УДК 364:01

Кривоносова Людмила Александровна – д-р социол. наук, профессор, зав. кафедрой социальной работы и социологии Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail:* cla60@mail.ru

Сидорова Наталья Петровна – канд. социол. наук, доцент, доцент кафедры социальной работы и социологии Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail:* wifedrag@mail.ru

Л.А. Кривоносова
L.A. Krivonosova
Н.П. Сидорова
N.P. Sidorova

Социальная поддержка граждан: эффективность программного обеспечения

В статье рассмотрены основные проблемы, связанные с реализацией Государственной программы «Социальная поддержка граждан» №2553-р от 27.12.2012 г. и ее четырех подпрограмм, в контексте совершенствования методологии и методики определения нуждаемости граждан в мерах социальной поддержки, с ориентацией на: расширение немонетизированных форм оказания социальных услуг; создание системы оценки потребителями качества оказываемых социальных услуг; меры поднятия престижа социальных работников; повышение эффективности государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций.

Social support of the citizens: efficiency of the software

In this article the main problems connected with the realization of the State program "Social support of the citizens" by No. 2553-r of 27.12.2012 and its four sub-programs, in the context of improvement of the methodology and technique of determination of the needs of the citizens in the measures of social support, are considered with the orientation on: widening of the non-monetized forms of rendering social services; creation of the system of evaluation by the consumers of quality of the rendered social services; measures of a raising of prestige of the social workers; increase of efficiency of the state support of the socially oriented non-profit organizations.

***Ключевые слова**: социальные программы, адресная социальная поддержка, показатель нуждаемости населения, немонетизированная социальная помощь,*

качество социальных услуг, престиж социальных работников, социально-ориентированные некоммерческие организации.

***Keywords**: social programs, targeted social support, indicator of need, demonetization social assistance, quality of the social services, prestige of the social workers, socially-oriented non-profit organizations.*

Основные формы социальной поддержки граждан с 2012 г. реализуются согласно Государственной программе «Государственная поддержка граждан», в состав которой входят 4 подпрограммы.

Количество и тематическая направленность подпрограмм способствуют определению приоритетов социального обеспечения населения, направлены на внедрение новых механизмов в работе органов государственной власти и муниципального управления. В частности, Подпрограмма «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» в определенной мере способствует развитию инновационных механизмов отрасли социальной защиты населения, таких как: расширение сети социальных учреждений, различных организационно-правовых форм и форм собственности; повышение обеспеченности социальных работников; развитие конкуренции в системе социального обслуживания населения.

Подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций» ориентируется на привлечение некоммерческих организаций (далее – НКО) к решению конкретных задач социального обслуживания населения, направлена на финансирование инновационных программ и проектов, что является достаточно весомым фактором формирования гражданского общества.

Внедрение подобного рода практик используется в системе российского социального управления впервые.

Вместе с тем, выполнение основных мероприятий Подпрограмм «Развитие мер поддержки отдельных категорий граждан» и «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» показывает, что они реализуются при использовании одних и тех же существующих механизмов социального обеспечения отдельных категорий граждан, т. к. «семья» и «дети» также представляют отдельные категории граждан. Рационально было бы объединить эти две подпрограммы, выделив последнюю как приоритетную программно-целевую задачу, а мероприятия, касающиеся непосредственно только семьи и детей, разместить в структуре программных мероприятий в отдельный тематический блок. Это снизило бы расходы, уменьшило нагрузку организационно-управленческого обеспечения программы и позволило более рационально и адресно использовать выделяемые ресурсы.

Совокупность мероприятий, предлагаемых для реализации госпрограммы (подпрограмм), в целом, обеспечивает программно-целевые установки, которые исполняются в формате профильных нормативных правовых актов. Вместе с тем, анализ их реализации транслирует недостаточный охват намеченного

проблемного поля госпрограммы. Ряд программных мероприятий сформулирован как направления деятельности, что представляет определенную сложность в оценке результативности их исполнения. Поэтому авторы статьи инициируют возможные изменения или добавления в структуре программных мероприятий по отдельным подпрограммам.

Подпрограммы «Развитие социальной поддержки отдельных категорий граждан» и «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей»

В основных мероприятиях отмечено: «1.5 Совершенствование методологии и методики определения нуждаемости граждан в мерах социальной поддержки, в том числе в связи с изменением законодательных основ определения величины прожиточного минимума» и «1.6 Совершенствование механизмов выявления и учета граждан-получателей мер социальной поддержки, в том числе в рамках межведомственного обмена информацией». Данные направления деятельности могут стать ключевыми в предлагаемой схеме изменения общих подходов в системе социальной поддержки граждан.

Существующая сегодня система социальной поддержки сохраняет несколько проблемных точек.

Во-первых, она функционирует с акцентом на гарантированность, что не стимулирует граждан к субъектной активности, к активизации собственных усилий по преодолению сложившейся трудной жизненной ситуации. Получателю социальной поддержки нет необходимости что-либо предпринимать, поддержка гарантирована и неограничена по времени. В результате, сама система социальной поддержки способствует формированию иждивенческих, потребительских настроений.

Во-вторых, механизмы социальной поддержки ориентированы, в первую очередь, на предоставление монетизированных, денежных форм помощи, что во многом сокращает возможности реализации принципа индивидуального, дифференцированного подхода. Унификация форм поддержки сокращает возможности для удовлетворения максимального перечня потребностей нуждающегося населения.

В-третьих, несмотря на использование терминологии адресности в предоставлении социальной поддержки, в большинстве случаев, согласно государственной программе, во многом сохраняется категориальный подход.

Предлагается рассмотреть модель адресной социальной поддержки населения, которая ориентируется на необходимость точного определения адресата – получателя помощи. Современная система социальной поддержки призвана поддерживать уровень жизни семей (одиноко проживающих граждан), среднедушевой доход которых менее прожиточного минимума. Адресность трактуется чаще всего как установление приоритетности той или иной традиционно выделяемой льготной категории граждан. В число нуждающихся не попадают полные семьи, занятые в общественном производстве, воспитывающие одного и более ребенка и длительное время не получающие или получающие низкую заработную плату. Они не в меньшей мере, чем традиционные категории льготников, требуют к себе внимания со стороны органов государственной власти

и местного самоуправления, поскольку в условиях действующего законодательства и хозяйственной практики также попадают в трудную жизненную ситуацию.

В целом, при реализации адресного подхода социальная помощь может предоставляться домохозяйству при соблюдении двух основных условий.

Во-первых, среднедушевой совокупный доход членов малообеспеченной семьи должен быть ниже прожиточного минимума, установленного соответствующим субъектом РФ в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (ст. 6).

Во-вторых, адресная помощь назначается только при наличии (временном или постоянном) трудной жизненной ситуации, которую невозможно преодолеть самостоятельно: инвалидность; неспособность одиноких граждан к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью; сиротство; потеря кормильца. Предполагается, что органам социальной защиты населения необходимо дополнительно убедиться в том, что трудоспособные члены семьи использовали все возможности для самостоятельного преодоления трудной жизненной ситуации.

Категориальные льготы, используемые данной программой для снижения показателей абсолютной бедности, слабо эффективны: группы, выделенные по политическим и демографическим критериям (например, ветераны войны и одинокие матери), в современном обществе могут оказаться крайне неоднородными по материальному положению.

Кроме этого, в основу современной системы положен принцип предоставления социальной помощи (преимущественно в заявочной форме) лишь тем домохозяйствам, фактическое потребление которых находится на уровне ниже прожиточного минимума.

Сегодняшняя система идет по пути стандартизации и унификации. Объемы и формы социальной поддержки определены и не могут существенно варьироваться в зависимости от индивидуальной жизненной ситуации и времени нахождения в ней. Отсутствуют возможность персонифицированного подбора индивидуального пакета услуг, в который могут входить, наряду с финансовой помощью, другие, в том числе и организационные меры по повышению доходов домохозяйства, а также обеспечение взаимодействия со структурами и организациями, которые будут участвовать в предоставлении необходимой социальной помощи.

Нет сегодня и эффективно функционирующей системы оценки предоставленной помощи на основе системы обратной связи. В Государственной программе «Социальная поддержка граждан» предусмотрена лишь оценка через проведение ежеквартального мониторинга хода реализации госпрограммы. Но показателями определена лишь «… доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения». Данные показатели не могут выступать единственными в оценке программы.

Таким образом, для оптимизации государственной программы социальной поддержки населения целесообразным может быть совершенствование реализации принципа адресности предоставления социальной помощи.

При разработке и реализации адресных программ предлагается учитывать, основные социальные проблемы, связанные с «относительной» бедностью, которая воспроизводится по нескольким параметрам одновременно:

1. Независимо от абсолютной величины доходов и потребления, семья будет считать себя бедной, если она не сможет купить новый холодильник взамен вышедшего из строя (холодильник входит в стандартный потребительский набор).
2. Агрессивная рекламная кампания по продвижению товаров на российском рынке делает стандарты потребления высокодоходных групп образцом потребительской культуры.
3. Обеднение семей относительно своего прошлого положения характерно для многих групп с традиционно высоким социально-экономическим статусом.

Таким, образом, используемая программой система оценки адресности основывается на категориальном подходе и не исключает ошибок «включения» и ошибок «исключения», что приводит к дополнительным затратам.

При оценке и определении адресности могут быть использованы прямые и косвенные методы. Прямые методы оценки дохода нуждаются в документированной информации о доходе из разных источников. Косвенные методы обычно используют корреляционные зависимости между уровнем благосостояния и различными характеристиками домохозяйства. Потенциальный получатель помощи не декларирует свои доходы, а сообщает лишь различные сведения о своей семье.

Выбор прямых или косвенных методов оценки доходов зависит от степени формализации процедуры реализации программы. В международной практике косвенные методы используются, когда у нуждающихся категорий населения высок удельный вес разнонаправленных доходов (теневая занятость, дополнительные доходы, скрытые субсидии и т. д.).

Используемая в госпрограмме методика оценки нуждаемости основана в большей степени на прямых методах оценки. Однако, на наш взгляд, более эффективным могло бы стать использование комплексной методики (прямых и косвенных методов), что позволило бы более точно измерять реальную нуждаемость, более гибко определять размеры поддержки и оптимизировать расходы государства.

Кроме этого, одной из задач адресной поддержки является стимулирование стабильного улучшения уровня жизни «адресатов» программ. Простое распределение пособий дает кратковременный эффект роста потребления. Нужны дополнительные меры стимулирующего характера по повышению самостоятельных доходов. С задачей стимулирования роста доходов неразрывно связана индивидуализация обслуживания клиентов госпрограммы (подпрограмм). В данном направлении также может быть полезна комплексная система оценки нуждаемости. Один и тот же низкий уровень дохода свидетельствует о самых

разных экономических и социально-демографических проблемах семьи. Необходима специальная работа по формированию пакета социальных услуг, включая пособия и меры по стимулированию ответственности за свое положение и росту доходов. Для разработки предлагаемого подхода может использоваться комплексная система оценки нуждаемости, которая могла бы позволить выявить все скрытые дотации, которые граждане получают за счет разницы в различных нормативах оплаты социальных услуг. Это поможет перейти к новому принципу определения нуждающихся в помощи, где оценивается уровень доходов и расходов и выявляются причины, по которым семья попала в группу малообеспеченных.

Предполагается использование следующего комплекса параметров, на основе которых можно определять масштабы и уровень малообеспеченности, ее характер, глубину и опасность для общества. К таким параметрам относятся: величина и структура доходов нуждающихся категорий населения; покупательная способность населения; величина и структура расходов различных типов семей; дифференциация доходов и расходов; динамика розничных цен по группам товаров и услуг; динамика денежных доходов, соотношение темпов их роста с темпами роста розничных цен; дифференциация материального и финансового состояния семей; состояние здоровья населения; уровень и дифференциация образования; обеспеченность работой; разрыв социальных связей; дифференциация населения по факторам экологического неблагополучия; величина и структура располагаемого свободного времени.

Подпрограмма «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» в части основной программно-целевой установки и конкретных задач ориентируется, в основном, на то, что повышение качества социального обслуживания населения реализуется только средствами оказания государством материальной и финансовой помощи через развитие сети социальных учреждений и их ресурсной базы. Подпрограмма слабо ориентирована на расширение форм и внедрение новых технологий организации и предоставления социальных услуг населению, которые относятся к немонетизированным.

В рамках достижения программной цели существует необходимость дополнить подпрограмму мероприятиями, предусматривающими активное внедрение новых технологий организации и предоставления социальных услуг населению, в том числе такие, как: адаптация, социальное консультирование, социальная коррекция, социальный надзор, социальная терапия, персональное социальное сопровождение и профилактика трудной жизненной ситуации. Внедрение данных технологий будет способствовать формированию у населения знаний, умений, навыков и мотиваций, ориентированных на активную жизненную позицию, ответственность, желание при социальной поддержке государства самостоятельно преодолевать трудные жизненные ситуации и выходить на более высокий социальный статус. Данная мера лишит определенную категорию граждан (по нашим подсчетам, это 9% – 10% нуждающегося населения) ориентации только на государственную поддержку и возможности трансляции элементов социально- иждивенческого поведения.

Реализация данной позиции может быть осуществлена в рамках подпрограммы через проведение экспертных опросов и опросов населения с целью определить, какие немонетизированные технологии и в каких территориях имеют наибольшую значимость и могут использоваться. А также через разработку комплекса мероприятий по созданию информационной базы методического сопровождения данных технологий посредством работы методических комиссий при министерствах социальной защиты населения субъектов РФ (методические комиссии созданы и работают в министерствах с 2012 г.). Результирующим показателем может стать снижение доли населения, обратившегося за социальной поддержкой в связи с трудной жизненной ситуацией и сумевшего ее преодолеть.

Подпрограммой инициируется формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих услуги, что, в свою очередь, предусматривает организацию анализа и определение оценок потребителями качества оказываемых услуг. Однако анализ исполнения указанного мероприятия свидетельствует, что в данный момент ни дирекция программы, ни региональные органы власти и управления подобными оценками не располагают.

В 2013 г. ДВИУ-филиала РАНХиГС при ПРФ самостоятельно проводился замер оценки качества услуг, оказываемых населению, в том числе и по данной программе в Хабаровском крае, Амурской области, Республике Саха (Якутия). Были опрошены 346 респондентов-потребителей социальных услуг. По результатам исследования, только 42,7% – дали положительную оценку, 57,4% – отмечают излишний бюрократизм и волокиту, 63,7% – считают данную процедуру слишком усложненной, слабо компьютеризированной (при отсутствии мобильного информационного банка данных).

Авторами предлагается разработка и внедрение единого мониторинга оценки качества оказываемых услуг в рамках госпрограммы. Основными параметрами всех мониторинговых замеров, проводимых с периодичностью один раз в квартал, могут стать оценка всего спектра социальных услуг, декларированных госпрограммой, а также определение качественной выраженности следующих показателей:

- информированность потребителя о процедурах получения услуги;
- комфортность запроса и ожидания получения услуги;
- своевременность получения услуги;
- профессиональная подготовленность персонала;
- возможность обжалования низкого качества оказания услуги и др.

В рамках разработки технологии данного вида мониторинга рекомендуется создание единого пакета нормативных и организационно-методических документов, в том числе положения о мониторинге, документов по организации и процедуре оценочных замеров, формализованных моделей принимаемых управленческих решений.

Программой инициируются повышение престижа социальных работников, обеспечение притока в отрасль молодых специалистов, сокращение дефицита социальных работников. К сожалению, планируемые программные мероприятия

обеспечивают только «… поддержание к 2018 г. средней заработной платы работников до 100% от средней заработной платы в соответствующем регионе», что явно недостаточно. Так, на конец 2013 г. штатная укомплектованность социальными работниками в Дальневосточном федеральном округе составляла 83,2%. В настоящее время в возрасте до 30 лет в отрасли работают только 7,2%. В числе причин – низкий престиж профессии и невысокая заработная плата. Например, в Хабаровском крае на конец 2013 г. заработная плата социальных работников составляла 16371 руб. (при средней заработной плате по краю 27407 руб.). По мнению экспертов, вряд ли в ближайшее время следует ожидать активного притока в отрасль молодых высококвалифицированных специалистов. Рекомендуем начать увеличение заработной платы работникам не с 2018 г., а с 2016 г. Проблема воспроизводства кадров также требует пересмотра по следующим направлениям. Учитывая тот факт, что сегодня социальных работников готовят в том числе и технические вузы, предлагается сократить перечень вузов, отдав предпочтение специализированным высшим учебным заведениям, определиться с необходимым количеством студентов, обучающихся по направлению подготовки «Социальная работа», обеспечить это количество бюджетными местами. Органам власти и вузам необходимо проводить совместную работу по формированию учебных планов обучения, содержание которых соответствовало бы необходимым профессиональным характеристикам, дающим возможность качественно выполнять мероприятия данной программы.

Подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально-ориентированных некоммерческих организаций»

Программно-целевые установки и совокупность мероприятий программы ориентированы на формирование новой модели государственного управления посредством создания механизмов взаимодействия органов власти и социально-ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНКО). Реализация данной программно-целевой установки проходит в непростой ситуации, требует анализа и определения различных перспектив развития. В целом, программные мероприятия не противоречат принятым нормативным документам: Постановление Правительства РФ №713 от 23.08.2011 г. «О предоставлении поддержки социально-ориентированным некоммерческим организациям»; Приказ Минэкономразвития РФ №465 от 08.05.2011 «О представлении поддержки социально-ориентированным некоммерческим организациям», – раскрывают суть СНКО и полномочия субъектов по их поддержке, рекомендуют порядок разработки региональных программ взаимодействия с СНКО, конкретизируют требования к структуре и содержанию таких программ. Вместе с тем, мероприятия подпрограммы ориентированы на функционирование в уже подготовленных для этого условиях, когда в обществе реально сформирован третий сектор. Но в сегодняшних условиях далеко не все идеально, вызывает беспокойство то, что в полной мере достойная уважения инициатива государства может быть просто не реализована по причине неготовности органов власти и НКО к такому взаимодействию.

В обобщенном виде в рамках реализации подпрограммы государство

привлекает СОНКО для совместной работы по оказанию социальных услуг на конкурсной основе. Государственные органы власти оставляют за собой право прямого контроля конкретных СОНКО по соблюдению договора по реализации делегированной функции и использованию выделенных средств. В этом случае СОНКО теряет свою самостоятельность и попадает в полную зависимость от государства. При использовании данного механизма усматривается нарушение ФЗ №7 от 12.01.1995 г. «О некоммерческих организациях» (действующая редакция от 07.03.2014 г.), когда инициированные программой действия приводят к тому, что НКО теряют две свои основные функции, определяемые им в структуре современного общества. Во-первых, что выполнение задач, ради которых эти самые НКО образованы, а главное – возможность независимо контролировать государственные органы власти, что является второй значимой функцией и основной миссией этих организаций, представляющих организационно-оформленную часть гражданского общества.

В настоящее время государственные органы власти обеспокоены только тем, как результативно будет выполнена конкретным СОНКО та или иная функция или конкретный вид социальной поддержки населения, делегированные и оплаченные государством.

В этой связи, рекомендуется более широко использовать другой сценарий взаимодействия, который положительно зарекомендовал себя в зарубежных практиках. Социальное взаимодействие в данном сценарии реализуется на принципах социального партнерства и координации и может считаться наиболее приемлемым в современных российских условиях. Органы государственного управления могут вступать с СОНКО как равноправные партнеры, создавая координационные формы совместной работы, при этом, каждый из участников остается в своем статусно-правовом поле. Данная форма взаимодействия позволит привлекать не только единичные СОНКО, которые выигрывают тендеры, но и другие некоммерческие организации, а также представителей бизнеса, спонсоров, представителей волонтерского движения. Здесь главное, что механизм управления социальной поддержкой граждан остается за государством.

В рамках данной подпрограммы рекомендуется разработать универсальный механизм реализации возможных сценариев взаимодействия, которые могут уточняться субъектами РФ, с учетом региональных особенностей. Так же в реализации данной программы существует проблема, связанная с масштабами привлечения органами власти СОНКО. Рекомендуется провести дополнительную экспертизу не только финансовых возможностей, но и определенных видов социальных услуг, которые могут стать предметом подобного рода взаимодействия, и определить насколько СОН могут с ними эффективно справиться. Анализ выполнения данной подпрограммы позволяет заключить, что государство не имеет в настоящее время объективной возможности перекладывания своей основной функции – социальной поддержки населения – на СОНКО. Органам власти рекомендуется привлекать СОНКО только к тем видам социальной поддержки граждан, которые государством в настоящее время по объективным причинам не осуществляются. Предлагаемая в рамках данной

статьи рекомендация по социальной поддержке населения – развиваться постепенно, без нанесения ущерба уже сложившемуся механизму.

Литература и источники:

1. *Дюмин, А. В. Социальная поддержка пожилых людей в современном российском регионе: на примере Алтайского края : дис. … канд. соц. наук : 22.00.04 / Дюмин Андрей Витальевич. – Барнаул : Алтайский государственный университет, 2005. – 168 с.*
2. *Карпикова, И. С. Адресность социальной защиты населения: необходимость и проблемы ее внедрения [Электронный ресурс] / И. С. Карпикова // Известия иркутской государственной экономической академии.– 2007. – № 6. –.– Режим доступа: http://cyberleninka.ru/article/n/adresnost-sotsialnoy-zaschity-naseleniya-neobhodimost-i-problemy-ee-vnedreniya*
3. *Краско, М. Г. Социальная поддержка семьи в современных условиях: региональный аспект : дис. … канд. соц. наук : 22.00.04 / Краско Мария Геннадьевна. – Екатеринбург : Уральский государственный университет им. А.М. Горького, 2009. – 169 с.*
4. *Лаврентьева, И. П. Управление в социальной сфере [Электронный ресурс] / И. П. Лаврентьева, В. В. Кузнецов, В. В.Григорьев. – Ульяновск : УлГТУ, 2009. –.– Режим доступа: http://www.aup.ru/books/m1395/*
5. *Понятие и виды социальной поддержки // Юридический портал : Закон сегодня [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа http://lawtoday.ru/razdel/biblo/pr-soc-obs/DOC_084.php*
6. *Холостова, Е. И. Генезис социальной работы в России : Учебное пособие / Е. И. Холостова. – М. : Дашков и К, 2010 г.*