услуг неизбежно вызовет негативную реакцию их прежних получателей. Поэтому возможные мероприятия по сокращению объема и перечня бесплатных социальных услуг целесообразно распространить в первую очередь на лиц, впервые претендующих на их получение.

Возможность их сокращения по каждой услуге должна увязываться с расчетом ожидаемой экономии средств от проводимого мероприятия. В целом, учитывая, что относительно высокий уровень доходов имеет сравнительно небольшая доля лиц этой категории, не следует рассчитывать, что проведение подобных мероприятий даст весомую экономию бюджетных средств.

* * *

1. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации. – Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ.

2. О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов. – Федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ.

3. О прожиточном минимуме в Российской Федерации. – Федеральный закон от 24. 10. 1997 г. № 134-ФЗ.

4. О бюджете города Москвы на 2010 год. – Закон г. Москвы от 2 декабря 2009 года № 10.

СОВРЕМЕННЫЕ ИНДИКАТОРЫ МАТЕРИАЛЬНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ПЕНСИОНЕРОВ МОСКВЫ

Петросян В.А.

Статья посвящена материальному положению проживающих в г. Москве пенсионеров. Показана структура социальных выплат, тенденции изменения объемов средств, выделяемых на пенсии и на пособия и социальную помощь. Рассмотрены также: тенденции изменения численности пенсионеров города по видам получаемых пенсий, особенности соотношения уровня пенсии и заработной платы в г. Москве, современные инструменты социальной политики для повышения материальной обеспеченности пенсионеров.

Ключевые слова: городской социальный стандарт, малоимущее население, материальная обеспеченность, пенсия, прожиточный минимум, социальные выплаты, социальная защита.

Вопрос о материальной обеспеченности пенсионеров является одним из наиболее острых в нашей стране. В период экономических преобразований произошло резкое обеднение этой категории населения. Жесткие бюджетные ограничения не позволяли осуществлять их социальное обеспечение в необходимом объеме, и они образовали наиболее многочисленную группу нуждающегося в социальной защите населения.

Современные механизмы финансирования социальной сферы базируются на устойчивом экономическом росте, а сокращение бедности является приоритетным направлением социальной политики. Социальные обязательства выполняются в полном объеме даже в условиях кризиса, что было продемонстрировано в 2008 – 2009 гг., когда Россия оказалась вовлеченной в мировой финансовый кризис.

Повышение материальной обеспеченности пенсионеров имеет важное значение для повышения уровня жизни и снижения социального неравенства в каждом субъекте Российской Федерации. Но система социальной поддержки во многом зависит от возможностей бюджета региона. Поэтому региональные различия в предоставляемых мерах социальной поддержки пенсионерам значительные.

Бюджет г. Москвы является одним из наиболее значительных по сравнению с другими субъектами Российской Федерации. На реализацию комплексных мер социальной защиты в г. Москве выделяется более 50% регионального бюджета. Ежегодно эта цифра увеличивается. В 2009 г. объем социальных выплат г. Москвы составил 12,8% от объема социальных выплат по России в целом.

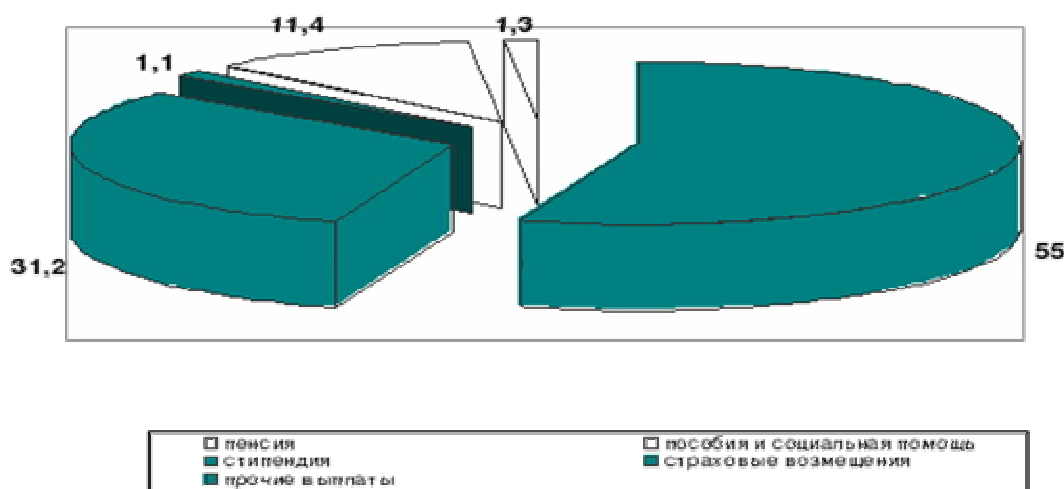


Рис. 1. Структура социальных выплат в г. Москве в 2009 г. в процентах

Пенсия является основной составляющей социальных выплат. Кроме пенсии социальные выплаты включают в себя пособия и социальную помощь, стипендии, страховые возмещения и прочие выплаты. Как видно на рис.1, в 2009 г. в г. Москве на пенсии приходилось 55% от общего объема социальных выплат.

Вторыми по объему в г. Москве являются выплаты на пособия и социальную помощь. В 2009 г. они составили в г. Москве 31,2% в общем объеме социальных выплат.

Суммарный объем социальных выплат на пенсии и на пособия и социальную помощь составил в 2009 г. в общем объеме социальных выплат 86,2%. Остальные 13,8% обеспечивали выплаты на стипендии, страховые возмещения и прочие выплаты.

В г. Москве средний размер назначенных пенсий выше, чем в среднем по России. На конец 2009 г. он составил 6579 руб. при среднероссийском значении показателя 6177 руб.

В г. Москве в период 2007 – 2009 гг. доля пенсии в общем объеме социальных выплат снижалась, в то время как доля выплат на пособия и социальную помощь увеличивалась. Поэтому наблюдается тенденция их сближения. За два года разрыв между ними сократился на 13,4 процентных пункта. Как видно на рис.2, доля выплат, связанных с пенсиями, уменьшилась за два года на 5,3 процентных пункта (с 60,3% до 55%). В то же время доля выплат на пособия и социальную помощь выросла на 8,1 процентный пункт (с 23,1% до 31,2%).

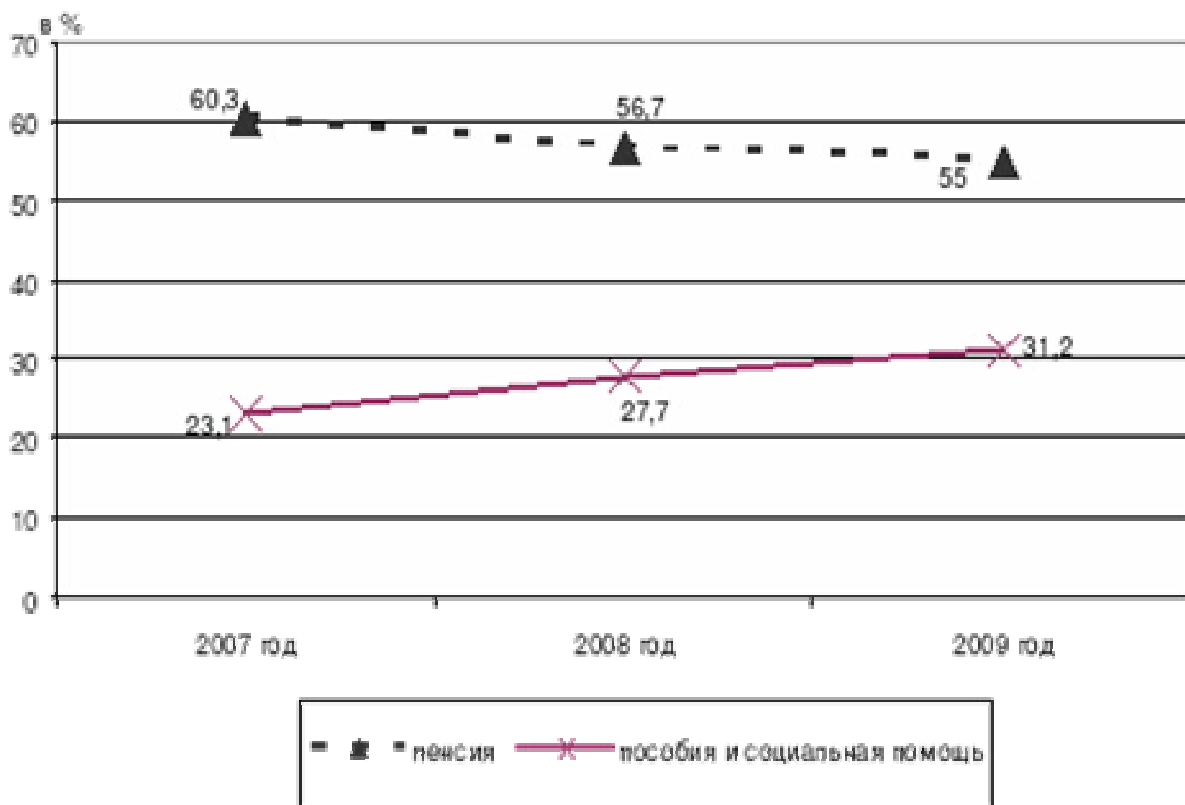


Рис.2. Изменение доли социальных выплат на пенсию и на пособия и социальную помощь в г. Москве в период 2007 – 2009 гг.

Снижение доли социальных выплат, связанных с пенсиями, не означает сокращения численности их получателей в городе. Напротив, эта численность растет. Так, за период 2007 - 2009 гг. число пенсионеров, состоящих на учете в системе Пенсионного фонда Российской Федерации, увеличилось в г. Москве на 3% и достигло 2557 тыс. человек на 31 декабря 2009 года.

В общем объеме денежных доходов населения г. Москвы социальные выплаты составляют около 10%. Основная часть пенсионеров, проживающих в г. Москве, получает пенсию по старости. На 31 декабря 2009 г. их было 2102 тыс. человек. За 2 прошедших года их численность выросла на 78 тыс. чел. или 0,7 процентных пункта.

Второй по численности является группа тех пенсионеров, которым назначены пенсии по инвалидности. В последние годы она составляла 294 – 297 тыс. чел. или около 12% от общей численности пенсионеров, проживающих в городе.

Остальные пенсионеры – это те, кто получает пенсию либо социальную, либо по случаю потери кормильца, либо как госслужащие, которым назначена пенсия по старости (или по инвалидности) и за выслугу лет.

Численность пенсионеров с социальной пенсией в рассматриваемом периоде повышалась. Прирост составил 9 тыс. чел., и число пенсионеров с социальной пенсией достигло 76 тыс. чел. на конец 2009 года. В то же время численность пенсионеров по случаю потери кормильца снизилось на 11 тыс. чел. – до 68 тыс. чел. на конец 2009 года. Численность пенсионеров, которым была начислена пенсия как госслужащим, в городе относительно стабильна. В 2007 – 2009 гг. она составила 15 – 17 тыс. чел. или примерно 0,6% в общей численности пенсионеров.

Важным индикатором материального положения пенсионеров является соотношение пенсии и заработной платы. Для г. Москвы характерно более низкое соотношение этих показателей, чем в среднем по России. В конце 2009 г. оно составило 14,9% в г. Москве, в то время как его среднероссийское значение было равно 25,7%, т.е. почти в 2 раза больше. Поэтому в г. Москве существенно снижается материальная обеспеченность при выходе на пенсию. В последние годы пенсия росла опережающими темпами, поэтому соотношение пенсии и заработной платы характеризуется тенденцией роста.

По данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, проводимом органами государственной статистики, в структуре малоимущего населения доля лиц старше трудоспособного возраста в г. Москве значительно выше, чем в среднем по России. Как видно на рис. 3, в период 2007 – 2009 гг. она составляла около 15%, в то время как в среднем по России не превысила 13,3%.

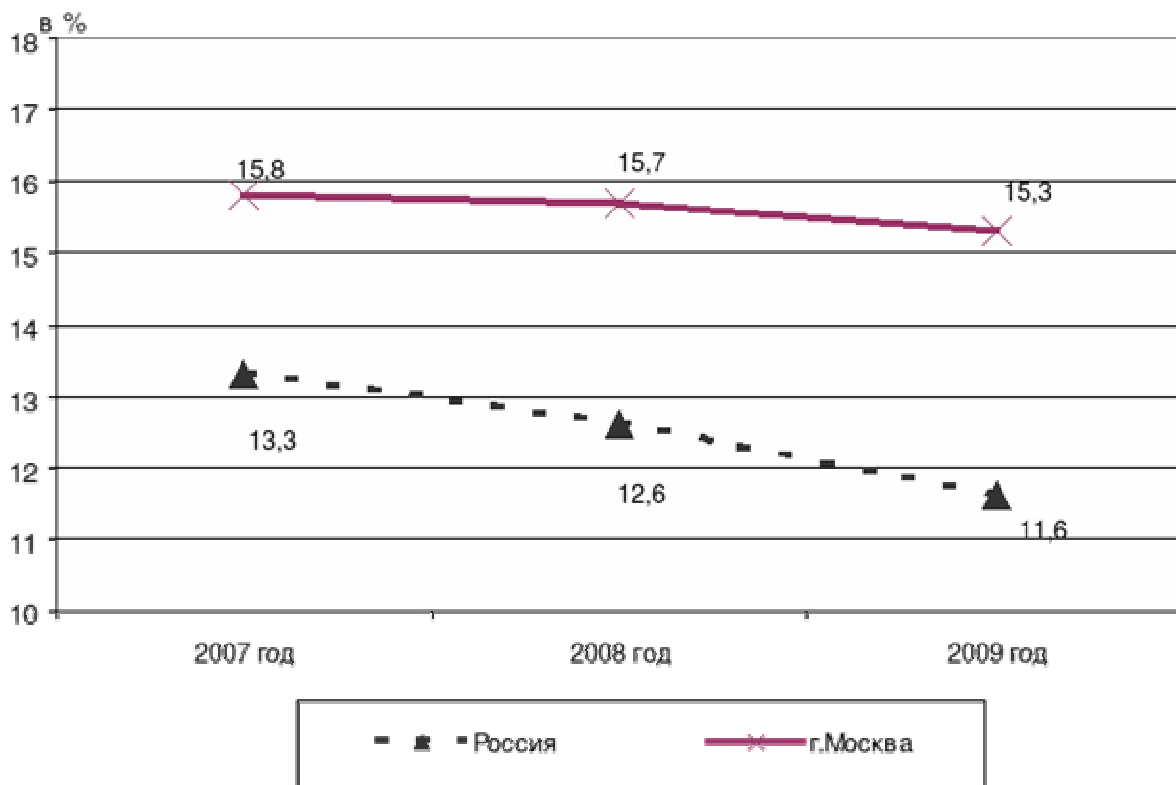


Рис. 3. Изменение доли лиц старше трудоспособного возраста в структуре малоимущего населения в России и г. Москве в период 2007- 2009 гг. (по данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств)

Относительная устойчивость доли лиц старше трудоспособного возраста в структуре малоимущего населения г. Москвы обусловлена более слабой тенденцией ее снижения, чем в среднем по России. Так, в период 2007 – 2009 гг. в г. Москве доля уменьшилась всего лишь на 0,5 процентных пункта (с 15,8% до 15,3%. В то же время в среднем по России она снизилась на 1,7 процентных пункта (с 13,3% до 11,6%).

Большую роль в повышении материальной обеспеченности российских пенсионеров сыграли вступившие в силу с 1 января 2010 г. нормы совокупного дохода для этой категории населения, обязательные для всех субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования" от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ совокупный доход неработающего пенсионера с 1 января 2010 года должен быть не ниже прожиточного минимума, установленного для этой категории населения в регионе проживания.

Введение социальных доплат (федеральной или региональной) к пенсии означает выведение из состояния бедности категории пенсионеров. В г. Москве уровень прожиточного минимума является более высоким, чем его средний уровень по России, поэтому в соответствии с установленными в законодательном порядке правилами в городе действует региональная социальная доплата.

В г. Москве социальные доплаты неработающим пенсионерам еще раньше преодолели уровень прожиточного минимума. Этот подход осуществляется в городе с 2005 г. В 2009 г. городской гарантированный минимум для неработающих пенсионеров составил 1,5-кратный размер величины прожиточного минимума, определенный для этой возрастной группы на период формирования городского бюджета. На ежемесячные компенсационные выплаты к пенсиям неработающих пенсионеров и на доплаты к пенсиям отдельных категорий граждан из регионального бюджета в 2009 г. было выделено более 70 млрд. рублей.

С 1 января 2010 года для неработающих пенсионеров в г. Москве был установлен городской социальный стандарт на уровне 10275 руб., соответствовавший 2-кратной величине прожиточного минимума для данной категории населения. На необходимые для этого доплаты в 2010 г. было выделено свыше 91 млрд. руб. По сравнению с 2005 г. объем выделяемых на эти цели средств возрос более, чем в 4 раза.

Столь значительной нормы материальной обеспеченности пенсионеров в настоящее время нет ни в одном другом субъекте Российской Федерации. Однако для дорогой по условиям проживания столицы она является все еще низкой, не обеспечивающей социально приемлемый уровень жизни пенсионеров. Поэтому повышение материальной обеспеченности остается одной из основных задач социальной политики г. Москвы.

**РАЗВИТИЕ СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ КАК ФАКТОРА
ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ**

Малофеев И.В.

Статья посвящена развитию социальных услуг как фактору повышения качества жизни в период перехода к постиндустриальному обществу, с характерным для него увеличением роли сферы услуг. Статья включает детализированный мониторинг качества жизни населения Москвы, изучающий удовлетворенность количеством, качеством, разнообразием и информационным обеспечением социальных услуг. На основе мониторинга в статье предлагаются рекомендации по модернизации системы социальных услуг и прогноз результатов модернизации.

Ключевые слова: социальные услуги, социальная сфера, повышение качества жизни населения, постиндустриальное общество, мониторинг качества жизни, общественные отношения.

Становление постиндустриального общества невозможно без серьезной структурной перестройки экономики в пользу социальной сферы. Развитие социальной сферы экономики закладывает основы стабильности общества, снимает социальную напряженность, способствует уверенности людей в завтрашнем дне.

Ключевой характеристикой экономики является сфера услуг, именно их потребление является фактором удовлетворения потребностей человека.

Возрастание роли услуг в общей структуре хозяйства знаменует переход от индустриальной стадии развития общества к постиндустриальной.

В условиях рыночной экономики сфера социальных услуг вовлекается во все многообразие общественных отношений. В ней происходят коренные изменения, связанные с отношениями собственности, с трансформацией функций отдельных секторов экономики и т.д.

Особое место в заботе о благосостоянии населения принадлежит социальной политике, одним из направлений которой является развитие сферы социальных услуг, их качества и уровня доступности.

Таким образом, проблемы развития сферы социальных услуг в трансформационный период развития экономики России занимают важное место в системе развития общественных и производственных отношений. Кроме того, исследование в отечественной литературе проблем, связанных с особенностями функционирования социальной сферы, часто носит поверхностный характер, а использование богатого зарубежного опыта в разработке и реализации социальной политики требует адаптации к российским условиям.

Как отмечает К.М. Мкртчян, ключевой составляющей постиндустриальной экономики можно считать ускоренное развитие сферы услуг; именно услуги становятся главным продуктом труда, и именно потребление услуг выступает в качестве преобладающего способа удовлетворения потребностей человека [2]. К основным причинам роста потребностей в услугах относятся:

- повышение качества жизни,
- рост материального обеспечения и увеличение доли среднего класса в обществе,
- увеличение свободного времени у потребителей,
- урбанизация, делающая необходимыми новые виды услуг,
- демографические изменения, ведущие к увеличению числа детей и пожилых людей, которые нуждаются во многих специфических услугах,
- технологические изменения, повышающие качество и разнообразие сервиса.

Повышение интереса к проблемам сферы услуг связано, во-первых, с расширением масштабов этой отрасли в мировом хозяйстве, во-вторых, с тем, что происходит структурная диверсификация сферы услуг за счет возникновения новых производств, углубляется специализация, расширяется набор услуг, которые позволяют полнее и качественнее

удовлетворять запросы потребителей. В перспективе тенденция опережающего развития сферы услуг, по всей вероятности, сохранится, и это, в свою очередь, вызовет дополнительный рост дифференциации сферы услуг.

Ныне сложившаяся система социальной сферы формировалась в последние два десятилетия. Ее «пробуксовка» в условиях формирования новых рыночных отношений становится все более заметной.

Необходимы качественные изменения, позволяющие значительно реформировать и модернизировать все ее составляющие элементы.

С этой целью, на наш взгляд, важно:

- разработать новый хозяйственный механизм функционирования социальной сферы и отдельных ее отраслей, учитывающий значение и роль каждой отрасли в достижении целей социального развития;

- привести цели, функции, способы осуществления необходимых перемен в соответствии с рыночными условиями хозяйствования;

- активизировать деятельность новых субъектов социальной политики, которые должны в наилучшей степени способствовать повышению целенаправленности в деятельности отраслей социальной сферы с концентрацией на наиболее насущных проблемах;

- внедрить современные технологии в деятельность отраслей и предприятий социальной сферы;

- создать реально действующую систему государственных гарантий по обеспечению населения минимально необходимым перечнем социальных услуг и т.д.

Процесс модернизации не затрагивает принципиальных основ социально-экономических отношений между различными субъектами деятельности, но в то же время позволяет найти и использовать нетрадиционные формы хозяйственной и социальной деятельности; привлечь дополнительные ресурсы; использовать в новых сферах деятельности уже накопленный в других отраслях социальной сферы социально-экономический, технологический, культурный потенциал; распространить приемы и методы обслуживания населения на новые сферы деятельности.

Важным условием модернизации социальной сферы является освоение населением новых социальных навыков и ролей в условиях быстро нарастающих темпов социальных, экономических, технологических, технических изменений современного общества и, главное, формирование у населения ответственности за собственное благосостояние. Значительно повышается роль личности в ответственности за свою семью, лично за себя. Человек перестает быть только объектом социальной политики и выступает в роли субъекта. Модернизация будет способствовать:

- увеличению разнообразия организационно-правовых форм учреждений социальной сферы, повышению их хозяйственной самостоятельности;

- разработке правовых и экономических механизмов соучредительства и софинансирования организаций социальной сферы разных форм собственности;

- формированию эффективных механизмов взаимодействия разных субъектов хозяйственной деятельности в социальной сфере;

- созданию механизмов стимулирования внедрения инноваций в социальной сфере, обеспечению государственной поддержки организациям и предприятиям социальной сферы, осуществляющим инновационную деятельность;

- созданию условий для развития механизмов привлечения внебюджетных средств, стимулированию привлечения дополнительных средств в государственные (муниципальные) учреждения социальной сферы услуг населению на платной основе и изменению организационно-правового статуса таких учреждений;

- созданию информационной системы, содержащей сведения о потребности населения в социальных услугах для обеспечения эффективного использования средств;

- формированию новых институтов в социальной сфере, предоставляющих востребованные услуги социально уязвимым слоям населения за счет средств коммерческого и некоммерческого секторов и т.д.

Так как социальная рыночная экономика ориентирована на человека и призвана способствовать удовлетворению его запросов, интересов, потребностей, то о состоянии и ус-

пехах этой экономики судят по тому, как живут люди. При этом представляется обобщенным определение уровня жизни в узком и широком смысле:

в *узком смысле* уровень жизни определяется через характеристику уровня потребления населения и степени удовлетворения потребностей (измерение доходов, расходов и потребления населением благ и услуг);

в *широком смысле* уровень жизни определяется через характеристику уровня человеческого развития (состояния здоровья и возможностей населения для удовлетворения потребностей) и условий жизнедеятельности населения (состояние среды обитания и безопасности населения).

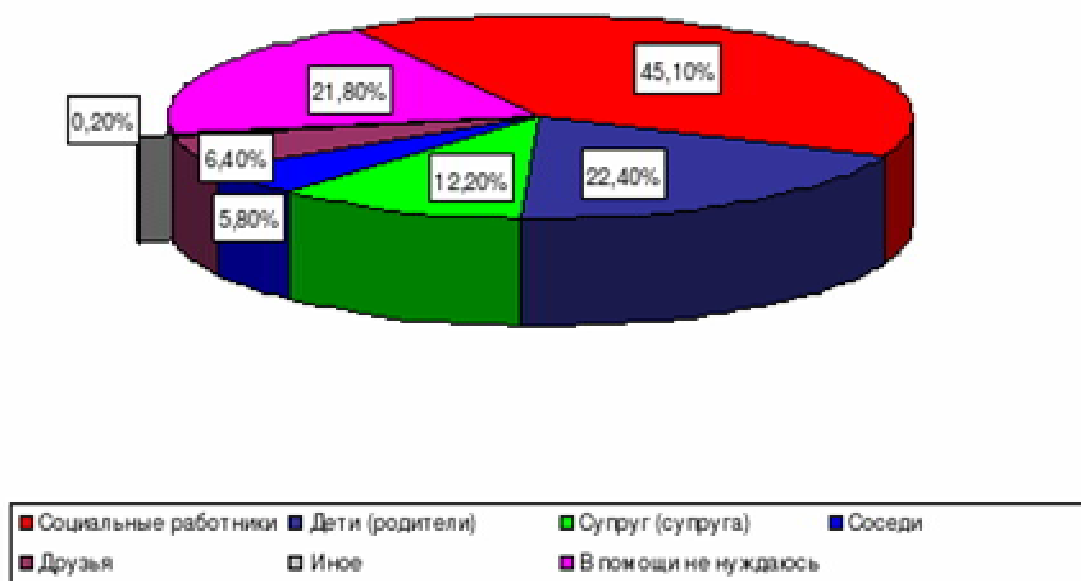
Таким образом, в узком смысле слова уровень жизни выражается в количестве и качестве потребляемых человеком услуг, или иначе – как отношение уровня доходов населения к стоимости жизни. Качество жизни соответственно определяется как объективная оценка физического, умственного и нравственного развития людей через динамику средней продолжительности предстоящей жизни, уровня образования и уровня социальной патологии (преступности, самоубийств, сиротства и т.д.).

Следует отметить, что *качество жизни* – интегрированное понятие, включающее в себя множество разнородных и часто не поддающихся количественной оценке факторов. Это понятие охватывает: характеристику показателей уровня жизни, условий труда и отдыха; жилищные условия; социальную обеспеченность и гарантии; безопасность жизнедеятельности; природно-климатические условия; состояние окружающей среды; наличие свободного времени и возможности его продуктивного использования; субъективные ощущения покоя, комфортности, стабильности и уверенности в завтрашнем дне.

Проводя мониторинг качества жизни москвичей, мы предприняли попытку изучить объем и характер социальных услуг, оценить их качество.

Целый блок вопросов анкеты был посвящен востребованности социальных услуг. Прежде всего, выяснялась степень нуждаемости в таких услугах. Поэтому в анкете был сформулирован вопрос «Кто Вам помогает в самообслуживании?» (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1. Распределение респондентов по ответам на вопрос: "Кто Вам непосредственно помогает в самообслуживании?"



Ответы распределились так:

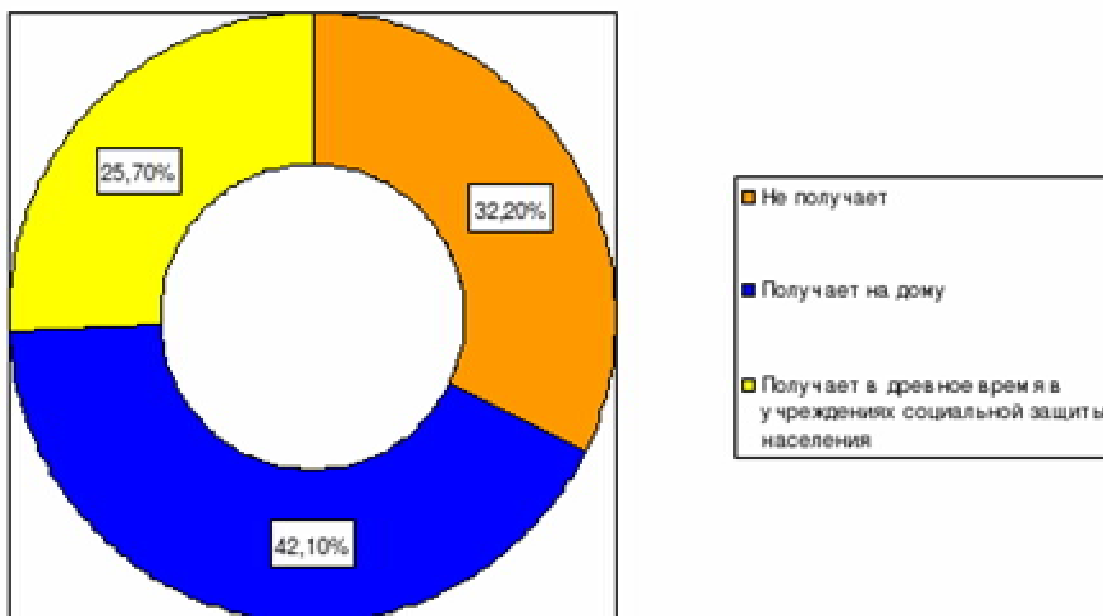
- социальные работники – 1211 чел. (45,0%);
- дети (родители) – 601 чел. (22,4%);
- супруг (супруга) – 328 чел. (12,2%);
- соседи – 157 чел. (5,8%);
- друзья – 173 чел. (6,4%);
- иное – 6 чел. (0,2%);
- в такой помощи не нуждаюсь – 587 чел. (21,8%).

Таким образом, многие респонденты (45%) получают помощь в самообслуживании от социальных работников, 22,4% – от детей. Однако чуть меньше четверти опрошиваемых (21,8%) вообще не нуждаются ни в чьей помощи.

Следующий вопрос был уточняющим и в ответе на него можно было точно узнать, каково число опрошенных, которые получают социальное обслуживание (см. диаграмму 2):

- его не получают – 866 чел. (32,2%);
- получают на дому – 1134 чел. (42,1%);
- получают в государственные учреждения социального обслуживания – 698 чел. (25,7%).

Диаграмма 2. Распределение респондентов по получению социальной помощи

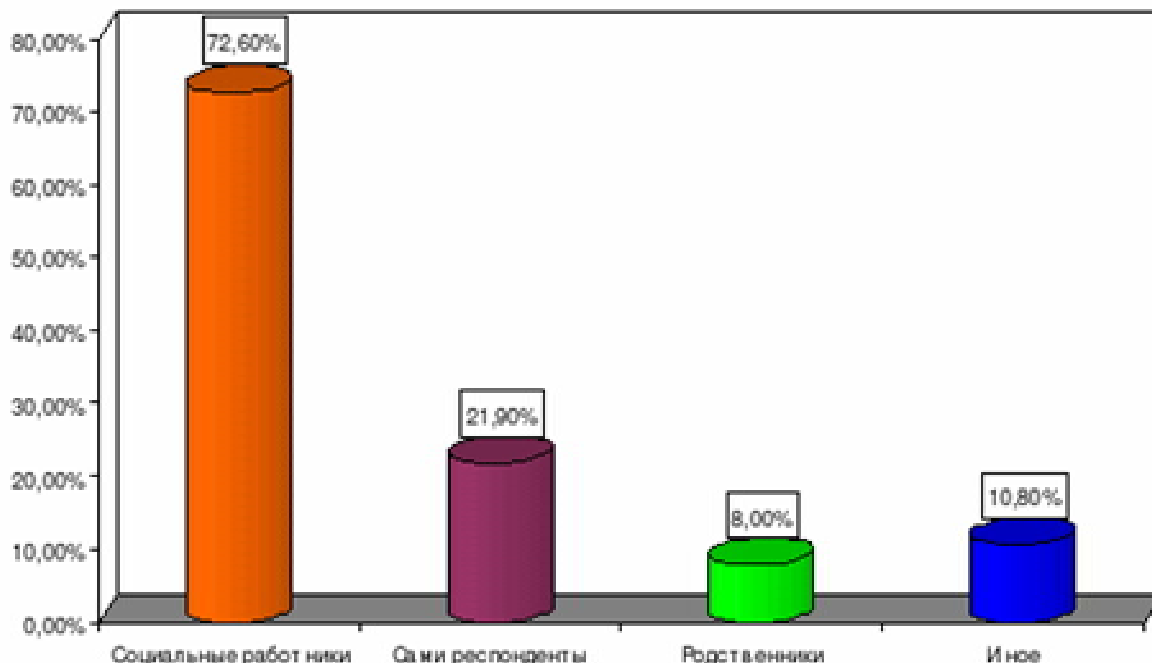


Таким образом, чуть больше 1/3 респондентов вообще не получают никакого социального обслуживания. Однако среди респондентов много тех, кто получает социальное обслуживание на дому (42,1%). Более 25% получают такое обслуживание в соответствующих государственных учреждениях.

Следующие вопросы анкеты касались выяснения степени информированности респондентов о видах и формах социального обслуживания. Опрос показал, что подавляющее большинство респондентов знают обо всех (1066 чел. – 37,4%) или о большинстве (933 чел. – 34,7%) таких видов и форм. Вместе с тем о многих из этих форм и видов не знают 574 чел. (21,3%). Еще 40 чел. – 1,5% не дали ответа на этот вопрос. В целом можно констатировать хорошую осведомленность населения о видах и формах социального обслуживания. Одновременно почти пятая часть респондентов плохо осведомлена о данных видах и формах.

Следует отметить большую роль социальных работников в информировании населения о социальном обслуживании (см. диаграмму 3).

Диаграмма 3. Распределенность ответов респондентов на вопрос об источниках их информированности о видах и формах социального обслуживания



1951 чел. (72,6%) получили эту информацию именно от социальных работников. Причем процент так ответивших на этот вопрос в разных округах примерно одинаков (620 чел. в ЦАО; 639 – в СВАО; 692 – в ЮЗАО). Среди других источников информации: самостоятельно ее получили через СМИ, ТВ и пр. – 589 чел. (21,9%); от родственников – 215 чел. (8,0%); из иных источников (назывались соседи, друзья и пр.) – 290 чел. (10,8%). Некоторые респонденты называли сразу несколько источников.

Далее следовали вопросы анкеты, раскрывающие востребованность тех или иных форм социального обслуживания и регулярность их получения.

На вопрос: «Какие формы социального обслуживания и сколько раз (в неделю, месяц, год и пр.) Вы получаете?» – ответы распределились следующим образом:

- горячее питание – 604 чел. (22,5%);
- доставка продуктов на дом – 1229 чел. (45,7%);
- обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости – 1009 чел. (37,5%);
- предоставление санитарно-гигиенических услуг – 500 чел. (18,6%);
- содействие в организации стирки (химчистки одежды), ремонта обуви – 737 чел. (27,4%);
- помощь в организации ремонта и уборки жилого помещения – 700 чел. (26,0%);
- наблюдение за состоянием здоровья, оказание первичной доврачебной помощи – 602 чел. (22,4%);
- предоставление патронажных услуг и выполнение медицинских процедур – 151 чел. (5,6%);
- сопровождение в государственные медицинские учреждения и доставка лекарственных средств – 920 чел. (34,2%);
- помощь в получении экстренных социально-медицинских и социально-психологических услуг – 510 чел. (19,0%);
- содействие в организации юридической помощи – 763 чел. (28,3%);
- оплата жилищно-коммунальных услуг и телефона – 1187 чел. (44,1%);

- содействие в оформлении правоустанавливающих документов, социальных выплат и социальной карты москвича – 1000 чел. (37,2%);
- помощь в написании писем и заявлений – 775 чел. (28,8%);
- оформление подписки на периодические издания, доставка книг – 526 чел. (19,6%);
- содействие в организации досуга – 749 чел. (27,9%);
- иные формы социального обслуживания – 438 чел. (16,3%);
- не дали ответа – 98 чел. (3,6%).

Таким образом, среди наиболее востребованных форм социального обслуживания: доставка продуктов на дом, оплата жилищно-коммунальных услуг и телефона, содействие в оформлении правоустанавливающих документов, социальных выплат и социальной карты москвича, обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости.

Сравнение полученных ответов обслуживаемых с ответами социальных работников показывает, что особых отличий в них нет. И у социальных работников по востребованности населением на первом месте доставка продуктов на дом; затем – оплата жилищно-коммунальных услуг и телефона, а вот далее идет сопровождение в государственные медицинские учреждения и доставка лекарственных средств и лишь затем обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости.

Что касается регулярности получаемых услуг, то, к примеру, горячее питание большинство клиентов получает раз в год; доставка продуктов на дом осуществляется 2-3 раза в неделю; оплата услуг ЖКХ – ежемесячно и т.д.

Респондентам предлагалось по 5-балльной шкале оценить предоставляемые им социальные услуги. Надо было заполнить следующую таблицу, которая была в тексте анкеты, проставив в столбцах 181-185 соответствующую оценку.

Показатели	181 качество предостав- ляемых услуг	182 их регу- лярность (частота)	183 быстрота и опера- тивность	184 полнота, объем пре- доставляе- мых услуг	185 отзывчи- вость, вни- мательность персонала
Оценка от 1 до 5					

Респонденты выставили следующие оценки:

1. Качество предоставляемых услуг:

- 5 – 1489 (55,4%);
- 4 – 501 (18,6%);
- 3 – 83 (3,1%);
- 2 – 11 (0,4%);
- 1 – 14 (0,5%);

2. Регулярность (частота):

- 5 – 1452 (54,0%);
- 4 – 497 (18,5%);
- 3 – 136 (5,1%);
- 2 – 40 (1,5%);
- 1 – 26 (1%);

3. Быстрота и оперативность:

- 5 – 1457 (54,2%);
- 4 – 515 (19,2%);
- 3 – 86 (3,2%);
- 2 – 16 (0,6%);
- 1 – 11 (0,4%);

4. Полнота, объем:

5 – 1408 (52,4%);

4 – 568 (21,2%);

3 – 106 (3,9%);

2 – 21 (0,8%);

1 – 13 (0,5%);

Отзывчивость, внимательность персонала:

5 – 1839 (68,4%);

4 – 222 (8,3%);

3 – 28 (1%);

2 – 4 (0,1%);

1 – 6 (0,2%).

Не дали ответа 330 чел. (12,3%); в некоторых ответах оценки были проставлены частично (по некоторым позициям).

Таким образом, респонденты наиболее высоко ценят отзывчивость и внимательность персонала: почти 70% опрошенных дали оценку «отлично». 55,4% высоко оценили качество предоставляемых услуг. Однако нельзя не видеть и самые низкие оценки: особенно много таких оценок поставлено за регулярность и частоту услуг. Такие оценки есть во всех оцениваемых позициях. Значительно меньше их в оценке отзывчивости и внимательности персонала.

Следует обратить внимание, что значительно сдержаннее в постановке отличных оценок респонденты – жители ЦАО. Например, количество «пятерок», поставленных ими за качество предоставляемых услуг в 2 раза ниже, чем в ЮЗАО, больше самых низких оценок за быстроту и оперативность, объем предоставляемых услуг, за отзывчивость персонала. Больше же отличных оценок было поставлено респондентами – жителями ЮЗАО.

Респондентам задавался и уточняющий вопрос, качество каких из перечисленных выше форм социального обслуживания их не устраивает?

Многие респонденты в этом вопросе или в некоторых других отвечали «все устраивает». Например, в СВАО таких было 331 чел. (40,%). Причем большинство составляли респонденты старше 60 лет. Среди недостатков жители этого округа называли: недостаточный объем предоставляемых услуг; некоторых не устраивала быстрота и оперативность; многие отмечали низкое качество предоставляемых одежды и обуви, недостаточный их ассортимент; не устраивает и регулярность предоставляемого горячего питания; количество и качество продуктовых наборов; наблюдение за состоянием здоровья (в частности, отношение медицинского персонала); не устраивает недостаточное число талонов на химчистку, а также на помывку окон.

В ЦАО число тех, кого «все устраивает» – 130 человек (13,5%). Респондентов-жителей округа не устраивает объем предоставляемых услуг; нет такой услуги, как ремонт квартиры; существует очередь и на уборку квартиры.

В ЮЗАО число тех, кого «все устраивает» – 207 человек (22,8%). Чаще всего не устраивают: качество предоставляемых услуг (50 чел.); их регулярность – 12 чел.; оперативность – 6 чел.; объем предоставляемых услуг – 29 чел.; отзывчивость и внимательность персонала – 2 чел.

На вопрос «Есть ли такие услуги, положенные Вам, которыми Вы никогда не пользовались?» респонденты ответили:

• «нет» – 1609 респондентов (59,8%);

• «такие услуги есть» – 581 чел. (21,6%);

• «я не знаю, какие услуги мне положены» – 391 чел. (14,5%).

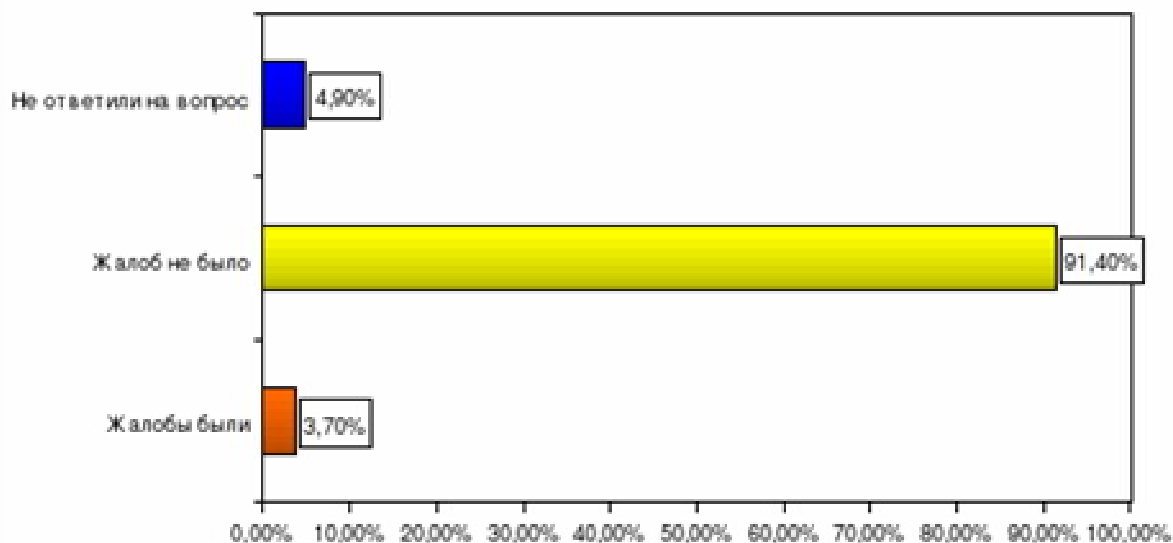
Большое число тех, кто ответил, что «таких услуг нет», во многом объясняется тем, что так ответили не только потребители социальных услуг, но и те, кто такими услугами не пользуется вообще. Кроме того, следует обратить внимание, что 14,5% респондентов не знают, какие услуги им положены.

Дополнительные формы социального обслуживания на предприятиях потребительского рынка и услуг не получают 1549 респондентов (57,6%); обслуживание в аккредитованных социальных магазинах получают 809 чел. (30,1%); получают по льготным ценам бытовые услуги – 493 чел. (18,3%); получают в аккредитованных социальных предприятиях общественного питания комплексные обеды – 93 чел. (3,5%).

Что касается времени ожидания необходимой услуги по социальному обслуживанию, то «не жду вовсе» ответили 1967 чел. (73,1%); «ожидаю в течение определенного времени» (респонденты отвечали, что разные услуги они ждут в течение разного количества времени, но для многих услуг – в течение одного дня или максимум одной недели; хотя есть и услуги, которые респонденты ожидают в течение года; особое нареkanie вызывает у респондентов ожидание уборки квартиры – в течение 1-3 месяцев) – ответили 494 чел. (18,4%).

Респондентам был задан вопрос и по поводу жалоб (претензий) к социальным работникам (диаграмма 4). То, что такие жалобы были, отметили 100 респондентов (3,7%). 2466 чел. (91,4%) ответили, что таких жалоб не было. Не ответили на этот вопрос анкеты 132 человека (4,9%).

Диаграмма 4. Распределение респондентов по ответам на вопрос о жалобах (претензиях) к социальным работникам



Сравним полученные ответы с ответами социальных работников. 83,4% респондентов – социальных работников ответили, что за последние два года жалоб (претензий) клиентов в адрес служб системы социальной защиты населения их подразделения не поступало; 7,4% отметили, что такие жалобы в их адрес были. То есть социальные работники отмечали большое число жалоб по сравнению с жителями города.

«После этих жалоб ситуация улучшилась» – ответили 42 чел. из числа тех, кто такие претензии к социальным работникам имел; 37 чел. отметили, что ситуация не улучшилась и 17 чел. ответили, что ситуация улучшилась лишь частично. Таким образом, примерно 1/3 жалоб ситуацию к лучшему не изменила. Хотя многие респонденты писали в ответах анкеты, что если какие-то проблемы возникают, то они решаются оперативно на месте.

Ответы на вопрос «Если Вы получаете социальную помощь в учреждениях социального обслуживания, то устраивает ли она Вас?» таковы:

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- место предоставления услуги социального обслуживания с учетом его транспортной и пешеходной доступности – устраивает 1121 чел. (41,7%);
- режим работы государственного учреждения социального обслуживания, оказывающего услугу, порядок доступа и обращения в указанное учреждение – устраивает 1413 чел. (52,5%);
- оперативность предоставления услуги социального обслуживания – 1283 чел. (47,7%);
- информация при обращении за получением услуги социального обслуживания и в ходе ее оказания – 1073 чел. (39,9%);
- порядок подачи, регистрации и рассмотрения претензий и жалоб – 258 чел. (9,6%);
- порядок исправления возможных недостатков при оказании услуги – 229 чел. (8,5%);
- «затрудняюсь ответить» – 676 чел. (25,1%);
- «не получаю услуг» – 362 чел. (13,5).

Таким образом, более половины респондентов удовлетворены режимом работы государственных учреждений, оказывающих социальные услуги. Чуть меньше половины устраивает оперативность предоставления услуги социального обслуживания.

Респондентам был задан вопрос и по поводу доплат за дополнительно предоставляемые услуги или услуги лучшего качества. Сравним полученные ответы с ответами социальных работников и руководителей подразделений системы социальной защиты (таблица 1):

Таблица 1

Ответы респондентов на вопрос о доплатах за дополнительно предоставляемые услуги или услуги лучшего качества

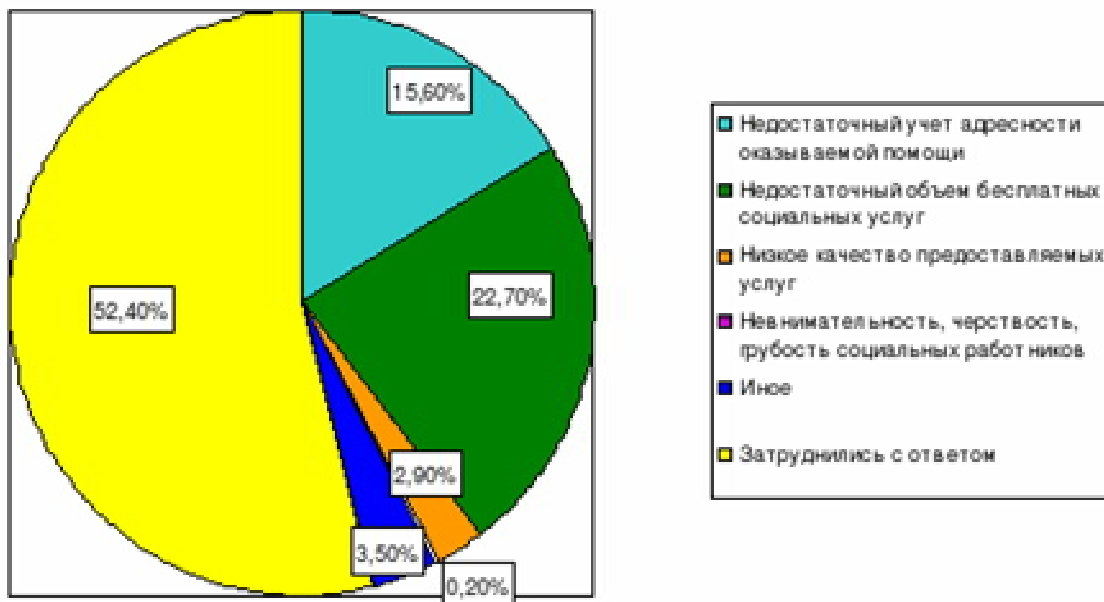
Ответы	Руководители	Социальные работники	Население - потребители социальных услуг
Да	25,8%	23,3%	7,9%
Нет	43,8%	51,5%	62,7%
Затрудняюсь ответить	27%	25,2%	29,4%

Как видно из таблицы, руководители и социальные работники более уверены, что население готово платить за дополнительные услуги и услуги лучшего качества. Сами москвичи не проявляют особого желания платить за такие услуги. Хотя почти треть опрошенных из числа москвичей затрудняются с ответом (из этого числа 148 чел. – 5,5% вообще не дали никакого ответа). Многих испугало то, что в начале, как они полагают, начнут взиматься деньги за дополнительные услуги, а затем и все социальные услуги станут платными. Некоторые посчитали такой вопрос абстрактным поскольку, по их мнению, уместно говорить не о платных услугах как таковых, а о конкретных тарифах на эти услуги.

И, наконец, обобщающим был вопрос анкеты «В чем Вы видите недостатки системы социальной защиты, созданной в городе?». Были получены следующие ответы (диаграмма 5):

- недостаточно учитывается адресность оказываемой помощи – 420 чел. (15,6%);
- недостаточный объем социальных услуг, оказываемых бесплатно – 610 чел. (22,7%);
- низкое качество предоставляемых услуг – 79 чел. (2,9%);
- невнимательность, грубость работников социальных служб – 5 чел. (0,2%);
- иное – 93 чел. (3,5%);
- «затрудняюсь ответить» – 1410 чел. (52,4%).

Диаграмма 5. Распределение респондентов по ответам на вопрос о недостатках действующей в городе системы социальной защиты населения



Таким образом, недостаточный объем социальных услуг, оказываемых бесплатно, назвали 610 чел. (22,7%) респондентов в качестве главного недостатка системы социальной защиты населения, созданной в городе. Следует отметить и то, что респонденты называли и недостаточный учет адресности оказываемой помощи, что отмечалось и социальными работниками, и руководителями подразделений.

Таким образом, как показали исследования, объективные и субъективные критерии, сосуществуя в одной системе с разных сторон, отражают объективные условия жизни и субъективное ощущение степени удовлетворенности населения условиями жизни.

Поэтому очень важно наряду с интегральными индикаторами качества жизни населения активнее включать метод социального мониторинга, позволяющий проанализировать в том числе и влияние развития социальных услуг на уровень и качество жизни.

* * *

1. Ерусланова Р.И. Технологии социального обслуживания лиц пожилого возраста и инвалидов на дому. Учебн. пособие. – М.: Дашков и К. - 2010.

2. Мкртчян К.М. Социальные услуги как фактор повышения качества жизни населения //Отечественный журнал социальной работы, - 2007, № 4.

3. Попов П.В., Малофеев И.В. Основные тенденции инновационных технологий по организации надомного обслуживания пожилых людей и инвалидов в регионах России //Социальное обслуживание. - 2010, № 7

4. Холостова Е.И. Социальная работа. Учебное пособие. – М.: Дашков и К. - 2010.

ГАРАНТИИ ПО ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЕ – ГЛАВНЫЙ ЭЛЕМЕНТ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАЕМНЫХ РАБОТНИКОВ

Чеканов Е.В.

Рассмотрены гарантии по заработной плате в системе минимальных социальных стандартов и гарантий, закрепленных в российском законодательстве. Проанализирована динамика минимальных социальных гарантий в соотношении с величиной прожиточного минимума за 2005-2010 гг. Предложена схема многоуровневой ответственности за недопущение «замораживания» заработной платы, как механизм защиты ее покупательной способности.

Ключевые слова: наемный работник, заработная плата, социальные гарантии, социальная защита, прожиточный минимум, воспроизводство рабочей силы.

Существующий в России механизм обеспечения государственных минимальных социальных стандартов и гарантий устроен по социально-демографическому принципу, т. е. предусматривает дифференцированный подход, при котором охватываются группы населения в трудоспособном возрасте, а также контингент, уже или еще не участвующий в экономически активной деятельности – пенсионеры и дети.

Таблица 1

Взаимосвязь минимальных социальных стандартов и гарантий, закрепленных в Российском законодательстве

СТАНДАРТЫ		ГАРАНТИИ
ПРОЖИТОЧНЫЙ МИНИМУМ	для трудоспособных работников	Минимальный размер оплаты труда
		Тарифная ставка 1 разряда отраслевых тарифных сеток по оплате труда работников организаций бюджетной сферы
		Минимальное пособие по безработице
	для пенсионеров	Минимальный размер пенсии - по старости - по инвалидности - по случаю потери кормильца и т.п.
	для детей	Единовременное пособие при рождении ребенка
		Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет
		Родовой сертификат
		Государственный сертификат на материнский (семейный) капитал и др.

При этом социальные стандарты, разработанные для наемных работников, представляющих трудоспособное население, не в полной мере отражаются в тех социальных гарантиях, которые обеспечиваются на государственном уровне. Так, если минимальный размер оплаты труда распространяется на всех без исключения наемных работников, то величина минимальной тарифной ставки 1 разряда отраслевых тарифных сеток по оплате труда работников бюджетной сферы – это гарантия лишь для одной четверти наемных работников, занятых в бюджетной сфере. Внебюджетный сектор, т.е. 75% занятых, этой гарантией не охвачен. Здесь «работает» лишь общефедеральная социальная гарантия – минимальный размер оплаты труда, величина которой очень мала не только абсолютно, но и относительно.

В Трудовом Кодексе Российской Федерации минимальная заработная плата или минимальный размер оплаты труда (МРОТ) определяется как гарантируемый федеральным законом размер месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда. При этом минимальный размер оплаты труда не может быть ниже размера прожиточного минимума (ПМ) трудоспособного человека [1].

С 2007 года введена в действие статья 133.1. Трудового Кодекса РФ «Установление размера минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации» (введена Федеральным законом от 20.04.2007 № 54-ФЗ), в соответствии с которой в субъекте Российской Федерации региональным соглашением о минимальной заработной плате может устанавливаться размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации. Размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации может устанавливаться для работников, работающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета. Размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации устанавливается с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации не может быть ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом.

Таким образом, минимальный размер оплаты труда, а именно утверждаемый на государственном уровне минимум материальной обеспеченности должен корреспондироваться с тем объемом жизненно необходимых потребностей, удовлетворение которых на минимально допустимом уровне может быть гарантировано работнику нанимателем его рабочей силы. Из вышеизложенного вытекает важное теоретико-методологическое положение: минимальный размер оплаты труда является *нижней границей* материальной обеспеченности трудоспособного работника. В этой связи необходимо достичь определенного единства в понимании экономической сущности минимальной заработной платы со стороны государства, представителей работодателей и представителей работников.

В настоящее время такого единства нет. Во всяком случае, государственная политика установления минимального размера оплаты труда не отвечает современным требованиям и не дает оснований надеяться на выполнение статьи 133 Трудового кодекса РФ в обозримой перспективе.

В таблице 2 показаны относительные уровни минимальных государственных гарантий по оплате труда в сравнении с другими минимальными гарантиями. Как видно из приведенной таблицы, современный уровень государственных минимальных социальных гарантий для работающего населения вплоть до 2007 года был гораздо ниже, чем для пенсионеров (за исключением пенсий по инвалидности III степени) и находился примерно на уровне ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет. В последние годы (2008-2010) наблюдается существенный, но далеко не достаточный, рост МРОТ и соответствующее относительное увеличение данной гарантии для трудоспособного в сравнении с другими социально-демографическими группами населения с 22% в 2006 г. до 78,8% в 2009 году и 72,7% в 2010 году. Тогда как, например, минимальный размер стипендии студентам государственных, муниципальных вузов составляет всего 18,5%, минимальный размер стипендии учащимся образовательных учреждений среднего и начального профессионального образования – 6,7% от величины

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

прожиточного минимума соответствующих групп. Учитывая, что перечисленные группы населения являются членами семей все тех же наемных работников трудоспособного возраста, проблема обостряется в еще большей степени.

Таблица 2

**Размеры минимальных социальных гарантий в соотношении
с величиной прожиточного минимума в 2005-2010 гг. [2]**
(на 1 января; в процентах)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Минимальный размер оплаты труда	22,9	22,0	27,5	48,4	78,8	72,7
Размер базовой части трудовой пенсии:						
по старости	28,3	35,3	35,1	44,5	44,4	62,6
по инвалидности:						
при I степени	14,2	17,6	17,5	22,2	22,2	31,3
при II степени	28,3	35,3	35,1	44,5	44,4	62,6
при III степени	56,6	70,6	70,2	88,9	88,7	125,3
по случаю потери кормильца:						
детям, потерявшим обоих родителей или детям умершей одинокой матери (круглым сиротам), на каждого ребенка	28,3	35,3	35,1	44,5	44,4	62,6
другим нетрудоспособным членам семьи умершего кормильца, на каждого члена семьи	14,2	17,6	17,5	22,2	22,2	31,3
Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет:						
по уходу за первым ребенком	-	-	42,4	38,6	38,6	38,8
по уходу за вторым и последующими детьми	-	-	84,8	77,2	77,1	77,6
Минимальный размер пособия по безработице	22,9	19,8	18,0	16,4	15,5	14,3
Минимальный размер стипендии:						
студентам государственных, муниципальных вузов	12,7	16,5	15,0	18,9	20,0	18,5
студентам (учащимся) учреждений среднего специального и начального профессионального образования	4,5	5,8	5,3	6,6	7,3	6,7

Примечания к таблице:

1. В расчетах использована величина прожиточного минимума для соответствующей социально-демографической группы населения, установленная Правительством Российской Федерации за I квартал соответствующего года.

2. В 2010 г. – в расчетах использован размер базовой части трудовой пенсии по состоянию на 31 декабря 2009 г. в соотношении с величиной прожиточного минимума пенсионера за IV квартал 2009 г.

Анализ показывает, что современный уровень минимальных гарантий в области оплаты труда является, по сути, фикцией. Он не обеспечивает даже физиологического выживания человека. А ведь основным содержанием минимальной заработной платы является стоимость жизненных средств, необходимых для воспроизводства рабочей силы. Минимальная заработная плата не может сводиться к прожиточному минимуму, необходимому для воспроизводства рабочей силы, но она не должна опускаться ниже этого уровня. «Минимальный размер оплаты труда постепенно, по мере приближения к уровню, обеспечивающему воспроизводство рабочей силы, станет исходной величиной для дифференциации заработной платы по сложности, квалификации, условиям и сферам приложения труда, а также по другим критериям оценки трудового вклада работника, учитываемым в процессе заключения коллективных договоров между наемными работниками и работодателями» [3].

Установление минимальной заработной платы должно быть одним из элементов государственной политики, направленной на борьбу с нищетой и предоставление лицам, работающим по найму, необходимой социальной защиты в отношении минимально допустимых уровней оплаты труда. В противном случае не только расширенное, но и простое воспроизводство рабочей силы станет невозможным.

В рекомендации МОТ № 135 особенно важным является положение о том, что минимальная заработная плата должна время от времени пересматриваться с учетом стоимости жизни и других экономических условий. При этом подчеркивается, что необходимо создавать и сохранять процедуру, учитывающую национальные условия и потребности, позволяющую устанавливать и пересматривать минимальную заработную плату [4].

Нынешнее состояние дел в области оплаты труда в России таково, что своеобразный качественный скачок, опосредованный количественным ростом минимального размера оплаты труда (в разы) при условии ее превращения действительно в минимальную социальную гарантию для работающего населения, объективно необходим.

Следует рассматривать минимальный размер оплаты труда как нижнюю границу цены рабочей силы. Она должна обеспечивать вознаграждение за труд наименьшей сложности, выполняемый в нормальных для здоровья условиях. Минимальный размер оплаты должен быть достаточным для удовлетворения самых необходимых потребностей работника. При этом не следует забывать, что заработная плата - категория, призванная обеспечивать человеку определенный социальный статус. Затраты на возмещение стоимости рабочей силы не могут не предусматривать, кроме покрытия расходов на питание, одежду, предметы домашнего обихода, также постоянно возрастающих затрат на содержание жилища, медицинское обслуживание, общее и профессиональное образование, социальные нужды работника как в период трудовой деятельности, так и после ее завершения. Отсюда следует, что установление уровня минимальной заработной платы должно происходить в тесной увязке с определением минимального потребительского бюджета, исчисленного дифференцированно применительно к категории работников, видам производств.

В ближайшие годы самое главное систематически индексировать минимальную заработную плату с учетом роста цен, не допуская ее отставания от роста величины прожиточного минимума в стоимостном выражении. В последующем может быть использован механизм индексации минимальной заработной платы, учитывающий не только изменение цен, но и динамику средней заработной платы.

Такой механизм позволяет не только не допускать падения реального содержания минимального уровня оплаты труда, но и «подтягивать» его вслед за изменением средней заработной платы. Однако, по всей видимости, это дело не ближайшего будущего.

В качестве гарантии заработной платы может рассматриваться не только ее минимальный уровень, но и поддержание покупательной способности достигнутого общего уровня оплаты труда. С точки зрения механизмов достижения наиболее оптимального социального результата целесообразно определить условия, при которых снижение заработной платы (как абсолютное, так и относительное) может рассматриваться как прямое нарушение закона с установлением конкретных мер ответственности должностных лиц примерно по схеме, представленной на рисунке 1.

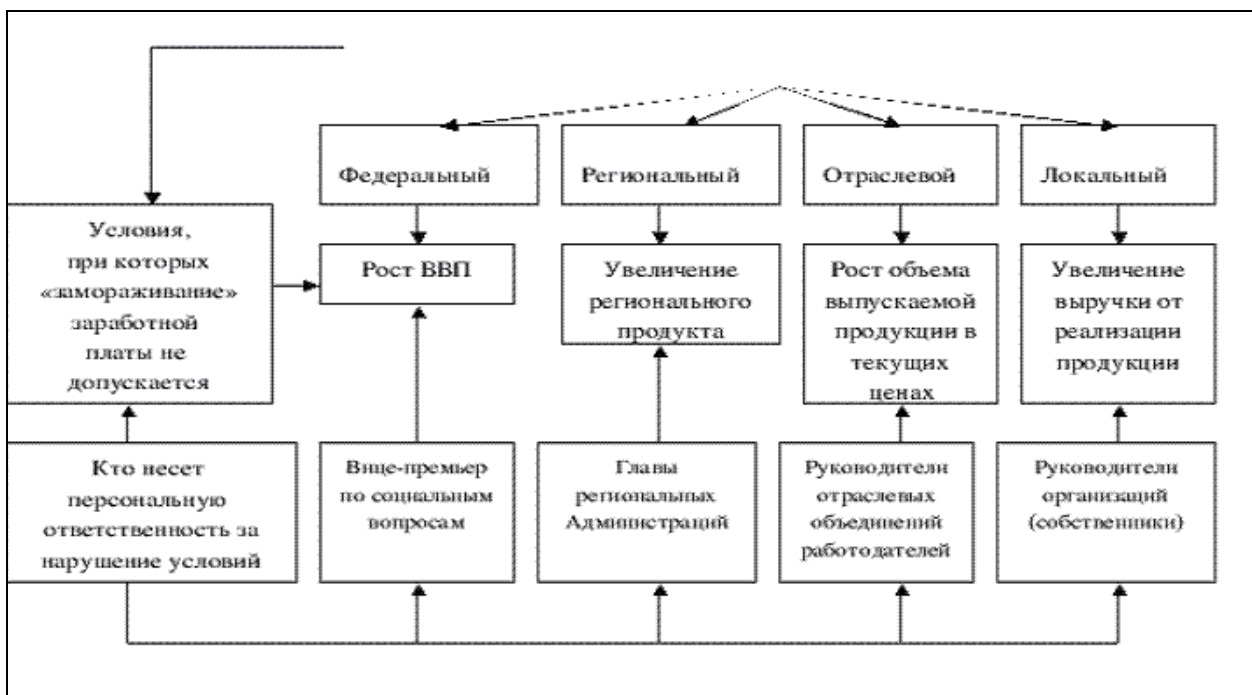


Рис. 1. Схема многоуровневой ответственности за недопущение «замораживания» заработной платы

Необходимо также определить условия, при которых заработная плата должна автоматически повышаться (индексироваться) при проведении соответствующих изменений в экономике, как-то: повышение потребительских цен; повышение доли платных услуг в здравоохранении, образовании и т. п., рост тарифов на услуги транспорта, связи, коммунального хозяйства и т.д.

На макроуровне целесообразно в качестве социальных индикаторов использовать соответствующие пропорции в области заработной платы и критерии их оценки: соотношение уровня минимальной и средней заработной платы; соотношение минимальных тарифных ставок работников базовых профессий в основных отраслях экономики; соотношение средней заработной платы в бюджетной и внебюджетной сферах.

Таким образом, трудоспособное население нуждается в социальной защите не меньше, чем другие социальные группы. И самым главным «звеном» социальной защиты трудоспособных является обеспечение гарантий заработной платы на всех уровнях регулирования социально-трудовых отношений, прежде всего, со стороны государства, допустившего падение этих гарантий ниже возможных пределов.

* * *

1. Трудовой Кодекс РФ. Статьи 129, 133. http://www.consultant.ru/popular/tkrf/14_28.html#p2555

2. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2010: Стат.сб. / Росстат - М., 2010. - С.182.

3. Политика доходов и заработной платы. Под редакцией Савченко П.В., Кокина Ю.П. - М.: Юристъ, 2000. - С. 200.

4. Резюме международных трудовых норм. Второе издание (перевод с французского). – Женева: Международное бюро труда, 1994. - С. 51

ПОВЫШЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ МОЛОДЕЖИ НА РЫНКЕ ТРУДА: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ ЗАНЯТОСТИ

Мякинин Д.А.

Рассмотрен институциональный подход к занятости молодежи, определяющий институт занятости молодежи как многосложное и полифункциональное понятие, требующее специального научного исследования. Представлена обобщенная совокупность институциональных условий занятости: системные, модернизирующие, структурные. Обоснована необходимость формирования соответствующих базовых институтов занятости: института социальных гарантий труда; института социальной защиты и поддержки работающей молодежи; института социальной помощи безработной молодежи и т.п. Обозначены основные направления совершенствования институциональных основ занятости молодежи в современных условиях.

Ключевые слова: занятость, рынок труда, молодежь, социальные институты, институциональное поле.

Необходимость изучения институциональных основ занятости молодежи вызвана следующими обстоятельствами. Во-первых, за последние годы институционализм получил широкое развитие как научная теория, объясняющая многосторонность взаимодействия между людьми в процессе социально-экономических отношений, а институты уточняют рабочую модель человека и общества. Институты задают правила поведения экономических агентов и упорядочивают взаимодействие между ними. В этой связи требует своего дальнейшего изучения категория «институт занятости молодежи», который отражает влияние институтов на применение рабочей силы молодежи в обществе посредством глубинных и постоянно воспроизводящихся социально-экономических факторов и отношений в форме правил, возможностей и ограничений.

Во-вторых, на современном этапе передовые страны мира переживают переход от индустриального общества, основанного на жестком администрировании труда, массовом производстве и производстве материальных продуктов, к постиндустриальному обществу, в котором главную роль будут играть знания, информация, человеческий капитал и услуги. Роль молодежи на этапе формирования основ постиндустриального общества в нашей стране трудно переоценить, что требует адекватной адаптации институтов занятости.

В-третьих, дальнейшее укрепление и развитие рыночных отношений вызывает в России необходимость реформирования всех подсистем экономики, в том числе - труда и занятости населения. Институциональные проблемы современной России еще во многом обусловлены последствиями сложного переходного периода к рыночным отношениям, когда потенциал молодежи во многом был недооценен. Формирование рыночных отношений привело к ухудшению условий вступления молодежи на рынок труда, и с середины 90-х годов она стала одной из самых многочисленных групп населения среди официально зарегистрированных безработных, сохраняя эту позицию до настоящего времени. Анализ процессов, происходящих на рынке труда, показывает, что с наибольшими трудностями объективного и субъективного характера молодежь сталкивается в сфере трудовых отношений. Это одна из причин того, что показатели, характеризующие молодежную безработицу, в настоящее время практически не отличаются от аналогичных значений середины 90-х годов XX века, когда доля молодежи среди зарегистрированных безработных составляла примерно 20%.

Институциональный подход к занятости молодежи предполагает рассмотрение молодежи как нового поколения людей, вступающих в социально-трудовую сферу, определяет включение в содержание понятия «занятость молодежи» права молодых людей (например, на собственную рабочую силу), ее общую и профессиональную учебу, трудовую деятельность, взаимоотношения молодежи с государством, работодателями и обществом. Институт занятости молодежи, – это сфера не столько противостояния предпринимателей и наемных молодых работников, сколько в современном понимании – это область социального партнерства, компромиссов и договоренностей заинтересованных сторон в лице государства, продавцов и покупателей рабочей силы молодежи по поводу условий труда, режима занятости, цены труда и т.п.

Институт занятости молодежи также может иметь определенные количественные оценки. Так, к главным традиционным показателям, характеризующим положение молодежи на рынке труда, можно отнести следующие: доля молодежи в общей численности населения, доля молодежи среди занятого и безработного населения, продолжительность поиска работы, занятость молодежи на предприятиях различных форм собственности, образовательный потенциал молодежи и т.п. К другим показателям, характеризующим институт занятости, можно отнести число нормативно-правовых актов в области занятости молодежи и их качество; количество государственных и негосударственных организаций, регулирующих и обеспечивающих занятость; развитость инфраструктуры и т.д.

Отсюда следует, что институт занятости молодежи – многосложное и полифункциональное понятие, требующее специального научного исследования.

Институт осуществляет свое влияние на организации и предприятия на основе проявления соответствующих институциональных условий. К основным типовым институциональным условиям относятся: возможности, ограничения, правила, обязанности роли и социальные статусы.

Всю совокупность институциональных условий занятости предлагается обобщить в следующие группы:

системные, то есть направленные на возникновение и становление систем и связей в процессе функционирования рынка труда молодежи;

модернизирующие, направленные на отмирание или модернизацию устаревших элементов института занятости и образование принципиально новых элементов, например, способствующих становлению новой модели привлечения труда молодых работников;

структурные, получающие отражение в изменении структуры молодежи на рынке труда, в отраслях экономики, в доходах и росте доли в ВВП и т.д.; организационные, связанные как с традиционным совершенствованием организационных форм привлечения молодежи к трудовой деятельности, так и с радикальным перепроектированием этих форм для достижения значительного, скачкообразного улучшения результатов деятельности, интеллектуализации процессов управления.

Институциональные условия обеспечения занятости молодежи должны создавать возможности привлечения на предприятия рабочей силы молодых кадров (конечно в рамках законодательства). Состав мер по обеспечению взаимодействия молодежи и предприятий также многообразен, поэтому можно выделить следующие виды институциональных условий, мотивирующих предприятия на привлечение молодежи в трудовой процесс:

- направленные на проекты создания новых рабочих мест, модернизацию, расширение производственных мощностей предприятия и его подразделений с целью привлечения труда молодых работников;

- направленные на процессы совершенствования организации и управления хозяйствующими субъектами (например, для оптимизации отношений между предприятием и молодыми кадрами);

- направленные на решение финансово-экономических проблем занятости молодежи (например, затраты на повышение квалификации, поддержку молодежного предпринимательства и т.п.);

- направленные на организацию труда, обеспечение техники безопасности, создание благоприятных условий труда и сохранение здоровья молодежи.

Следовательно, институты занятости должны побуждать предприятия привлекать молодые кадры, создавать условия для их эффективного труда, объективно оценивать уровень трудового вклада каждого молодого работника и справедливо его оплачивать.

Однако занятость молодежи – это не только всемерная поддержка молодых работников со стороны государства и хозяйствующих субъектов. В свою очередь организации и предприятий вправе выдвигать свои требования к молодым работникам – обладать соответствующими знаниями, квалификацией, мастерством, обеспечивать соблюдение качества работ, соблюдать дисциплину и т.д. Для конкретного предприятия важны не разговоры о роли труда молодежи, а необходим сам этот труд, выражаемый в количественных (объем работ, производительность, себестоимость) и качественных показателях и обеспечивающий необходимую конкурентоспособность.

По своему содержанию институт занятости молодежи не является однородным, даже в связи с тем, что сама социальная структура и характеристики молодой части населения сложны и весьма динамичны. Молодежь структурируется по своему социальному происхождению и социальному положению, по интеллектуальному потенциалу, системе ценностей, образу жизни, материальным возможностям и т.д. Принадлежность к различным социальным группам общества в значительной степени предопределяет мотивацию и особенности поведенческих предпочтений молодежи, которые необходимо учитывать в структурах занятости.

Институт занятости молодежи проявляется, как на формальном уровне - в виде конституции, законодательства, правового регулирования, организаций и служб занятости и т.п., так и в неформальном виде - как нормы поведения, обычаи, традиции, исторически устойчивая система ценностей и т.п. В этом смысле содержание институт занятости молодежи не может быть верифицирован с его отдельными и автономными составляющими, а должен рассматриваться с органически целостной позиции. Поэтому условия взаимодействия государства, предприятий и молодежи в процессе решения насущных проблем занятости должны носить комплексный характер, определяя правила, нормы структуры, отношения для достижения сопряженности общественных, коллективных и индивидуальных целей и интересов, структурных изменений, расширенного воспроизводства, обеспечения экономического роста.

Важнейшей задачей политики занятости молодежи – составляющей части экономически активного населения, является формирование соответствующих базовых институтов занятости:

- института социальных гарантий труда;
- института социальной защиты и поддержки работающей молодежи;
- института социальной помощи безработной молодежи и т.п.

Формирование совокупности институтов осуществляется, как правило, при активной роли государства, его федеральных и региональных органов, а также общественности.

Главные участники – институт государства, институт работодателей, институт молодежи как наемной рабочей силы, институт рынка труда образуют институциональное поле занятости молодежи.

Функции института государства на рынке труда молодежи многообразны и отчасти противоречивы. Так, институт государства должен быть регулятором отношений в области занятости: выступает гарантом конституционных прав молодежи, определяет общие правила взаимоотношений участников молодежного рынка труда, следит за выполнением принятых отечественных законов и ратифицированных конвенций МОТ. При этом государство защищает интересы молодежи на рынке труда, создавая перспективы ее превращения в «полноценную» рабочую силу. Государство следит за тем, чтобы взаимоотношения между работодателями и наёмными молодыми работниками были сбалансированы, поставлены на четкую правовую основу и им был придан характер непрерывного развития и совершенствования в соответствии с динамикой развития экономики и общества.

Одновременно государство в институте занятости молодежи не может игнорировать интересы работодателей – производителей всех благ общества. Позиция государства в отношениях предприятий и молодежи должна быть сбалансированной в силу ряда причин. Во-первых, государство устанавливает правила взаимоотношений для всех участников рынка труда, создает правовую базу и обеспечивает надзор за соблюдением этих правил. Только в частном секторе экономики России функционирует около 2 млн. предприятий, а доля молодежи составляет более 37%.

Во-вторых, само государство выступает в роли работодателя, организующего рынок труда в рамках государственной собственности, на котором молодежь должна выступать в роли наемной рабочей силы. На государственных предприятиях занято 7-8% молодежи.

Кроме того, государство, как сторона трёхсторонних соглашений в сфере социального партнерства, участвует в согласовании позиций и интересов наемных работников и работодателей. Согласованное их взаимодействие на всех уровнях – задача чрезвычайно сложная и трудная. Она изобилует правовыми коллизиями, но другого варианта решения проблемы, чем путь социального партнерства всех субъектов рынка труда в осуществлении политики занятости, современная практика экономически развитых стран мира не знает. Ведь для любого общества важно наличие такого общественного равновесия сил, которое бы стимулировало экономическое взаимодействие путём достижения консенсуса и социального мира.

Однако следует признать, что в России институт трёхсторонних соглашений в сфере социального партнерства еще в недостаточной степени обеспечивает согласование позиций и интересов наемных молодых работников с работодателями. Во многом это связано с тем, что еще не созданы или не практикуются формы активного участия молодых людей в процессах социального партнерства, в том числе:

- в коллективных переговорах и согласительных комиссиях;
- двух- и трехсторонних консультациях с целью согласования намерений о регулировании труда молодых работников;
- при формировании благоприятной социальной среды для функционирования многоуровневой системы соглашений и коллективных договоров с участием представителей молодежи.

В целом общие меры государственного воздействия на рынок труда молодежи направлены на оптимизацию основных его элементов – регулирования спроса и предложения рабочей силы юношей и девушек. Для осуществления функций государства в области молодежной политики необходимо развитие соответствующей правовой базы, финансовой и других форм поддержки, неукоснительное выполнение системы государственных гарантий, включающих ряд институтов:

- институт гарантий на рынке труда по содействию трудоустройства молодежи;
- институт развития человеческого капитала, смены деятельности и профессии по инициативе работника, включающий обучение, переобучение, повышение квалификации;
- институт сохранения профессии при перемене места работы или отрасли приложения труда;
- институт гарантии рабочего места (для социально уязвимых слоев общества, к которым относится и молодежь), т.е. квотирование рабочих мест;
- институт гарантии доходов, включая пособие по безработице, доплату за счет работодателя (в случае его вины), различные виды помощи безработным и т.д.

Современный институт работодателей в отношении с молодежью во многом ориентирован на решение собственных проблем, связанных с максимизацией прибыли, повышением конкурентоспособности и т.п. Отсюда нередко допускается превалирование финансово-экономических интересов при использовании труда молодежи: ненормированный рабочий день, «серая» зарплата, негарантированный отпуск, отсутствие оплаты больничных листов, незаконный перевод на нижеоплачиваемую работу и т.д.

Вместе с тем в стране еще не создана система поощрения работодателей, создающих рабочие места для молодых граждан и выпускников вузов. Так, современное законодательство страны делает невыгодным для работодателей долгосрочные инвестиции в молодежь – обучение, поддержание здоровья и отдых. Принятая система налогообложения относит издержки на подготовку и социальную поддержку молодежи на прибыль, которую предприниматель стремится максимизировать. Существующий риск, что работник уйдет с предприятия раньше, чем возместит затраченные на него средства, сдерживает мотивацию работодателей к вложению средств в молодых людей. Видимо поэтому работодатели предпочитают поиск на рынке труда молодых людей, уже получивших образование за свой счет или на бюджетной основе. Практика показывает, что целевая подготовка молодых специалистов за счет работодателей в нашей стране крайне низка.

Несмотря на имеющиеся проблемы в РФ созданы институциональные основы занятости молодежи. Так, право на защиту от безработицы закреплено в Конституции РФ, законодательство предусматривает бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве, безработным гражданам государство гарантирует бесплатное обучение новой профессии и повышение квалификации и т.д.

Институт наемной рабочей силы молодежи имеет качественную специфику и отражает объективно существующие специфические потребности и интересы молодежи как социально-демографической группы общества, как субъекта и объекта социально-трудовых отношений, занимающих в этих отношениях собственное место и играющих в них свою специфическую роль. Труд молодых людей выступает как одна из форм общественно-полезной деятельности, которую осуществляет социальная общность – молодежь, в том числе для своего развития и укрепления своих позиций при взаимодействии с другими социальными общностями, обеспечения благоприятных условий существования, социально-экономического развития своей страны.

Особенность института наемной рабочей силы молодежи обусловлена социально-демографическим статусом молодежи в обществе, ее местом в системе поколений и ролью в экономике. Институт отражает социально-экономическую необходимость и целесообразность наиболее полного использования специфической рабочей силы молодых людей, которой присущи высокий потенциал развития, гибкость, любознательность, стремление к познанию нового.

Составляющим немаловажным элементом занятости выступает институт рынка труда молодежи, представляющий собой систему организаций, общественных отношений, социальных (в том числе и юридических) норм, обеспечивающих воспроизводство, обмен и использование труда молодых людей на основе предложения и потребности в рабочей силе. Рынок труда обеспечивает согласование интересов наемных работников и работодателей, а также интересов государства, обусловленных необходимостью управления предложением и спросом на рабочую силу молодежи и связанными с ними социально-экономическими отношениями в обществе. Институт рынка труда молодежи учитывает все конституирующие характеристики способного к труду экономически активного населения, определяет общие для него условия и правила формирования основных элементов: предложение рабочей силы молодежи, спрос на эту рабочую силу, соотношение спроса и предложения в динамике, цену рабочей силы молодежи и др.

Институт занятости молодежи в современной России требует дальнейшего совершенствования, так как: в его рамках наблюдается значительная рассогласованность интересов участников рынка труда молодежи; индивидуальные субъекты экономики, реализуя свой интерес, не могут достичь оптимума в применении труда молодежи; предприятия не заинтересованы в обеспечении правил и соглашений при использовании труда молодых работников; в целом вся социально-экономическая система лишена возможности обеспечить максимальное использование экономического потенциала молодежи и способствовать удовлетворению ее интересов в процессе труда.

Содержание предлагаемых направлений развития институциональных основ трудовой занятости молодежи сводится к следующему.

1. Целесообразно, чтобы общий состав института трудовой занятости молодежи включал многообразие элементов, в том числе субъекты хозяйствования, связи, отношения и нормы социально-экономической жизни по всему комплексу проблем занятости молодежи. Данный институт должен стать как частью структуры национальной экономики (т.е. «встроенным» в нее), так и частью среды, в которой используется труд молодых работников. Конечно он, как конкретно-исторический тип института, определяется наиболее актуализированными потребностями и системой наиболее значимых интересов общества.

2. Для координации и выработки основных направлений совершенствования институциональных основ занятости молодежи необходимо изменить структуру управления всей молодежной политикой от федерального до муниципального уровня. Государственная молодежная политика должна осуществляться на уровне регионов вариативно, с учетом ее специфики и местных условий, но при безусловном соблюдении базовых федеральных стандартов, которые еще предстоит разработать. Следует обеспечивать высокую интегрированность института трудовой занятости молодежи с другими институтами общества, которую еще невозможно обеспечить без активной роли государства. Помимо своей прямой функции обеспечения занятости институт в той или иной форме причастен к решению множества других задач общества и экономики. Так, наряду с институтом семьи, он участвует в создании материальной базы воспроизводства членов общества, способствует социализации молодежи в виде передачи индивидам установленных в обществе образцов поведения и способов деятельности.

Институт трудовой занятости молодежи непосредственно определяет состояние производства и условия распределения материальных благ и духовных ценностей. Посредством взаимодействия с институтом государства, институт трудовой занятости молодежи реализует функции управления и контроля, осуществляя их через систему правовых и общественных норм и предписаний, реализующих соответствующие типы поведения: моральные и правовые нормы, обычаи, административные решения и т.д., управляя поведением индивида через систему поощрений и санкций. Перед государством и органами власти стоит задача посредством продуманной, научно обоснованной политики занятости молодежи обеспечить благоприятные предпосылки для использования ее энергии, создать механизмы поддержки молодежи и ее социально-экономических проектов, помочь определить и реализовать свои интересы в труде, потребности, жизненные перспективы. Основное направления молодежной политики должно быть связано с обеспечением воспроизводства и поддержкой интеллектуального потенциала общества, предупреждением образовательной деградации молодежи. Молодым людям должно быть гарантировано участие в общественном и государственном строительстве, защита их прав и законных интересов.

3. Органы власти могут осуществлять адресную и системную инвестиционную политику, предусматривающую вложение средств в молодежь и стимулирование деятельности работодателей, создающих рабочие места для молодых работников. Так, например, целесообразно осуществление специальной программы софинансирования на паритетных началах, при которой, работодатель, создающий рабочие места для молодых работников на своем предприятии, может получить дополнительно к своим затратам аналогичную сумму финансовых средств из местного бюджета (из расчета 50*50%). Подобная программа повышения молодежной занятости для обеспечения ее результативности должна носить системный, долгосрочный и стабильный характер.

Программа софинансирования на паритетных началах может стать основой образования частно-государственного партнерства в области совместного предпринимательского и государственного (муниципального) заказа на профессиональную подготовку и трудоустройство выпускников вузов. Программа может функционировать по следующей основной схеме: работодатель, направляющий молодых людей на учебу в вуз и предполагающий последующее их использование на своем предприятии, может получить дополни-

тельно к своим затратам аналогичную сумму финансовых средств из средств программы (из расчета 50*50%). Осуществление такого партнерства:

а) повысит интерес бизнеса к проблемам занятости молодежи, позволит создать возможности для исследования со стороны бизнеса количества, качества и структуры готовящихся специалистов по отраслям, уровень образования,

б) будет способствовать повышению трудовой мобильности молодежи в виде ее тесного соответствия требованиям производства и эффективности труда,

в) создаст условия для рациональной занятости молодежи (как соответствие между потребностью бизнеса в рабочей силе и ее наличием). Конечно, проблема соответствия между потребностью бизнеса в квалифицированных молодых кадрах и их подготовкой должна решаться при согласованности мер в области занятости молодых людей между государством, образовательными учреждениями и предпринимателями.

В этой связи возникает необходимость выстраивать более тесные взаимоотношения вузов с предприятиями. Возможно, например, согласование некоторых учебных планов и программ обучения с потребностями предприятий; привлечение представителей предприятий в работе методических советов вузов; проведение практических занятий и совместных исследований и т.п. При таком подходе весь учебный процесс должен быть сконцентрирован на формировании у молодых людей навыка к самостоятельной практической работе.

Представляется, что принятое в 2009 г. решение о создании при вузах инновационных предприятий в полной мере создает возможности для активизации процессов интеграции образования, науки и производства.

Кроме того, при образовании частно-государственного партнерства в области совместного предпринимательского и государственного (муниципального) заказа на профессиональную подготовку и трудоустройство выпускников вузов появляется реальная официальная возможность рассматривать учебу молодежи как определенный вид ее профессиональной занятости.

4. Необходимо упорядочить деятельность учреждений профессиональной подготовки безработной молодежи, которой в регионах России занимается множество организаций от центров социального обслуживания молодежи до коммерческих фирм. В них комплектуются группы безработной молодежи, например, выпускников общеобразовательных школ и бывших военных, которые желают получить новую профессию. Примерный период обучения составляет 1-3 месяца. После окончания курсов, сдачи экзаменов выпускники получают свидетельства и могут обратиться в отдел содействия занятости молодежи, где специалисты оказывают помощь в трудоустройстве. И тут, нередко, обнаруживается, что в подобных специалистах предприниматели не нуждаются, или условия их работы (уровень оплаты, время работы, условия и т.д.) не отвечают публично заявленным. В результате – молодые люди не могут получить работу, по которой их обучали, или соглашаются на условия труда, которые нарушают их права. Необходимо не только усилить профориентационную работу учреждений профессиональной подготовки безработной молодежи, но и разработать требования к содержанию и достоверности информации, поступающей на рынок труда, об условиях найма и использования рабочей силы на предприятиях.

5. Изменение стереотипов негативной оценки трудовых качеств молодых работников со стороны работодателей. Вполне справедливо работодатели предъявляют высокие требования к молодым специалистам с позиций интересов бизнеса и критически относятся к их способностям и возможностям осуществлять высококачественную работу. Возникает необходимость сопряжения интересов бизнеса и молодежи на основе создания специализированных производств и рабочих мест, смягчения критериев приема на работу, трудоустройство без опыта работы, использование гибкого графика работы для занятых по дневной формы обучения и т.д. с ориентацией на будущую профессию. При разумной организации и государственной поддержке данная форма занятости молодежи может быть экономически выгодна предприятиям. Полученный социально-экономический эффект от реализации такой программы может полностью оправдать экономические затраты

на ее реализацию, поскольку приобщение молодежи к трудовой деятельности, безусловно, оказывает позитивное влияние на все стороны общественной жизни.

6. Представляется необходимым в образовательных программах и программах занятости молодежи предусмотреть проведение корректировки профессий и специальностей, по которым осуществляется подготовка молодежи в общеобразовательных и профессиональных учебных учреждениях, с учетом реального и перспективного спроса на рабочую силу. Кроме того, следует ввести во всех образовательных учреждениях курс по обучению молодежи приемам поиска работы. Молодые люди должны владеть методами поиска нужной им работы, получения информации и сведений о вакансиях, развитию коммуникабельности, постижению культуры общения. В ходе обучения молодые люди должны иметь возможность получить квалифицированные консультации специалистов службы занятости по профориентации и законодательству о труде и занятости.

7. Необходимо развертывание широкой сети центров содействия молодежной предпринимательской деятельности, осуществляющих профессиональное обучение молодых безработных и обучение их основам ведения бизнеса в различных отраслях, организацию семинаров по предпринимательской деятельности. Важным фактором стимулирования предпринимательской деятельности среди безработных являются помощь в открытии собственного дела: выделение льготных кредитов и субсидий, как альтернатива выплате пособий по безработице; помощь с техническим оснащением на основе лизинга и в составлении бизнес-планов и т.п.

Таким образом, институциональные условия занятости молодежи должны обеспечивать: формирование рациональной структуры и форм занятости молодежи в соответствии с ее интересами и потребностями экономики; адаптацию молодых людей к условиям спроса на различные виды рабочей силы, стимулирование их к поиску таких занятий, которые позволяют сочетать и развивать свои возможности с требованиями рынка труда; придание рабочей силе молодежи необходимых знаний и квалификации, трудовых навыков, органично сочетаемых с ее менталитетом.

* * *

1. Леонтьев Б.Б. Цена интеллекта. Интеллектуальный капитал в российском бизнесе. - М., 2002.

2. Стратегический ответ России на вызовы нового века / Под ред. Л. И. Абалкина. — М.: Экзамен, 2004.

3. Фуруботи Э. Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной

экономической теории. — СПб. Издат. дом Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2005.

4. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2002.

**О КАЧЕСТВЕ И УРОВНЕ ЖИЗНИ, СИСТЕМЕ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ:
СВЯЗЬ С ЖИЗНЕННЫМИ ЦЕЛЯМИ ЧЕЛОВЕКА И КАЧЕСТВОМ УПРАВЛЕНИЯ**

Богатырев В.В.

На основе исследования проблем качества и уровня жизни с учетом специфики современного развития страны обоснована целесообразность рассматривать систему жизнеобеспечения населения как основное средство обеспечения социальных и экономических потребностей населения. На основе методологии системного подхода конкретизирована функциональная связь между смыслом жизни человека, его жизненными целями, качеством и уровнем жизни, качеством системы жизнеобеспечения населения, национальной идеей страны и качеством государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: качество, уровень и смысл жизни; система жизнеобеспечения населения; системный подход; национальная идея; государственное управление; «социальный» Госплан.

Причины, по которым социальные стандарты практически не применяются в практике государственного управления, могут во многом быть связаны с нестабильностью социально-экономической ситуации в стране, с нерешенностью различных проблем, которые негативно влияют на жизнь человека, а также с неэффективностью государственного и муниципального управления.

В настоящее время проблемам качества и уровня жизни, конкретизации содержания этих понятий посвящено достаточно много научных работ в различных публикациях, но их практическая значимость по ряду причин является недостаточно высокой. Поскольку функциональная связь между этими понятиями, как правило, выражена методически не совсем конкретно, то многими научными рекомендациями пользоваться в практике государственного управления достаточно сложно. Попросту говоря, они не являются «рабочими». Даже к использованию социальных стандартов органы государственной власти мало восприимчивы.

Обычно считается, что высокий уровень жизни предопределяет и высокое её качество. Однако существует множество примеров, подтверждающих, что между уровнем жизни и качеством жизни линейной зависимости не существует. То есть примеры высокого материального уровня жизни и её низкого качества довольно распространены. По крайней мере, этот вывод часто подтверждает жизнь российских бизнесменов различного уровня.

К сожалению, в нашей стране наиболее типичные примеры связаны с низким уровнем жизни и её низким качеством, хотя известны случаи, когда недостаточно высокий уровень жизни не является помехой ряду семей сформировать достаточно высокое её качество, вырастить, воспитать здоровых детей, дать им хорошее образование и обеспечить их высоконравственный и духовный жизненный потенциал.

Специалисты обычно полагают, что социальное благополучие семьи является индикатором качества жизни, а потому после достижения определенного уровня благосостояния, особое внимание общество должно уделять психосоциальным и духовно-нравственным аспектам жизни населения.

Безусловно, что с позиций системного подхода эти процессы должны идти параллельно, а не последовательно, так как любые временные разрывы между ними приводят к отрицательным результатам. Последнее двадцатилетие этот вывод подтвердило весьма убедительно и не случайно, в настоящее время роль психосоциальных и духовно-нравственных аспектов в жизни населения никем не учитывается.

В социологической энциклопедии [1, С. 131, С.390] даны следующие определения:

«Качество жизни, комплексная характеристика уровня, а также объективных и субъективных условий жизни населения, определяющих физическое, ментальное, социо-культурное развитие человека, группы или сообщества людей».

«Уровень жизни определяется текущими доходами, накопленным материальным имуществом (включая жилье, предметы длительного пользования и повседневного обихода) и количеством социальных услуг, предоставляемых государством бесплатно (образование, медицинское обслуживание)».

Ученые также считают, что «уровень жизни» характеризует её со стороны экономической определенности, со стороны ресурсов, необходимых для обеспечения того или иного качества.

Поэтому неслучайно, что в государственных программных документах качество жизни, как правило, связывают с экономическими показателями, то есть между качеством жизни и уровнем жизни ставится знак равенства. Конкретизировать функциональную связь между качеством и уровнем жизни на основе известных определений и пояснений, между которыми нередко встречаются разного рода «нестыковки», не так просто, как это может показаться на первый взгляд. Если же применить методологию системного подхода к исследованию данной проблематики, в частности, использовать стратегическую связь «цель – средство достижения цели», то, как будет показано ниже, практическую значимость научных рекомендаций можно существенно повысить.

Поэтому предлагается на современном этапе общественного развития «замкнуть» технологию государственного управления социальными процессами на систему жизнеобеспечения населения различных социальных групп, рассмотренную автором в работе [2]. В этом случае произойдет поворот от «простого» качества жизни к качеству жизни различных систем жизнеобеспечения. А это уже конкретика, так как система имеет регламентированный состав, структуру, функции, ресурсы и является **средством достижения целей.**

Понятие качества жизни непосредственно связано с конкретизацией целевых установок человека, семьи, социальных групп, государства, с их потребностями. Но главное – качество жизни связано со смыслом жизни и эта связь не так проста. Поэтому в современных условиях актуальны вопросы: что такое смысл жизни? На каком жизненном этапе человек начинает об этом задумываться? В чем заключается функциональная связь между смыслом жизни и жизненными целями человека?

Ранее указывалось, что уровень жизни характеризует её со стороны ресурсов, необходимых для достижения того или иного качества. **Это позволяет сделать вывод, что уровень жизни есть средство достижения определенного уровня качества жизни.**

Известно, что российское общество состоит из различных слоев населения, уровень жизни которых сильно дифференцирован. Например, уровень жизни богатейшей прослойки населения в разы превышает уровень жизни населения развитых стран мира. Населению нашей страны усредненные характеристики качества жизни не нужны в принципе, а государственные программы, использующие их, по сравнению с бюджетом обычно имеют невысокую практическую значимость.

Поэтому в регионах качество жизни обычно связывают со строительством больниц, школ и т.д., что не является правильным. Поэтому и смысл, который вкладывается в качество жизни, многие управленцы правильно пояснить не могут, так как происходит путаница с уровнем жизни. Как правило, из-за роста нерешенных экономических проблем в стране основное внимание государство акцентирует на финансово-экономических вопросах. То есть в реальной жизни её качество рассматривается в усеченном виде, отодвигая на второй план духовно-нравственные, культурные, психологические параметры жизни человека.

Поскольку целесообразность введения в практику государственного управления понятия «системы жизнеобеспечения населения» была обоснована ранее [2, 3], то необходимо отметить, **что именно система жизнеобеспечения населения является основным средством удовлетворения жизненно важных социальных и экономических потребностей населения.**

С учетом реалий современной российской жизни государственной власти целесообразно при решении ряда проблем перейти от весьма широкого и недостаточно удобного для практического использования понятия «качество жизни» к определению «качество

удовлетворения потребностей населения» различных социальных групп, которое «скрывается» за качеством жизни.

Это «новое» понятие необходимо рассматривать во взаимосвязи с системой жизнеобеспечения населения, с необходимостью её стабильного функционирования и развития. В результате получается следующая функциональная связь – рис. 1.

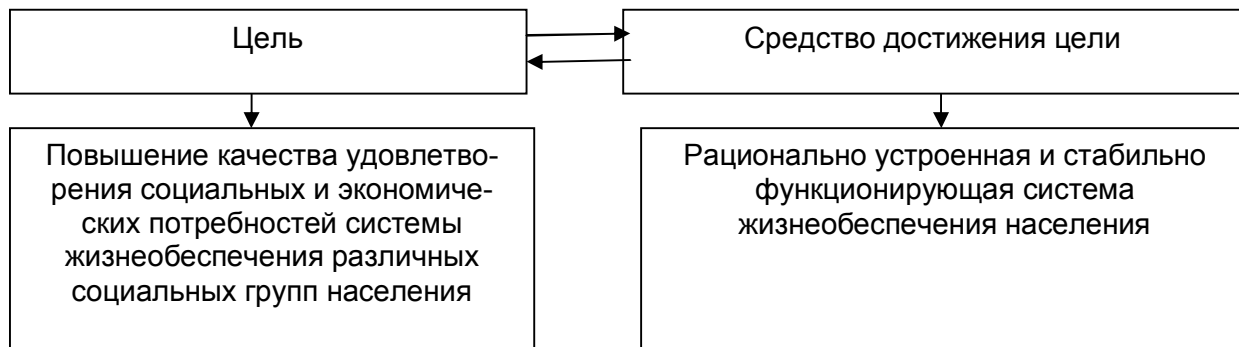


Рис. 1. Схема, поясняющая связь между качеством удовлетворения потребностей системы жизнеобеспечения населения и эффективностью этой системы

Система жизнеобеспечения населения позволяет «замкнуть» управленцев на решении проблем, которые человек, семья, социальная группа непосредственно «чувствует» на себе, то есть качество удовлетворения потребностей, в отличие от качества жизни, понятно населению. В нестабильных условиях общественного развития этим параметром можно управлять более предметно.

Поскольку система жизнеобеспечения населения региона имеет конкретный состав элементов, подсистем, связей (внутренних и внешних), то есть определенную структуру, а также регламентированные функции и различные виды используемых ресурсов (финансовых, материально-технических, трудовых, научных, инновационных, нормативно-правовых, информационных, духовно-нравственных, социо-культурных), то логически вытекает, что такая система может быть качественной или эффективной, стабильной или развивающейся.

С учетом применения методологии системного подхода можно аргументированно оценивать качество таких систем в целом, качество отдельных элементов и подсистем, качество функций и функционирования, а также оценивать наличие или отсутствие предпосылок для развития.

В результате сделанных выводов функциональную связь между целевым качеством и качеством средства достижения цели можно изобразить в виде схемы, представленной на рис. 2.

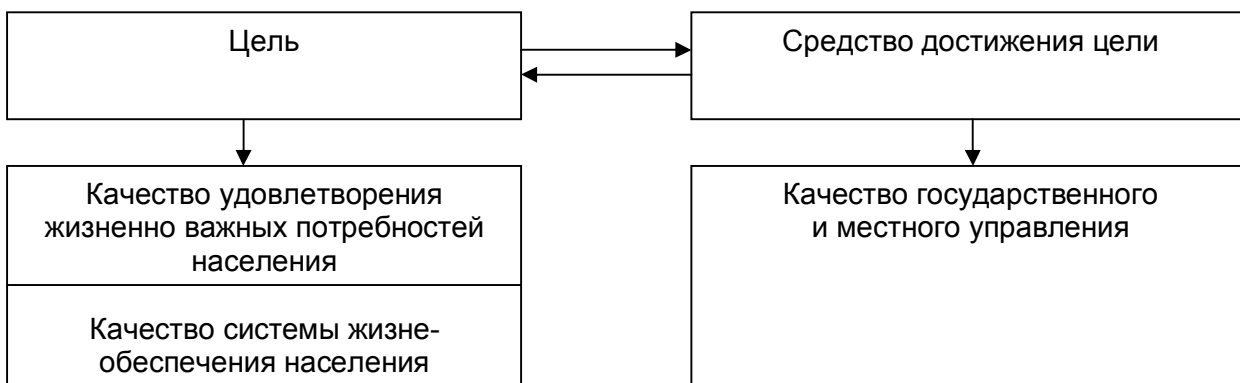


Рис. 2. Схема, поясняющая роль системы жизнеобеспечения в качественном удовлетворении потребностей населения

Схема на рис. 2 показывает, что проблема оценки и повышения качества удовлетворения жизненно важных потребностей населения логически «замыкается» на определении социальных стандартов, а соответственно связана с определением стандартов системы жизнеобеспечения населения. То есть социальные стандарты являются важным элементом системы жизнеобеспечения.

Прежде чем исследовать качество системы жизнеобеспечения населения, всех её элементов и подсистем, говорить о качестве удовлетворения жизненно важных потребностей населения различных социальных групп, необходимо добиться того, чтобы различные системы жизнеобеспечения функционировали бы стабильно. В современных условиях с учетом масштабов страны, её географических, климатических, экономических, социальных, демографических, политических и других особенностей добиться этого пока не удастся, а прогнозирование будущих социально-экономических ситуаций не вызывает оптимизма.

В настоящее время во взаимоотношениях между органами государственной власти и местного самоуправления есть много неясного и малопродуктивного, что отрицательно сказывается на различных системах жизнеобеспечения, например, на ЖКХ. Поэтому неслучайно в практику управления внедрены стандарты государственных и муниципальных услуг, а учеными исследуется их структура и возможности повышения их качества, например, бюджетных услуг. Акцент, сделанный на систему жизнеобеспечения населения, безусловно, будет способствовать повышению практической значимости системы стандартов государственных и муниципальных услуг.

О смысле жизни и жизненных целях человека. Когда и почему человек начинает задумываться над смыслом жизни, далеко не прост, как может показаться на первый взгляд, так как жизнь человека – это не просто период времени от его рождения и до кончины. Это довольно сложный процесс, связанный с изменением целей и потребностей человека на различных этапах его жизни.

Например, известно, что насколько потребности человека отличаются от обычных биологических потребностей, настолько они зависят от уровня его культуры и духовно-нравственного развития. Но для того, чтобы сформировать этот потенциал, человеку нужно время. И только после этого структура его жизненных целей может качественно измениться.

На этапах становления человека как личности большую воспитательную нагрузку несут родители, учителя, разного рода наставники, то есть ответственность за детей и молодое поколение возлагается на общество в целом.

Вначале жизненные цели «навязывают» молодому человеку взрослые, которые заинтересованы в его благополучном будущем, а по мере своего взросления он начинает задумываться над ними сам, так как у него возникают различные потребности. Например, жизненные цели, связанные с получением хорошего образования, устройством на интересную и высокооплачиваемую работу, созданием семьи, рождением детей, их воспитанием, формированием у них здорового образа жизни, приобретением квартиры и т. д. хорошо известны. Для того, чтобы их реализовать, государству необходимо обеспечить требуемый уровень жизни в стране, то есть достаточное количество ресурсов.

Поэтому средством реализации основных жизненных целей человека, средством удовлетворения его основных социальных и экономических потребностей и служит полноценная система жизнеобеспечения населения. То есть, правомочна следующая функциональная связь: «жизненные цели человека, его социальные и экономические потребности ↔ средство их достижения в виде системы жизнеобеспечения населения».

Анализ этой функциональной связи позволяет сделать важный вывод: данную связку «цель – средство достижения цели» к «смыслу жизни» просто так применить уже не получится. То есть нельзя поставить цель «смысл жизни» и под неё сформировать средство её достижения, например, в виде системы жизнеобеспечения.

Этот вывод аргументировано показывает, что между жизненными целями и смыслом жизни существуют принципиальные различия, а потому знак равенства между ними проводить нельзя. Между тем на практике обычно это происходит сплошь и рядом. То есть под смыслом жизни понимается создание семьи, рождение детей и т.д., которые, как ранее показано, являются жизненными целями человека. Необходимо обратить внимание и

на то, что государство практически устранилось от обсуждения этой проблемы, которая, так или иначе, оказывает влияние на качество жизни.

Поэтому, предполагая, что поскольку человек начинает задумываться о смысле жизни, прожив значительный её период, то средством определения смысла жизни человека является сама его жизнь, предшествующая периоду, когда он начинает об этом задумываться, то есть правомочна связь между целью и средством ее достижения в следующем виде: «цель – определение человеком смысла своей жизни ↔ средство достижения цели – период жизни человека».

Последняя функциональная связь имеет важное значение, так как наглядно показывает, что если строить свою жизнь, исследовать качество и уровень жизни, не задумываясь о её смысле, то результат будет один. Если же это базовое условие учитывать, то результат будет другой. История подтверждает, что государство этот принцип нарушало сплошь и рядом, когда жизненные цели подменяло средствами их достижения, а смысл жизни отдельного человека, различных социальных групп часто не учитывало. Именно с этим связано «бессмысленное» уничтожение миллионов людей, которые рассматривались лишь как средство достижения целей выдвинутых государством, например, в период сталинизма. И как здесь не вспомнить высказывание великого немецкого философа Э.Канта: «Человек цель – а не средство достижения цели».



Рис.3. Модель, поясняющая связь между смыслом жизни, жизненными целями, качеством жизни, уровнем жизни, качеством удовлетворения потребностей людей, системой жизнеобеспечения населения и национальной идеей страны

Поэтому можно прожить жизнь и не задуматься о её смысле, если государство не будет способствовать тому, чтобы человек рос, жил и работал со «смыслом жизни», а технологии государственного управления учитывали бы его стратегическую роль. Сейчас это происходит сплошь и рядом, так как проблемы простого выживания отодвигают на второй план проблемы духовно-нравственные, а потому отрицательные процессы в нашей стране имеют тенденцию к усилению. Во многом с этим связано и отсутствие национальной идеи в стране.

Чтобы аргументировано выстраивать стратегию социально-экономического развития страны на долгую перспективу, построим интегральную модель, которая функционально связывает смысл жизни, саму жизнь человека, оценки качества и уровня жизни, систему жизнеобеспечения населения, социальные стандарты, нормы, критерии – см. выше на рис.3.

Можно сформулировать суть национальной идеи и на основе анализа модели, с учётом базовых характеристик смысла жизни и её качества. В этом случае вариант национальной идеи получится более «расплывчатым» и менее пригодным для практического применения. Не случайно, что о целесообразности использования понятия смысла жизни управленцы и наше общество забыло уже давно.

Поэтому при разработке государственных стратегий социально-экономического развития, чтобы избежать стратегических ошибок, необходимо использовать базовый смысл всех функциональных блоков этой модели в практике государственного и муниципального управления. Облегчить решение этой задачи, например, на уровне региона поможет создание «социального» Госплана, целесообразность которого обоснована в работах [2, 3].

Кроме того, в статье, опубликованной в декабре 2010 года [6, С. 51], также подтверждена актуальность создания такого планового органа. В ней прямо указано: «Требуется новая система управления. Прежде всего – Госплан».

* * *

1. Социологическая энциклопедия / Редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Л. Катульский и др. - М.: Большая российская энциклопедия. – 2000. – 438 с.

2. Богатырев В.В. Политика государства по управлению системой жизнеобеспечения населения. // Инициативы XXI века. – 2010. - № 1. – СС.46-50.

3. Богатырев В.В. Об актуальности программно – целевого планирования.// Экономист. – 2010. – № 2. – СС. 3-9.

4. Краткий философский словарь / А.П. Алексеев, Г.Г.Васильев и др.; под ред. А.П. Алексеева.- 2-е изд., перераб. и доп.- М.: ТК Велби, Изд. Проспект, 2007. – 496 с.

5. Субетто А.И. Качество как геополитическая стратегия возрождения и развития экономики и цивилизации России. / Уровень жизни населения регионов России. – 2010. - № 1. – СС. 8-11.

6. Орленко Л. Где взять деньги на модернизацию? / Стратегия России.- 2010. - № 12. – СС.47-51.

ОПЛАТА ТРУДА И ПОТРЕБИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Беглова Е.И.

В статье исследуется заработная плата как экономическая категория, которая в значительной мере определяет уровень жизни населения и социальное равновесие общества, а также темпы и масштабы социально-экономического развития страны. Рассмотрено противоречие между получаемой зарплатой и потребительным производством и, как результат, возрастание экономической бедности населения и дифференциация потребительских расходов.

Ключевые слова: заработная плата, цена ресурса, прожиточный минимум, потребление, бедность, потребительские расходы.

Все социально-экономические реформы, осуществляемые в России уже более 20 лет, имеющие целью повышение жизненного уровня населения, на деле оборачиваются воспроизводством бедности, инфляцией, резкой поляризацией доходов. Несмотря на то, что Государственная Дума РФ постоянно рассматривает законопроекты, направленные на сокращение экономического неравенства между согражданами, они все нацелены не на рост доходов беднейших слоев, а на некоторое ущемление тех, кто побогаче, и корневой проблемы эти популистские законопроекты не затрагивают.

В свете вышесказанного среди социально-экономических проблем в трансформационный период особенно остро стоят вопросы повышения уровня оплаты труда, проблема низкого уровня заработной платы приобретает все большую актуальность. Низкий уровень оплаты труда не позволяет обеспечить материальную основу не только для воспроизводства работника и членов его семьи, но и для формирования рыночных механизмов решения многих проблем, в том числе социальных. Все это делает мало эффективными проводимые социально-экономические преобразования.

Наличие в обществе значительного числа бедноты сверх его критического порога порождает работу существенной части населения страны на обеспечение функционирования внешнеэкономического контура ее воспроизводства за резко заниженную заработную плату. В результате – цена труда в России не обеспечивает выполнение главной функции заработной платы – нормального воспроизводства рабочей силы. Это свидетельствует о неэффективном использовании такого важнейшего ресурса, как рабочая сила, которое предполагает не только обеспечение за счет этого ресурса предпринимательской прибыли, но и воспроизводство самого этого ресурса.

О невыполнении заработной платой в России этой своей функции отчетливо говорит ее соотношение с прожиточным минимумом. Как показали расчеты НИИ труда, нормативная заработная плата должна отвечать следующим условиям: минимальная заработная плата должна соответствовать прожиточному минимуму, а в перспективе превышать его с тем, чтобы иметь возможность выполнять не только воспроизводственную, но и стимулирующую функции; средняя заработная плата должна превышать минимальную в 3-3,5 раза [1, С.70]. Соотношения между перечисленными показателями, рассчитанные нами по официальным статистическим источникам, приведены в таблице 1.

Как видно из расчетов, до 2000 г. наблюдалась негативная тенденция сближения средней начисленной заработной платы с величиной прожиточного минимума: если в 1992 г. средняя заработная плата составляла 320% от среднероссийского прожиточного минимума, то в 1999 г. это соотношение стало равным 158%. Однако с 2000 г. тенденция

ПУБЛИКАЦИИ СОИСКАТЕЛЕЙ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ

сближения приостановилась и уже в 2002 г. это соотношение составило 222%, в 2006 г. – 288%, а в 2009 г. - 334% от стоимости прожиточного минимума трудоспособного населения. Тем не менее, в настоящее время, когда среднемесячная заработная плата составляет порядка трех прожиточных минимумов, считать, что в целом оплата труда во всех случаях обеспечивает нормальное воспроизводство рабочей силы, было бы неправильно, поскольку этот минимум настолько занижен, что реально не обеспечивает нормальную жизнь самого работника, тем более, он не может обеспечить еще и иждивенцев.

Таблица 1

Соотношение заработной платы с прожиточным минимумом

Годы	Соотношение с величиной прожиточного минимума, в %:		Соотношение средней и минимальной заработной платы (раз)
	- среднемесячной номинальной заработной платы	- минимального размера оплаты Труда	
1998	189	16,9	13,2
1999	158	9,2	18,2
2000	168	8,9	20,6
2001	199	16,7	12,9
2002	222	22,1	10,9
2003	239	23,1	11,3
2004	259	25,2	11,2
2005	263	24,7	11,4
2006	288	29,2	10,6
2007	325	39,0	9,0
2008	348	50,1	7,5
2009	334	84,0	4,3

В условиях всеобщего экономического кризиса, в котором находится сейчас и наша страна, выполнение функций социальной защиты населения и соблюдение государством социальных обязательств крайне затруднено. Поэтому имеет место **противоречие между законодательно установленным минимальным размером оплаты труда и прожиточным минимумом**: неудержимый рост цен, а, следовательно, и рост прожиточного минимума не позволяют последнему сравняться с величиной минимальной заработной платы.

Экономическая сущность минимальной заработной платы состоит в том, что она является нижней границей «цены рабочей силы, обеспечивающей вознаграждение за труд наименьшей сложности». Она должна быть достаточной для удовлетворения самых необходимых потребностей работника, в которой не могут не предусматриваться, помимо покрытия расходов на питание, одежду, предметы домашнего обихода, также постоянно возрастающие затраты на содержание жилища, медицинское обслуживание, образование, социальные нужды работника как в период трудовой активности, так и после ее завершения [2, С.73].

В России вся система оплаты труда базируется на величине минимальной заработной платы, составляющей основу этой системы. Но ее размеры настолько малы, что она практически потеряла всякое социально-экономическое значение. Величина минимальной зарплаты ниже даже усеченного прожиточного минимума. Установленный государством прожиточный минимум, как государственный социальный стандарт, рассчитанный на воспроизводство простой рабочей силы и содержание семьи, в реальности эту функцию не выполняет. В состав ныне принятого прожиточного минимума не включены многие неэластичные расходы (например, затраты на платные медицинские услуги, на транспорт, амортизацию одежды, обуви и т.д.). Такой усеченный прожиточный минимум может обеспечить лишь физическое выживание человека и характеризуется не как показатель бедности, а как показатель нищеты населения.

Если отношение минимальной заработной платы к прожиточному минимуму за 1965-1990 гг. примерно соответствовало обоснованным параметрам, то в 1998 г. эта величина составила лишь 16,9%, в 2000 г. упала до 8,9% и только, начиная с 2001 г. минимальный размер оплаты труда по отношению к ПМ начал расти небольшими темпами, так и не достигнув при этом рекомендованного равенства (50,1% в 2008 г. и 84% в 2009 г.). Такая минимальная заработная плата, на наш взгляд, не может выполнять роль социального норматива, с уровнем которого связаны и размеры социальных выплат. В свою очередь, средняя заработная плата, вместо того, чтобы быть выше минимальной в 3-3,5 раза, превышает ее в течение последних трех лет примерно в 5-9 раз.

Эта острейшая социально-экономическая проблема повышения минимального размера оплаты труда даже до существующего, явно заниженного, ПМ как сегодня, так и в ближайшее время, судя по планам Правительства и Государственной Думы, не решается и на перспективу. Российскими законами не предусмотрена экономически неразрывная связь между величинами ПМ и МРОТ, которая бы обеспечивала обязательное соответствие их движения. Автоматического соответствующего повышения МРОТ при увеличении ПМ законом не обеспечено. Это связано с тем, что законодательными актами предусмотрены разные принципы их движения. Если ПМ устанавливается на основе определения минимальных потребностей человека в предметах потребления и услугах, то МРОТ устанавливается исходя, во-первых, из возможностей государственного бюджета, которые необходимы на эти цели в связи с оплатой работников бюджетной сферы; во-вторых, при этом должна быть также учтена проблема конкурентной способности нашего производства на основе компромиссного соглашения по этому вопросу, с одной стороны, предпринимателей, а с другой - профсоюзов, которые выражают требования своих членов.

На наш взгляд, величина МРОТ должна определяться не текущими возможностями государственного бюджета на оплату труда работников бюджетной сферы и не согласием на это фактических или формальных хозяев предприятий, а трезвым научным расчетом. МРОТ – это, в конечном счете, величина стоимости рабочей силы, минимальная квалификация, которая востребована экономикой в данном периоде. В конечном счете, размеры минимальной оплаты труда должны обеспечивать *бюджет развития*, необходимый для всестороннего развития человека, восстановления его трудоспособности и содержания семьи. Поэтому целесообразно привязывать ее рост к росту цен, или – в качестве базы для социальных гарантий – ориентироваться хотя бы на прожиточный минимум.

Заработная плата значительной части работников не достигает даже уровня прожиточного минимума: так в 2001 г. 28,4% работников получали заработную плату до 1000 руб. при ПМ 1500 руб. в месяц и еще 21,3% - от 1000,1 до 1800 руб. К концу 2007 г. ситуация изменилась незначительно: 22,1% работников имели заработную плату до 3400 руб. при ПМ 3422 руб. в месяц. Относительные положительные сдвиги произошли в 2009 г.: при ПМ 5153 руб. в месяц лишь 9,5% работников получали заработную плату до 5000 руб. и 4,4% работников – в пределах 5000-5800 руб. в месяц [3, С.133].

Распределение общей суммы начисленной заработной платы по 20-процентным группам работников в 2009 г. также говорит о положительных сдвигах: при относительно постоянных суммах начисленной заработной платы второй, третьей и четвертой группы работников (примерно на уровне 9,14 и 21% соответственно), стабильно растет общая сумма начисленной заработной платы первой группы работников (с 3,9% в 2004 г. до 5,6%

в 2009 г.) и сокращается сумма заработной платы пятой группы (с 52,0% до 48,8% соответственно). Снижение дифференциации в заработной плате в последние годы подтверждает и коэффициент фондов, который снизился с 26,4 раз в 2004 г. до 14,7 в 2009 году.

Конечно, в связи с некоторой стабилизацией экономической жизни в стране и сокращением уровня бедности численность работников, получающих мизерную заработную плату, сокращается, но, тем не менее, их доля еще очень высока. Особенно характерно то, что цена труда не только низка, но она занижена с учетом уровня производительности труда и не соответствует этому уровню. При отсутствии официальной статистики производительности труда от этого может свидетельствовать сопоставление динамики ВВП и численности занятых в российской экономике (табл. 2).

Таблица 2

Динамика ВВП и числа занятых (в % к предыдущему году)

Показатель	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ВВП	95,1	105,4	110,0	105,1	104,7	107,3	107,2	106,4	107,4	108,1	105,6	92,1
Число занятых	98,6	100,2	100,6	100,7	100,9	100,6	100,6	100,6	100,6	100,8	100,7	97,8

Низкая цена труда, во-первых, отрицательно воздействует на производительность труда, снижает стимулы к повышению квалификации и выполнению более квалифицированной работы, препятствуя одновременно замене устаревшей техники, внедрению более современной техники и технологии; во-вторых, является одним из главных препятствий в техническом прогрессе; в-третьих, вынуждает многих работников к совместительству, увеличивая общее предложение труда, и снижает экономические требования наемных работников; в-четвертых, наносит огромный ущерб экономическому и социальному развитию России, поскольку именно отчисления из фонда оплаты труда – это залог социальной устойчивости страны, так как они формируют внебюджетные социальные фонды, необходимые для решения основных социальных вопросов; в-пятых, стимулирует отток за рубежом наиболее квалифицированных кадров и увеличение занятости в теневой экономике.

Обобщая вышесказанное, можно констатировать, что развивается **противоречие между получаемой зарплатой и потребительным производством**. В результате усиливается экономическая бедность населения, когда работоспособные граждане из-за низкой заработной платы или задержек с ее выплатами не могут обеспечить себе социально приемлемый уровень благосостояния, тем самым нарушаются условия воспроизводства рабочей силы.

Принимая во внимание, что заработная плата является основным источником доходов и составляет две трети структуры доходов всего населения, вполне естественно, что ситуация, сложившаяся на рынке труда, оказала доминирующее влияние на формирование в российском обществе высокой доли малоимущего населения.

Дифференциация доходов и заработной платы населения обуславливает и дифференциацию потребительских расходов, которые являются выражением спроса соответствующей группы населения на соответствующем типе рынка. Так, в семьях с различными уровнями доходов существенно отличается количество потребляемых продуктов (табл.3) и приобретение непродовольственных товаров (у домохозяйств с наибольшими денежными ресурсами расходы на покупку одежды и обуви, предметов домашнего обихода, бытовой техники, уход за домом, здравоохранение, транспорт, организацию отдыха и культурные мероприятия составили в 2009 г. 55% в структуре потребительских расходов против 21,3% в семьях с наименьшими доходами) [3, С.250].

Таблица 3

**Потребление продуктов питания по 10-процентным группам населения
в 2009 году (в среднем на члена домашнего хозяйства, кг в год)**

	Хлеб- ные про- дук- ты	Карто- фель	Овощи и бах- че-вые	Фрукты и яго- ды	Мясо и мясо- про- дук- ты	Моло- ко и молоч- ные про- дукты.	Яйца, шт.	Рыба и рыб- ные про- дукты	Сахар и кон- дитер- ские изде- лия
Домо- хозяйства по 10- % группам населения: 1-ая (с наи- меньшими располагае- мыми ре- сурсами)	87	57	58	30	45	164	155	13	22
2-ая	93	62	72	40	56	201	178	15	26
3-я	97	65	80	47	63	225	193	17	28
4-ая	99	67	88	54	68	243	205	19	30
5-ая	102	67	92	60	73	260	211	20	31
6-ая	101	67	97	66	77	267	217	21	32
7-ая	101	69	106	76	80	278	217	22	34
8-ая	99	68	106	79	84	288	227	23	35
9-ая	105	73	115	86	89	309	238	25	38
10-ая (с наибольши- ми распола- гаемыми ресурсами)	108	75	125	93	95	315	260	27	38

Данные таблицы наглядно показывают, что домашние хозяйства с наименьшими денежными ресурсами потребляют в среднем в два-три раза меньше продовольственных товаров по каждой группе продуктов, чем семьи со средним и высоким уровнем доходов, причем первым практически не доступны фрукты и ягоды, рыба, мясо и мясные продукты. Этот вывод подтверждает и энергетическая ценность продуктов питания, которая в семьях с наименьшими денежными доходами составляет лишь 1891 ккал в сутки, что на 61% меньше, чем в группе с наибольшими располагаемыми ресурсами.

Определенный интерес представляет сравнительный анализ фактического среднего душевого потребления с рациональными и минимальными нормативами потребления основных продуктов питания (табл. 4).

Очевидно, что реальное потребление продуктов питания в большей степени приближено к минимальной норме потребления. Данные табл.4 свидетельствуют о том, что за последние десять лет потребление наиболее калорийных продуктов питания в России в расчете на душу населения существенно снизилось, структура потребления негативно изменилась в сторону углеводистой модели потребления. По ценным продуктам питания (овощи, фрукты, яйца, молоко и молочные продукты) потребление оказалось ниже не только рациональных норм, но и минимальных норм потребления.

Таблица 4

**Потребление основных продуктов питания в России
(на душу населения в год, кг)**

Продукты питания	Нормы потребления		Фактическое потребление								
	Рациональные	Минимальные	1998	1999	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Хлебные продукты	115	97	116	111	109	106	113	107	104	101	99
Картофель	105	89	117	94	93	86	78	73	72	67	67
Овощи	140	110	87	81	82	86	90	88	89	89	95
Фрукты и ягоды	75	65	29	22	26	39	51	53	58	62	64
Мясо и мясопродукты	70	54	57	47	50	61	64	67	71	75	73
Молоко и молочные продукты	360	331	240	194	199	227	244	244	246	247	256
Рыба и рыбопродукты	18,2	18	15	13	14	15	17	17	18	20	20
Сахар и кондитерские изделия	35,3	25	28	28	30	26	34	32	32	32	31
Яйца, шт.	265	234	205	199	202	202	209	206	204	203	211

Основная причина снижения уровня потребления важнейших продовольственных товаров – их недоступность для многих слоев населения в силу безудержного роста цен. Однако есть и положительный момент: рост реальных располагаемых денежных доходов населения, начиная с 2000 г., а также вседоступность продуктов питания не только приблизили потребление домохозяйствами мяса и мясопродуктов, рыбы и рыбопродуктов к рациональным нормам, но даже и превысили их.

Если сравнить потребление продовольственных товаров сельскими жителями и горожанами, то у последних в 2009 г. в рационе чаще присутствуют фрукты и ягоды (разница в 1,3 раза), мясо и мясопродукты (в 1,1 раза), рыба (в 1,1 раза), яйца (в 1,1 раза), молоко и молочные продукты (в 1,1 раза). Между тем, потребление хлебных продуктов в 1,3 раза ниже, чем у сельского населения, картофеля - в 1,3 раза, сахара - в 1,2 раза. Значительно больше нормы сельские жители потребляют сметану, хлеб, рыбу, в то же время у них на столе практически не бывает сыра, фруктов, колбасы. Калорийность суточного рациона в селе значительно выше, чем в городе: В 2009 г. энергетическая ценность потребляемых продуктов в сутки у сельчан составляла 2767 ккал. против 2472 ккал. у городских жителей. Для части работников сельской местности труд в личном подсобном хозяйстве (ЛПХ) связан с получением необходимых продуктов питания, зачастую он является единственным источником дохода. За счет ЛПХ последние обеспечивают себя в значительной степени овощами, фруктами, картофелем, яйцами, мясными и молочными продуктами. Так, в 2009 г. натуральное потребление продуктов питания из личных подсобных хозяйств в среднем составило 9,3% общих расходов семей в сельской местности (против 0,8% - в городской).

Как мы видим, в целом процессы изменения размеров и характера дифференциации доходов и оплаты труда не закончились. Вероятнее всего, они будут продолжаться, пока не завершится накопление первоначального капитала и не сформируются настоящие ры-

ночные производственные и трудовые отношения. Тем не менее, происходит ослабление этих процессов.

Подтверждением вышесказанному является устранение одной из важнейших негативных тенденций российского общества перестроечного периода: **из года в год в составе расходов на конечное потребление домашних хозяйств различных социально-экономических категорий происходит сокращение расходов населения на покупку продуктов питания при фактическом увеличении потребления последних.**

Сокращение доли расходов на покупку продуктов питания, т.е. исключительно на текущее потребление – поддержание жизни, обусловило заметное увеличение доли расходов на приобретение непродовольственных товаров. В 2009 г. по сравнению с 1998 г. доля питания в сумме минимального потребительского бюджета сократилась на 20,8%, что по закону Энгеля свидетельствует о повышении жизненного уровня населения. Доля непродовольственных товаров увеличилась на 7,6% (табл. 5) [4, СС. 125-126].

Таблица 5

Структура потребительских расходов домашних хозяйств (в %)

	1998	1999	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Потребительские расходы – всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в том числе:									
расходы на покупку продуктов для домашнего питания	51.3	52	47.6	36	33,2	31,6	28,4	29,1	30,5
расходы на покупку алкогольных напитков	2.6	2.5	2.5	2,1	1,9	1,9	1,7	1,6	1,7
расходы на покупку непродовольственных товаров	30.2	30.8	34.3	37,2	38,5	38,8	41,7	40,9	37,8
расходы на оплату услуг	13.9	13	13.8	21,2	23,5	25,2	25,4	25,5	26,8

За рассматриваемый период (1998-2009 гг.) среди продовольственных товаров значительно сократились расходы населения на покупку хлеба и хлебных продуктов (на 3,3%), молока и молочных продуктов (на 2,9%), картофеля (на 0,5%), что объясняется “эффектом Гиффена”. В свою очередь, сократилась доля расходов и на относительно дорогие товары: фрукты и ягоды (на 0,7%), мясо и мясные продукты (на 5,1%), сахар и кондитерские изделия (на 4%).

Жилищно-коммунальные услуги являются той частью потребительских расходов, без которой население в современных условиях практически обойтись не может. Поэтому рост расходов на оплату услуг в целом (на 12,9%) объясняется, прежде всего, ростом цен на жилищно-коммунальные услуги и, соответственно, увеличением их доли в структуре расходов населения на товары и услуги потребительского назначения (на 3,5%). Немаловажную роль здесь сыграл и рост расходов на услуги учреждений культуры (на 2,5%), услуги связи (на 2,9%), медицинские услуги (на 0,6%).

Характер труда и быта, денежные доходы определяют и потребление непродовольственных товаров. За 1998-2009 гг. расходы на покупку непродовольственных товаров увеличились на 7,6%, в том числе на покупку транспортных средств – на 4,5%; мебели, хозяйственных товаров – на 1,8%; топлива – на 1,6%, предметов личной гигиены, фармацевтических и медицинских товаров – на 0,7%. Отрицательная динамика наблюдалась лишь при покупке одежды, обуви, белья (на 2,7%).

Изменение структуры потребительских расходов можно объяснить:

- ростом реальных располагаемых доходов, что позволяет потребителям удовлетворять спрос на ранее недоступные товары и услуги ввиду ограниченности потребительского бюджета;
- деформацией расходной части потребительского бюджета за счет неравномерного более высокого роста цен на платные услуги по сравнению с непродовольственными товарами, что и обусловило значительный рост расходов на них;
- ростом насыщенности потребительского рынка новыми типами иностранных товаров промышленного производства, радиоэлектроники, автомобилями, а также вновь открывающимися возможностями льготного кредитования населения, привлекательность которых побуждает увеличивать расходы на промтовары.

Наш вывод таков: выявленные закономерности в изменении доходов, расходов населения и развитии бедности в постперестроечный период требуют не ослабления, как полагают некоторые реформаторы, а усиления регулирующего воздействия государства. Государство, учитывая реальные условия на рынке труда, должно более решительно, более эффективно осуществлять свою регулирующую роль, реализуя целенаправленную политику доходов. При этом меры по повышению покупательной способности оплаты труда, на наш взгляд, должны сочетать систематический пересмотр размеров номинальной заработной платы с ее индексированием в промежутках между принятием этих решений. Это связано с необходимостью поддержания покупательной способности оплаты труда в условиях высокой инфляции в промежутках между единовременным пересмотром ее размеров. Кроме того, систематический рост покупательной способности оплаты труда может быть обеспечен комплексом мер по повышению номинальной начисленной оплаты труда, ликвидации задолженности по ее выплате, внесению изменений в налогообложение физических лиц, регулированию цен на важнейшие потребительские товары и услуги, развитию потребительского рынка и др.

* * *

1. Сидоров И.С. Изменения структуры доходов населения и ее оптимизация. // Экономист. – 1996, № 9. – С.70.

2. Меньшикова О. Заработная плата или «пособие по труду»? Вопросы экономики. – 1998, №1. – С. 73-80.

3. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2010: Стат.сб. / Росстат – М., 2010. – 507 с.

4. Россия в цифрах. 2010: Крат. стат. сб./ Росстат. – М., 2010. – 558 с.

МЕСТО И РОЛЬ ПРОФСОЮЗОВ В РЕГИОНАЛЬНЫХ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ РОССИИ

Катасонов С.В.
Титова Н.Н.

В статье рассматривается социальная значимость инновационных процессов в региональных системах образования, а также место и роль профессиональных союзов в современных условиях инновационного развития России.

Ключевые слова: социальная защита; профессиональные союзы; инновационные процессы.

В настоящее время происходит интенсивное внедрение инновационных процессов и подходов во всех областях жизни, в том числе, реформирование системы образования: меняются системы оплаты труда, внедряется балльно-рейтинговая оценка в образовательных учреждениях и т.д. При этом расчеты экономических затрат и соответственно оценка эффективности нововведений фактически не производится или используются устаревшие (советского периода) узковедомственные методики, что ведет к принятию волюнтаристских решений и росту коррупции.

Для комплексной оценки затрат и оценки эффективности инноваций в сложных социально-экономических системах, например в образовании, необходимо использовать комплексный подход, позволяющей выстроить сценарий развития событий и рассчитать конечный результат с высокой степенью точности, используя простые арифметические действия. Используя метод трех плоскостей, рассмотрим ситуацию в системе высшего образования, построим сценарии вероятных событий, рассчитаем необходимые затраты и проведем оценку эффективности предлагаемых инноваций. Для примера рассмотрим ситуацию с применением балльно-рейтинговой системы в вузе и переходом на новую систему оплаты труда.

Общие положения

Представим модель исполнителя (преподавателя вуза) в социально-экономической системе (ближнее и дальнее окружение), представленных в виде взаимозависимых факторов, скомпонованных в пространстве по следующим плоскостям:

1. ZOX-НПА – нормативно правовые акты,
2. XOY-ФЭП – финансово-экономические показатели,
3. YOZ-СПО – социально-психологические отношения.

Все факторы (внешние факторы), влияющие на его (преподавателя) поведение, рассматриваются как сценарий взаимодействия в трехуровневой (преподаватель, ближнее окружение, внешняя среда) пространственной модели социально-экономической системы. Для построения сценария взаимодействия внутренних и внешних факторов ближнего и дальнего окружения используем метод трех плоскостей (рис. 1), разработанный автором.

Время - $\sqrt{t^{y1}}$, $\sqrt{t^{y2}}$, $\sqrt{t^{x1}}$, $\sqrt{t^{x2}}$, $\sqrt{t^{z1}}$, $\sqrt{t^{z2}}$ дает размерность граничных условий (как функцию корня квадратного от времени, таким образом, площадь квадрата деятельности показывает время для обеспечения действия совокупности факторов анализа).

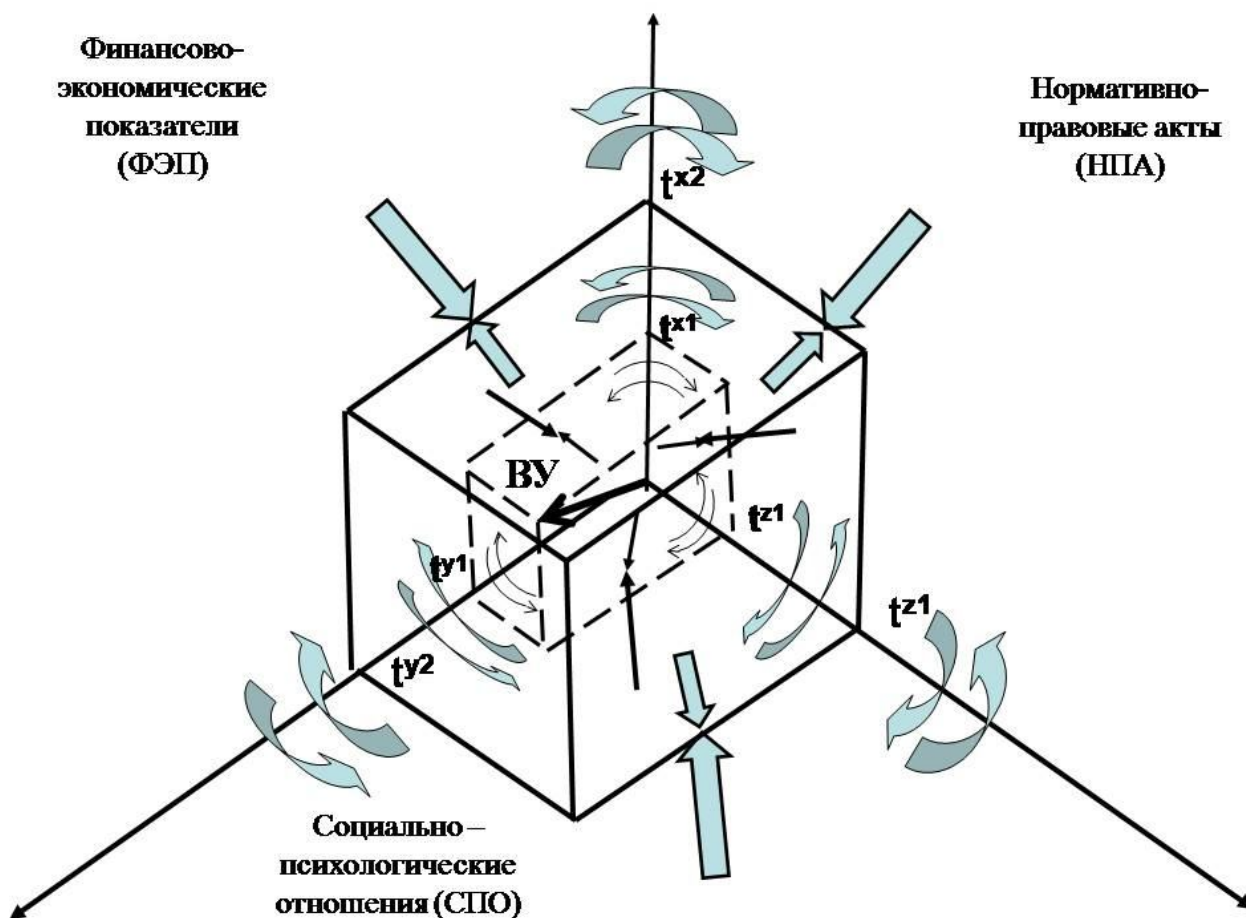


Рис. 1. Метод трех плоскостей

Выделяем три объемных пространства исследования субъектов отношений:

- Внешние – дальнейшее окружение (например, Министерство образования).
- Область ближнего окружения (например, ОУ ВПО).
- Система внутренних факторов (Модель преподавателя).

Рассмотрим сценарии поведения по уровням окружения. Региональные департаменты образования и Министерство образования (НПА) рекомендовало введение модульно-рейтинговой системы, и новые формы оплаты труда. Рассмотрим сложившуюся ситуацию.

Площадь прямоугольника $0, t^y1, t^z1$ в плоскости СПО составляет 36 астрономических часов в неделю (трудовое законодательство). При этом:

$0, t^x1$, - финансовый норматив ОУ ВПО, установленный (рекомендованный) региональными департаментами и Министерством образования, обеспечивающий выполнение преподавателем установленных НПА норм;

$0, t^y1$, - оплата труда преподавателя по финансовым нормативам ОУ ВПО, обеспеченным ресурсами региональных департаментов и Минобразования ($0, t^x2$);

Проводим арифметический расчет ситуации на ставку доцента (как средний показатель) до введения инноваций. Годовая нагрузка доцента (ставка) по нормативу 850 академических часов в год, Если учесть что академический час = 40 минут + 20 минут в среднем, оплачиваемые перерывы согласно законодательству о труде (с учетом обеденного часа) значит, академический час, может быть приравнен к астрономическому. Считаем количество учебных часов в неделю $850 / 10 \text{ месяцев} / 4 \text{ недели} = 21,25 \text{ часа}$ – т.е. оп-

лачиваемые аудиторные часы. 36 часов - 21,25 часа = 14,75 – это время остается на научную и учебно-методическую работу (внеаудиторная деятельность). По рекомендованным Минобразованием нормативам можно рассчитать показатели работ по году (затраты на подготовку к лекциям, семинарским и лабораторным занятиям, зачетам, количество печатных листов и т.д.) В соответствии с этими нормативами разрабатываются индивидуальные планы ППС. Таким образом, система социально-экономических отношений до внедрения инноваций стабильна. При внедрении инноваций, в нашем случае балльно-рейтинговой системы, происходит внешнее воздействие со стороны НПА, идет прирост времени на выполнение новых требований ОУ ВПО по шкале 0, t^{z2} и, соответственно, преподавателя 0, t^{z1} , обозначим его Δt (рис 2)

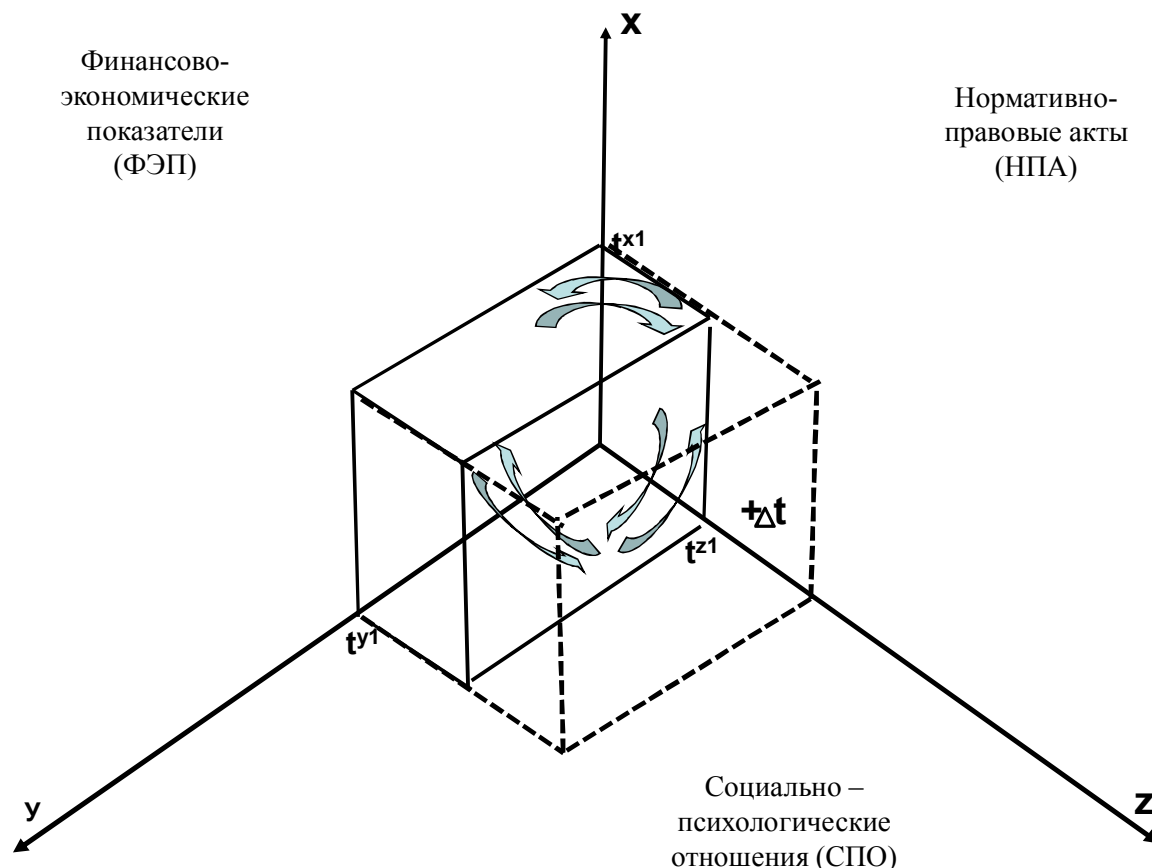


Рис. 2. Прирост времени преподавателя на инновационный процесс

Рассмотрим прирост(Δt) с позиции взаимодействия факторов (стрелки – прямые и обратные связи системных факторов):

Реакция на введение нормативов (стрелка от НПА к СПО) – преподаватель вынужден затрачивать дополнительное время на методическое сопровождение балльно-рейтинговой системы. Используя арифметические методы, рассчитываем затраты времени на оформление дополнительной методической учетно-отчетной документации при существующем порядке внедрения.

При проведении расчета используем эмпирические методы при определении показателей – более точные расчеты занимают много времени, и в нашем случае погрешность +/- 10% практически не имеет значения.

1. Затраты времени на подготовку (разработку) преподавателем рекомендуемого пакета документов, согласно рекомендациям Минобразования, – 60 час 1 п.л. Если учесть, что методичка по предмету 1-1, 5 п.л., а на предмет в среднем 85 часов на семестр, то 850 час /85 час = 10 предметов = 10 методичкам (пакетам документов) которые ведет пре-

подаватель в течение учебного года. $10 \cdot 60$ часов/10 месяцев/4 недели = 15 часов (дополнительная нагрузка на ППС в неделю на разработку рекомендуемых пакетов).

2. Затраты времени на сопровождение (оформление документации в учебном процессе) выставление рейтинга – примерно 1 мин на студента (средняя группа 20 чел). Оформление рейтинговой документации по 1 занятию – дополнительно 15 минут в день на час занятий. Итого 21,25 аудиторных часов в неделю $\cdot 15$ мин = 318,75 мин = 5,3 часа. Если учесть, что затраты на выставление рейтинга студентов составляют $21,25 \cdot 0,3$ часа (20 минут) = 6,3 часа, то в общем получится:

$$5,3 \text{ час} + 6,3 \text{ час} = 11,6 \text{ часа}$$

3. Всего 15 часов + 11,6 часа = 26,6 часа в неделю, т.е. прирост общих объемов работ = на 73%. 14,75 часа внеаудиторной деятельности условно делятся пополам 7,37 часа на научную работу и 7,35 часа на учебно-методическую, при этом научную работу никто не отменяет, а учебно-методическая в преддверии перехода на двухуровневую систему образования остается как минимум прежней, то перегрузка по учебно-методической работе выросла в 3,6 раза (360%) = 26,6/7,35.

4. Данные расчета оплаты труда по новым нормативам показали снижение доходов ППС в среднем на 10-15%, иначе говоря, приведенная величина прироста дополнительных работ, необходимых для сохранения доходов, составляет те же самые 10-15%. Используя данные пп. 3, получаем общий приведенный прирост дополнительной нагрузки $73\% + 10(15)\% = 83-88\%$

Примечание. Авторы не претендуют на точность расчетов, но если понадобится, то эти расчеты можно провести более точно в рамках курсовой работы студентов по экономической теории или экономике труда с четким подведением теоретической и нормативно-правовой базы.

Проведем исследование реакции преподавателя на введение новых нормативов (обратная связь от СПО к НПА), следуя законам системного подхода «система стремится к самосохранению», исследуем три сценария развития событий на рассматриваемом уровне:

1. С учетом гендерных характеристик преподаватель смолчит и, как обычно пороптав, будет выполнять почти двойной объем работы для поддержания прежнего уровня жизни;

2. Понимая свою незащищенность, будет заполнять документацию за счет времени учебной и научной нагрузки, выполняя отчетность по соблюдению и повышению «качества образования». *Мнение экспертов менеджмента качества совпадает с мнением авторов: качество – сравнение достигнутых результатов с разработанными стандартами. То, что называют балльно-рейтинговой оценкой, в самом деле – система надзора за поведением студентов и преподавателей. К контролю качества имеет самое опосредованное отношение (см. стандарты контроля качества серии ИСО).*

3. В связи ростом объемов, в рамках законодательства о труде потребуются пересмотр нормативов или дополнительной оплаты от ОУ ВПО. В связи с тем, что эта ситуация переходит на уровень ОУ ВПО, рассмотрим ситуацию ближнего окружения.

Площадь прямоугольника $0, t^{y1}, t^{y2}, t^{z1}, t^{z2}$, в плоскости СПО показывает количество необходимого труда, рассчитанного по ранее установленным нормативам региональных департаментов образования и Министерства образования. При этом:

$0, t^{x1}, t^{x2}$, - финансовый норматив (бюджет) для ОУ ВПО, установленный (рекомендованный) региональным департаментом образования и (или) Министерством образования;

$0, t^{y1}, t^{y2}$, - Фонд оплаты труда работников и преподавателей ОУ ВПО, установленный (рекомендованный) региональным департаментом образования и (или) Министерством образования ($0, t^{x2}$);

Очевидно, что в жестких условиях инструктивных ограничений региональных департаментов образования и (или) Министерства образования принятие решений руководством ОУ по изменению оплаты вступает в противоречие с ранее установленными нормативами. При этом ответственность за соблюдение инновационных требований, равно, как и соблюдение трудового законодательства, является прерогативой руководителей ОУ.

Анализируя прямые и обратные межфакторные связи по уровням окружения (ближнее и дальнее) можно сделать вывод – внедрение инноваций не сопровождается соответствующими изменениями нормативов труда. Возникает противоречие: с одной стороны, руководитель обязан выполнять установленные нормативы, с другой стороны, выполнять требования законодательства – явно прослеживаются тенденция «гарантированного наказания за неисполнение» как неотъемлемой части коррупции.

Пп проведении контент-анализа нормативных актов становится очевидно, что ни один из органов департаментов образования и (или) Министерства образования РФ не несет ответственности за принуждение руководителей ОУ ВПО к внедрению инноваций, ведущих к ухудшению условий труда и оплаты работников ОУ. При этом контент-анализ показывает, что единственной общественной организацией (юридическим лицом), имеющим право защищать экономические интересы своих членов, являются профессиональные союзы.

При определении места и роли профсоюзов в этом и других случаях используем методы научного подхода, с помощью которых строятся вероятные сценарии последующих событий и рассматриваются реакции субъектов социально-экономической системы.

Выстраиваем систему понятий, для этого используем модель (рис. 3) социально-экономических отношений (классическая схема регулируемой экономики).

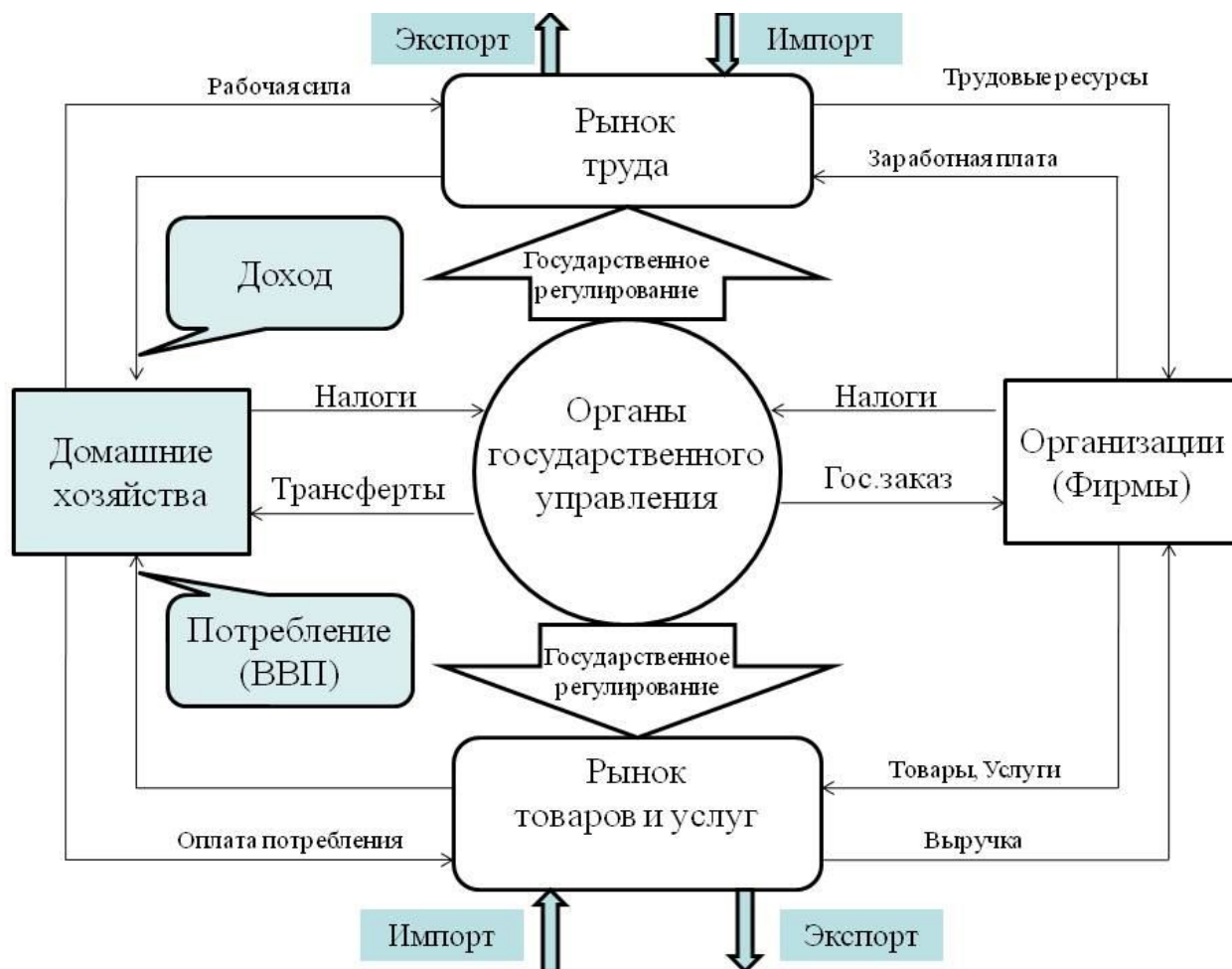


Рис. 3 . Классическая схема открытой рыночной экономики

Как видно из этой схемы, основной задачей органов государственного регулирования является повышение ВВП (прирост потребления), что достигается путем решения следующих задач:

1. Регулирование рынков труда товаров и услуг, в том числе экспорта и импорта трудовых ресурсов (миграции населения), товаров и услуг (вывоз товаров и услуг обеспе-

чивает прирост доходов населения, ввоз – отток финансового капитала, участвующего в финансовом обороте ХМАО-Югры).

2. Повышение объема потребления путем снижения цен на рынке товаров и услуг.

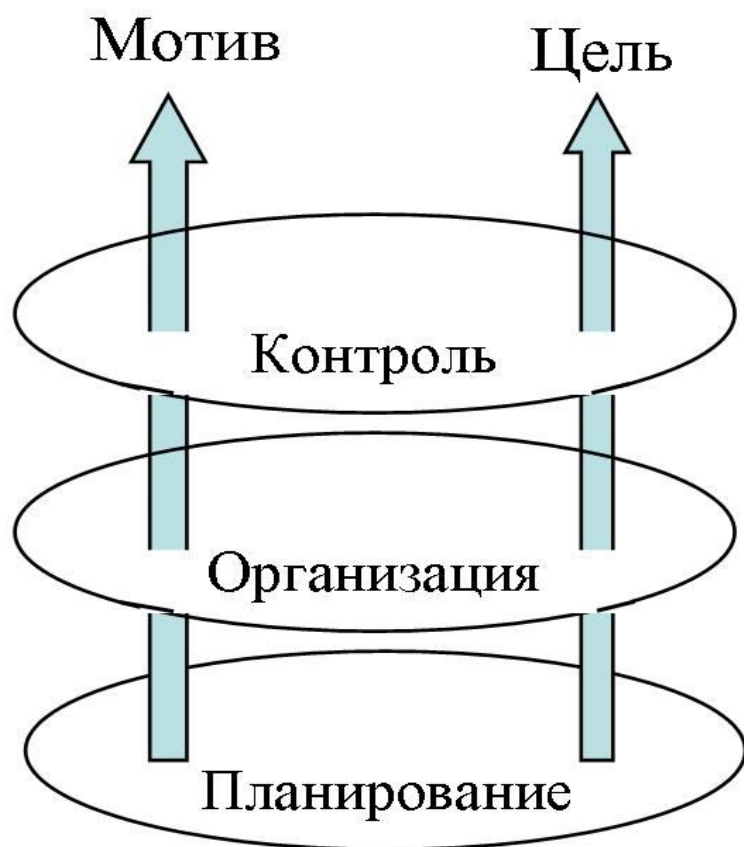
3. Повышение доходов домашних хозяйств за счет роста заработной платы.

Решение 1-й задачи осуществляют органы государственного регулирования РФ и соответствующих субъектов федерации. Задачи такого уровня решаются на макроэкономическом уровне, используя систему укрупненных (макроэкономических) показателей.

2-я задача решается организациями с использованием макро- и микроэкономических показателей.

3-я задача решается представителями домашних хозяйств, которые являются работниками организаций, при этом их права как работников защищает профессиональный союз, тем самым обеспечивая защиту социально-экономических интересов домашних хозяйств.

В решении этих задач ключевую роль играет понятие управления. В нашем случае управление рассматривается как реакция субъекта управления на изменение внешних факторов и может быть представлена в виде вектора взаимосвязанных функций (рис. 4).



Мотив - внутренние побуждения удовлетворения потребностей, возникшее под воздействием внешних факторов
Цель – возможные действия по удовлетворению потребностей, отвечающая критериям достижимости в условиях ограниченности ресурсов. То, что, когда, с кем, готовы сделать и чем пожертвовать.
Планирование - разработка алгоритмов, и стандартов контроля
Организация – согласование действий управляющих и управляемых элементов системы,
Контроль – сравнение достигнутых результатов с плановыми стандартами

Рис. 4. Функции управления

Используя научные подходы к управлению, рассмотрим взаимодействие работников в иерархической (стратифицированной) организации (рис. 5), обладающей вертикальным и горизонтальным разделением труда.

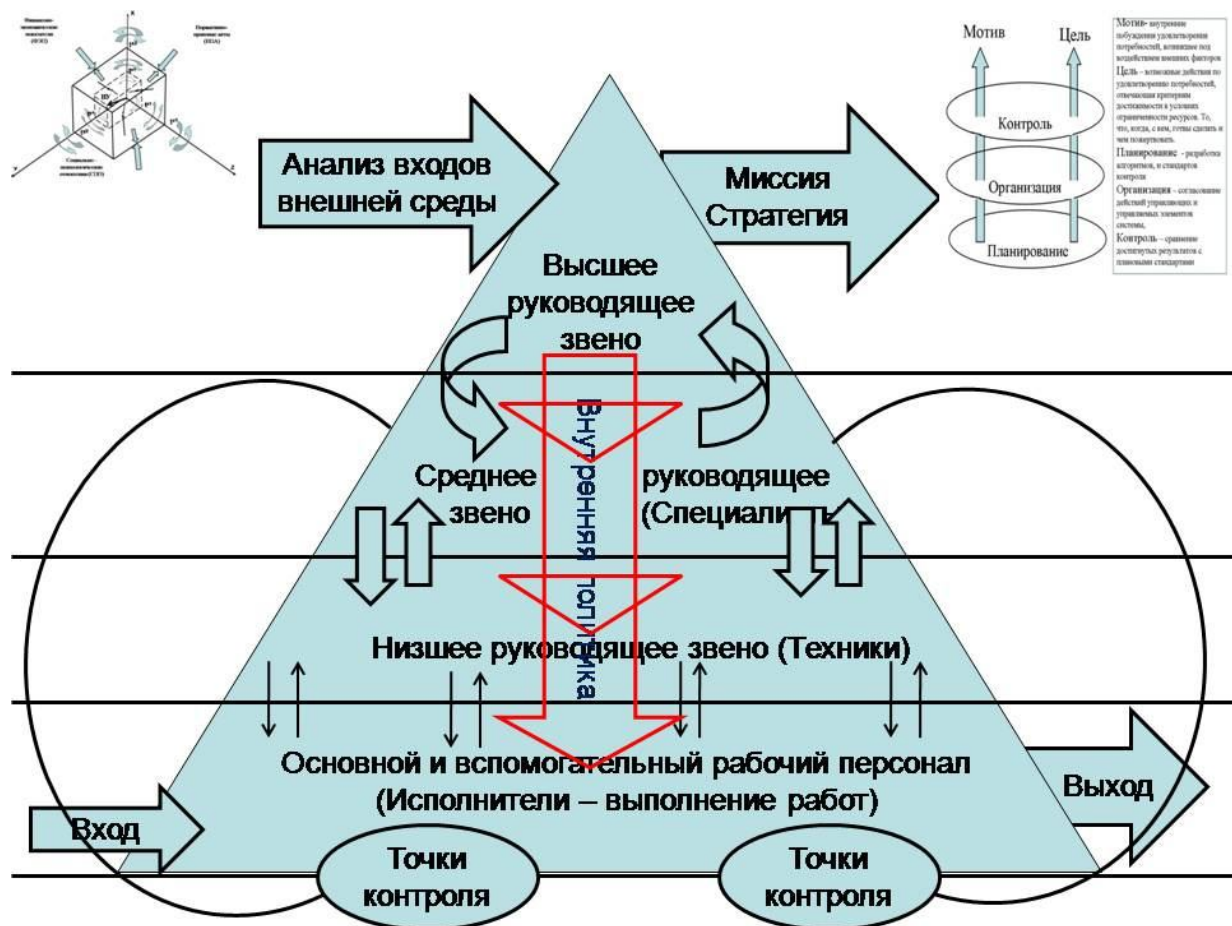


Рис. 5. Модель стратифицированной организации

При рассмотрении этой модели организация рассматривается как взаимодействие стратифицированных иерархических функций, которые могут выполняться как одним (чередование функций), так и множеством людей (принципы разделения труда). Рассмотрим более подробно эти функции.

Исполнители, формализованная целевая функция – выполнение разного рода указаний, выданных в виде устных и письменных распоряжений, технологических карт, должностных обязанностей, надзор за их выполнением, отчет о выполненной работе (стрелки, прямая и обратная связь).

Техники, низшее руководящее звено, выдают исполнителям разного рода указания, руководствуясь заранее разработанными специалистами алгоритмами деятельности в виде проектов, программ, графиков и т.д., с последующим отчетом перед специалистами о выполнении части или полного алгоритма, в рамках внутренней политики.

Специалисты, среднее руководящее звено – разрабатывает алгоритмы, стандарты контроля качества, передает их техникам, осуществляет конечный или промежуточный контроль исполнения деятельности, формирует отчет о выполнении стратегических задач, реализации внутренней политики (прямая и обратная связь).

Высшее руководящее звено, первые руководители производят оценку внешних и внутренних факторов, в том числе входов и выходов организации, определяют миссию, стратегию, внутреннюю политику организации, и, на основании отчетов специалистов, принимают управленческие решения. Таким образом, при оценке эффективности деятельности первый руководитель рассматривает соотношение входа и выхода и управленческие решения принимает на основании отчетов. В этом случае достоверность отчетов имеет решающее значение. Например: произошло снижение параметров выхода, вывод - плохо работают исполнители, но как проверить, так ли это? Ввести своего человека к исполнителям – вокруг него создастся особая информационная среда, самому разбираться

– потеря времени, поручить специалисту – коррупционная составляющая. Профсоюз как независимое лицо, пользующееся доверием работников, обеспечит обратную связь при проверке на достоверность. Это выглядит следующим образом – по факту снижения выхода – на основании отчетов, снижение премии работникам – профсоюз докладывает, простой по вине техников или специалистов – отчет недостоверен – проверка – совершенствование структуры управления – прирост выхода (рис. 5).

Используя метод исторического и логического единства, представим социально-экономическую систему (рис. 6) в виде совокупности сегментов конкурирующих организаций (классическая политэкономия).



Рис. 6. Взаимодействие конкурирующих субъектов экономической системы

В этом случае большинство средств и ресурсов сосредоточено в руках первых руководителей и происходит смыкание крупного бизнеса и государственных структур. Следуя законам развития, это происходит до определенного критического момента (революционная ситуация), и тогда государству, т.е. правительству, необходим мощный союзник, противодействующий коррумпированным интересам первых руководителей. В этом случае профессиональные союзы, являясь неотъемлемым элементом социально-экономической системы, становятся ключевым звеном, регулирующим взаимоотношения элементов экономической системы (рис. 7).

Место, роль и функции профессиональных союзов рассмотрим как механизм взаимодействия субъектов социально-экономической системы. Рассмотрим принципы взаимодействия:

1. Профсоюз поддерживает органы государственного управления РФ и субъектов федерации в целях повышения ВВП региона, т.е. повышения объемов потребления работников как представителей домашних хозяйств. В случае снижения объемов – проводит независимую экспертизу и осуществляет защиту социально-экономических интересов работников.

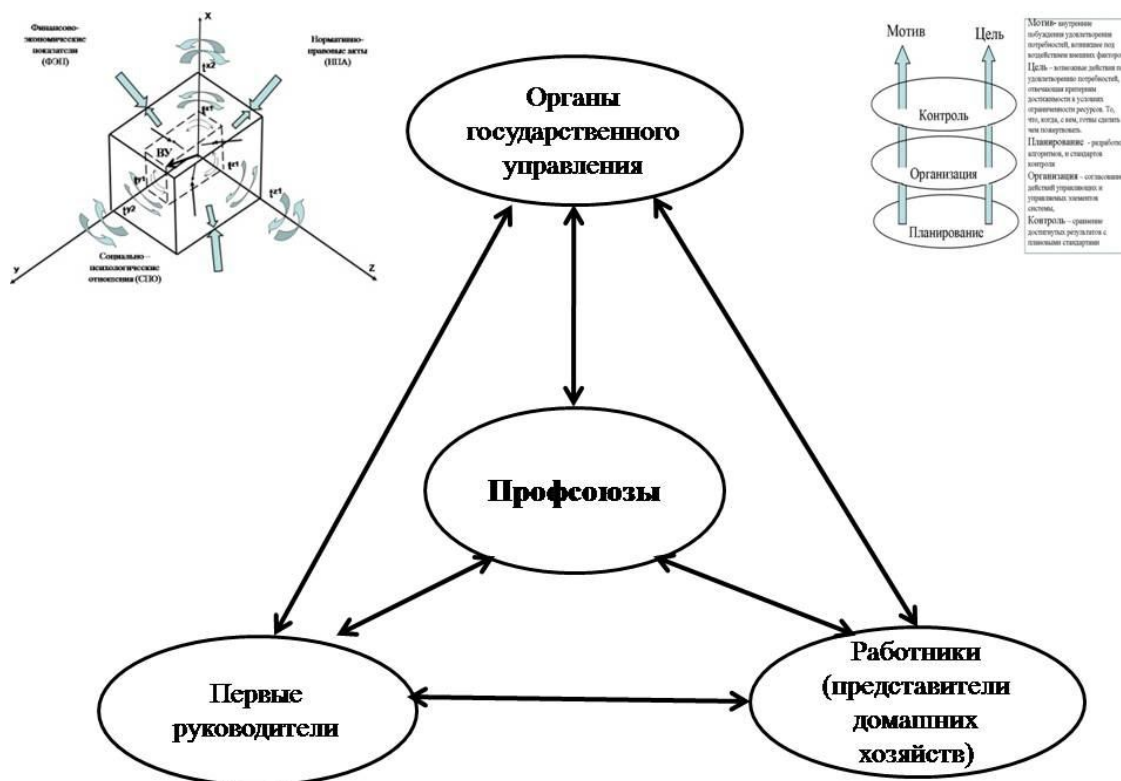


Рис. 7. Взаимодействие субъектов экономической системы

2. Профсоюз поддерживает первых руководителей, повышающих уровень реальных доходов путем введения различного уровня социальных льгот и гарантий, входящих в затраты. В случае снижения доходов работников, анализирует ситуацию и осуществляет защиту прав работника, используя принципы теории справедливости и теории ожиданий, привлекая по необходимости органы государственного управления.

3. Профсоюз поддерживает работников организаций в случае снижения их реального ВВП путем изменения соглашений с первыми руководителями или установленных нормативов, противоречащих закону о труде. В случае необходимости проводит независимую экспертизу и осуществляет защиту социально-экономических интересов конкретных работников организации.

Для того, чтобы понять место и роль профсоюзов в многоуровневой социально-экономической системе, рассмотрим конкретный пример – введение модульно-рейтинговой системы и новой системы оплаты труда в сфере образования.

Используя методы факторного анализа, построим сценарий реакции профсоюзов (системная обратная связь) на введение модульно-рейтинговой системы и новой системы оплаты труда в образовательном учреждении (рис. 8).

После введения модульно-рейтинговой системы и новой системы оплаты труда произошел, как рассчитывалось ранее, прост объемов работ исполнителям, т.е. завуалированное снижение оплаты труда. При обращении к вышестоящим руководителям меры не принимаются, при этом вероятность административного воздействия на «недовольных» достаточно высокая – вплоть до увольнения. Обращаемся в профсоюз – он находится вне системы организации, входит во внешнюю среду (ближнее окружение).

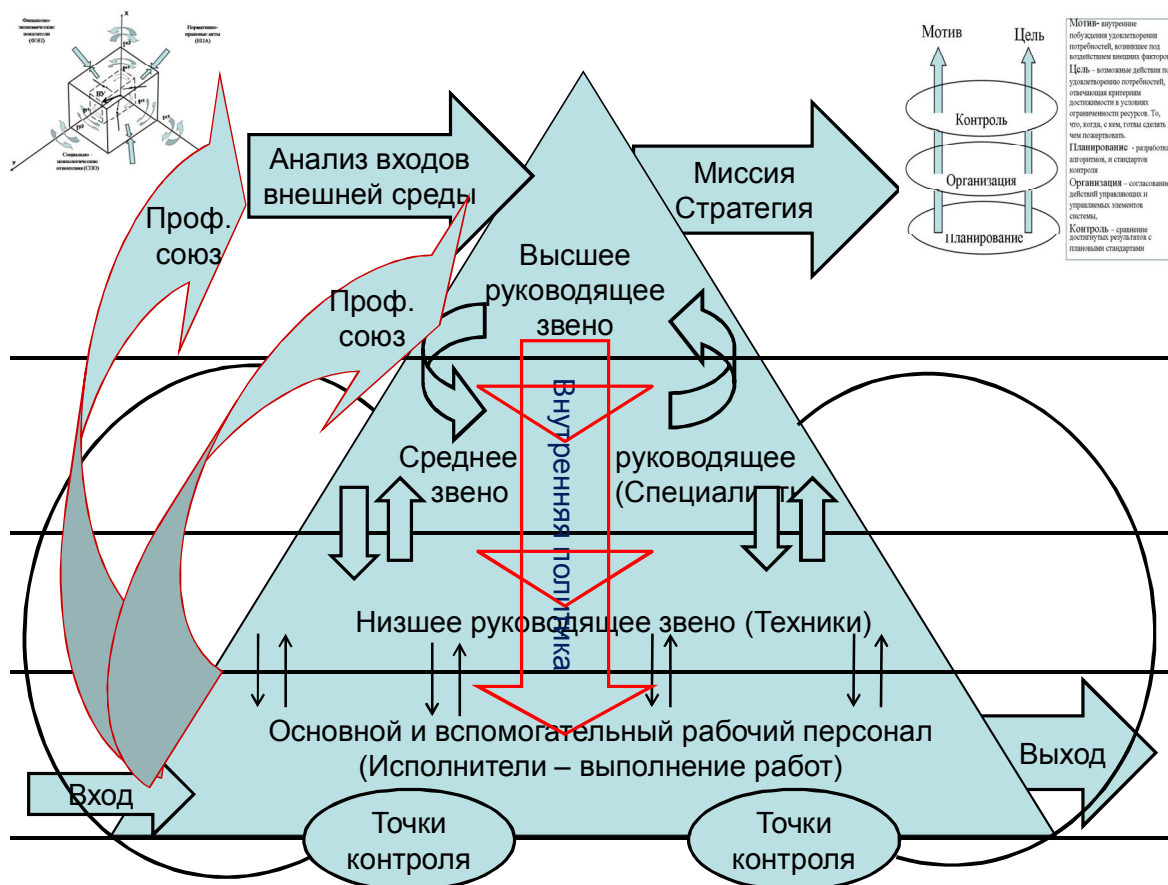


Рис. 8. Обеспечение профсоюзами обратной связи

Профсоюз, руководствуясь законами о профсоюзах в рамках своих прав (НПА), на основании доверия исполнителей (СПО) выясняет причину нарушения трудового законодательства, препятствующего снижению оплаты труда. Возможны два сценария:

1 – ошибка специалистов, техников ОУ ВПО при расчете оплаты труда, тогда она исправляется на уровне организации. Участвуют: работники, профсоюз, первые руководители (обратная связь).

2 – установленные сверху нормативы не позволят производить большие начисления, а их нарушение карается вышестоящими инстанциями или законодательством (профсоюз, первые руководители, органы государственного управления).

В нашем случае выявлено, что это второй вариант. Таким образом, организация становится элементом исследования (внутренние факторы), а ближнее окружение макроэкономический уровень взаимодействия профсоюза и структуры субъекта федерации и Минобразования (в данном случае ответственный за внедрение – департамент образования субъекта федерации). Поскольку департамент образования тоже представляет собой организацию, используем предыдущий подход:

Профсоюз, руководствуясь законами о профсоюзах в рамках своих прав (НПА), на основании доверия исполнителей (СПО) выясняет причину нарушения трудового законодательства, препятствующего снижению оплаты труда. Возможны два сценария:

1 - ошибка специалистов, техников при расчете оплаты труда, тогда она исправляется на уровне департамента образования. Например: при расчете макроэкономических показателей и параметров стимулирования неверно определен базовый уровень, не учтен уровень инфляции и, как следствие, не произведена индексация оплаты труда. Выявив ошибку, среднее и низшее руководящее звено побоялись ее признать, надеясь на гендерную специфику образовательных учреждений (женщины – расстроятся, поплачут и не будут предпринимать никаких мер), тем более, что макроэкономические показатели демонстрируют общий прирост. Действие профсоюзов: обратиться к руководству (рис. 10) и вы-

яснить, как исправить допущенные нарушения трудового законодательства, препятствующего снижению оплаты труда.

2 - установленные сверху законодательные нормативы (принятый депутатами бюджет или распоряжение губернатора) не позволят производить правильно рассчитанные (с учетом ошибки) начисления.

Переходим на следующий более высокий уровень. Профсоюз, руководствуясь законами о профсоюзах в рамках своих прав (НПА), на основании доверия работников (СПО) выясняет причину нарушения трудового законодательства, препятствующего снижению оплаты труда. Возможны следующие сценарии:

1 – Представив депутатам собранную информацию, инициирует внесение предложения о поправке в бюджет, после принятия поправки, по инстанциям идет исправление допущенных нарушений. В случае отказа депутатского корпуса от принятия поправок в бюджет, выясняется его причина. В зависимости от мотивировки отказа разрабатываются сценарии проведения массовых акций в соответствии с законодательством РФ. Например, если нет денег в бюджете, то необходим пересмотр статей бюджета, если нежелание депутата выполнять свои функции, то недоверие, отзыв и т.д.

2 – Губернатор как представитель государственной власти, получив собранную профсоюзами информацию, в рамках социального партнерства осуществляет разработку совместных мер по исправлению допущенных нарушений, что приводит к росту ВВП (рис. 3), т.е. выполнению функций органов государственной власти.

3 – Профсоюзы совместно с депутатами предложат пересмотреть законодательные принципы работы Минобразования, т.е. если министерство выступает как заказчик от уровня государства, то оно и должно выделять финансовые ресурсы для обеспечения инновационных процессов. В настоящее время на продукт образования заказчиков нет, есть только оплата, возникает парадоксальная ситуация, финансируем из бюджета подготовку специалистов и не гарантируем им работу. Грустно думать, что принятие глобальных решений осуществляется волюнтаристским путем, да еще и низко квалифицированными (или наоборот высококвалифицированными, но коррумпированными) «специалистами».

При разработке сценария развития проблема руководства ОУ не рассматривалась. Но если ее выделить отдельно, то в сложившихся условиях ректор (первый руководитель) становится заложником ситуации. При соблюдении установленных нормативов претензии работников правового характера на изменение условий труда в нарушение трудового кодекса (законодательства) приводит руководителей к ответственности, в том числе и уголовной. А соблюдение законодательства приводит к нарушению установленных министерством и департаментами образования нормативов.

* * *

1. Абдикеев В.А., Данько Т.П., Ильднменов С.В., Киселев А.Д. Реинженеринг бизнес процессов. Учебник - М.: Эксмо, 2005 – 592 с.

2. Аганбегян А.Г. Управление и эффективность. М.: Экономика, 1981 г.

3. Зуб А.Т. Локтионов М.В. Системный и стратегический менеджмент. Методология и практика – М.: Генезис, 2001 г.

4. Иванов М., Феберр М. Руководство по маркетингу консалтинговых услуг.- М.: Альпина Паблишер, 2003 г.

5. Катасонов С.В. Философские аспекты анализа, исследования, проектирования сложных социально-экономических систем (стр.195-212 / 0,94 печ. листа)ББК 65 я 43 Сборник научных трудов преподавателей и аспирантов Сургутского филиала

ВЗФЭИ / Под ред. академика Поляка Г.Б.; ВЗФЭИ. - М.: Экономическое образование, 1998. - 224 с.

6. Катасонов С.В. Использование метода экранов при анализе ситуации на рынке труда. - Приложение к журналу «Экономические науки» Современная экономика. Вып. 1. 2004 г. Изд-во «УЧЛИВУЗ» г. Москва. 2004. - 14 с.

7. Катасонов С.В. Применение метода экранов в экономической теории. - Сб. науч. тр. эконом, ф-та СурГУ / под ред. Э.Б. Вороновой, А.В. Наумова, И.Ю. Малышевой; Сургут, гос. ун-т. – Сургут: Изд-во СурГУ, 2005. - 260 с.

8. Мазур И.И. Шапиро В.Д. Ольдерогге Н.Г. Управление проектами. Учебное пособие – 3 изд. М.: Омега-Л, 2004 г.

ОЦЕНКА ТЕКУЩИХ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ ПРЕДПРИЯТИЯ,
ВОЗНИКАЮЩИХ ПРИ ТРУДОУСТРОЙСТВЕ ИНВАЛИДОВ

Зязин В.Н.

В статье исследуются законодательство, формирующее точку зрения работодателей на трудоустройство инвалидов. Рассчитаны текущие дополнительные затраты, которые сравниваются с выгодами для работодателя от трудоустройства работников-инвалидов. В статье подчеркнута роль законодательного поощрения работодателей к трудоустройству инвалидов, как важного фактора для снижения острой безработицы среди инвалидов в России.

Ключевые слова: трудоустройство инвалидов, работодатель, работник-инвалид, безработица, фактор снижения безработицы.

Решение проблемы трудоустройства инвалидов сегодня является одним из наиболее актуальных аспектов российской социально-экономической политики. На это обращалось внимание в выступлениях президента Российской Федерации Д.А. Медведева и Министра здравоохранения и социального развития РФ Т.А. Голиковой на первом заседании Совета по делам инвалидов при Президенте РФ. В указанных выше выступлениях отмечалось, что из 13 млн. инвалидов трудоспособными являются около 6 млн., однако лишь 15% из этого числа трудоустроены. Сложившаяся ситуация является следствием разнообразных факторов, одним из которых является неправильная оценка работодателями проблем, связанных с трудоустройством инвалидов.

Предубеждения потенциальных работодателей, связанные с трудоустройством инвалидов, затрагивают экономическую сторону вопроса. Инвалидам, в соответствии с законодательством, необходимо предоставлять особые условия труда, а также, при необходимости, создавать специальные рабочие места. Динамика изменений российского законодательства за последние десятилетия привела к тому, что часто нанимать работников-инвалидов становится все менее выгодно, при том, что даже оставшиеся льготы налогообложения не позволяют окупить дополнительные затраты, связанные с привлечением труда инвалида. В интересах ликвидации распространенных схем так называемой «минимизации» налогообложения, законодательство по налогам и сборам ужесточается, что не лучшим образом сказывается на положении ищущих работу инвалидов.

Современные научные исследования показывают, что инвалиды могут быть успешными участниками открытого рынка труда наравне с другими его участниками при соблюдении некоторых условий. Во-первых, они должны обладать достаточной квалификацией, которая достигается благодаря профессиональному обучению. Такое обучение должно проводиться по востребованным на рынке труда специальностям и учитывать ограничения, накладываемые функциональными нарушениями здоровья инвалида.

Во-вторых, в некоторых случаях требуется специально оборудованное рабочее место и, возможно, предоставление специальных рабочих условий (сокращенный рабочий день, неполная рабочая неделя, дополнительный отпуск и пр.).

В-третьих, требуется соблюдение работодателями антидискриминационного законодательства, которое запрещало бы менее благоприятно относиться к инвалидам по сравнению с другими работниками или кандидатами на вакантные должности.

С точки зрения работодателя, наиболее важным условием из вышеперечисленных является требование создания специальных условий труда. Важно учитывать, что, вне зависимости от того, кого принимает на работу работодатель – инвалида или здорового человека – он будет ему платить заработную плату и осуществлять иные расходы. В таком случае интерес для работодателя представляет не *общая* сумма издержек по созда-

нию рабочего места для сотрудника инвалида, а сумма *дополнительных* издержек, которая эквивалентна величине разницы между стоимостью найма инвалида и кандидата на вакансию, не являющегося инвалидом.

По российскому законодательству, для работника-инвалида должны быть созданы следующие условия:

- сокращенная продолжительность рабочего времени (не более 35 часов в неделю) для инвалидов I и II группы;

- инвалиды всех групп имеют право на 30-дневный ежегодный оплачиваемый отпуск и 60-дневный отпуск без сохранения заработной платы;

- должны выполняться определенные для рабочих мест инвалидов санитарные нормы;

- условия труда должны быть созданы в соответствии с ИПР работника-инвалида.

Таким образом, дополнительные затраты на привлечение работника-инвалида можно разделить на две основные части:

- текущие затраты, связанные с оплатой «неотработанного» рабочего времени (сокращенное рабочее время и увеличенный отпуск).

- затраты, осуществленные в виде капитальных вложений (соблюдение санитарных условий, переоборудование и создание новых рабочих мест).

Затраты, имеющие капитальный характер, будут изменяться в зависимости от специфики будущего рабочего места и характера функциональных нарушений. Оценка таких затрат выходит далеко за рамки данной статьи.

Текущие же затраты связаны с регулярными дополнительными расходами, которые осуществляются на постоянной основе. Эти расходы организация относит к расходам того периода, в котором они осуществляются. Текущие расходы имеет смысл рассчитывать за определенный период. Эти затраты состоят из двух основных блоков и вычисляются по формуле 1.

$$EC_{\text{год}} = PET + SC \quad (1)$$

Где:

EC_{год} - текущие дополнительные затраты работодателя, ежегодно осуществляемые в связи с привлечением труда одного инвалида;

PET - расходы, связанные с оплатой «неотработанного» рабочего времени за соответствующий период (год);

SC - текущие дополнительные расходы на обслуживание специального рабочего места за соответствующий период (например, плата за Интернет-канал при организации удаленного рабочего места, услуги сурдопереводчика и т.д.).

Текущие затраты, связанные с оплатой «неотработанного» рабочего времени, возникают в организации на регулярной основе (ежемесячно). Размер текущих расходов индивидуален для каждого инвалида и может значительно варьироваться. Для того, чтобы определить конкретную величину этих дополнительных текущих расходов, необходимо оценить условное «неотработанное» рабочее время, которое было оплачено в виде заработной платы и отпускных по тарифам, установленным в организации.

Требование о сокращенном рабочем времени, введенное для работников-инвалидов I и II групп, означает, что при расчете заработной платы нормой рабочего времени для таких работников становятся не 40-часовая рабочая неделя, а 35-часовая. Таким образом, принимая работника на должность с окладом, организация оплачивает работнику полную ставку заработной платы за 35 часов работы в неделю. Работа сверх 35 часов в неделю для инвалидов I и II групп считается сверхурочной. Кроме Федеральных законов норма рабочего времени для инвалида может быть определена в ИПР, в которой может быть оговорена и меньшая продолжительность рабочей недели.

Важную роль в отношении расчета заработной платы играет то, как оформлен трудовой договор. Если работнику-инвалиду установлен месячный оклад в соответствии с занимаемой им должностью, то за полностью проработанный им месяц, несмотря на то, что за этот период им проработано меньше часов, чем предусмотрено нормальной продолжительностью рабочего времени, он получит зарплату в размере этого оклада. Однако если в

трудоустройстве будет оговорено, что работник устраивается на условиях неполного рабочего времени (ст. 93 ТК РФ), его заработная плата будет рассчитана по формуле 1.

$$ЗП = O_{\text{полн}} \times \frac{B_{\text{отраб}}}{H} \quad (2)$$

Где **ЗП** – заработная плата, начисляемая инвалиду за определенный период времени (неделя, месяц);

O_{полн} – оклад за полностью отработанную ставку за соответствующий период времени (например, за полностью отработанную 40-часовую рабочую неделю работником, не являющимся инвалидом);

B_{отраб} – фактическое количество часов в неделю, отрабатываемое работником-инвалидом (исходя из требований ТК РФ, закона № 181-ФЗ, трудового договора) – не более 35 часов для инвалидов I и II групп.

H – норма ставки – часов в неделю (35 часов для инвалидов I и II групп, 40 часов для инвалидов III группы).

Например, предположим, что, согласно ИПР, инвалиду II группы рекомендовано работать лишь 3 часа в день и его наняли на должность с окладом в 10 000 руб. в месяц. В случае, если по трудовому договору он нанимается на полную ставку, то при отработке месяца из расчета 15 часов в неделю при пятидневной рабочей неделе, ему должны начислить заработную плату в полном размере (10 тыс.), так как для него 15 часов в неделю – это полная ставка. В случае, если работник изъявляет желание заключить трудовой договор с условием, что он трудоустраивается на неполное рабочее время, его заработок составит (расчет по формуле 2):

$$10\,000 \cdot \frac{15}{35} = 4\,258,71 \text{ руб.}$$

Естественно, работодатель не в праве принуждать работника-инвалида к заключению какого-то определенного вида договора, однако, очевидно, что у работника-инвалида есть определенное «пространство для маневра», т.е. условия, которые могут сделать его трудоустройство более или менее выгодным для работодателя.

Если учесть рассмотренный выше пример, то работодатель в первом случае при найме работника на должность по окладу еженедельно, условно говоря, оплачивает 25 часов «неотработанного» времени в неделю (40 – 15)¹. Но при трудоустройстве на условиях неполного рабочего времени, такому работнику будет оплачено чуть более 2-х часов неотработанного рабочего времени (17,14-15)² в неделю, что с точки зрения работодателя будет выгоднее. Таким образом, при выборе юридической формы договора и оценке последствий необходимо учитывать обстоятельства инвалида, принимаемого на работу и специфику его должностных обязанностей.

Для расчетов дополнительных затрат на трудоустройство инвалидов удобно пользоваться показателем Дневного оплаченного «неотработанного» времени (**РЕТ_{дн}**), который отражает количество «неотработанных» часов, которые каждый рабочий день работодатель оплачивает работнику-инвалиду в целях соблюдения законодательства о социальной защите. **РЕТ_{дн}** исчисляется в часах и рассчитывается по формуле 3.

¹ Для того чтобы получить заработную плату, соответствующую окладу, в рассматриваемом примере работнику, не являющемуся инвалидом, необходимо отработать 40 часов в неделю.

² Для того чтобы работнику, не являющемуся инвалидом, трудоустроенному на условия неполного рабочего времени, начислили такую же заработную плату, ему необходимо отработать ту же долю от нормы, однако в таком случае нормальной продолжительностью рабочей недели будет 40 часов, а не 35. Соответственно трудясь из расчета 17,14 часов в неделю ($15 \cdot 40 / 35$), работник так же получит заработную плату 4 258,71 руб.

$$PET_{дн} = WT_{норм} - WT_{инд} \quad (3)$$

Где:

WT_{норм} – норма рабочего времени в день, рассчитанная из учета нормальной продолжительности рабочего времени (для пятидневной 40-часовой рабочей недели норма рабочего времени в день составляет 8 часов). Если работник работает на условии неполного рабочего времени, то **WT_{норм}** берется равной количеству рабочих часов в день, за которые работнику-инвалиду начисляется заработная плата;

WT_{инд} – индивидуальная дневная норма рабочего времени инвалида, которая установлена федеральным законодательством либо органами медико-социальной экспертизы (МСЭ) и зафиксирована в ИПР.

Работодатель также несет дополнительные затраты, связанные с трудоустройством инвалида при предоставлении ему удлиненного ежегодного оплачиваемого отпуска. Стандартная продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска – 28 календарных дней. Отпуск работника-инвалида длиннее стандартного на два дня – 30 дней. Так же, как и в случае с нормой рабочего времени, работодатель оплачивает эти два дня отпуска в целях соблюдения законодательства о социальной защите инвалидов.

В период отпуска работнику не выплачивается заработная плата, однако перед отпуском выплачиваются «отпускные», рассчитанные исходя из среднего заработка за предшествующие отпуску 12 месяцев. Так как при расчете используется показатель среднего дневного заработка, который исчисляется исходя из календарных дней, условно оплаченное таким образом время будет численно меньше времени, измеренному в рабочих днях, однако, так как речь идет всего о двух днях, этой разницей можно пренебречь. Таким образом, дополнительные расходы, связанные с отпуском работника-инвалида, будут понесены в размере, приблизительно равном оплате двухдневной нормы, то есть оплате **2 WT_{норм}** часов.

Таким образом, можно рассчитать ориентировочную величину дополнительных текущих затрат, которые предприятие-работодатель будет ежегодно осуществлять в связи с использованием труда инвалида (см. формулу 4).

$$EC_{год} = (WD \times PET_{дн} + 2 \times WT_{норм}) \times HS \quad (4)$$

Где:

WD – количество отработанных дней за год;

HS – ставка оплаты одного часа работы (можно определить, разделив 12 окладов на рабочее время в часах за год, например, в 2010 году для пятидневной 40-часовой рабочей недели рабочее время за год составляет 1 987 часов).

Так как данные расчеты осуществляются не для целей точно определить значение величин, а лишь для ориентировочных оценок, в расчетах можно сделать некоторые упрощения при определении количества отработанных за год дней (**WD**). Это число зависит от количества дней в году, времени, когда работник брал отпуск, сколько раз и на какие части он его разбивал. Однако, если предположить, что работник, согласно ТК, должен хотя бы раз в году взять непрерывный отпуск на 14 календарных дней, без учета нерабочих праздничных дней, в которые он и так бы не работал, очевидно, что из 28 календарных дней ежегодного оплачиваемого отпуска любого работника хотя бы 4 дня выпадут на выходные, а количество пропущенных рабочих дней составит максимум 24. Таким образом, можно предположить, что дополнительные 2 дня удлиненного 30-ти дневного отпуска работника-инвалида выпадут так же на рабочие дни, так что такой работник пропустит 26 рабочих дней, которые работодатель должен оплатить. Таким образом, если в 2010 году 249 рабочих дней, то при полной отработке (без больничных) **WD** составит 223 дней (249-26). Схематично структура рабочего времени, подлежащая оплате работнику-инвалиду, представлена на рисунке 1.

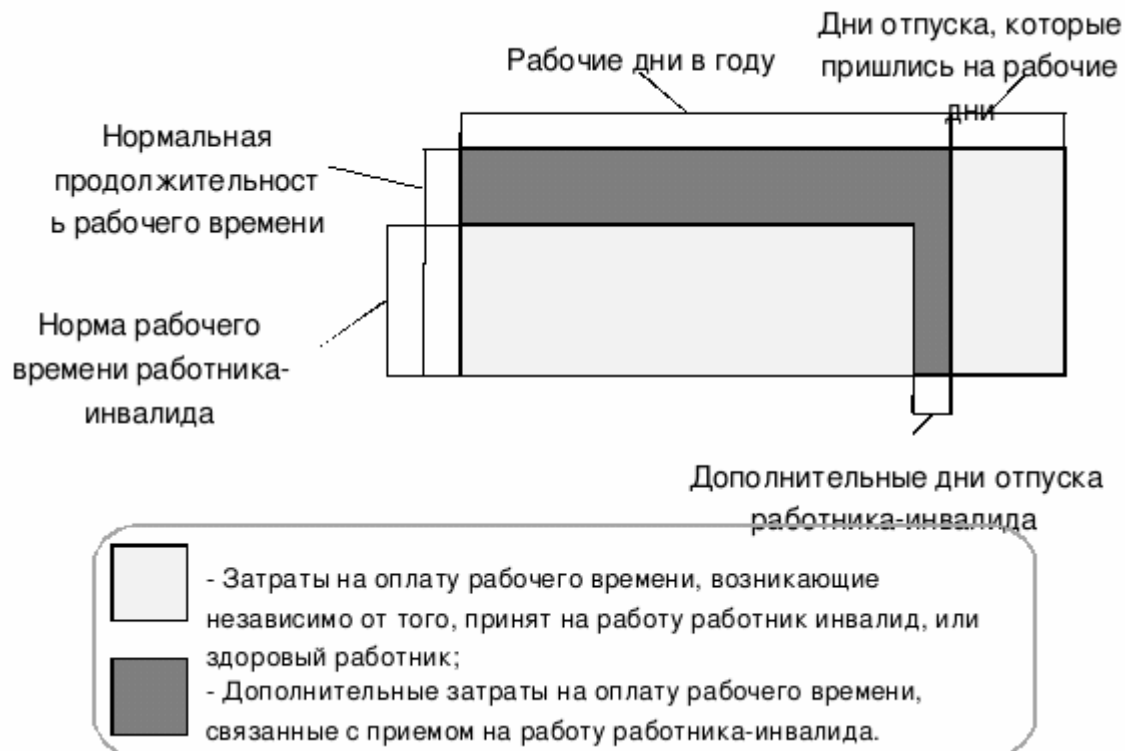


Рис. 1. Структура затрат на оплату рабочего времени работника-инвалида

Помимо заработной платы к текущим расходам могут быть отнесены иные дополнительные регулярные расходы, связанные с использованием труда инвалида (SC из формулы 1). Объем этих расходов определяется требованиями законодательства (например, Санитарными нормами и правилами) или определяется ИПР. Например, к таким расходам могут быть отнесены необходимость регулярного обслуживания дополнительного специального оборудования или оказание услуг на рабочем месте (сурдоперевод).

Рассмотрим пример: при приеме на работу инвалида II группы организация желает оценить, какие дополнительные текущие расходы будут осуществлены в связи с приемом этого работника. ИПР на продолжительность рабочего времени ограничений не налагает.

Нормальная продолжительность рабочего времени на предприятии – 40 часов в неделю. Рабочая неделя – пятидневная. Должностной оклад, на который претендует кандидат, составляет 20 000 руб. в месяц.

Так как у инвалида II группа, норма продолжительности его рабочего времени не может превышать 35 часов в неделю, что в соответствии с условием задачи, означает труд не более 7 часов в день. Таким образом, величина дневного оплаченного «неотработанного» времени ($PE_{дн}$, расчет по формуле 3) составит 1 час. Следовательно, дополнительные текущие расходы на данного инвалида за год можно рассчитать по формуле 3 (без учета затрат на обслуживание рабочего места):

$$EC_{год} = (223 \cdot 1 + 2 \cdot 8) \cdot \frac{12 \cdot 20000}{1987} \approx 28868 \text{ руб.}$$

Полученная величина кажется значительной, однако стоит принять во внимание, что, относительно годовой заработной платы, эта сумма составляет всего около 12 процентов. Кроме того, следует учитывать специфику работы, которую будет выполнять инвалид. Приведенный пример будет справедливым для работника колл-центра или дежурного, где работнику действительно оплачивается время. В то же время, при трудоустройстве работника на должность, где объем выполненной работы не так сильно зависит от затра-

ченного времени, есть возможность, что работник будет справляться с полным объемом работы за сокращенное рабочее время (как, например, при работе юриста, экономиста и пр.). В таком случае работодатель может изменить методику расчета дополнительных текущих расходов, связанных с привлечением труда инвалида, исключив влияние фактора оплаты дополнительного ежедневного рабочего времени. Тогда размер дополнительных расходов, связанных с оплатой неотработанного рабочего времени, как и при использовании сдельной оплаты труда, будет стремиться к оплате всего двух дней удлиненного ежегодного оплачиваемого отпуска.

Таким образом, подытоживая вышесказанное, важно отметить, что, так как трудоустройство инвалидов в первую очередь выгодно государству, именно с его стороны ожидаются активные действия по расширению практики адаптации и создания специальных рабочих мест. Затраты на эти мероприятия сравнительно небольшие, а польза огромна, так как инвалид перестает быть иждивенцем, как в глазах общества, так и в своих глазах, а государство, в свою очередь, получает налогоплательщика. Поэтому необходимо устранить препятствия в законодательстве или даже создать специальное антидискриминационное законодательство в отношении трудоустройства инвалидов. Кроме того, важно сделать инвестирование средств в адаптацию или создание рабочего места для инвалида выгодным точки зрения работодателя (возможно, путем изменения налогового законодательства), а также изменить механизм инвестиций в создание рабочих мест со стороны государства. Вопросы о решении этих проблем стали все чаще обсуждаться на разных уровнях власти, поэтому есть надежда, что нанимать таких работников в будущем будут мотивированы не только специализированные предприятия, но и все организации, использующие труд социально-уязвимых слоев населения.

* * *

1. Гигиенические требования к условиям труда инвалидов. Санитарные правила СП 2.2.9.2510-09. – Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18.05.2009 № 30.

2. Ивлева А. Не преступайте дозволенного. // Расчет. - 2008, № 9.

3. О социальной защите инвалидов в Российской Федерации. – Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ.

4. Соколова В.Д. Вопрос-ответ // Советник в сфере образования. – 2009, № 6.

5. Стенографический отчет о заседании Совета по делам инвалидов при Президенте РФ от 7.04.2009. <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2009/04/214924.shtml>

6. Трудовой кодекс Российской Федерации. – Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ.

7. Conlin, Michelle. «The New Workforce: A tight labor market gives the disabled the chance to make permanent inroads»// Business Week March 20, 2000.

8. O'Reilly A. The right to decent work of persons with disabilities. ILO, Geneva. – 2007.

СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ ГОСУДАРСТВА И РОСТ УРОВНЯ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

Сорокина А.В.

В статье приведены результаты современных исследований, показывающих влияние состояния образования и здоровья населения на уровень жизни населения. Автором была сделана попытка оценить зависимость темпов роста уровня жизни в регионах России от структуры бюджетных расходов (в частности, от доли затрат на образование и здравоохранение в совокупных региональных бюджетных расходах).

Ключевые слова: социальные расходы, инвестиции в образование, показатели здоровья населения, инвестиции в человеческий капитал.

К основным характеристикам социального развития страны относятся уровень образования населения и показатели его здоровья. Ряд исследований подтверждает важное влияние, оказываемое системой образования и здравоохранения на динамику уровня жизни¹ населения.

1. Образование и его роль в экономике

Большинство исследователей относят расходы на образование к инвестициям – если это личные расходы индивидуума, то данные инвестиции будут носить характер частных, если общество выделяет часть ресурсов на предоставление услуг образования своим членам, то данные инвестиции являются по своему характеру государственными. Если вспомнить определение инвестиций – вложения в текущем периоде, которые приносят выгоды в будущем, – то возникает вопрос, какие именно выгоды получают от расходов на образование индивид и общество в целом.

Рассмотрение индивидуальных выгод от образования способствует пониманию быстрого расширения числа участников образовательных систем в странах с различным уровнем развития в течение XX столетия. С использованием эконометрического анализа данных по развивающимся странам исследователи показали, что базовое школьное и профессиональное образование увеличивает индивидуальные доходы примерно на 10-40% [3]. Первые эмпирические исследования индивидуальных выгод от образования (по данным о заработной плате в США) привлекли внимание к важности рассмотрения данных расходов как инвестиций.

Однако с появлением более широких рядов статистических данных и возможностей для их анализа, исследователей стал интересовать вопрос, какие выгоды получает общество от расходов на образование. В таблице 1 представлены результаты исследований как индивидуальных, так и общественных выгод от инвестиций в образование в трех регионах мира (Африке, Азии и Латинской Америке), а также в группе развитых стран в зависимости от ступени образования (начальное, среднее и высшее).

Как видно из таблицы, общественная отдача от образования снижается по мере того, как повышается ступень обучения вне зависимости от группы стран. Также в странах с низким уровнем среднедушевых доходов (Африка, Латинская Америка) частная отдача от года обучения на соответствующей ступени примерно в 2 раза выше, чем общественная. В Азии и странах с высоким уровнем среднедушевых доходов (Европа, США, Новая Зеландия, Израиль) частная и общественная отдача от среднего и высшего образования примерно одинакова.

¹ В данной работе под уровнем жизни понимается валовой продукт (ВВП или ВРП) на душу населения.

Таблица 1

**Средняя норма отдачи от образования в различных регионах мира
в зависимости от степени обучения**

Регион	Общественная отдача			Индивидуальная отдача		
	Начальное	Среднее	Высшее	Начальное	Среднее	Высшее
Африка	27	19	14	45	28	33
Азия	18	14	12	34	15	18
Латинская Америка	35	19	16	61	28	26
Европа, США, Новая Зеландия, Израиль	13	10	8	19	12	11

Источник: T. W. Schultz. Education investments and returns / Handbook of development economics, volume 1, chapter 13. P. 575.

В сфере образования отчетливо заметны провалы рынка – несмотря на существенные положительные эффекты, связанные с ним, коммерческий сектор не имеет достаточно стимулов для того, чтобы сделать обучение доступным для всех граждан. Индивидуум, стремящийся приобрести знания и навыки, потенциально владеет человеческим капиталом. Тогда у него должна быть возможность взять кредит на финансовом рынке для получения образования, обеспечением для которого служил бы его будущий человеческий капитал. Однако на практике не всегда так происходит. В связи с этим требуется вмешательство государства, которое либо напрямую финансировало бы сферу образования, либо выдавало способным гражданам кредиты или гранты для продолжения обучения.

Современные экономические исследования свидетельствуют о том, что образование может предоставлять экономические выгоды для общества, которые превышают сумму индивидуальных выгод. Это происходит благодаря тому, что образование создает богатую почву для инноваций и научных открытий, что приводит к ускорению темпов роста экономики в целом. Данный эффект роста под воздействием уровня образования в обществе выступает для отдельного его члена в качестве внешнего эффекта.

2. Экономические функции здравоохранения

Д. Катлер отмечает, что полезность индивидуума зависит от уровня его здоровья и прочих благ. Здоровье же само зависит от множества факторов. При этом он выделяет три фактора, оказывающие наибольшее влияние на здоровье человека – образ жизни индивидуума, характеристики окружающей среды и систему здравоохранения [2]. Благополучие человека зависит от состояния его здоровья и доступности для него других полезных благ. В свою очередь состояние здоровья зависит от многих факторов, в числе которых находится и национальная система здравоохранения (см. рис. 1).

В различных странах национальные системы здравоохранения отличаются долей участия государственного сектора в предоставлении услуг здравоохранения. И решение вопроса о балансе частного и государственного сектора в системе здравоохранения зависит от того, насколько верно построены системы стимулов для обоих секторов.

С. Арора исследует влияние состояния здоровья населения на долгосрочные темпы роста экономики в 10 индустриальных странах в течение XX века [1]. В результате проведенного эконометрического анализа данных автор находит подтверждение тому, что улучшение фактора здоровья населения позволило снизить ограничения на виды экономической деятельности и повысить долгосрочные темпы роста в индустриальных странах на 30-40%.

Тот скачок в доходах на душу населения, который произошел от начала XX столетия до настоящего момента, пришлось бы ждать еще 50-70 лет в случае фиксирования показателей здоровья населения на уровне конца XIX века. Автор использует для оценки здоровья такой показатель, как ожидаемая продолжительность жизни в различных возрастах.

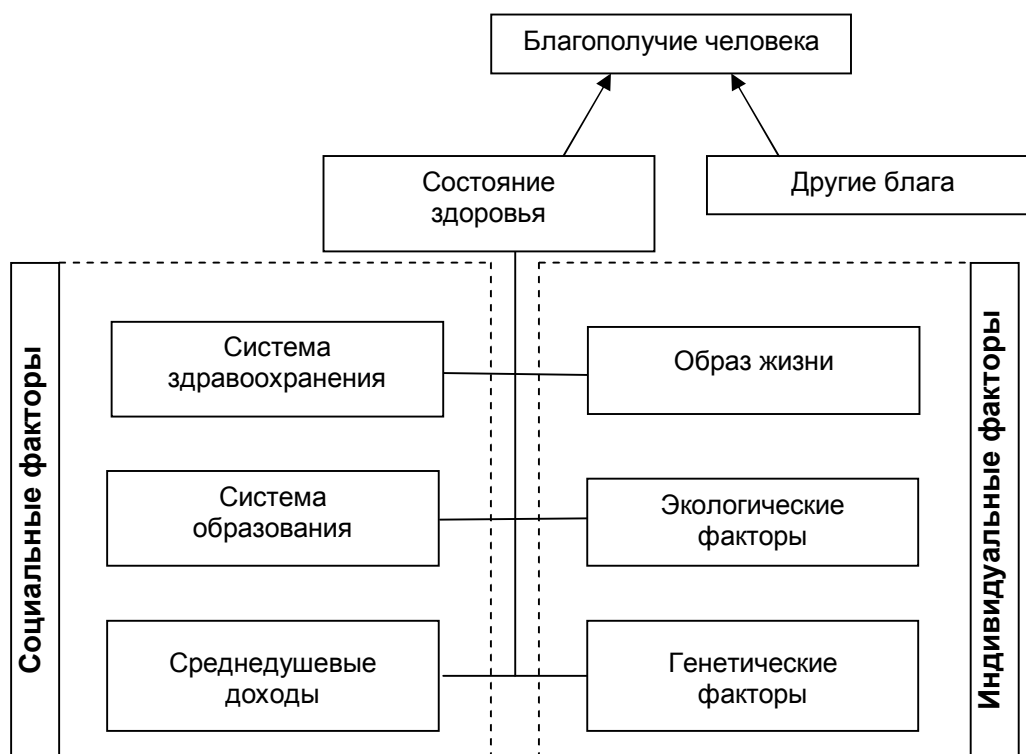


Рис. 1. Взаимосвязь системы здравоохранения и благополучия человека

Каковы же причины произошедшего увеличения данного показателя в течение прошлого столетия? По мнению С. Арора, их несколько. Во-первых, это развитие системы здравоохранения как инвестиций в общественную инфраструктуру здоровья. Во-вторых, важным фактором является улучшение питания населения в результате увеличения предложения и повышения доступности продовольственных товаров. В-третьих, важную роль сыграли открытия микробной теории и выработка на их основе рекомендаций по борьбе с инфекционными заболеваниями.

Далее автор объясняет механизм, посредством которого здоровье может влиять на темпы экономического роста. Увеличение ожидаемой продолжительности жизни приводит к расширению горизонта планирования. Это ведет к повышению отдачи от инвестиций в образование, как с точки зрения общества, так и отдельного человека. Образование же, совместно с хорошими показателями здоровья, положительно влияет на производительность труда в экономике, доходы населения и чувствительность экономики к инновациям. Также в долгосрочном периоде увеличение ожидаемой продолжительности жизни и, соответственно, горизонта планирования, ведет к снижению ставки межвременных предпочтений (повышение терпения), что положительно сказывается на норме сбережений. Вследствие этого расширяются возможности для роста инвестиции в основной капитал, что оказывает положительное влияние на темпы роста ВВП.

Отсюда следует рекомендация поддержания государством высокого качества доступного для населения здравоохранения с целью увеличения ожидаемой продолжительности жизни как необходимой компоненты высоких темпов долгосрочного роста экономики.

3. Эмпирическая проверка влияния социальной политики на уровень жизни населения

Интересно исследовать влияние государственных социальных расходов на темпы роста уровня жизни в России. Для этого воспользуемся эконометрическим инструментарием, позволяющим получить количественные оценки интересующей нас зависимости. Для

проведения эмпирического анализа необходимо наличие большого массива данных, что позволит получить объективную оценку влияния объясняющих переменных (государственных расходов) на уровень жизни населения (зависимая переменная). Использование для этих целей данных по регионам России является наиболее подходящим вариантом. В данном исследовании используется статистическая информация по 79 субъектам федерации¹ за период в 2000 по 2008 года. Представленный массив данных позволяет применять методы панельного анализа для проведения оценки интересующей нас зависимости. Зависимая переменная и объясняющие показатели приведены в таблице 2.

Таблица 2

Зависимые и объясняющие переменные в эконометрической модели

Обозначение переменной	Описание переменной
Зависимая переменная	
<i>GRP_ps</i>	- темп роста реального ВРП* на душу населения;
Объясняющие переменные	
<i>G_to_TE</i>	- доля затрат на государственное управление в структуре совокупных бюджетных региональных расходов;
<i>N_to_TE</i>	- доля затрат на национальную экономику в структуре совокупных бюджетных региональных расходов;
<i>E_to_TE</i>	- доля затрат на образование в структуре совокупных бюджетных региональных расходов;
<i>H_to_TE</i>	- доля затрат на здравоохранение в структуре совокупных бюджетных региональных расходов;
<i>S_to_TE</i>	- доля затрат на социальную поддержку населения в структуре совокупных бюджетных региональных расходов;

*Реальный ВРП – в данном случае ВРП, выраженный в неизменных ценах 1999 г.

Из таблицы 2 видно, что помимо затрат на образование и здравоохранение в эконометрическую модель были также включены такие объясняющие переменные, как расходы на государственное управление, национальную экономику, а также на социальную поддержку населения. Это позволяет контролировать воздействие прочих факторов на динамику уровня жизни в регионах России.

Исследуемую нами зависимость можно записать в виде следующего уравнения:

$$GRP_ps = \alpha_1 \cdot G_to_TE + \alpha_2 \cdot N_to_TE + \alpha_3 \cdot E_to_TE + \alpha_4 \cdot H_to_TE + \alpha_5 \cdot S_to_TE$$

где $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \alpha_4, \alpha_5$ - коэффициенты перед соответствующими переменными, которые необходимо оценить.

В таблице 3 представлены результаты оценки коэффициентов данной модели с помощью взвешенного метода наименьших квадратов (ВМНК). Из данной таблицы видно, что на темпы роста уровня жизни населения регионов России оказывают значимое влияние только два фактора, а именно – доли расходов на образование и здравоохранение в структуре совокупных бюджетных затрат. Коэффициенты перед остальными переменными оказались незначительно отличными от нуля.

Коэффициент перед долей бюджетных расходов, выделяемых на здравоохранение, имеет положительный знак. Таким образом, модель предсказывает повышение темпов роста уровня жизни в регионе вследствие увеличения доли затрат на здравоохранение в структуре совокупных бюджетных расходов. Этот вывод согласуется с аналогичными результатами, полученными в приведенных выше исследованиях.

¹ Из рассмотрения исключаются автономные округа, входящие в состав других субъектов РФ, а также Чеченская республика в связи с отсутствием официальных статистических данных за некоторые периоды времени. Источником статистической информации являются данные с сайта Росстата (www.gks.ru).

Таблица 3

Результаты оценивания коэффициентов в эконометрической модели

Переменная	Коэффициент	Ст. ошибка	t-статистика	P-значение	
const	8,043	2,86253	2,8098	0,00510	***
G_to_TE	0,100703	0,0939962	1,0714	0,28438	
N_to_TE	-0,0309412	0,050003	-0,6188	0,53626	
E_to_TE	-0,169798	0,0770127	-2,2048	0,02779	**
H_to_TE	0,421542	0,0941985	4,4750	<0,00001	***
S_to_TE	0,069716	0,0876765	0,7952	0,42679	

** - значимость коэффициента на уровне 5%.

*** - значимость коэффициента на уровне 1%.

Однако не столь очевидным для интерпретации является отрицательный знак при доле бюджетных расходов на образование. Результаты эконометрического моделирования показывают, что расходы на образование оказывают негативное влияние на темпы роста уровня жизни в регионе. Данный результат является следствием отложенной во времени отдачи данного вида расходов. Дело в том, что повышение уровня и качества образования в стране (регионе) приводит к увеличению долгосрочных темпов экономического роста. Бюджетные расходы на образование имеют отдачу в виде повышения производительности труда, что ведет к ускорению темпов экономического роста. Однако данный результат проявляется, когда учащиеся пополняют ряды квалифицированной рабочей силы. Поэтому в текущем моменте расходы на образование являются изъятием средств из экономической деятельности в регионах на непроизводительные цели, что отражается в отрицательном влиянии данных расходов на текущие темпы роста ВРП на душу населения.

Анализ литературы показал, что качество образования населения и показатели его здоровья находятся в тесной взаимосвязи друг с другом. Соответственно, эффекты от государственных расходов на здравоохранение и образование взаимно усиливают друг друга и ведут к повышению темпов экономического роста. Особенно важно для будущего роста сохранять данные расходы, как во время самого экономического кризиса, так и выхода мировой экономики из него.

В настоящий момент страны-члены Группы двадцати приняли решение о снижении бюджетного дефицита к 2013 году в 2 раза [4]. Это связано с угрозами, которые высокий уровень бюджетного дефицита создает для стабильности функционирования мирового финансового рынка и, соответственно, для экономического роста в целом.

Проведенный в данной статье анализ зарубежной литературы показал, что существует риск снижения уровня жизни населения вследствие сокращения государственных расходов на образование и здравоохранение. Эмпирический анализ на основе данных по регионам России также подтвердил наличие аналогичной зависимости для нашей страны. В связи с этим странам будет необходимо найти баланс между фискальной стабилизацией и необходимостью осуществления инвестиций в человеческий капитал.

* * *

1. Arora S. Health, Human Productivity, and Long-Term Economic Growth // The Journal of Economic History, Vol. 61, No. 3 (Sep., 2001), pp. 699-749.

2. Cutler D. Health care and the public sector / Handbook of Public Economics, 2002. Volume 4, chapter 31. P. 2146.

3. Schultz T. Education investments and returns / Handbook of development economics, volume 1, chapter 13. P.46.

4. http://www.g20.org/Documents/g20_declarati on_en.pdf

5. www.gks.ru



**МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛЯЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ
И РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Леута Е.Н.

Лозунг становления КНР как социалистического правового государства впервые в китайской истории получил конституционное закрепление. Важную роль в обеспечении законности в Китае играет административный правовой контроль. Законность является объективным условием эффективности управления. Она охватывает различные виды управленческой деятельности.

Ключевые слова: административный правовой контроль, социализм, правовое государство, принцип законности, нормативный акт.

Важным шагом на пути претворения в жизнь начальной стадии социализма и подтверждением приверженности руководства страны правовому пути развития государства явились принятые 15 марта 1999 года Всекитайским собранием народных представителей девятого созыва поправки к Конституции КНР 1982 года [1], которые «...закрепили сложившуюся практику государственной жизни, уже произошедшую смену партийных лозунгов или установок и даже изменения в законодательстве» [7]. Тринадцатая поправка устанавливает, что «Китайская Народная Республика управляется согласно закону и становится социалистическим правовым государством» [8]. Хотя лозунг становления КНР как социалистического правового государства нельзя отнести к нововведениям [9], однако, впервые в китайской истории он получил конституционное закрепление.

Закрепление принципа законности на конституционном уровне и дальнейшая его проработка в нормативных актах имеет особое значение в сфере управления. Законность является объективным условием эффективности управления, поскольку охватывает различные виды управленческой деятельности, обеспечивает единообразное понимание и применение правовых норм, как управляющими, так и управляемыми субъектами.

Обеспечение законности в управлении предполагает предусмотренную нормативными правовыми актами деятельность соответствующих субъектов, направленную на недопущение нарушений предписаний, закрепленных в законе и подзаконных актах, в деятельности органов исполнительной власти; своевременное и оперативное выявление и пресечение таких правонарушений; привлечение к ответственности виновных; а также принятие мер, направленных на устранение последствий нарушения законности.

Во исполнение положений Конституции КНР были приняты Административный процессуальный кодекс¹ 1989 года; Законы о государственной компенсации² 1994 года; об аудите 1994 года³; об административных наказаниях⁴ 1996 года; об административном контроле 1997 года⁵; о пересмотре административных действий⁶ 1999 года.

1 Принят на 2-ой сессии ВСНП седьмого созыва 4 апреля 1989 года. // [сайт] Сайт Центрального правительства КНР. URL: http://www.gov.cn/flfg/2006-10/29/content_1499268.htm

2 Принят на 7-м заседании ПК ВСНП восьмого созыва 12 мая 1994 года с поправками, принятыми 14-м заседании ПК ВСНП одиннадцатого созыва 29 апреля 2010 года. [сайт] Сайт Центрального правительства КНР. URL: http://www.gov.cn/flfg/2010-04/30/content_1596468.htm

³ Принят на 9-м заседании ПК ВСНП восьмого созыва 31 августа 1994 года с поправками, принятыми на 10-м заседании ПК ВСНП двадцатого созыва 28 февраля 2006 года. [сайт] Сайт Национального управления аудита КНР. URL: <http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992165/n1993676/2320005>

4 Принят на 4-й сессии ВСНП восьмого созыва 17 марта 1996 года с поправками, принятыми на 10-м заседании ПК ВСНП одиннадцатого созыва 27 августа 2009 года. URL: <http://www.legal-theory.org/?mod=info&act=view&id=14605>

5 Принят на 25-м заседании ПК ВСНП восьмого созыва 9 мая 1997 года с поправками, принятыми на 15-м заседании ПК ВСНП одиннадцатого созыва 25 июня 2010 года. URL: http://www.legalinfo.gov.cn/index/content/2010-11/11/content_2347742.htm

6 Принят на 9-м заседании ПК ВСНП девятого созыва 29 апреля 1999 года с поправками, принятыми на 10-м заседании ПК ВСНП одиннадцатого созыва 27 августа 2009 года. URL: http://218.201.144.151/taga/admin/read_notify.php?NOTIFY_ID=164

Важную роль в обеспечении законности в Китае играет административный правовой контроль (行政法制监督, *синчжэн фачжи цзянду*). Данное понятие законодательно не закреплено и используется в научной и учебной литературе. Наиболее полным представляется следующее определение: административный правовой контроль – это основанный на законе контроль государственных органов, общественных объединений и народа за осуществлением государственными административными органами и их служащими управленческой и исполнительно-распорядительной деятельности, за соблюдением законности и административной дисциплины в процессе ее осуществления.

Административный правовой контроль включает в себя следующие виды: 1) контроль, проводимый государственно-властными органами (особое место отводится Всекитайскому собранию народных представителей, его постоянному комитету и собраниям народных представителей и постоянным комитетам местных уровней); 2) контроль органов правосудия (народные суды и органы народной прокуратуры); 3) контроль специализированных контрольных органов (к ним отнесена структура контрольных органов, возглавляемая Министерством контроля Госсовета и система органов аудита, возглавляемая Национальным управлением аудита); 4) общественный контроль (осуществляемый гражданами и организациями).

Субъектами административного правового контроля являются: государственные властные органы, органы правосудия, специальные контрольные органы и стоящие вне системы государственных органов физические лица и организации. При этом только государственные властные органы, органы правосудия, специальные контрольные органы могут напрямую применять по отношению к контролируемой стороне меры контроля, порождающие юридические последствия, такие как отмена административного действия, применение меры административного наказания к виновному государственному служащему.

Будучи субъектами административного правового контроля, организации и физические лица не вправе реализовывать напрямую мероприятия по контролю, вызывающие в качестве правовых последствий меры принуждения. В их арсенале такие меры, применяемые к подконтрольной стороне, как порицание, высказывание замечаний и предложений. Организации и физические лица могут доводить до сведения государственных органов – субъектов административного правового контроля – информацию о подконтрольных объектах, обращаясь с изложением сути вопроса, жалобой или донесением.

Особенностью института административного правового контроля является выделение в качестве самостоятельного субъекта административного контроля граждан и организаций, в то время как в отечественном праве они рассматриваются исключительно как инициаторы контрольных процедур.

Основным содержанием административного правового контроля является проверка законности деятельности административных субъектов, соблюдение закона и дисциплины служащими, проверка соответствия законов, подзаконных актов и актов управления Конституции КНР и иных актов высшей юридической силы. При этом контроль за эффективностью и целесообразностью актов и действий фактически осуществляется, но носит характер субсидиарного.

В науке разработаны и отчасти законодательно закреплены общие принципы контроля, призванные играть роль направляющего вектора и критерия контрольной деятельности. К этим принципам отнесены принципы определенности, публичности и открытости, демократичности, эффективности и регулярности.

Классификация видов административного правового контроля идентична применяемой в отечественной науке.

По субъекту контроля выделяют четыре вида административного правового контроля: 1) контроль, проводимый государственно-властными органами; 2) контроль органов правосудия; 3) контроль специализированных контрольных органов; 4) общественный контроль. Особенностью института административного правового контроля является выделение в качестве самостоятельного субъекта административного контроля граждан и организаций, в то время как в отечественном праве они рассматриваются исключительно как инициаторы контрольных процедур.

По соотношению субъекта и объекта проводимого административного контроля выделяют прямой и косвенный контроль.

По иерархической соподчиненности субъектов контрольных правоотношений контроль подразделяется на внешний и внутренний. Первый может осуществляться государственными органами, органами правосудия, специализированными контрольными органами и гражданами и организациями. В самом аппарате существуют разные организационно-правовые формы контроля, среди которых необходимо различать осуществление соответствующих полномочий субъектами линейной власти (контроль в отношении подведомственных органов, внутриведомственный контроль) и субъектами функциональной власти (например, финансовый контроль и другие виды надведомственного контроля).

По содержанию различают общий и специальный виды административного правового контроля. К специальному виду административного правового контроля относят контроль органов аудита и органов системы контроля, возглавляемых Министерством контроля. Данные органы не являются органами управления, наделенными административными, управленческими полномочиями. Основным направлением их деятельности является соблюдение законности и дисциплины подконтрольными объектами.

По времени проведения административного контроля выделяют: предварительный, текущий и последующий виды контроля. Среди китайских ученых встречается следующая трактовка данной классификации. Предварительный контроль, направленный на недопущение нарушений в деятельности государственных органов, иных уполномоченных органов и их служащих, представляет собой нормативное закрепление правил и принципов. Текущий контроль, призванный на оперативное и своевременное выявление, пресечение и устранение нарушений, является процедурным контролем. И последующий контроль, заключающийся в выявлении нарушений законности и дисциплины и принятии мер по их устранению, носит характер правовой помощи [10].

Наряду с целями и принципами, субъектами и объектами административного правового контроля важным его элементом является институт административной помощи (*синчжэн цзюцзи*). Административная помощь – это основанная на законе система восстановления (*буцзю*) государством погранных действиями органов публичной власти прав физических, юридических лиц или иных организаций. Данный институт состоит из следующих структурных элементов, являющихся самостоятельными институтами административного права: 1) пересмотр административных действий; 2) защита нарушенных прав в процессе административного судопроизводства; 3) административная компенсация. Институт административной помощи как структурный элемент административного правового контроля является еще одной отличительной чертой отрасли административного права Китая.

В китайской науке административного права особое место отводится контролю, осуществляемому государственно-властными органами или законодательному контролю. Это контроль за актами и исполнительно-распорядительными действиями государственных административных органов и их служащих, осуществляемый собраниями народных представителей разных уровней, а также их постоянными комитетами.

В отличие от принятого в отечественном праве, в китайской науке понятие «контроль органов правосудия» включает в себя не только контроль со стороны судебных органов, но и контроль органов народной прокуратуры.

Контроль судебных органов уполномочены проводить Верховный народный суд и местные народные суды. Основной формой контроля, осуществляемого народными судами, является проводимая в порядке административного судопроизводства проверка законности административных действий, последствиями которой могут быть отмена конкретных противоправных решений, изменение очевидно несправедливых административных санкций. Помимо административно-процессуального контроля суды наделены так называемым правом судебного совета (*сыфа цзяньи*). Они могут рекомендовать административным органам исправить последствия неправомерного поведения и привлечь к ответственности виновных. Если суд обнаруживает в материалах рассматриваемого дела доказательства о нарушении должностным лицом административной дисциплины (*чжэнцзи*) по вопросам, не отнесенным к компетенции суда, то суд обязан передать материалы в соответствующий или вышестоящий административный орган, либо в орган контроля и учета

кадров, с целью решения вопроса о привлечении служащего к ответственности. В случае обнаружения признаков состава преступления материалы передаются в полицию и прокуратуру (статьи 54, 56 Административного процессуального кодекса КНР).

Рамки контроля, проводимого органами народной прокуратуры, значительно уже проводимого народными судами. Органы прокуратуры компетентны расследовать серьезные нарушения закона и дисциплины, допущенные государственными служащими, имеющие признаки состава преступлений. Проводятся расследования противозаконной деятельности государственных органов и их служащих, по результатам которых предъявляются соответствующие обвинения. В соответствии со статьями 5, 6, 19 закона КНР «Об организации народной прокуратуры» 1979 года органы прокуратуры осуществляют регулярный контроль за следственной деятельностью органов общественной безопасности, а также за работой тюрем, мест предварительного заключения и исправительно-трудовых учреждений.

Еще одним из видов административного правового контроля является контроль, проводимый специализированными органами. Субъектами данного вида контроля являются специально созданные органы административного контроля и органы аудита. Контроль, проводимый органами аудита, одновременно включается как в общую систему внутреннего контроля, так и в систему государственного административного правового контроля. При этом важно отметить, что системы внутреннего контроля и административного контроля неравнозначны и рассматриваются в науке китайского права как две самостоятельные, не пересекающиеся системы контроля за деятельностью государственных органов.

Основным содержанием деятельности органов контроля является соблюдение закона и административной дисциплины государственными служащими при исполнении ими своих обязанностей. Органы контроля проводят контрольные мероприятия по собственной инициативе либо на основании заявления, обращения или жалобы. По результатам проведенного расследования в случае выявления нарушения государственным служащим закона и/или административной процедуры принимаются меры к восстановлению нарушенных такими действиями прав и законных интересов граждан. Так, органы контроля могут напрямую привлечь виновного государственного служащего к административной дисциплинарной ответственности (*чужэнь*) или дать необходимые рекомендации должностному лицу, возглавляющему соответствующий государственный орган.

Основным содержанием деятельности органов аудита является контроль за финансовой деятельностью Государственного совета и его подразделений и местных народных правительств и их подразделений. В случае обнаружения в результате проведенных контрольных мероприятий нарушений закона или административной дисциплины в сфере финансовых доходов и расходов данные органы в пределах имеющихся полномочий самостоятельно принимают меры по восстановлению нарушенных правоотношений и наказывают виновных.

Контроль, проводимый органами аудита в отношении финансовой деятельности учреждений, предприятий и организаций, не являющихся административными органами, не относится к административному правовому контролю и проводится в рамках административного контроля (статьи 17-36 Закона КНР об аудите).

Контроль граждан и организаций, также именуемый как «общественный контроль», будучи внешним контролем, представляет собой составную часть административного правового контроля. Данный вид контроля предполагает осуществление основанных на праве контрольных мероприятий в отношении законности управленческой деятельности государственных административных органов и их сотрудников. Общественный контроль реализуют политические партии, общественные объединения, граждане, а также иные субъекты, выражающие общественное мнение.

В российской науке административного права граждане и организации рассматриваются только как инициаторы, но не субъекты контроля, что, как представляется, приводит к оскудению понятия контроля за деятельностью органов власти. Следуя логике и традициям советского права, китайские административисты считают граждан и организации самостоятельными субъектами контроля. Целесообразно было бы и в России восста-

новить общественный контроль. В частности, в свете разработанного в рамках федеральной целевой программы "Административная реформа" Министерством экономического развития РФ законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего досудебное (внесудебное) обжалование гражданами и организациями нарушающих их права, свободы и законные интересы решений и действий (бездействия) должностных лиц органов государственной власти или органов местного самоуправления¹.

Не все китайские ученые-административисты относят данный вид контроля к административному правовому контролю. Основания сторонников его причисления к таковому следующие: хотя данные субъекты и не принимают по результатам проведенного контроля властных решений, обязательных для исполнения контролируемым органом или должностным лицом, но деятельность некоторых из них основывается на делегированных полномочиях; процедура проведения контрольных мероприятий предусмотрена законами, регламентирована законами и подзаконными актами. При необходимости принятия более действенных мер, требующих государственного принуждения, законодательно предусмотрена обязанность обращения данных субъектов контроля в соответствующие государственные органы, уполномоченные на то.

Административный правовой контроль, как институт, комплексно сочетающий в себе несколько видов контроля, нельзя отнести к внешнему или внутреннему виду контроля. По субъектному составу и содержательно понятие административного правового контроля, используемое китайскими административистами, очень емкое.

* * *

- | | |
|--|---|
| 1. Конституция Китайской Народной Республики. | 8. Жэньминь жибао, 17.03.1999. |
| 2. Административный процессуальный кодекс КНР. | 9. Фали сюэ (Теория права). Под гл. ред. Чжан Вэньсяна. – Пекин, 1997. (на китайском языке). |
| 3. Закон КНР о государственной компенсации. | 10. Лю Пин, Чжу Сяомин. Дуй синчжэн дэ цзяньду сяньчжуан пигу цзи дуйцэ баогао (Доклад с оценкой контроля в административной сфере). (на китайском языке). |
| 4. Закон КНР об административных наказаниях. | 11. Синчжэн фа юй синчжэн сусун фа (Административное право и административно-процессуальное право). Под гл. ред. Цзян Минань. Пекин.2005. (на китайском языке). |
| 5. Закон КНР об административном контроле. | |
| 6. Закон КНР о пересмотре административных действий. | |
| 7. Поправки к Конституции Китайской Народной Республики. Л.М. Гудошников. – В кн.: Новое законодательство КНР. – Экспресс-информация, №9. - М.: «Центр научной информации и документации ИДВ РАН», 1999. | |

Интернет-ресурсы:

- | | |
|--|---|
| 12. Центральное правительство КНР. URL: http://www.gov.cn/ | 14. Правовое управление Государственного Совета КНР. URL: http://www.chinalaw.gov.cn |
| 13. Национальное управление аудита КНР. URL: http://www.audit.gov.cn | 15. Министерство экономического развития РФ URL: http://www.economy.gov.ru |

¹ Текст проекта федерального закона не представляется возможным найти в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности <http://asozd.duma.gov.ru>. Автор предполагает, что текст законопроекта и пояснительная записка к нему доступны только на сайте Министерства экономического развития. [Электронный ресурс] Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [сайт] URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/designelements/search> или URL: <http://www.ar.gov.ru/ru/regions/federal/news/?id4=1843>

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
И АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ**

<p>Антонова Наталья Александровна</p> <p style="text-align: right;"><i>N. Antonova</i></p>	<p>Заместитель директора Департамента анализа и прогноза развития здравоохранения и социально-трудовой сферы Минздравсоцразвития России, к.э.н. 127994, ГСП-4, г. Москва, Рахмановский пер, д. 3 Тел.: (495) 627-24-85</p> <p><i>Deputy Director of the Department of development, analysis and forecast of health social and labor sphere of Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation, .Ph.D. in economics.</i></p>
<p>Антропов Владислав Владимирович</p> <p style="text-align: right;"><i>V. Antropov</i></p>	<p>Главный научный сотрудник ОАО ВЦУЖ, д.э.н., профессор 105043, Москва, 4-ая Парковая ул.,29 Тел. (499) 164-99-64 e-mail: info@vcug.ru</p> <p><i>Chief Scientific Officer of VCUG , Ph.D., Professor</i></p>
<p>Беглова Елена Ирековна</p> <p style="text-align: right;"><i>E. Beglova</i></p>	<p>Заведующий кафедрой «Экономика и управление» Башкирского государственного университета (Стерлитамакский филиал), к.э.н., <i>доцент</i>. 453100 республика Башкортостан, г. Стерлитамак, ул. Артема, д.140, кв.76 Тел.: 3473 33 22 12 e-mail: BeglovaElena@rambler.ru</p> <p><i>Head of the Department of Economics and Management, Bashkir State University Sterlitamak Branch, .Ph.D. in economics., Associate Professor</i></p>
<p>Богатырев Валерий Валентинович</p> <p style="text-align: right;"><i>V. Bogatirev</i></p>	<p>Заместитель Председателя Правительства Удмуртской Республики – Министр финансов Удмуртской Республики, к.э.н. 426007, Удмуртская Республика, г. Ижевск, ул. Пушкинская, д. 214 Тел.: (3412)497-038 e-mail: bogat@udmurt.ru</p> <p><i>Deputy Prime Minister of the Udmurt Republic - Minister of Finance of the Republic of Udmurtia, Ph.D. in economics.</i></p>
<p>Бобков Вячеслав Николаевич</p> <p style="text-align: right;"><i>V. Bobkov</i></p>	<p>Генеральный директор ОАО ВЦУЖ, д.э.н., профессор, Заслуженный деятель науки РФ 105043, Москва, 4-ая Парковая ул., 29 Тел./факс: (499) 164-99-64, 164-97-64 e-mail: info@vcug.ru</p> <p><i>General Director of JSC «VCUG», Doctor of Economics, professor, Honored Science Worker of the Russian Federation</i></p>
<p>Гулюгина Алефтина Александровна</p> <p style="text-align: right;"><i>A. Gulugina</i></p>	<p>Руководитель научного центра проблем доходов и потребительских бюджетов населения ВЦУЖ, к.э.н. 105043, Москва, 4-ая Парковая ул.,29 Тел.: (499)164-93-25 e-mail: info@vcug.ru</p> <p><i>Head of Scientific Center of the problems of income and consumer budgets population VCUG, .Ph.D. in economics.</i></p>
<p>Денисов Николай Александрович</p> <p style="text-align: right;"><i>N. Denisov</i></p>	<p>Заместитель руководителя научного центра проблем социального развития ОАО ВЦУЖ, к.э.н. 105043, Москва, 4-ая Парковая ул., 29 Тел.: 8 499 164 96 64 e-mail: info@vcug.ru</p> <p><i>Deputy Head of the Research Center for Social Development VCUG. Ph.D. in economics.</i></p>
<p>Зязин Василий Николаевич</p> <p style="text-align: right;"><i>V. Zyazin</i></p>	<p>Аспирант ВЦУЖ 129626, г. Москва, ул. Павла Корчагина, д.4, кв.129 Тел.: 8 916168 52 53 e-mail: zyazin@gmail.com</p> <p><i>Postgraduate VCUG</i></p>

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
И АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ**

<p>Иванова Татьяна Александровна <i>T.Ivanova</i></p>	<p>Первый заместитель начальника Главного управления социальной защиты населения Курганской области 640000, г.Курган, ул.Р.Зорге, 39 кб.45 Тел.: 8 800 555 0 222 e-mail: gusznpost@kurganobl.ru <i>First Deputy Chief of the Social Welfare Kurgan region</i></p>
<p>Катасонов Сергей Васильевич <i>S.Katsonov</i></p>	<p>Доцент кафедры управления персоналом Сургутского государственного университета, к.э.н. 628417, г. Сургут, Ленина, 13, кв. 116 Тел.: 89044712464 e-mail: kvs3101@front.ru <i>Associate Professor, Department of Personnel Management Surgut State University, Tyumen region, .Ph.D. in economics.</i></p>
<p>Кузнецовских Ольга Александровна <i>O.Kuznechevskiyh</i></p>	<p>Заместитель Губернатора Тюменской области, директор департамента социального развития Тюменской области 625004, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 45 119017, г. Москва, ул. Пятницкая, д. 47, строение 2 Тел.: 8 (495) 953-06-22, 953-07-82 e-mail: pr_tumen@mail.ru <i>Deputy Governor of the Tyumen region, director of the department of social development of the Tyumen region</i></p>
<p>Леута Елена Николаевна <i>E.Leuta</i></p>	<p>Аспирантка Кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов 109 387 г. Москва, ул. Люблинская, д. 61, кв.269 Тел.: 89057999369 e-mail: lianlian@mail.ru <i>PhD student, Department of Administrative and Financial Law Russian Peoples' Friendship University</i></p>
<p>Маликов Николай Серафимович <i>N. Malikov</i></p>	<p>Ведущий научный сотрудник ОАО ВЦУЖ, к.ф.н. 105043, Москва, 4-ая Парковая ул.,29 Тел.: (499)164-93-25 e-mail: info@vcug.ru <i>Senior Research Of VCUG, Candidate of philosophy</i></p>
<p>Мякинин Дмитрий Анатольевич <i>D.Myakinin</i></p>	<p>Начальник управления Департамента семейной и молодежной политики в Северном административном округе г. Москвы 119620, Москва, Солнцевский пр-т, д. 23, кв. 127 Тел.: 499 16439 12 e-mail: shin_neveya@mail.ru <i>The head of a family Department and youth policy in Northern administrative district of Moscow.</i></p>
<p>Малофеев Иван Вячеславович <i>I.Malofeev</i></p>	<p>Доцент кафедры теории и технологии социальной работы Института переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов системы социальной защиты населения г. Москвы 119991, ГСП-1, Ленинские горы, МГУ им.М.В.Ломоносова, д.1, стр. 52, 2-ой учебный корпус, к.846 Тел.: (495) 939-21-13 e-mail: ippkmsu@yandex.ru <i>Associate Professor of Social Theory and Technology of the Institute of retraining and skills of managers and specialists of the social welfare system in Moscow</i></p>
<p>Одинцова Елена Валерьевна <i>E.Odinczova</i></p>	<p>Научный сотрудник центра Проблем социального развития ОАО ВЦУЖ 105043, Москва, 4-ая Парковая ул., 29 Тел.: 499 164 96 64 e-mail: odin_ev@mail.ru <i>Researcher at the Center for Social Development VCUG</i></p>

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
И АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ**

Петросян Владимир Аршакович <i>V. Petrosyan</i>	Руководитель Департамента социальной защиты населения г. Москвы 107078, г. Москва, ул. Новая Басманная, д. 10, стр. 1 Тел.: (495) 623-10-20 e-mail: dszn01@mail.ru <i>Head of the Department of Social protection of the population of Moscow</i>
Порядина Елена Дмитриевна <i>E. Poryadina</i>	Старший научный сотрудник научного центра проблем регулирования социально-трудовых отношений, к.э.н. 105043, Москва, 4-ая Парковая ул., 29 Тел.: 499 164 96 64 e-mail: vcug-poryadina@mail.ru <i>Senior Researcher, Research Center of problems of regulation of social-labor relations VCUG, Ph.D. in economics.</i>
Сорокина Алла Валерьевна <i>A. Sorokina</i>	Аспирант экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова 141021 Московская обл., Мытищи, ул. Летная, 44, корп. 2, кв. 58 Тел.: 8-929-613-15-34 e-mail: sorokina_alla@mail.ru <i>Postgraduate Faculty of Economics of Lomonosov Moscow State University</i>
Титова Надежда Николаевна <i>N. Titova</i>	НОУ ВПО «Российский новый университет» Зам.директора института дистанционного обучения, к.э.н. Адрес: г. Сургут, Ленина, 13, кв. 116 Тел.: 89037868859 e-mail: ksv3101@front.ru <i>Russian New University. Deputy Director of the Institute of Distance Education, Ph.D. in economics.</i>
Ханжин Евгений Викторович <i>E. Hangin</i>	Заместитель министра- руководитель департамента социальной защиты населения Самарской области 443100, г. Самара, ул. Молодогвардейская, 234 Тел.: (846) 242-10-54 e-mail: depart@socio.samtel.ru <i>Deputy Minister-Head social protection of the Samara region</i>
Чеканов Евгений Владиславович <i>E. Chekanov</i>	Начальник управления Секретариата Парламентского собрания Союза Россия-Белоруссия 107045, г. Москва, Пушкирев переулок, д.22. Тел.: (495)- 621-21-70 sloboda-m@rambler.ru <i>Head of the Department of the Secretariat of the Parliamentary Assembly of the Union of Russia and Belarus, Ph.D. in economics.</i>
Чесалкина Елена Юрьевна <i>E. Chesalkina</i>	Научный сотрудник ОАО ВЦУЖ 105043 Москва, 4-ая Парковая ул., 29 Тел.: (499) 164-93-25 e-mail: info@vcug.ru <i>Scientist researcher of VCUG</i>

3/2011 (157)

**«LIVING STANDARD OF THE POPULATION
IN THE REGIONS OF RUSSIA»**

Theoretical and practical journal

PROSPECTS FOR SOCIAL POLICY: SOCIAL CONTRACT

THE ROLE OF SOCIAL CONTRACT IN THE DEVELOPMENT OF SOCIAL POLICY

V. Bobkov A. Gulugina N. Malikov E. Chesalkina	SOCIAL CONTRACT AS THE BASIS FOR MODERNIZING THE SYSTEM OF SOCIAL SUPPORT FOR WORKING-ABILITY POOR POPULATION	4
---	--	----------

The article examines the legal and practical activities of the authorities to ensure social protection of population, contributing to more than halve poverty in the country. It is argued that the concentration of poverty in families with children and able-bodied parents, especially in villages and small towns, presents a serious challenge to the present and future of the country. Shows gaps in the law on targeted social assistance to the poor. Approved by the necessity of making specific changes in legislation.

Keywords: social contract, the quality of poverty, social protection, social support, social security benefits, welfare payment, dependency for living

N. Antonova	ABOUT THE IMPLEMENTATION OF A SYSTEM OF SOCIAL CONTRACTS IN THE PROVISION OF TARGETED SOCIAL ASSISTANCE TO NEEDY CITIZENS	20
--------------------	--	-----------

The article examines the practice of providing targeted social assistance on the basis of the social contract. Principles of the essence and the content of this technology and its expected results. Underlines the necessity of an integrated approach to social adaptation of low-income families with children, paying special attention to activities for employment of unemployed able-bodied family members by addressing the territorial bodies of employment services, promoting self-employment, supporting self-employment, and the need for taking into account the experimental results in 2011, regulations of the Russian Federation of changes that set the order to provide state social assistance on the basis of social contract.

Keywords: social contract, technology, social contract, social adaptation, poor people, social assistance.

V. Antropov	ECONOMIC MECHANISMS OF SOCIAL ADAPTATION OF PEOPLE IN NEED OF WORKING AGE IN FOREIGN COUNTRIES	25
--------------------	---	-----------

The publication shows the results of studies on economic mechanisms problems of social adaptation of people in need of working age in foreign countries. A key principle in all of the minimum social security systems of foreign countries is to create the necessary preconditions to its recipient can rely on their own.

Keywords: social support, material support, social security, minimum income, unemployed, poor, and refugees.

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
И АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ**

O.Kuznechevskiyh	TARGETED SOCIAL ASSISTANCE TO ENTER THE SELF-SUFFICIENCY BASED ON SOCIAL CONTRACT: EXPERIENCE OF TYUMEN REGION	34
<p>The article describes the experience of implementing a system of social contracts in the Tyumen region. Successful implementation of targeted social assistance for poor families door to self-promoted, primarily, the activity of social security authorities and local authorities.</p> <p>Keywords: access to self-sufficiency, social contract, social assistance, coordination, difficult situation.</p>		
E.Hangin	IMPLEMENTATION TECHNOLOGY OF THE SOCIAL CONTRACT WITH LOW-INCOM CITIZENES IN THE SAMARA REGION	37
<p>The article presents the practice of introducing technology in social protection of the social contract, it is shown the specificity and efficiency, specific examples of social assistance on the basis of the social contract to various categories of the poor, argues that this technology can be a very effective form of social support for poor people, especially Most of the poor, especially in rural areas.</p> <p>Keywords: technology of the social contract, poor people, access to self-sufficiency, social service centers, personal potential, social adaptation, and Conditions of the social contract, social and psychological support, motivation level.</p>		
Ivanova T. Antropov V.	ECONOMIC INCENTIVES FOR POOR FAMILIES THROUGH THE PROVISION OF TARGETED SOCIAL ASSISTANCE: THE EXPERIENCE OF THE KURGAN REGION	42
<p>Article is based on the program "self-sufficiency", incorporating innovative technologies to provide targeted social assistance to needy families.</p> <p>Keywords: social adaptaptsiya, social protection, innovative technology, targeted social assistance, low-income family.</p>		
SOCIAL PROTECTION IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION		
N.Denisov E.Poryadina E.Odinczova	IMPROVING INVENTORY AND CONDITIONS OF THE POPULATION OF SERVICES SOCIAL SERVICES	47
<p>Questions of methodology for assessing the quality of life of the neediest population groups receive from government agencies free social services are article discussed. The questions of ordering the list of conditions and their delivery. The proposed methodology for monitoring the quality of life for this population and to provide social services and a questionnaire to conduct it will be useful to social security agencies in their practical work.</p> <p>Keywords: quality of life, social services, social services</p>		

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
И АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ**

V. Petrosyan	CURRENT INDICATORS OF MATERIAL WELL-BEING FOR PENSIONERS MOSCOW	57
<p>The article is devoted to the financial position of pensioners living in Moscow. The article shows the structure of social benefits, the trend of volumes devoted to pensions and allowances and social assistance. Also considered are: trends in the number of pensioners of the city by type of pension received, especially the ratio of pensions and salaries in Moscow, the modern tools of social policy to improve the financial security of retirees.</p> <p>Keywords: urban social standard, poor people, material security, pensions, living wage, social benefits, social protection.</p>		
I. Malofeev	DEVELOPMENT OF SOCIAL SERVICES AS A FACTOR IMPROVED QUALITY OF LIFE	61
<p>The article is covered to the development of social services as a factor for improving quality of life during the transition to a postindustrial society, with characteristic increase in the role of services. The article includes detailed monitoring of the quality of life in Moscow, studying satisfaction with quantity, quality, diversity of services and information provision of social services. Based on monitoring in article proposes recommendations for the modernization of social services and forecast the results of modernization.</p> <p>Keywords: social services, social sphere, improving the quality of life, post-industrial society, monitoring the quality of life, social relations.</p>		
E. Chekanov	GUARANTEES ON WAGES - A KEY ELEMENT OF SOCIAL PROTECTION OF EMPLOYEES	71
<p>Considered guarantees of wages in the system of minimum social standards and guarantees enshrined in the Russian legislation. The dynamics of minimum social guarantees in relation to the subsistence level for 2005-2010. Proposed a scheme of multilevel responsibility for preventing the "freezing" of wages, as a mechanism for protecting its purchasing power.</p> <p>Keywords: employee, wages, social security, social security, subsistence, reproduction of the labor force.</p>		
D. Myakinin	IMPROVE SOCIAL PROTECTION OF YOUTH IN THE LABOR MARKET: PERFECTING INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR EMPLOYMENT	76
<p>Considered an institutional approach to youth employment, youth employment institute defines as polysyllabic and multifunctional concept, which requires special research. A generalized set of institutional conditions of employment: the system, upgrade, structural. The necessity of the formation of the basic institutions of employment: the institute of social guarantees labor institute of social protection and support of young workers, the institution of social assistance to unemployed youth, etc. Outlines the key ways of improving the institutional framework of youth employment in the modern world.</p> <p>Keywords: employment, labor market, youth, social institutions, the institutional field.</p>		

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
И АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ**

V. Bogatirev	ABOUT LIFE SUPPORT SYSTEM OF THE POPULATION: CORRELATION HUMAN LIFE GOALS AND QUALITY CONTROL	84
<p>Based on a study of problems of quality and standards of living, taking into account the specifics of the modern development of the country consider the expediency of life-support system of the population as a primary means of ensuring social and economic needs. Based on the methodology of a systematic approach made more specific functional connection between the meaning of human life, his life goals, quality and standard of living, quality of life support systems of the population, the national idea of the country and the quality of state and municipal government.</p> <p>Keywords: quality, level, and the meaning of life, the life support system of the population, a systematic approach, the national idea; governance, "social" state plan.</p>		
PUBLICATIONS COMPETITORS FOR ACADEMIC DEGREES		
E. Beglova	PAYMENT OF LABOUR AND PRODUCTION IN MODERN RUSSIA IN THE CONTEXT OF THE PROBLEMS OF SOCIAL POLICY DEVELOPMENT	90
<p>The article deals with payment as an economic category which to a considerable extent determines the people's living standards and social balance of the society as well as rates and scales of the social economic development of the country. Contradiction between received payment and consumption production and as a result the increase of economic poverty of the population and differentiation of consumers' expenses is studied in the article.</p> <p>Keywords: payment, resource price, living wage, consumption, poverty, consumption expenses.</p>		
S.Katasonov N.Titova	PLACE AND ROLE OF TRADE UNIONS IN REGIONAL SOCIO-ECONOMIC SYSTEMS RUSSIA	98
<p>The article discusses the social significance of the innovation processes in regional education systems, as well as the place and role of trade unions in modern conditions of innovation development in Russia.</p> <p>Keywords: social protection, trade unions, innovative processes.</p>		
V. Zyazin	ASSESSMENT OF ONGOING ADDITIONAL COSTS OF THE ENTERPRISE ARISING FROM THE EMPLOYMENT OF DISABLED PERSONS	109
<p>The article studies the Russian legislative environment related to hiring disabled persons from the employer's point of view. The current extra-costs for the employers are estimated and compared with benefits from it. The importance of motivation of the employers is highlighted as vital for defying the severe unemployment among the disabled persons in Russia.</p> <p>Keywords: employment disabilities, the employer, the employee with a disability, unemployment, factor in reducing unemployment.</p>		

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
И АННОТИРОВАННОЕ СОДЕРЖАНИЕ ВЫПУСКА НА АНГЛИЙСКОМ ЯЗЫКЕ**

A. Sorokina	GOVERNMENT SOCIAL EXPENDITURES AND LIVING STANDARDS GROWTH	115
<p>The article concerns the results of modern researches which shows the influence of people's education and health on living standards. The author has made an attempt to estimate a relation between living standards growth rate in Russian regions and their budget expenditures' structure (particularly, the share of health and education expenditures in regional budgets).</p> <p>Keywords: living standards, low costs, expenses on education and health</p>		
E. Leuta	MECHANISMS OF REGULATION OF SOCIAL RELATIONS AND SOCIAL POLICY DEVELOPMENT IN CHINA	120
<p>The slogan of establishing China as a socialist state of law for the first time in Chinese history has received constitutional recognition. Important role in ensuring the rule of law in China is an administrative legal control. Legitimacy is an objective condition for effective governance. It covers various kinds of management activities.</p> <p>Keywords: administrative legal control, socialism, the rule of law, the principle of legality, the normative act.</p>		