

На правах рукописи

В.Т.И.

ТИХОМИРОВА ВАЛЕНТИНА ВАЛЕНТИНОВНА

**АДРЕСНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ
И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)**

Ученая степень кандидата наук по специальности «Управление народным хозяйством»

Санкт-Петербург – 2011

Диссертационная работа выполнена в Учреждении Российской академии наук Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН

Научный руководитель: кандидат экономических наук, с.н.с.
Гаджиев Юсиф Алимович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Титов Виктор Анатольевич

доктор экономических наук
Малинин Александр Маркович

Ведущая организация: Федеральное государственное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Северо-Западная академия
государственной службы»

Защита диссертации состоится «25» апреля 2011 г. в 1400 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.237.05 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов» по адресу: 191023, г. Санкт-Петербург, набережная канала Грибоедова, д.34 ауд. 417.

С содержанием диссертации можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов».

Автореферат размещен «24» апреля 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор экономических наук



В.Ю. Забродин

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. На современном этапе социальное развитие страны и отдельных ее регионов во многом определяется эффективностью функционирования системы социальной защиты населения. Старение населения, появление новых социально незащищенных групп, рост числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, слабая защищенность молодых семей, резкий рост тарифов и цен на жилищно-коммунальные услуги, снижение ставок социальных налогов, изменение структуры потребностей, недофинансирование социальных программ, особенно в условиях финансово-экономического кризиса, препятствуют успешной деятельности системы социальной защиты населения.

Особенно остро эти проблемы стоят в регионах Севера, что связано с высокой стоимостью жизнеобеспечения населения, слабой разработанностью законодательной и нормативно-правовой базы и просчетами в рыночных преобразованиях.

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

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

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

В силу неодинаковости социально-экономических, демографических, природно-климатических и финансовых условий регионы России апробируют разнообразные подходы к организации систем адресной социальной помощи. Она заняла важное место в структуре социального управления в целом и местного самоуправления в частности. Однако адресность со-

циальной помощи приводит к росту иждивенческих настроений. Предоставление адресной помощи исключительно на основании дохода ниже величины прожиточного минимума послужило тому, что ее получателями стали не только нетрудоспособные, но и вполне трудоспособные граждане. Следовательно, проводимая политика оказания адресной социальной помощи слабо защищённым категориям граждан требует существенной корректировки.

Создание возможностей для самообеспечения трудоспособных малообеспеченных граждан и системы выплат для социально уязвимых слоев – актуальная потребность развития общества в условиях экономического кризиса и ограниченности финансовых ресурсов. Это диктует необходимость перехода адресной социальной помощи от пассивных к активным моделям ее организации – требуется не только материальная поддержка в трудной жизненной ситуации малоимущих слоев населения, но и вовлечение трудоспособных граждан в сферу трудовой деятельности.

Таким образом, актуальность выбранной темы исследования обусловлена возросшим значением социальной защиты малоимущих слоев населения для снижения уровня бедности и реализации трудового потенциала получателей помощи, что вызывает повышенный интерес к исследованию проблем адресной социальной помощи населения.

Степень разработанности темы. Проблемы социальной защиты населения достаточно глубоко и всесторонне изучены и освещены в социальной и экономической науках.

Теоретические и методологические основы социальной защиты населения в зарубежной социально-экономической и социологической науке заложены в широко известных работах Т. Веблена, Ф. Гиддингса, Э. Долана, Д. Кейнса, И. Кристола, Т. Лоуви, А. Мюллер-Армака, А. Маршалла, Т. Мальтуса, К. Маркса, В. Ойкена, У. Петти, В. Парето, А. Пигу, Ж. Прудона, Д. Рикардо, А. Смитта, С. Сисмонди и Л. Эрхарда.

Природа и направления развития системы социальной защиты населения в отечественной литературе рассматриваются в работах В.И. Аكوпова, В.В. Антропова, Л.И. Быковской, Ю.А. Гаджиева, С.В. Кадомцевой, Ю.А. Косерева, А.А. Крылова, Н.В. Кузьюткина, Л.Г. Манцурова, Е.А. Морозовой, Т.Т. Петровой, П.Д. Повленок, Л.И. Пронина, Б. Ракитского, Л.С. Ржаницыной, Н.М. Римашевской, В. Роик, О.В. Ромашова, В.А. Сидоровой, А.С. Сорвина, Е.Г. Студенова, В.В. Фаузера, М.В. Фирсова, В.П. Юдина, С.А. Юшкова, Л.П. Якушева, С.С. Ярошенко и др.

Однако, несмотря на большое число работ, посвященных изучению различных аспектов социальной защиты населения, весьма слабо представлена литература, исследующая социальную защиту малоимущих слоев на-

селения, и совсем редко встречаются работы по адресной социальной помощи.

Целью диссертационной работы является разработка теоретико-методических подходов и практических рекомендаций по совершенствованию адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения региона.

Достижение цели предполагает решение следующих задач:

- рассмотреть теоретико-методологические подходы к исследованию социальной защиты населения;
- раскрыть содержание понятий «социальная защита населения», «адресная социальная помощь» и определить их принципы, формы и виды;
- выявить особенности предоставления ежемесячных пособий на детей в Республике Коми;
- проанализировать состояние социальной помощи по оплате жилищно-коммунальных услуг;
- произвести оценку социального самочувствия и ценностных ориентаций молодых семей региона;
- исследовать возможности расширения социального контракта в системе адресной социальной помощи в Республике Коми;
- определить значение режима «одного окна» в управлении адресной социальной помощью населения региона.

Объектом исследования является система социальной защиты, в частности, подсистема адресной социальной помощи малоимущих слоев населения Республики Коми.

Предмет исследования – социально-экономические и трудовые отношения в системе социальной защиты, связанные с совершенствованием и реализацией адресной социальной помощи малоимущим слоям населения.

Теоретической и методологической основой работы послужили теоретические и практические положения видных отечественных и зарубежных экономистов, социологов, географов, философов и других ученых и специалистов, занимающихся исследованиями в области социальной сферы и социальной защиты населения, а также законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Республики Коми.

Для решения поставленных задач применялись общенаучные методы системного подхода, анализа и синтеза, логического, исторического и сравнительного анализа, а также методы социологического исследования.

Информационной базой исследования послужили материалы Федеральной службы государственной статистики России, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Коми, Агентства Республики Коми по социальному развитию, Министерства образования и высшей школы Республики Коми. В диссертации также

использованы материалы социологических исследований «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» (2009), «От пособия к зарплате» (2010), проведенных автором. Выборочная совокупность составила 1496 респондентов.

Научная новизна диссертационной работы заключается в приоритетной постановке и решении задач всестороннего анализа и выявления слабых мест в системе социальной защиты населения и разработке мер по ее совершенствованию для снижения уровня бедности и социального иждивенчества трудоспособных малоимущих граждан.

Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем, заключаются в следующем:

– уточнено содержание понятия «социальная защита населения», которое рассматривается как комплекс мер, включающих в себя: стимулирование стабильной, оплачиваемой трудовой деятельности; компенсацию части доходов, осуществляемую государством, работодателем и общественными организациями в случае возникновения основных социальных рисков с помощью механизмов социального страхования; предоставление социальной помощи, социальной поддержки и социального обслуживания уязвимым группам населения, не являющимся участниками системы социального страхования; доступ граждан к основным правам и услугам, таким, как образование, медицинская помощь и т.д. Предложено рассматривать социальную защиту населения как систему с двух позиций: со стороны субъектов и объектов, форм и видов защиты;

– уточнено содержание понятия «адресная социальная помощь». Она трактуется как социальное пособие в денежном выражении, натуральная помощь и помощь в виде услуг, предоставляемые малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, по независящим от них причинам оказавшимся в трудной жизненной ситуации и имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума;

– выявлено, что в Республике Коми, несмотря на применение наиболее прогрессивной схемы назначения и предоставления пособий на детей («градации по возрасту») и увеличение размера детских пособий, они не оказывают заметного влияния на бюджет малоимущей семьи, особенно в сельской местности, и не способствуют снижению бедности и повышению уровня жизни малообеспеченных слоев населения региона;

– доказано, что в республике заметно возросла значимость субсидий по оплате жилого помещения и коммунальных услуг – увеличился их объем, что свидетельствует об усилении адресной социальной помощи, однако он все еще уступает объему льгот, а значит, доминирующую роль сохраняет категориальная система помощи;

– обоснована необходимость распространения социального контракта в системе адресной социальной помощи, поскольку он увеличивает доходы, снижает уровень бедности, способствует занятости, преодолению социального иждивенчества и самообеспечению, а также приводит к активному вовлечению трудоспособных малоимущих граждан в сферу трудовой деятельности;

– определено, что внедрение режима «одного окна» в управлении системой социальной защиты населения является методологической основой выявления потенциальных участников адресных социальных программ, основанных на социальном контракте, и выделения семей с неработающими в трудоспособном возрасте.

Теоретическая значимость полученных автором результатов заключается в уточнении понятий «социальная защита» населения с выделением ее форм и видов, объектов и субъектов и «адресная социальная помощь» с определением ее принципов и роли в системе социальной защиты населения: снижение уровня бедности, уменьшение иждивенческих настроений и безработицы, содействие реинтеграции населения в трудовую сферу.

Практическая значимость исследования состоит в том, что основные теоретические положения использованы при разработке и реализации проектов и программ: «Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи» (2009); «От пособия к зарплате» (2010); «Концепция развития социального обслуживания семьи и детей в Республике Коми», а также Закона Республики Коми «О молодежной политике в Республике Коми».

Полученные выводы и рекомендации могут быть использованы Агентством Республики Коми по социальному развитию, Министерством экономического развития Республики Коми и Министерством образования и высшей школы Республики Коми при реализации и корректировке Стратегии экономического и социального развития региона на период до 2020 г.

Теоретические и методические положения диссертационной работы нашли применение при чтении автором учебного курса «Опыт организационно-административной работы в системе социальных служб, учреждений и организаций» и «Социальное неравенство и бедность» в Сыктывкарском государственном университете.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационной работы использовались в плановых научных исследованиях ИСЭиЭПС Коми НЦ УрО РАН по темам: «Механизмы регулирования социального развития северного региона» (№ГР 01.200.200367); «Тенденции и особенности макроэкономической динамики районов Севера» (№ГР 01.200.408643); «Социально-трудовые проблемы северных территорий: состояние, тенденции, механизм управления» (№ГР 01.200.702819) и монографиях: «Пробле-

мы роста благосостояния населения северного региона» (2005) и «Макроэкономическая динамика северных регионов России» (2009).

Основные положения диссертационной работы были доложены автором на международных, всероссийских и межрегиональных научных конференциях: IV и V Международных научно-практических конференциях «Темпы и пропорции социально-экономических процессов в регионах Севера» (Апатиты, 2007, 2010); Международной научно-практической конференции «Долгосрочная стратегия развития российского Дальнего Востока» (Хабаровск, 2007); Всероссийской конференции с международным участием «Северные территории России: проблемы и перспективы развития» (Архангельск, 2008); II Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Технологии управления социально-экономическим развитием региона» (Уфа, 2009); Всероссийской научно-практической конференции «Социальное положение детей, подростков и молодежи в современном обществе» (Уфа, 2010); IV, V, VI, VII, VIII и IX Всероссийских научно-теоретических конференциях «Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере» (Сыктывкар, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

Основные результаты и выводы диссертационного исследования опубликованы в 44 научных работах и статьях общим объемом 18,2 печ. л., в том числе две статьи опубликованы в журналах, рекомендуемых ВАК Минобрнауки РФ для публикации основных результатов научных исследований.

Структура и содержание работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Библиография содержит 202 источника. Общий объем диссертации – 165 страниц.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационной работы, характеризуется степень изученности проблемы, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, его теоретические и методологические основы, показана научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе «Теоретико-методологические основы социальной защиты населения» на основе анализа зарубежных и отечественных экономических теорий и практического опыта прослежена эволюция взглядов, подходов к формированию социальной защиты, раскрывается содержание системы социальной защиты населения, определяются ее формы и виды, объекты и субъекты, а также значение адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения.

Во второй главе «Современное состояние и проблемы адресной социальной помощи населению в Республике Коми» проведен анализ предло-

ставления ежемесячных пособий на детей, субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в Республике Коми. Выявляются особенности и тенденции формирования этих видов адресной социальной помощи и проблемы их реализации. На основе социологического исследования определяется социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи.

В третьей главе «Основные направления совершенствования адресной социальной помощи населению в Республике Коми» исследуется опыт внедрения режима «одного окна» в управлении адресной социальной помощью и определяются проблемы его реализации и распространения. На основе социологического обследования реализации в республике проекта «От пособия к зарплате» выявляются слабые места в системе социальных контрактов и предлагаются меры по их устранению.

В заключении сформулированы основные теоретические и практические выводы и рекомендации.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнено содержание понятия «социальная защита» населения. Предложено рассматривать социальную защиту населения как систему с двух позиций: со стороны субъектов и объектов; форм и видов защиты.

В настоящее время существует множество трактовок и дефиниций «социальной защиты населения», существенно различающихся между собой.

В большинстве случаев исследователи при определении социальной защиты отталкиваются от терминов: *меры, программы, действия, мероприятия*. В одних работах социальная защита рассматривается как *система мер, средств, действий*, призванных помочь определенным слоям, группам, общностям и отдельным людям, в других она представляется как *комплекс программ*, осуществляемых с целью удовлетворения основных потребностей и реализации основных прав граждан, гарантированных Конституцией, в ряде работ ее понимают как *систему мероприятий*, осуществляемых обществом и его различными структурами по обеспечению гарантированных минимально достаточных условий жизни.

Достаточно широкая группа авторов описывают социальную защиту через *социальные, экономические, правовые и прочие гарантии*, обеспечивающие гражданам соблюдение и реализацию прав и свобод человека, уровень и качество жизни.

Существуют мнения, что социальная защита – это, прежде всего, *политика* или одна из ее составляющих.

Некоторые исследователи определяют социальную защиту как систему *общественных, социальных и экономических отношений* по обеспечению нормальной жизнедеятельности всех слоев и групп населения.

Реже встречаются иные термины социальной защиты: законодательно закрепленные обязательства; форма распределения и перераспределения готовой продукции и услуг; механизм взаимодействия личности и социума; условие обеспечения правового статуса личности в государстве.

Международная организация труда (МОТ) определяет социальную защиту как набор общественных мер защиты от экономических и социальных бедствий, которые обусловлены прекращением или существенным снижением заработка в результате болезни, родов, производственных несчастных случаев, безработицы, инвалидности, старости и смерти; обеспечение медицинской помощью; обеспечение субсидиями семей с детьми.

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

Анализ рассмотренных выше определений социальной защиты населения показал, что нет какой-либо единой трактовки данного понятия. Вместе с тем обнаруживается определенное сходство в содержании понятий социальной защиты. Почти во всех определениях фиксируются цель, задачи, функции, субъекты и объекты защиты, а различия в основном касаются широты охвата этих признаков.

Среди приведенных выше определений социальной защиты населения наиболее всеобъемлющей и приемлемой для практики являются определения МОТ и ООН, так как они рассматривают социальную защиту как в широком, так и в узком смыслах. В широком смысле она отражает направления функционирования конституционных прав и свобод, проводимых социальной политикой государства. В узком смысле она обеспечивает малоимущим гражданам размеры минимальных социальных гарантий (стандартов) в рамках прожиточного минимума по принципу адресности. Здесь подход к социальной защите строится на основе государственного контроля за уровнем жизни граждан, где каждый член общества имеет право материального обеспечения на уровне не ниже установленного государством стандарта. Первый подход определяет политику государства, второй обеспечивает адресную защиту (минимальные социальные гарантии) малоимущим слоям населения. Поэтому в данном исследовании использованы положения и правила, заложенные в их трактовках.

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

Социальная защита населения в реальности функционирует как система с соответствующими компонентами и элементами, находящимися во взаимосвязи и взаимодействии между собой.

С теоретических и практических позиций предлагается рассматривать социальную защиту населения как систему с двух позиций: со стороны субъектов и объектов; форм и видов защиты.

По субъектам она включает шесть компонентов (блоков): государственные и муниципальные органы, предприятия и учреждения, благотворительные организации и фонды, профсоюзные органы, семьи, индивиды. По объекту – трудоспособное население, нетрудоспособное население, семья (домохозяйство), дети и молодежь (рис. 1).

На основе Системы национальных счетов выделены основные формы и виды социальной защиты населения: государственные социальные гарантии, социальные пособия (социальное страхование, социальная помощь), социальное обслуживание, а к ее видам относятся минимальные потребительские бюджеты, социальное обеспечение, социальная поддержка (льготы), денежные компенсации, социальные услуги.

2. Уточнено содержание понятия «адресная социальная помощь». Определены ее принципы и виды.

В настоящее время в практике социальной защиты населения используются два подхода к организации социальной помощи – категориальный и адресный. Зарождение адресной формы связывается с переходом страны к рыночным отношениям, обострением социальной напряженности и резким расслоением в обществе. Значение адресной социальной помощи в системе социальной защиты населения может быть выяснено посредством раскрытия содержания данного понятия.

В настоящее время существует множество определений «адресной социальной помощи», мало различающихся между собой. В основном они представлены в законодательных и нормативно-правовых документах федерального и регионального уровня, в которых речь идет о государственной адресной социальной помощи. По содержанию все они придерживаются

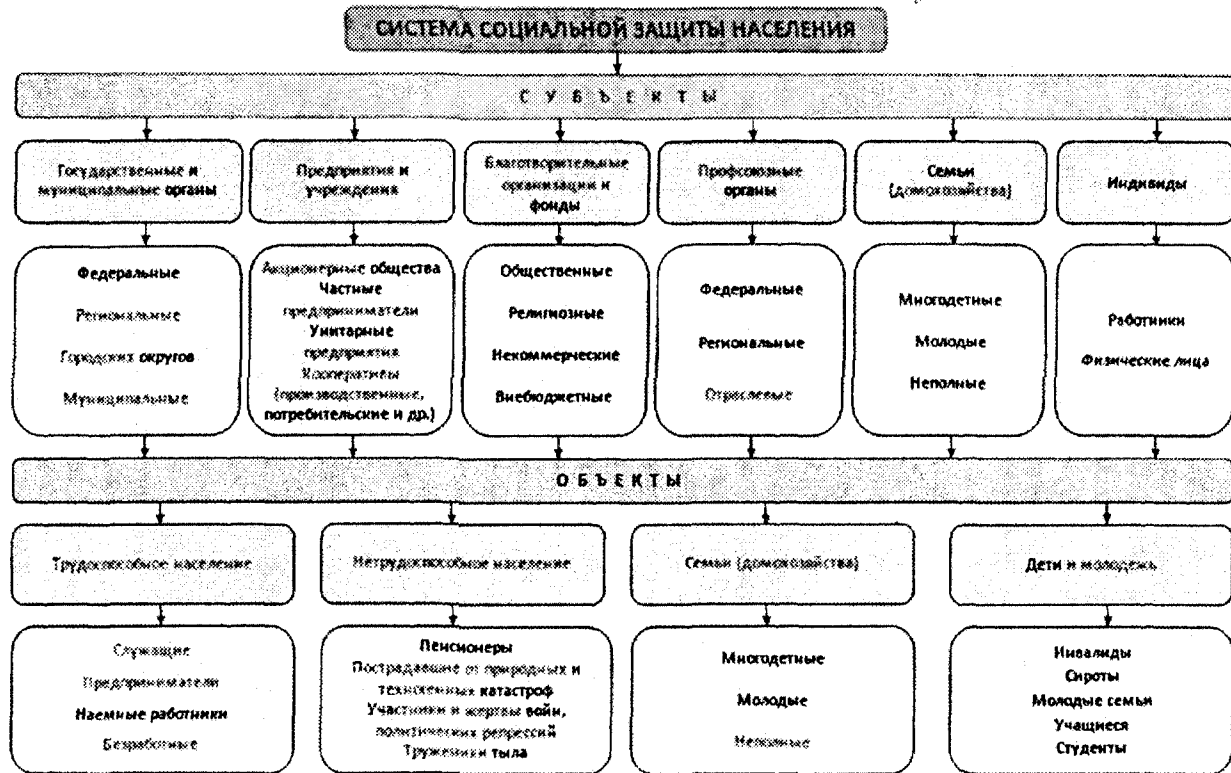


Рис. 1. Основные компоненты и элементы системы социальной защиты населения.

базового определения, данного в федеральном законе «О государственной социальной помощи».

Почти все определения адресной социальной помощи сходятся в адресате помощи (малоимущие семьи, малоимущие одиноко проживающие граждане), в условиях ее предоставления (наступление трудной жизненной ситуации), критериях предоставления (доход ниже величины прожиточного минимума) и видах помощи (денежная, натуральная, помощь в виде услуг). Некоторые включают в нее систему мер, социальные нормативы и государственные гарантии.

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

Система адресной социальной помощи основывается на следующих принципах: предоставление социальной помощи исключительно с учетом уровня доходов домохозяйств и имущественного состояния; определение размера выплат социальной помощи на основе стоимости утвержденной корзины прожиточного минимума с учетом семейной нагрузки, рассчитанной в ценах, действующих в регионе; приоритетность мер по созданию условий для самообеспечения семьи, индивидуальных схем защиты и активного вовлечения трудоспособных малоимущих граждан в сферу трудовой деятельности. Она охватывает три вида адресных пособий социальной защиты: *ежемесячное пособие на детей, пособие по нуждаемости и жилищные субсидии*, которые назначаются при условии проверки доходов домохозяйств (рис. 2).

Таким образом, развитие системы адресной социальной помощи населения позволит:

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

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

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

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

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

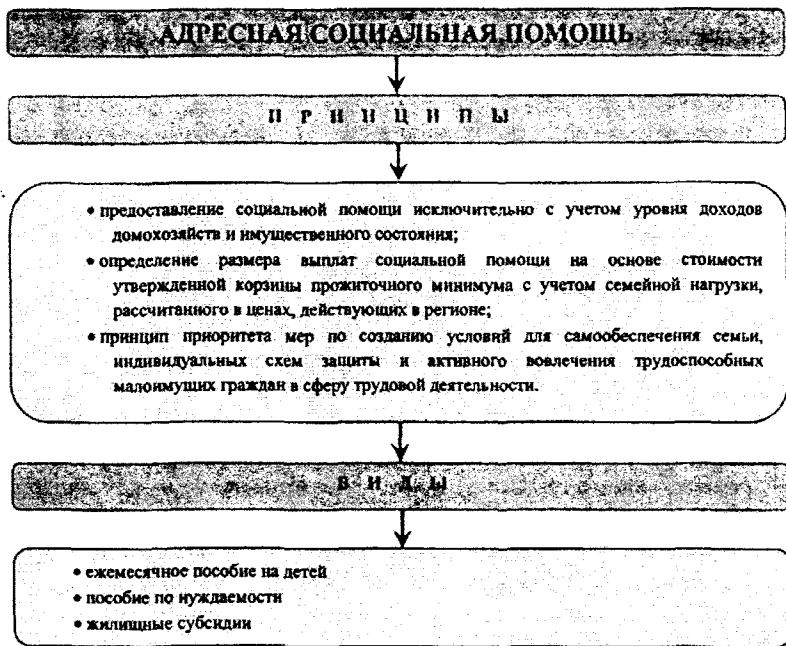


Рис. 2. Система адресной социальной помощи населению.

3. Выявлено, что в Республике Коми, несмотря на применение наиболее прогрессивной схемы назначения и предоставления пособий на детей («градации по возрасту») и увеличение размера детских пособий, они не оказывают заметного влияния на бюджет малоимущей семьи, особенно в сельской местности, и не способствуют снижению бедности и повышению уровня жизни малообеспеченных слоев населения региона.

Из всех видов семейных и материнских пособий только ежемесячное пособие на детей является адресным. Оно назначается при условии проверки доходов домохозяйств и направлено на сокращение бедности и повышение уровня и качества жизни малоимущих семей.

Ежемесячное пособие на детей – это регулярные денежные выплаты алиментарного характера, предоставляемые из республиканского бюджета

с целью оказания материальной помощи семье в содержании и воспитании малолетних детей.

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

В регионе применена новая прогрессивная схема назначения и предоставления пособий на детей («градации по возрасту»), которая призвана усилить адресность социальной помощи в условиях глубокого уровня бедности и ограниченных финансовых ресурсов в республике.

За последние годы в республике отмечена позитивная тенденция – сокращается численность получающих пособия детей и заметно растет среднемесячный размер пособия на ребенка. Так, за 2005–2009 гг. численность детей, получающих пособия, сократилась с 52,1 до 31 тыс. чел., их удельный вес в общей численности детей снизился с 39,7 до 16,2 %. Среднемесячный размер пособия за это же время заметно возрос с 300 до 460 руб. *В значительной мере это связано с ужесточением условий проверки нуждаемости семей и значительным повышением доходов семей, особенно в городских округах.*

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

Сравнительная оценка муниципалитетов по доле детей, на которых выплачивается ежемесячное пособие, от общего числа детей, позволила выделить пять групп территорий по уровню социальной защищенности детей в возрасте до 16 лет – высокообеспеченные, обеспеченные, малообеспеченные, бедные и нищие (см. табл.).

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

Во вторую группу, обеспеченную, вошли города Печора, Воркута, Инта и Усть-Вымский район. В них от 10 до 20 % детей нуждаются в предоставлении ежемесячных пособий. В основном, это обусловлено относительно высоким уровнем доходов семей в моногородах Воркуте и Инте в связи с

оказанием специальной помощи федерального бюджета для переселения шахтерских семей в южные регионы страны из-за закрытия угольных шахт.

**Группировка муниципалитетов по уровню
социальной защищенности детей, получающих
ежемесячные пособия в Республике Коми в 2009 г., %**

№	Характеристика	Уровень	Регионы
1	Высокообеспеченные	Менее 10,1	Сыктывкар, Ухта, Сосногорск, Усинск, Вуктыл
2	Обеспеченные	От 10,1 до 20,0	Печора, Воркута, Инта, Усть-Вымский
3	Малообеспеченные	От 20,1 до 30,0	Удорский, Княжпогостский
4	Бедные	От 30,1 до 40,0	Троицко-Печорский, Сысольский, Сыктывдинский, Койгородский, Ижемский
5	Нищие	Более 40,0	Прилузский, Усть-Цилемский, Усть-Куломский, Корткеросский

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

В четвертую группу, бедную, с количеством детей, нуждающихся в пособиях, от 30 до 40% входят Троицко-Печорский, Сысольский, Сыктывдинский, Койгородский и Ижемский районы. Их характеризует очень низкий уровень доходов, обусловленный нахождением здесь низкорентабельных сельскохозяйственных и лесозаготовительных предприятий.

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

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

Таким образом, анализ показал, что несмотря на увеличение размера детских пособий и применение новой прогрессивной схемы назначения и предо-

ставления («градации по возрасту»), их доля в расходах на выплату пособий и социальную помощь составляет лишь 7 %. Размер данного пособия составляет всего 4 % от прожиточного минимума ребенка, что не может решить проблему бедности семей с детьми, особенно в сельских районах республики.

4. Доказано, что в республике заметно возросла значимость субсидий по оплате жилого помещения и коммунальных услуг – увеличился их объем, что свидетельствует об усилении адресной социальной помощи, однако он все еще уступает объему льгот, а значит, доминирующую роль сохраняет категориальная система помощи.

Проведенные исследования выявили, что в республике в 2005–2009 гг. имели место позитивные тенденции в предоставлении гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг – общая сумма субсидий из бюджетов всех уровней увеличилась в 1,9 раза, средний размер субсидий на семью – в 1,5 раза. В основном это связано с заметным увеличением региональных стандартов нормативной площади жилого помещения и стоимости жилищно-коммунальных услуг вследствие повышения тарифов и цен на ЖКУ. Негативным моментом является рост численности семей получателей субсидий (в 1,3 раза), что объясняется, в основном, снижением доходов семей из-за финансово-экономического кризиса.

Анализ удельного веса семей, пользующихся субсидиями на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в общем числе семей в регионе показал существенные межмуниципальные различия. В 2009 г. различия между наибольшим показателем в Удорском районе (46%) и наименьшим в Ижемском районе (5%) составили 9,2 раза. В значительной мере это обусловлено низким уровнем доходов семей и повышенными расходами на жилищно-коммунальные услуги в связи с относительно высокой степенью благоустройства жилищного фонда в Удорском районе. Напротив, в Ижемском районе жилищный фонд представлен, в основном, неблагоустроенным частным домовладением.

Намного слабее территориальные различия среднемесячных размеров жилищных субсидий на семью. Самый высокий размер жилищных субсидий в 2009 г. был в Воркуте, где он составил 2279 руб., а самый низкий – в Усть-Цилемском районе (722 руб.), т.е. разброс достиг 3,2 раза. Прежде всего, это связано с недостаточным уровнем среднедушевых доходов семьи, высоким территориальным стандартом стоимости жилищно-коммунальных услуг, большим удельным весом одиноко проживающих граждан в Воркуте. Напротив, Усть-Цилемский район отличается, в основном, низким территориальным стандартом стоимости жилищно-коммунальных услуг в силу преобладания неблагоустроенного жилищного фонда.

В республике отмечены негативные тенденции в соотношениях между получателями субсидий жилищно-коммунальных услуг в городской и сель-

ской местности. Так, за 2007–2009 гг. доля семей получателей субсидии в сельской местности возросла с 30,5 до 36 % от общей численности семей получателей. В то же время увеличился удельный вес общего объема субсидий в сельских районах с 31,5 до 33,4 % от всей суммы субсидий в республике. Рост этих показателей обусловлен финансово-экономическим кризисом в стране, который сократил и без того недостаточные доходы сельских жителей. В основном, малая доля субсидий жилищно-коммунальных услуг в сельской местности связана с очень низкой долей численности семей относительно городской и далеко не полным набором предоставляемых коммунальных услуг. Кроме того, многим сельским домохозяйствам не предоставляется субсидия на твердое топливо из-за плохо проработанной системы обеспечения, перекладывающей высокую стоимость доставки топлива на получателей субсидий.

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

Положительной стороной является некоторое увеличение удельного веса субсидий и снижение доли льгот в суммарном объеме социальной помощи на оплату жилья и коммунальных услуг, что свидетельствует о постепенном усилении адресной социальной помощи в регионе, хотя удельный вес последних все еще остается большим (рис. 3).

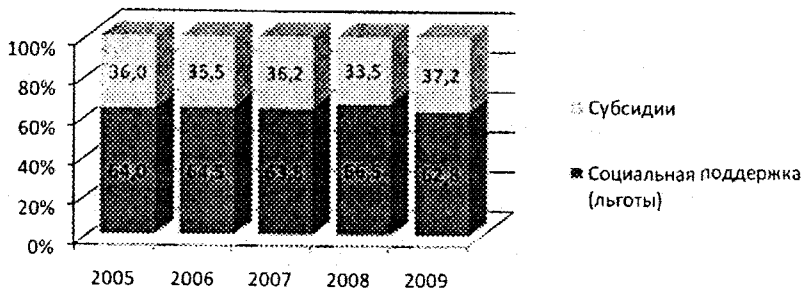


Рис. 3. Структура социальной помощи населению по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Республике Коми в 2005–2009 гг.

Таким образом, несмотря на заметное увеличение объема предоставляемых гражданам субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, свидетельствующее об усилении адресной социальной помощи, все еще существенным остается объем льгот, т.е. категориальная система помощи, не учитывающая уровень среднедушевых доходов домохозяйств.

5. Обоснована необходимость распространения социального контракта в системе адресной социальной помощи, поскольку он увеличивает доходы, снижает уровень бедности, способствует занятости, преодолению социального иждивенчества и самообеспечению, а также приводит к активному вовлечению трудоспособных малоимущих граждан в сферу трудовой деятельности.

В последние годы в системе социальной защиты отдельных регионов получила развитие новая модель (или новая технология) социальной работы с малоимущими семьями и малоимущими одиноко проживающими гражданами – это оказание адресной социальной помощи на условиях заключения социального контракта (общественного договора). Необходимость перехода на новые технологии оказания адресной социальной помощи малоимущим слоям населения, обладающим трудовым потенциалом, осознается сегодня на всех уровнях принятия решений. Данная технология является рыночно ориентированной и направлена на преодоление социального иждивенчества, так как дает возможность малоимущим гражданам с помощью «стартового капитала» или профессионального потенциала самостоятельно изменить своё материальное положение.

Внедрение системы социального контракта в Республике Коми связывается с ее участием в 2003–2005 гг. в качестве пилотной территории проекта ТАСИС. В практику оказания государственной социальной помощи на всей территории республики было введено социальное пособие под названием «От пособия к зарплате».

Основной целью проекта являются снижение уровня бедности, повышение доходов малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан, содействие им в трудоустройстве путем заключения договора о взаимных обязательствах неработающих совершеннолетних членов малоимущей семьи трудоспособного возраста или неработающего малоимущего населения, разработки и реализации программы социальной адаптации.

Для оценки хода реализации программы «От пособия к зарплате» диссертантом проведено два социологических исследования: *получателей пособий и специалистов и социальных работников участников проекта*. Выборочная совокупность составила 343 респондента.

Целью первого исследования было установление влияния пособия на снижение уровня бедности малоимущих семей, повышение доходов участников проекта и содействие им в трудоустройстве. Потребителями услуг

социальной работы традиционно выступили семьи «группы риска»: неполные семьи, молодые и многодетные семьи.

Что же побудило участников проекта обратиться в органы социальной защиты? Здесь на первое место вышла потребность в трудоустройстве (35,7 %), затем потребность в материальной помощи (30,2 %) и потребность в увеличении доходов (19,8 %). Желание узнать о проекте выразило 18 семей. Возникла необходимость в получении образования у 13 респондентов. Жилищная проблема волновала пять семей. Необходимость в консультации специалиста обозначили четыре семьи. По медицинским показаниям в органы социальной защиты обратилась одна семья.

Выявлено, что в результате проведенных мероприятий по реализации проекта малоимущими гражданами зарегистрированы фермерские и крестьянские хозяйства (50 %), предпринимательская деятельность на предоставление парикмахерских услуг (13 %), изготовление изделий из древесины (9 %), бухгалтерских услуг (5 %), по ремонту и пошиву одежды (5 %), трикотажных изделий (5 %), услуг в сфере деятельности общественного питания (3 %), реализация продовольственных и промышленных товаров (3 %), сантехнических услуг (1 %), по ремонту теле- и видеоаппаратуры (1 %), частного извоза (1 %) и грузоперевозок (1 %), услуг по ремонту помещений (1 %) и дошкольного воспитания (1 %).

В ходе исследования определено, что политика активации безработных оказалась более эффективной в тех муниципальных образованиях, где уровень занятости высок, и менее эффективной в районах, где мало вакантных рабочих мест. Территориальные характеристики рынка труда показали, что в тех его сегментах, где высокий уровень безработицы, задача перевода получателей социальной помощи в разряд экономически активного населения представляет большие трудности.

Выявлено, что бедность в основном является следствием экономической неактивности трудоспособных малоимущих граждан. Следовательно, технологии работы с потенциальными участниками социального контракта должны отличаться от методов деятельности служб занятости, клиенты которых ищут работу.

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

Исходя из различий между рассматриваемыми группами, предложены разные подходы к восстановлению их экономической активности. Общим для трех групп является этап, предшествующий трудоустройству и включающий психологическую подготовку, профориентацию и социальную адаптацию.

Для первой группы, слабо подготовленной в профессиональном плане, необходимы профессиональная подготовка и переквалификация по востребованным рынком труда профессиям. Для второй группы из-за совмещения трудовых и семейных функций актуальнее гибкая занятость, в том числе на неполном режиме или занятость в услугах. Повышение экономической активности женщин, воспитывающих детей, возможно при условии содействия устройству детей в дошкольные учреждения и на режим продленного дня в школе. Для третьей группы необходимы общественные работы, противодействующие утрате трудовой активности и социальному иждивению.

Установлено, что в ходе реализации проекта респонденты повысили свою квалификацию (46 %), погасили задолженность по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги (30 %), задолженность по оплате за посещение ребенком детского дошкольного учреждения (7 %), завели личное подсобное хозяйство (7 %), определили детей в детское дошкольное учреждение (6%), получили медицинские услуги (4 %). Значительная часть семей отметила, что у них снизился уровень бедности.

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

В качестве основных причин, помешавших участникам проекта достичь желаемого результата, респондентами названы низкий уровень пособия (25 семей), невозможность получения мгновенного результата (18), нехватка знаний и опыта (14), маленький срок назначения пособия (12), неумение вести документацию и составлять отчетность (12), отсутствие потенциальных рабочих мест (9).

Во втором социологическом исследовании принимали участие 44 респондента из 13 муниципальных образований, в том числе 25 специалистов из городов и 19 – из сельских районов.

Цель второго исследования – выяснение того, каким образом идет реализация программы, определение трудностей, с которыми встречаются социальные работники при заключении социальных контрактов.

Основными трудностями при отборе семей респондентами названы жесткие критерии отбора семей (85 %), т.е. среднедушевой доход участников проекта должен быть ниже или равен 50 % средней величины прожиточного минимума; нежелание работать и иждивенческое настроение малоимущих семей (80 %). Специалисты сельских районов указали на отсутствие условий для реализации договора у участников проекта в связи с проживанием семей в удаленных от города населенных пунктах; бесперспективность организации индивидуального предпринимательства ввиду отсутствия рынка сбыта товаров и услуг; малограмотность семей в плане

ведения финансовых документов; опасение семей остаться без выгоды из-за большого налогообложения.

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

Социальные работники отметили негативное отношение участников проекта к контролю со стороны социальных служб за расходованием пособия, обследованию жилищных условий, доскональной отчетности, были жалобы по поводу краткосрочного действия договора и несвоевременного выполнения обязательств заинтересованными учреждениями и ведомствами.

В отношении оценки реализации проекта «От пособия к зарплате» ответы специалистов разделились таким образом: 52,3 % респондентов дали оценку «удовлетворительно», 22,7 % – «хорошо», 9,1 % – «неудовлетворительно», 2,3 % – «отлично», 6,8 % – «затрудняюсь ответить» и 6,8 % – не дали ответа.

Таким образом, большинство работников социальных служб и экспертов поддерживают и положительно оценивают реализацию проекта, вскрывают трудности, с которыми они встречаются, и предлагают основные направления совершенствования проекта.

6. Определено, что внедрение режима «одного окна» в управлении системой социальной защиты населения является методологической основой выявления потенциальных участников адресных социальных программ, основанных на социальном контракте, и выделения семей с неработающими в трудоспособном возрасте.

В последние годы во всех нормативных правовых документах регионов при установлении права на получение государственной социальной помощи используется понятие «трудной жизненной ситуации». В федеральном законодательстве это понятие не определено. Поэтому в региональных нормативных актах наблюдается различное толкование этого термина.

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

Поэтому методологически задача определения потенциала участия бедных домохозяйств в программах адресной социальной помощи, осно-

ванных на социальном контракте, должна решаться посредством выделения семей с неработающими гражданами в трудоспособном возрасте.

Введение нового подхода к оказанию адресной социальной помощи бедному населению, базирующегося на принципах социального контракта, требует *оценки численности потенциальных участников* таких программ. В первую очередь речь идет о неработающих трудоспособных гражданах из бедных семей, на усиление экономической активности которых и будут направлены социальные контракты.

В ходе исследования проекта «От пособия к зарплате» специалистами по социальной работе Республики Коми отмечено, что 80% малообеспеченных семей с неработающими гражданами в трудоспособном возрасте имеют иждивенческое настроение, не желают работать и не ищут работу.

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

В целях совершенствования государственной системы социальной защиты населения на территории республики разработан и внедрен механизм управления в режиме «одного окна». Суть данного продукта – создание наиболее полного регистра отдельных категорий граждан, нуждающихся в государственных социальных гарантиях, в зависимости от дохода и категории. С этой целью в органах социальной защиты населения разработаны новые информационные технологии, позволяющие создавать информационные банки данных, автоматизировать процессы начисления и выплаты пособий и компенсаций.

Однако опыт реализации проекта «От пособия к зарплате» в Республике Коми свидетельствует о том, что определение уровня бедности, который официально считается основанием для получения социальной поддержки, является важным, но не достаточным условием оказания адресной социальной помощи. Предоставление социального пособия должно быть связано с заключением социального контракта, обязывающего получателя активно включаться в поиск путей выхода из трудной жизненной ситуации, связанной, в основном, с отсутствием постоянной работы. Выявлено, что именно при наличии неработающих трудоспособных граждан социальные контракты наиболее эффективно выполняют функции адаптации бедных к новым экономическим условиям. Отсюда особую значимость приобретает формирование персонифицированной электронной базы данных малообеспеченных семей с неработающими гражданами в трудоспособном возрасте.

Наличие отдельного регистра таких семей, созданной с участием ведомственных организаций, позволит регулировать контингент получателей адресных видов помощи. С помощью данного электронного продукта можно установить число как абсолютно, так и относительно бедных граждан в республике, а также выявлять группы граждан, на усиление экономической активности которых будут направлены социальные контракты. Это позволит органам социальной защиты населения иметь надежные статистические показатели для успешного планирования программного и ресурсного обеспечения, а также последовательного повышения адаптивных способностей трудоспособных членов малоимущей семьи.

Основные научные публикации по теме диссертационного исследования

1. Тихомирова В.В. Содержание форм системы социальной защиты населения // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – 2007. – № 3. – 0,4 п.л.
2. Тихомирова В.В. Актуализация потребительской корзины прожиточного минимума для основных социально-демографических групп населения Республики Коми // Северный вектор развития России: Сборник научных трудов. – Архангельск, 2007. – 0,4 п.л.
3. Тихомирова В.В. Государственное социальное страхование как форма социальной защиты от страха и как культура экономической безопасности // Материалы VII Всероссийской интернет-конференции по проблемам эконофизики, эволюционной экономики и устойчивого развития. – Екатеринбург, 2007. – 0,3 п.л.
4. Тихомирова В.В. Предмет и содержание понятия «социальная защита» населения // Проблемы инновационного развития экономики Урала: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 30 июня 2007 г. – Екатеринбург, 2007. – 0,6 п.л.
5. Тихомирова В.В. Социальные пособия в системе социальной защиты населения // Долгосрочная стратегия развития российского Дальнего Востока: Материалы Международной научно-практической конференции, 4 декабря 2007 г. – Хабаровск, 2007. – 0,4 п.л.
6. Тихомирова В.В. Социальное обслуживание семьи и детей в системе социальной защиты населения региона // Продвижение имиджа регионов России: Материалы Международной научно-практической конференции, 12 ноября 2007 г. – Ижевск, 2007. – 0,4 п.л.

7. Тихомирова В.В. Социальная защита населения как фактор развития человеческого потенциала // Новое качество экономического роста: инновации, инвестиции, конкурентоспособность: Материалы Международной научно-практической конференции, 25-26 октября 2007 г. – Минск, 2007. – 0,2 п.л.
8. Тихомирова В.В. Совершенствование системы социальной защиты населения // Северные территории России: проблемы и перспективы развития: Материалы Всероссийской конференции с международным участием, 23-26 июня 2008 г. – Архангельск, 2008. – 0,2 п.л.
9. Тихомирова В.В. Повышение качества жизни, как условие социальной защищенности населения // Освоение минеральных ресурсов Севера: проблемы и решения: Материалы VI Международной научно-практической конференции, 9-11 апреля 2008 г. – Воркута, 2008. – 0,2 п.л.
10. Тихомирова В.В. Реформирование системы социальной защиты населения // Современные подходы к исследованию и моделированию в экономике, финансах и бизнесе: Материалы научно-практической конференции, 10-11 апреля 2009 г. – Санкт-Петербург, 2009. – 0,4 п.л.
11. Тихомирова В.В. Теоретические подходы к исследованию социальной защиты населения // Технологии управления социально-экономическим развитием региона: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 20-21 октября 2009. – Уфа, 2009. – 0,4 п.л.
12. Тихомирова В.В. Ежемесячное пособие на детей как одно из видов социального обеспечения // Север и Арктика в новой парадигме мирового развития. Лузинские чтения – 2010: Материалы V Международной научно-практической конференции, 8-10 апреля 2010 г. – Апатиты, 2010 г. – 0,4 п.л.
13. Тихомирова В.В. Учреждения социального обслуживания Республики Коми // Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере: Материалы IX Всероссийской научно-теоретической конференции, 16 апреля 2010 г. – Сыктывкар: КРАГСИУ, 2010. – 0,4 п.л.
14. Тихомирова В.В. Определение параметров формирования и использования бюджета в системе социальной защиты населения // Проблемы развития экономики и сферы сервиса в регионе: Материалы IV Международной научно-практической конференции, 08 апреля 2010 года. – Санкт Петербург, 2010. – 0,4 п.л.
15. Тихомирова В.В. Социальная защита детей // Социальное положение детей, подростков и молодежи в современном обществе: Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 13-14 мая 2010 г. – Уфа, 2010. – 0,4 п.л.
16. Тихомирова В.В. Территориальное планирование учреждений социального обслуживания // Тематическое картографирование для создания ин-

фраструктур пространственных данных: Материалы IX научной конференции по тематической картографии, 9-12 ноября 2010 г. – Иркутск, 2010. – 0,4 п.л.

17. Тихомирова В.В. Социальное самочувствие и ценностные ориентации молодой семьи // Социологические исследования. – 2010. – № 2. – 1 п.л.