

МО
ДЕ
ЛИ

ОРГАНИЗАЦИИ
АДРЕСНОЙ
СОЦИАЛЬНОЙ
ПОМОЩИ



ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА

срока, либо просто нетерпелив, либо, например, опаздывает на работу, о которой он не сообщал социальному работнику;

- использование пространства. Клиент, который подходит к социальному работнику слишком близко, возможно, пытается таким образом воздействовать на него, а возможно, у него просто проблемы со слухом;

- голос. Плачущие, умоляющие или агрессивные, запугивающие интонации голоса — это также невербальные "ключи" к состоянию или настроению клиента;

- жесты, движения. Клиент, который чересчур активно жестикулирует и постоянно находится в движении, либо нетерпелив, либо сильно обеспокоен, встревожен, либо пытается отвлечь социального работника.

5. Задавать наводящие вопросы. Если клиенту трудно объяснить свое положение, необходимо помочь ему, задавая наводящие вопросы. Например, если клиент останавливается или путается во время объяснения, социальный работник может спросить: "А что произошло потом?" или: "И что вы сделали после этого?". Такой наводящий вопрос даст клиенту понять, что вы его слушаете и заинтересованы его положением, и ему проще будет продолжать рассказ. Задача социального работника — создать наиболее комфортные условия для беседы с человеком, который может быть смущен, взволнован, встревожен и т.д.

6. Уметь нейтрализовать клиента, ведущего себя неадекватно. Социальный работник никогда не должен подвергать себя риску, продолжая собеседование с клиентом, ведущим себя, например, грубо и оскорбительно. В подобной ситуации лучше не отвечать клиенту тем же, а вести разговор в мягкой и вежливой манере, чтобы разрядить обстановку. Можно спросить клиента, не хочет ли тот несколько минут побыть один, чтобы собраться. Если клиент не успокаивается, социальный работник может попросить вмешаться инспектора или директора центра.

Если клиент продолжает вести себя неприемлемо, ему необходимо сказать, что он должен покинуть центр, а собеседование будет перенесено на время, когда он будет в состоянии сотрудничать с социальным работником.

Если клиент находится под воздействием алкоголя или какого-либо другого препарата и поэтому невменяем, социальный работник тем более должен попросить его прийти в другой день.

Нельзя терпеть в центре социальной помощи подобное неадекватное поведение клиента, к данному случаю совершенно неприменимо выражение "клиент всегда прав". Кроме того, нельзя забывать и о том, что недостойное поведение одного человека может плохо сказаться на других посетителях, а этого допустить нельзя.

Источник: Предоставление социальной помощи на местном уровне : метод. пособие для руководителей органов социальной защиты / сост. К. Пембертон, Б. Ричман. М.: Фонд "Институт экономики города", 2002.

Модели организации адресной
социальной помощи



ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА
Москва

УДК 364-27(075)
ББК 65.272я7
К56

Коваленко, Е.А.

К56 Модели организации адресной социальной помощи : метод. пособие / Е.А. Коваленко, Е.Л. Строкова, О.А. Феоктисова. — М. : Фонд "Институт экономики города", 2009. — 248 с.

ISBN 978-5-8130-0144-4

Методическое пособие знакомит читателей с основами адресного подхода к реализации программ социальной помощи и позволяет получить целостное представление о механизмах их разработки и реализации. Теоретическое описание различных аспектов предоставления адресной социальной помощи сочетается с многочисленными примерами из практики регионов Российской Федерации.

Книга в первую очередь адресована специалистам органов социальной защиты населения, а также студентам, аспирантам по специальностям, связанным с государственным и муниципальным управлением, социальной работой. Кроме того, интересна она будет и широкому кругу читателей, интересующихся современной социальной политикой.

УДК 364-27(075)
ББК 65.272я7

Данное издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию (USAID). Точка зрения авторов данного издания может не совпадать с точкой зрения Агентства США по международному развитию (USAID)

Полное или частичное воспроизведение материалов, содержащихся в данном издании, допускается только с письменного согласия издателя. При цитировании ссылка на фонд "Институт экономики города" обязательна

При печати книги использованы экологически чистые краски, не содержащие свинец

ISBN 978-5-8130-0144-4

© Фонд "Институт экономики города", 2009

Содержание

ОТ АВТОРОВ	5	Стандарты ведения личных дел	110
		Оценка ведения личных дел и способы решения проблем	114
		Краткие методические рекомендации	115
ГЛАВА 1. АДРЕСНОСТЬ В СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММАХ	9		
Бедность	9		
Виды социальных программ	11		
Зачем нужны адресные программы? Преимущества адресности	13		
Что надо учитывать при разработке адресной программы? Издержки адресности	15		
Механизмы адресности (методы определения целевой группы)	20		
Результат адресности: ошибки включения и исключения	27		
Описание адресных программ в Российской Федерации	28		
Краткие методические рекомендации	41		
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ПРИЕМА НАСЕЛЕНИЯ	43		
Обеспечение доступности социальной помощи для населения	43		
Привлечение потенциальных получателей в программы социальной помощи	46		
Первичная консультация	55		
Прием заявления и пакета документов	59		
Проблемы, с которыми сталкиваются граждане при сборе документов	67		
Организация приема и реализация адресных социальных программ с учетом принципов "одного окна"	71		
Краткие методические рекомендации	84		
ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОВЕРКИ ИНФОРМАЦИИ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ГРАЖДДАНАМИ	87		
Виды проверки	87		
Способы проверки	96		
Краткие методические рекомендации	104		
ГЛАВА 4. ФОРМИРОВАНИЕ И ВЕДЕНИЕ ЛИЧНЫХ ДЕЛ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ПОСОБИЙ	105		
Личное дело как инструмент работы специалиста	105		
Основные проблемы формирования и ведения личных дел	105		
		Стандарты ведения личных дел	110
		Оценка ведения личных дел и способы решения проблем	114
		Краткие методические рекомендации	115
		ГЛАВА 5. ПРОБЛЕМЫ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И СОВМЕСТНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИИ	117
		Межведомственное взаимодействие и совместное использование информации	117
		Особенности межведомственного взаимодействия службы социальной защиты населения и службы занятости	124
		Краткие методические рекомендации	128
		ГЛАВА 6. НОВЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ АДРЕСНЫМИ ПРОГРАММАМИ	129
		Улучшение межведомственного взаимодействия со службой занятости	129
		Учет административных затрат на оказание адресной социальной помощи	133
		Унификация правил предоставления социальной помощи	141
		Стандартизация процесса предоставления адресной социальной помощи	144
		Организация участковой или мобильной социальной службы	151
		Независимые наблюдения как инструмент контроля качества	157
		Краткие методические рекомендации	162
		ГЛАВА 7. МОНИТОРИНГ КАК ЧАСТЬ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММАМИ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ	164
		Основы мониторинга	165
		Административная информация, собираемая в ходе реализации региональных программ адресной социальной помощи	171
		Основные проблемы и предпосылки внедрения и использования системы мониторинга	175
		Основные рекомендации по внедрению и использованию системы мониторинга	

социальных программ	177	Приложение к главе 4	210
Оценка программ	184	Оценка права клиента на получение социальной помощи	210
Краткие методические рекомендации	185	Приложения к главе 6	211
ПРИЛОЖЕНИЯ	187	1. Шаблон социального контракта	211
Приложения к главе 2	188	2. Унификация правил предоставления различных видов социальной помощи, назначаемой на основе оценки уровня доходов	215
1. Разработка и внедрение комплексных мер по работе с бездомными гражданами	188	3. Оценка процесса предоставления адресной социальной помощи (по данным включенного наблюдения)	220
2. Техника проведения эффективного собеседования	190	4. Лист включенного наблюдения	226
3. Правовые и институциональные полномочия по реализации адресных программ в Татарстане: контуры ответственности	192	Приложения к главе 7	232
Приложения к главе 3	194	1. Примеры по теме главы	232
1. Положение о порядке проверки сведений о доходах граждан при предоставлении им субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (г. Сургут)	194	2. Индикаторы для внутриведомственных целевых программ	235
2. Варианты методик расчета доходов от личного подсобного хозяйства в различных регионах	198	3. Система муниципальных индикаторов для мониторинга работы программ адресной социальной помощи	237
3. Акт обследования материально-бытовых условий семьи, нуждающейся в социальной поддержке	210	4. Опросы клиентов	243
		SUMMARY	245

Система социальной защиты в России сложна; она включает в себя пенсии по старости, предполагающие отчисление взносов, пособия по безработице, дотации льготникам и членам их семей, родовые пособия, пособия на детей, субсидии на оплату услуг ЖКХ, социальные услуги для лиц, содержащихся в учреждениях интернатного типа, и многое другое. Критерии участия во многих таких программах не связаны с уровнем дохода претендента (например, пенсии и льготы). Уровень бедности в 1990-е гг. в России был очень высоким, но затем стал снижаться, в первую очередь благодаря экономическому росту в стране. Существенно изменились характеристики бедности; сейчас бедность сконцентрирована в сельской местности, ей наиболее подвержены люди с низким образовательным уровнем, а также семьи с детьми. При такой структуре бедности одного экономического роста недостаточно, чтобы преодолеть крайние ее формы, необходима адресная и эффективная система социальной защиты (напомним, что адресные программы предусматривают поддержку граждан или семей с низким уровнем доходов или потребления на основе проверки нуждаемости). К настоящему времени в регионах Российской Федерации проделана большая работа по разработке, организации и реализации программ адресной социальной помощи. Тем не менее сохраняется потребность в совершенствовании как правил программ, так и их функционирования с целью повышения степени адресности и результативности.

Данное методическое пособие является закономерным продолжением серии аналитических работ Института экономики города по теме адресных социальных программ (в этих работах были, в частности, исследованы и описаны принципы адресности, международный опыт организации адресных социальных программ, лучшая практика на местном уровне)¹. В настоящей книге речь пойдет о практических сторонах разработки и реализации адресных социальных программ. Авторы широко использовали материалы исследования "Совершенствование программ адресной социальной помощи и содействия занятости в целях борьбы с бедностью", проведенного в 2006—2007 гг. Институтом эконо-

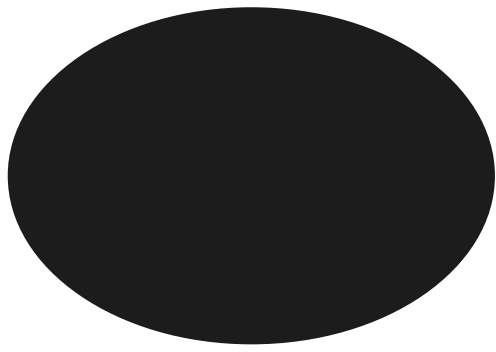
1 См.: Социальная помощь: на пути к адресности : сб. статей / под ред. М.И. Либоракиной. М. : Фонд "Институт экономики города", 2001; А.Л. Александрова и др. Международный опыт организации программ адресной социальной помощи. М. : Фонд "Институт экономики города", 2001; Никонова Л.С., Четверикова М.Н. Адресная социальная защита: опыт муниципальных образований. М. : Фонд "Институт экономики города", 2003.

мики города совместно с Независимым институтом социальной политики и The Urban Institute (Вашингтон) в рамках проекта Всемирного банка "Техническое содействие повышению эффективности измерения, мониторинга и анализа бедности в России" (далее — региональное исследование). Предметом исследования являлись три наиболее крупные программы социальной помощи, которые нацелены на помощь нуждающимся группам населения и в которых для отбора участников используется оценка дохода, — это ежемесячное пособие гражданам, имеющим детей, субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и региональные программы социальной помощи. В ходе исследования были проведены глубинные интервью со специалистами, ведущими прием и отвечающими за назначение адресной помощи, с руководителями территориальных органов социальной защиты и руководителями регионального уровня управления. Кроме того, были проведены фокус-группы с получателями адресных выплат. В пособии приводятся фрагменты интервью и фокус-групп.

Напомним, что *детские пособия* выплачиваются на детей в семьях с подушевым доходом ниже черты бедности или минимального прожиточного уровня. Это классический пример программы, направленной на борьбу с бедностью. В соответствии с положениями программы все участники должны относиться к категории бедных, однако при учете материального положения семьи в ее состав включаются лишь родители с детьми, что в некоторых случаях позволяет попасть в число получателей семьям, которые не имели бы права на пособие при учете материального положения расширенного состава домохозяйства.

Программа *жилищных субсидий* преследует более сложную цель: субсидии призваны защитить домохозяйства, в том числе бедные, от чрезмерно высоких расходов на оплату услуг ЖКХ. Право на субсидию получают домохозяйства, у которых доля расходов на оплату таких услуг исходя из установленных социальных нормативов потребления превышает некий региональный максимальный показатель. Размер жилищной субсидии покрывает разницу между нормативными расходами семьи на оплату ЖКУ и максимально допустимой величиной таких расходов.

В рамках программы региональной *адресной социальной помощи* некоторые регионы реализуют программы для беднейших домохозяйств или домохозяйств, находящихся в сложной ситуации, в соответствии с положениями Федерального рамочного закона № 1778-ФЗ "О государственной социальной помощи", принятого в 1999 г. Механизм финансирования таких программ из федерального бюджета этим федеральным законом не предусмотрен. В 2000 г. лишь в 18 из 89 регионов Российской Федерации был принят тот или иной вариант таких программ. При этом оценка материального положения (запрос документов о доходах и материально-бытовое обследование домохозяйства) нуждающихся граждан проводилась лишь в 13 регионах. К 2004 г. около 40 регионов финансировали программы предоставления пособий для малоимущих. По данным мониторинга Института экономики города в 2006 г., программы ГСП того или иного типа действовали в 61 регионе. Масштабы региональных программ обычно невелики — они охватывают 1—2% населения.



Глава 1. Адресность в социальных программах

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Бедность ■ Виды социальных программ ■ Зачем нужны адресные программы? Преимущества адресности ■ Что надо учитывать при разработке адресной программы? Издержки адресности ■ Механизмы адресности (методы определения целевой группы) ■ Результат адресности: ошибки включения и исключения ■ Описание адресных программ в Российской Федерации

Бедность

Повсеместно провозглашается, что в условиях рыночной экономики именно бедное население должно стать приоритетной группой для социальной поддержки со стороны государства и благотворительных организаций. Однако при переходе от слов к практическим решениям и разработке социально-экономической политики становится очевидно, что многое зависит от того, как определить такое комплексное явление, как бедность, к каким его параметрам "привязать" систему социальной поддержки и как осуществлять мониторинг ситуации с тем, чтобы оценить эффективность государственных расходов, направленных на снижение уровня бедности¹.

Вопрос о необходимости проведения некой черты сам по себе достаточно неоднозначен. Например, сложно утверждать, что у человека, уровень доходов или потребления которого чуть выше выбранной черты бедности, значимо более высокий уровень благосостояния, чем у того, кто находится непосредственно под чертой и поэтому имеет право на получение социальной помощи. Кроме того, в каждом обществе, на каждом временном этапе и даже в каждой группе исследователей, представителей общественности или политических деятелей могут существовать разные представления о том, какого уровня потребления должен достигнуть человек или семья, чтобы не считаться бедными. Однако указанные сложности не отменяют необходимости исполь-

¹ При написании первой главы использованы материалы учебного пособия "Управление программами социального обслуживания и социальной помощи" / под. ред. А.Л. Александровой. М.: Фонд "Институт экономики города", 2007.

зовать показатель черты бедности. С его помощью проводятся сравнительные оценки, позволяющие рассматривать благосостояние населения в сопоставлении с неким ориентиром как в определенной временной точке, так и в динамике.

На основе выбранного метода оценки бедности могут быть рассчитаны многие показатели, характеризующие отдельные стороны этого явления. Простейшим из повсеместно используемых в настоящее время показателей является *индекс численности бедных*, или *уровень бедности*, или, проще говоря, *доля населения с доходами или потреблением ниже выбранной черты бедности*. Этот показатель убедителен своей наглядностью и доступностью, но, поскольку его значение зависит от используемой черты бедности, разумнее всего использовать несколько альтернативных черт. При всей очевидности показателя у него есть слабая сторона: он не отражает степени неравенства доходов или потребления среди тех, кто оказался ниже черты бедности. Иными словами, если в результате введения пособия для малоимущих большая часть бедных повысила свои доходы, но не перешли черты бедности, значение показателя уровня бедности не изменится, а полученный результат не будет виден.

Степень неравенства доходов можно отразить с помощью показателя *глубины бедности*, или *дефицита доходов*, который измеряет среднее расстояние между чертой бедности и уровнем благосостояния домашних хозяйств. Нередко расстояние выражают в процентных долях черты бедности. Понятно, что для тех, кто находится на уровне черты бедности, глубина бедности равна нулю. Показатель дефицита доходов позволяет оценить объем минимальных затрат, необходимых для того, чтобы довести все население до уровня черты бедности. Производным от него является индекс *остроты бедности* (или *возведенной в квадрат глубины бедности*), который лучше отражает степень неравенства среди бедных, взвешивая показатели глубины сами на себя. Его преимущество перед показателем глубины бедности становится очевидным, когда необходимо оценить результат социальной программы (например, пособия), направленной на поддержку самых остро нуждающихся. Иногда перераспределение доходов в пользу остро нуждающихся не изменяет глубины бедности, но отражается на ее остроте.

Российская бедность не является глубокой и чрезмерно острой:

большое количество людей находятся у черты бедности. Несмотря на значительные масштабы, бедность в России имеет в значительной степени временный характер: больше половины бедных самостоятельно выходят из этой категории в течение года. Если оценки динамики и структуры бедности сходны по данным, полученным с помощью разных исследовательских инструментов, то масштабы новой российской бедности — вопрос дискуссионный: порой оценки различаются в несколько раз.

Виды социальных программ

По критерию охвата населения выделяются следующие виды социальных программ:

- универсальные — для всего населения или значительной его части;
- категориальные — для определенной социальной или демографической группы граждан или семей;
- адресные¹ — для населения с низким уровнем подушевых доходов.

Иначе говоря, социальные программы могут предоставляться как отдельным целевым группам, так и всему населению. Программы, охватывающие все или практически все население, называют *универсальными*. Примером универсальной программы может служить иммунизация детей против смертельно опасных заболеваний (оспа, корь, туберкулез). Поскольку непривитые дети не только рискуют заболеть, но и представляют собой угрозу для здоровья окружающих, общество заинтересовано в том, чтобы проводить иммунизацию бесплатно или по крайней мере субсидировать приобретение вакцин для значительной части населения невзирая на различия в уровне доходов. Если универсальность программы продиктована прежде всего общественными интересами, то, как правило, участие в ней является обязательным для граждан. Так, уже упомянутая всеобщая иммунизация во многих странах является необходимым условием получения многочисленных видов социальной поддержки семей с детьми.

Категориальные программы, как видно из названия, предоставляют помощь определенным категориям граждан, например инвалидам, пенсионерам, многодетным семьям и др. В качестве примера из российской практики можно привести федеральную

¹ Соответствующий английский термин — targeted social assistance.

ежемесячную денежную выплату (ЕДВ) ветеранам войны, инвалидам, а также пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы.

В отличие от универсальных и категориальных *адресные* программы предусматривает поддержку граждан или семей с низким или очень низким уровнем доходов или потребления. Иными словами, когда целью социальной политики является борьба с бедностью, целевой группой становятся малоимущие. Как в международной, так и в отечественной практике адресный подход подразумевает направление социальных пособий и других социальных благ наиболее бедной части населения. В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 гг.) подчеркивается важность повышения адресности программ социальной помощи в целях борьбы с бедностью.

Принципиальные отличия категориальных и адресных программ могут быть проиллюстрированы графически. На рис. 1.1 схематично изображено направление бюджетных ресурсов в рамках категориальной программы, которая оказывает помощь престарелым и инвалидам вне зависимости от их уровня доходов. На рис. 1.2 показано, каким образом происходит распределение ресурсов среди населения в рамках адресной программы помощи малоимущим. Серым цветом обозначены получатели социальной помощи по каждой из программ.

Рис. 1.1. Категориальная программа

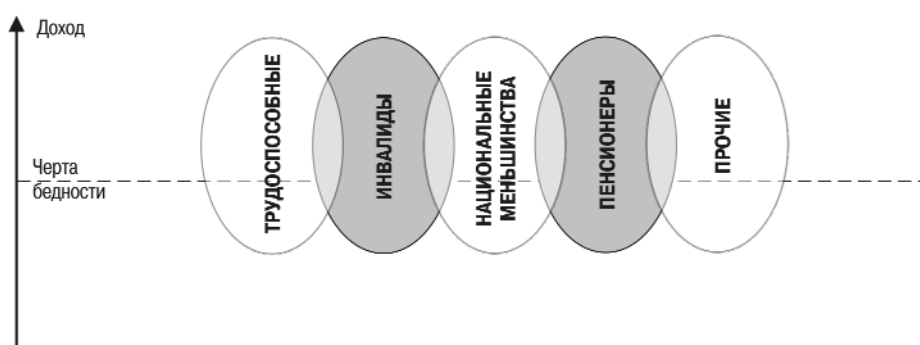
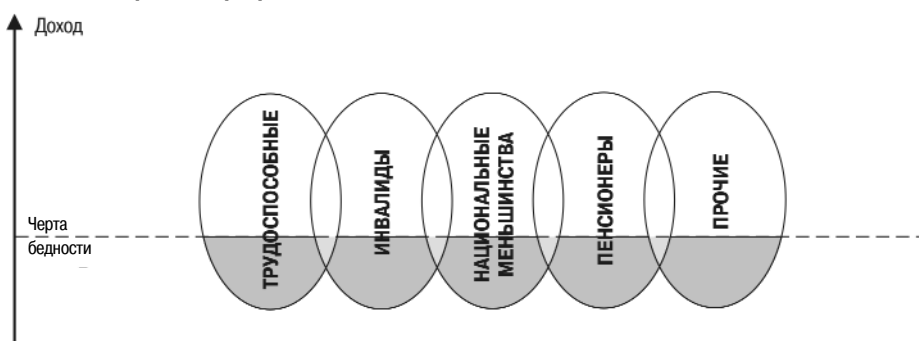


Рис. 1.2. Адресная программа



Зачем нужны адресные программы? Преимущества адресности

Эффективность с точки зрения борьбы с бедностью

Основной аргумент экономической теории в пользу адресности как средства борьбы с бедностью весьма недвусмыслен и состоит в следующем: *чем более точен охват пособиями или субсидиями самых бедных членов общества, тем меньше потери ресурсов, выделяемых на программы социальной поддержки, и тем дешевле обходится достижение желаемой цели, т.е. снижение уровня бедности.* Иными словами, если социальная политика государства направлена на снижение бедности, то средства, выделяемые в виде социальных пособий, должны доставаться бедным и только бедным. Можно привести следующий гипотетический пример, демонстрирующий преимущества адресности. Представим себе регион с населением 15 млн человек, из которых 3 млн (20%) являются бедными, а бюджет программ социальной поддержки составляет 9 млрд денежных единиц (допустим, рублей) в год. В этом случае варианты распределения ресурсов могут быть следующими:

- универсальная программа — каждый житель региона получает по 600 руб. в год;
- категориальная программа, охватывающая 5 млн престарелых и инвалидов, каждому из которых выделяется по 1800 руб. в год;

- адресная программа — каждой бедной семье по 3000 руб. в год.

Таким образом, адресная программа обеспечивает наибольшую значимость социальной помощи и в большей степени способствует снижению бедности. То есть ключевым преимуществом адресных программ является их эффективность с точки зрения борьбы с бедностью. Адресные программы позволяют нацелить помощь только на тех, кто в ней нуждается, и не тратить ресурсы на относительно обеспеченных людей. Эффективности распределения имеющихся ресурсов уделяется значительное внимание даже в развитых странах, где проблема бедности стоит не так остро и на социальные нужды выделяются значительные средства. Надо ли говорить, сколь важен этот показатель программы в менее благополучных странах?

Примеры рассеивания бюджетных средств

В России на 2001 г. федеральным законодательством были предусмотрены 206 видов социальных выплат, льгот и пособий, которые предоставлялись без учета нуждаемости 98 категориям населения, а региональное законодательство предусматривало 229 видов выплат и льгот для 332 групп граждан. Льготами было охвачено не менее 60% населения. При этом размер каждой из выплат,

как правило, был очень мал — 1—7% прожиточного минимума*. Аналогичным образом, ежемесячные пособия гражданам, имеющим детей, до 2004 г. составляли примерно 3—5% прожиточного минимума ребенка.

* См.: Социальная помощь: на пути к адресности : сб. статей / под ред. М.И. Либоракиной. М.: Фонд "Институт экономики города", 2001.

Социальная справедливость

Адресность, а именно распределение помощи в пользу наиболее нуждающихся, как правило, соответствует общественным представлениям о социальной справедливости (и заодно повышает доверие к органам социальной защиты). Конечно, это не всегда так, и позже мы вернемся к обсуждению условий, в которых это утверждение верно. Адресность не только соответствует общественным ожиданиям, но и обеспечивает достижение:

- *вертикального равенства* (перераспределение средств в пользу граждан с более низкими доходами с тем, чтобы они смогли получить доступ к основным благам и услугам);
- *горизонтального равенства* (обеспечение различным группам общества — национальным меньшинствам, инвалидам, семьям с детьми и т.п., представленным среди бедного населения, равного доступа к общественным благам или услугам).

Если говорить чуть подробнее, то государство заинтересовано в том, чтобы у всех его граждан был доступ к набору некоторых благ: начальному образованию, медицинскому обслуживанию и т.п. Тем, кто не может заплатить за них самостоятельно, государство готово помочь это сделать. Таким образом, достигается равенство людей по вертикали — вертикали доходов. Если же мы рассмотрим отдельно только малоимущих граждан, то заметим, что в социальном плане они крайне неоднородны. При категориальном подходе нет гарантий, что не возникнет дискриминации некоторых групп малообеспеченных граждан. Например, государство будет поддерживать инвалидов и пенсионеров, а работающих бедных — нет. Но эти люди тоже бедны, поэтому имеют право получить помощь. Адресные программы помощи малоимущим (вне зависимости от категории) обеспечивают отсутствие дискриминации, т.е. горизонтальное равенство.

Что надо учитывать при разработке адресной программы? Издержки адресности

Прежде всего выделим основные *этапы осуществления адресной программы*:

- 1) постановка целей программы, определение целевой группы;
- 2) отбор получателей: выбор процедуры отбора, организация отбора;
- 3) оказание помощи: выбор средств и формы оказания помощи, организация процесса оказания и получения помощи;
- 4) достижение результата.

На каждом этапе могут возникнуть проблемы, которые необходимо учитывать.

Постановка целей программы: направленность на хроническую бедность (краткосрочную бедность)

До начала реализации программы разработчики должны определить, на помощь какой группе нацелена программа и какого результата она стремится достигнуть. Без постановки четкой цели будет невозможно понять, эффективна программа или нет. В частности, важно определить, каким именно бедным намерены оказать помощь разработчики программы: наиболее бедным или тем, чей доход лишь незначительно ниже установленного уровня нуждаемости. Если программа социальной помощи направлена на снижение "минимальной" бедности, т.е. уменьшение количества граждан, находящихся немного ниже черты прожиточного минимума, то выдача пособий поможет относительно менее бедным семьям перестать быть малоимущими. Напротив, если выплачивать пособие так, чтобы самым бедным среди бедных доставались наибольшие объемы ресурсов (например, если пособие назначается только тем, чьи доходы не достигают половины черты бедности, или если самые бедные получают более высокое пособие, чем те, чьи доходы близки к черте бедности), то уменьшится глубина бедности, т.е. большее количество семей "подтянутся" к уровню черты бедности и повысят уровень своей жизни. Однако в системе статистических показателей такой результат может остаться незамеченным, так как общее число семей, находящихся ниже черты бедности, может остаться прежним или измениться незначительно.

Политические издержки и неустойчивость адресных программ

Если реформы проводятся в пользу одной из целевых групп, то часто приходится сокращать финансирование других социальных программ. Важно соблюсти баланс интересов граждан с различным уровнем доходов — тех, кто нуждается в адресной помощи, и тех, кто платит налоги и отчисления от своего дохода в социальные фонды. Практический опыт реализации адресности показывает, что программы, сфокусированные на проблемах бедных и не оказывающие никакого воздействия на средний класс, могут не получить широкой поддержки в обществе и вследствие этого оказаться неустойчивыми. В то же время "точная

адресность, обеспечивающая получение пособий только теми, кто действительно в них нуждается, способна укрепить политическую поддержку со стороны остального населения, получающего косвенные выгоды от сокращения бедности (например, ощущение социальной справедливости, сокращение числа попрошайек, снижение уровня преступности, повышение политической стабильности или снижение налогов)¹. Политическая поддержка адресности может возникать и со стороны определенных профессиональных групп. Например, в странах, где помощь бедным предоставляется в виде продуктов питания, производители сельскохозяйственной продукции будут заинтересованы в росте финансирования объемов помощи.

Отбор получателей, оказание помощи

Процедуры отбора получателей и оказания помощи должны быть такими, чтобы с их помощью можно было выделить именно тех, кто в наибольшей степени будет соответствовать целевой группе. Также важно соотносить затраты на отбор и организацию процесса предоставления помощи с размерами самой помощи.

Высокие административные расходы

Административные расходы включают стоимость сбора информации для выявления наиболее нуждающихся семей, стоимость проверки сведений, предоставляемых обращающимися за адресным пособием гражданами, затраты на содержание сотрудников, занимающихся назначением и выплатой пособий, затраты банковской системы на перевод средств получателей и т.п. Чем выше административные расходы, тем — при наличии жестких бюджетных ограничений — меньше средств идет на оказание непосредственной помощи населению. Действительно, чтобы определить доход граждан, необходимо потратить определенные ресурсы. Социальные службы должны разработать процедуры подтверждения дохода, определения права на пособие или помощь, расчета его величины и обучить этому сотрудников. Далее определенные временные и денежные ресурсы должны быть потрачены на организацию взаимодействия социальных

¹ Коуди Д., Грош М., Ходдинг Дж. Обеспечение адресности трансфертов в развивающихся странах: анализ опыта и некоторые выводы. Всемирный банк, 2004.

служб между собой и с различными ведомствами. Это необходимо для того, чтобы полученную информацию можно было подтвердить или хотя бы выборочно проверить (например, чтобы проверить данные о наличии или отсутствии в домохозяйстве автомобиля, необходимо связаться с органами внутренних дел или органами регистрации транспортных средств).

Поскольку адресность позволяет уменьшить количество получателей помощи, общая сумма административных затрат при переходе к адресным программам, вообще говоря, может уменьшаться как в абсолютном выражении, так и относительно общих затрат на программу. Это возможно по двум причинам. Во-первых, эффект уменьшения числа участников программы может перекрывать эффект повышения удельной стоимости проверки доходов обратившихся в программу граждан. Во-вторых, применение принципа адресности может привести к увеличению размера помощи клиентам, и, соответственно, доля административных затрат может уменьшиться.

Однако практический опыт внедрения адресных программ свидетельствует о том, что переход к адресности, как правило, сопровождается существенным ростом административных издержек. Дело в том, что размер издержек на осуществление адресных программ существенным образом зависит от первоначальных условий. Если службы социальной помощи оснащены компьютерами, имеют в своем распоряжении общую электронную базу данных, если персонал этих служб высокопрофессионален, то при введении адресности не произойдет резкого повышения затрат. Более того, даже если это случится, со временем затраты могут уменьшиться. Уровень постоянных издержек на осуществление адресности существенно зависит от таких факторов, как величина теневого сектора в стране, уровень коррупции, законопослушность населения. Если для страны характерна нерегулярная занятость, значительная доля населения неграмотна, а значимым источником его доходов является личное подсобное хозяйство, то затраты на выявление действительно наиболее нуждающихся семей будут высоки. Однако это во многом зависит от метода определения целевой группы.

Частные, или альтернативные, издержки

Получение социальной помощи связано с определенными издержками и для самих участников программы. Затраты времени, когда человек стоит в очереди, чтобы сдать документы, или собирает необходимые справки, — типичный пример альтернативных издержек в виде недополученного за это время дохода или досуга¹. Граждане могут нести и прямые денежные потери, если какие-то справки являются платными или подача заявления связана с транспортными издержками.

Издержки получателей в Тверской области

В среднем по Тверской области у участников фокус-групп сбор документов на пособие занимал неделю. Сроки варьировались от двух дней до двух недель. Стоимость сбора документов в среднем составила 40 руб., но у некоторых получателей доходила и до 300 руб.

Социальное клеймо

Под социальным клеймом мы понимаем существенно более низкую самооценку, свойственную получателям социальной помощи по сравнению с населением в целом². Исследования показали, что риск получить социальное клеймо бедняка является значимым отрицательным фактором при принятии семьями решения об обращении за пособиями и субсидиями³. Этот фактор также важно учитывать при выборе способа отбора получателей и механизма оказания помощи.

Результаты программы

При реализации социальной программы важно оценить, насколько эффективно она работает. Такую оценку можно проводить как в ходе программы (чтобы подкорректировать механизмы ее реализации), так и по ее окончании (чтобы учесть имеющийся опыт для разработки других программ). Основным критерием оценки является соответствие достигнутого результата поставленной цели⁴.

1 Подробнее об альтернативных издержках см.: Макконелл К.Р., Брю С.Л. Экономика: принципы, проблемы и политика. М.: ИНФРА-М, 2006.

2 См.: Horan P., Austin P. The Social Bases of Welfare Stigma // Social Problems. 1974. Vol. 21, N 5. P. 648—657..

3 См.: Moffitt R. An Economic Model of Welfare Stigma // The American Economic Review. 1983. Vol. 73. N 5. P/ 1023—1055.

4 Подробнее о методах оценки социальных программ см.: Управление программами социального обслуживания и социальной помощи / под. ред. А.Л. Александровой. М.: Фонд "Институт экономики города", 2007. (Гл. 7); Ветров Г.Ю. и др. Оценка муниципальных программ. М.: Фонд "Институт экономики города", 2003.

Отрицательные и положительные стимулы

Все адресные программы преследуют цель *стабильного улучшения уровня жизни своих "адресатов"*, поэтому важно учитывать риск поощрения иждивенческих настроений. Если государство предоставляет малоимущим гражданам ощутимую материальную поддержку, то очень вероятно, что те не станут особо стараться побольше заработать в надежде на щедрую помощь извне. В частности, получатели помощи не будут стремиться найти работу, если это означает для них потерю пособия. Программа не должна создавать ситуации, когда для ее участников может оказаться экономически выгодным подстраивать свое поведение под действующие институты социальной помощи. Самый яркий и широко известный пример относится к США, где во второй половине XX века сформировалась иждивенческая культура и определенная часть населения на протяжении всей своей жизни не работала, находясь в полной зависимости от социальных пособий.

Однако адресная программа может создавать и положительные стимулы. Например, в мировой практике встречаются программы, в которых условием получения адресного пособия являются встречные обязательства участников: бедная семья должна в обязательном порядке отправить детей на учебу в школу, или сделать им набор прививок против опасных заболеваний, или один из членов семьи должен найти работу.

Перечисленные выше издержки адресности необходимо учитывать при разработке программ и стараться свести к минимуму. Выгоды и издержки в существенной степени зависят от того, какой механизм осуществления адресности будет использован в конкретной программе. В следующем разделе мы рассмотрим основные способы обеспечения адресности.

Механизмы адресности (методы определения целевой группы)

В мировой практике используются следующие механизмы обеспечения адресности, или, другими словами, методы определения целевой группы (т.е. наиболее нуждающихся граждан):

- метод оценки доходов;

- метод оценки доходов и имущественного положения;
- косвенный метод определения доходов;
- категориальный метод;
- самоадресация;
- метод обеспечения адресности силами местного сообщества или общественности.

Проверка доходов

Данный метод подразумевает, что потенциальные получатели должны представить сведения о доходах семьи. Если право на участие в адресной программе определяется только с учетом уровня доходов, без проверки имущественного статуса семьи, в число клиентов программы может попасть большое число граждан, испытывающих временные денежные затруднения, например безработные, которые тем не менее могут иметь сбережения или иное имущество, компенсирующее отсутствие или нехватку денег.

Проверка доходов и имущественного положения

Применение этого комбинированного метода предполагает сбор и проверку сведений не только о доходах семьи, но и об имуществе. В частности, организаторов программы будет интересовать, в каком доме проживает семья, есть ли у нее автомобиль, дорогая бытовая техника, владеет ли кто-нибудь из потенциальных участников программы собственным предприятием и т.д.

Золотой стандарт обеспечения адресности — это сбор полной информации о доходах и имуществе, а также последующая проверка этой информации на основе данных независимых источников, например налоговых органов, предприятий, органов регистрации имущества. Однако на практике подобный идеал практически недостижим, поскольку для этого необходимы эффективные механизмы обмена информацией, обработки данных, их обновления и уточнения. Кроме того, со столь тщательной проверкой связаны существенные административные издержки.

Косвенные методы определения уровня доходов

Балльная методика оценки нуждаемости подразумевает использование ряда косвенных индикаторов, характеризующих

семью и традиционно ассоциируемых с бедностью. Привлечение косвенных методов определения уровня доходов оправданно в случаях, когда заявленные доходы не являются надежным показателем бедности, в то время как другие характеристики (например, место жительства, пол, уровень образования, наличие инвалидности, размер семьи, различные характеристики питания семьи), наоборот, тесно связаны с бедностью, особенно хронической. В сложных системах, основанных на косвенных методах, данные, полученные в ходе опроса семей, анализируются для оценки уровня нуждаемости и определения взаимосвязи между нуждаемостью и рядом индикаторов. Значения индикаторов учитываются с разными весовыми показателями, после чего каждому заявителю присваивается оценка нуждаемости. Право на получение помощи получают заявители, набравшие сумму баллов выше установленного порогового значения. Показатели, с помощью которых рассчитывается пороговый балл и баллы каждой семьи, а также весовые значения, выводятся из статистического анализа данных, содержащихся в подробных социологических обследованиях населения.

Для подобных обследований требуются немалые административные затраты, в связи с чем метод косвенной оценки доходов применяется лишь в небольшом числе стран, как правило при поддержке международных финансовых организаций. В частности, он использовался в Чили, Армении и Турции. В целом было выявлено, что косвенные методы проверки доходов недостаточно эффективно работают в условиях переходной экономики. Одна из проблем связана с особенностями переходного периода, когда в условиях экономического дисбаланса отсутствует высокая и стабильная на протяжении лет корреляция между типичными социальными индикаторами, например уровнем образования, стажем работы и заработком или уровнем доходов. Скажем, ученый средних лет, имеющий высшее образование и проработавший много лет в научно-исследовательском институте, может оказаться невостребованным в течение какого-то времени в новых рыночных условиях, но в процессе развития экономики люди с высоким уровнем человеческого капитала находят возможность адаптироваться к рынку труда и выйти из состояния бедности. Когда подобные ситуации типичны, точное отражение различий в уровне доходов семей с помощью статистических моделей становится затруднительным.

Программа семейных пособий в Армении

В результате большой практической работы по программе распределения гуманитарной помощи, называемой "Парос", а также ряда исследований сформировалась система государственных семейных пособий как средства помощи бедным семьям, которые выявлялись на основании косвенного метода оценки нуждаемости, т.е. набора косвенных факторов с приданием каждому из них определенного веса. Данный метод был принят на вооружение потому, что доля теневой экономики в Армении велика и сложно определить уровень доходов домохозяйства, в то время как согласно выборочному обследованию бюджетов 3600 домохозяйств и по расчетам специалистов Всемирного банка в 1999 г. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в Армении составляла около 51% населения.

Формула оценки степени нуждаемости домохозяйства (или формула адресности социальной помощи) была выработана на основе длительных социологических наблюдений и экспертного анализа. В качестве показателей, влияющих на нуждаемость домохозяйства, в формуле используются следующие факторы: принадлежность отдельных членов семьи к одной из социальных категорий — P_k , число нетрудоспособных членов семьи — P_c , место жительства — P_r , жилищные условия — P_h , наличие автомобиля личного пользования — P_a , месячный расход электроэнергии — P_e , наличие семейного предприятия или предпринимательства — P_b , заключение территориального центра социальных служб или местных органов власти о социально-экономическом положении семьи — P_f , общий семейный доход — P_i , а степень (или балл) нуждаемости определяется как произведение показателей:

$$P = P_k \cdot P_c \cdot P_r \cdot P_h \cdot P_a \cdot P_e \cdot P_b \cdot P_f \cdot P_i.$$

Первый из перечисленных показателей нуждаемости — P_k — является основным. Каждая из категорий имеет определенный "вес", соответствующий степени нуждаемости. Остальные показатели можно интерпретировать в качестве коэффициентов, уточняющих степень нуждаемости семьи. Были выделены категории нуждаемости (например, сирота, инвалид, пенсионер), каждой из которых был присвоен балл нуждаемости. Средняя категория нуждаемости домохозяйства рассчитывается как среднее арифметическое от суммы индивидуальных баллов нуждаемости всех членов домохозяйств.

Четыре фильтрующих коэффициента P_a , P_e , P_b и P_f являются бинарными — принимают значение 0 или 1. В тех случаях, когда они принимают значение 0, общий балл нуждаемости "обнуляется" и семья императивно лишается пособия. Например, коэффициент, показывающий наличие автомобиля, "обнуляется" для всех домохозяйств, приобретших автомобиль после 1993 г. Информация о наличии в семье автомобиля и его типе предоставляется органами

Госавтоинспекции. Коэффициент "месячный расход электроэнергии" берется равным 0, если месячный расход электроэнергии, по информации органов энергонадзора, превысил определенный порог. Коэффициент "семейное предприятие или предпринимательство" принимается равным 0 при наличии семейного частного предприятия или в том случае, если кто-либо из членов семьи занимается частным предпринимательством, и равным 1 — если нет. Информация о частном предпринимательстве предоставляется органами государственного регистра. Наконец, четвертый "фильтр" — "заклучение территориального центра социальных служб или местных органов власти о социально-экономическом положении семьи".

В настоящее время установлен порядок, при котором оценка социально-экономического положения семьи возлагается на специально созданный Совет социальной защиты, в который входят пять человек, работающих в различных социальных секторах органов местного самоуправления, и пять человек из общественных организаций.

Источник: Александрова А.Л. и др. Международный опыт организаций программ адресной социальной помощи. М. : Фонд «Институт экономики города», 2001. С. 22-24

Категориальный метод

Обычно категориальный метод противопоставляется адресности. Однако в ряде случаев, когда риск быть бедным для определенных категорий очень высок, а административные издержки, связанные с проверкой доходов, велики, принадлежность к той или иной категории может быть расценена как косвенное свидетельство нуждаемости. Категориальный метод предполагает признание нуждающимися всех представителей определенной категории граждан (например, всех, кто старше 70 лет, или всех ветеранов труда, или всех инвалидов I и II групп). Признаки категории должны быть такими, чтобы их, во-первых, легко было наблюдать и проверять, а во-вторых, трудно подделать или исказить. Кроме того, очень важно, чтобы уровень бедности для той или иной категории существенно превышал аналогичный показатель для всего населения. Типичные примеры критериев для "групповой адресности" — это возраст, пол, национальность, владение земельным участком, уровень иждивенческой нагрузки. Например, во многих странах существуют пособия на детей

в возрасте до полутора или трех лет, поскольку семьи с такими детьми, как правило, имеют один из самых высоких рисков бедности. Преклонный возраст также служит основанием для получения социальных пенсий, т.е. "пенсий по бедности", не зависящих от страховых взносов в пенсионную систему.

Обеспечение адресности силами местного сообщества

Возможен также вариант, когда круг получателей помощи определяется представителями местного самоуправления исходя из ими же подобранных критериев. Например, школьная администрация совместно с родительскими комитетами может решать, кого допускать в программу бесплатного или льготного школьного питания. Группа сельских старейшин может определять, кому предоставить зерно, выделенное во время засухи в качестве продовольственной помощи. Кроме того, может быть создан некий специальный комитет, в состав которого войдут как должностные лица, так и представители общественности и который будет определять право участия в той или иной программе и наблюдать за соблюдением разработанных правил. Дело в том, что жители небольших местных сообществ хорошо представляют уровень жизни друг друга и могут определить нуждающихся с большей точностью (и зачастую с меньшими административными затратами), чем вышестоящие инстанции с помощью проверки доходов или балльной методики оценки нуждаемости.

Самоадресация

Самоадресацией называется такой механизм определения нуждаемости, когда граждане сами принимают решение о получении услуги или помощи. Использование данного метода можно считать оправданным, когда заведомо известно, что предлагаемые услуги или помощью не захотят воспользоваться граждане с относительно высокими доходами. Например, при предоставлении бесплатного горячего питания для малоимущих может быть решено, что обслуживаться будут все желающие, поскольку затраты на проверку права на получение помощи могут превысить стоимость самой еды. Одна лишь необходимость стоять в очереди за бесплатным супом оттолкнет от программы тех,

кто в помощи на самом деле не нуждается. Когда используется механизм самоадресации, программа разрабатывается таким образом, чтобы в ней были заинтересованы бедные и "отсеивались" небедные, хотя обратиться может любой желающий.

Не следует путать самоотбор с заявительным принципом обращения за пособием. В частности, программы, построенные по принципу самоадресации, содержат особо высокие издержки для получателей, отсекая тех, для кого существуют более выгодные варианты использования своего времени и сил. Например, программы общественных работ предлагают крайне низкую оплату и "грязный" труд, с тем чтобы лица, способные найти более достойный заработок, в них не обращались. Другой пример программ с самоадресацией — предоставление в странах Азии вместо пособий зерна или риса самых дешевых сортов, которые не покупают люди, имеющие хотя бы минимальный достаток. В ряде случаев также используется подход, при котором магазины, продающие "товары для бедных", находятся в районах с наиболее высокой концентрацией малоимущих, куда более зажиточные граждане по своей воле едва ли захотят поехать.

Таблица 1.1. Преимущества и недостатки различных механизмов обеспечения адресности

Механизм	Преимущества	Недостатки
Проверка доходов	Уровень доходов является более надежным показателем нуждаемости, чем категориальная принадлежность, так что больше вероятность того, что программа будет работать на малоимущих	Требует определенных административных усилий, в частности расширения штата программ, и затрат. Возможны трудности в случае массового уклонения от налогов и неформальной занятости
Проверка доходов и имущественного положения	Имеет те же преимущества, что и проверка доходов. Метод ориентирован на борьбу с хронической бедностью (позволяет отсеять тех, чьи трудности носят временный характер или могут быть преодолены за счет имеющихся у семьи активов)	"Имущественный фильтр" может исключить часть действительно нуждающихся в помощи граждан. Проверка имущественного положения увеличивает стоимость администрирования программы
Балльный метод (косвенный метод определения дохода)	Работает при недостаточных данных о доходах за счет учета различных факторов	Может привести к многочисленным ошибкам включения/исключения, если используемые индикаторы недостаточно четко связаны с бедностью
Категориальный метод	Надежен при наличии трудностей в получении информации о доходах. Ориентирован на борьбу с хронической бедностью. Относительно прост в реализации	Принадлежность к категории может неточно определять степень нуждаемости

Самоадресация (самоотбор)	Характеризуется отсутствием административной нагрузки по проверке нуждаемости. Минимизирует вероятность исключения из программы реально нуждающихся. Особенно эффективен при незначительном объеме помощи или необходимости для малоимущего нести личные затраты в обмен на получаемую помощь	Если механизм самоадресации проработан плохо, программа будет обслуживать значительно большую часть населения, что приведет к ее удорожанию и низкой эффективности с точки зрения борьбы с бедностью
Обеспечение адресности силами местного сообщества	Может быть эффективен при отсутствии надежных и полных данных о доходах. Является гибким, давая возможность выявлять нуждающихся на местах. Основан на знаниях местного самоуправления о потребностях жителей конкретного населенного пункта. Характеризуется умеренными административными затратами	Может усугублять процесс исключения нуждающихся из программ социальной помощи. Лица, принимающие решение об участии в программе, могут подвергаться давлению со стороны общественного мнения, что может отрицательно влиять на эффективность и справедливость процедуры отбора

Источник: Morse K., Struyk R.J. Policy Analysis for Effective Development: Strengthening Transition Economies. L.: Lynne Rienner Publishers, 2006.

Упражнение 1.1. Объясните разницу между категориальным методом обеспечения адресности и категориальными социальными программами.

Результат адресности: ошибки включения и исключения

Как оценить, успешно ли работает адресная программа?

Адресные программы признаются успешными или неуспешными в зависимости от того, в какой степени им удастся распределить всю предоставляемую помощь бедным семьям и, наоборот, не допустить ее получения небедными. Поэтому для оценки результатов тех или иных адресных программ необходимо вычислять и сравнивать показатели "утечки" средств в пользу небедных и непопадания в ряды участников реально нуждающихся граждан. Эти показатели характеризуют масштабы явлений, получивших в международной практике названия "ошибка включения" и "ошибка исключения". Рассмотрим эти понятия.

Ошибка включения — включение в программы адресной социальной помощи тех, кто на самом деле не является малоимущим. Подобная ошибка может возникать в силу множества причин: либо критерии определения целевой группы плохи и не отражают истинного распределения населения в обществе по доходам, либо процедуры, по которым определяют право обратившейся семьи на помощь, несовершенно, либо заявители обманывают государство, предоставляя поддельные документы, не сообщая о своих доходах, и т.п.

Ошибка исключения — исключение малоимущих из программ помощи. Это происходит опять-таки из-за несовершенства процедур или из-за того, что размер помощи не окупает издержек, которые несет человек, обращаясь за ней. Либо малоимущие граждане просто могут не знать о существовании программ и не обращаются в органы социальной защиты за положенной им помощью. Количество ошибок исключения бедных из социальных программ можно уменьшить путем создания наблюдательных советов, которые могут рассматривать случаи отказа в назначении пособия, если семья считает такой отказ необоснованным. Таким образом могут учитываться более тонкие нюансы положения семьи, которые не выявляются в ходе формального анализа¹.

Чем больше точность "попадания" адресных программ, т.е. чем меньше ошибок включения и исключения, тем выше административные затраты. Поэтому важнейшей задачей организаторов программ адресной социальной помощи является оптимизация расходов на проверку нуждаемости, т.е. поиск разумного компромисса между точностью охвата программы и расточительностью административных расходов.

Неизбежность указанных ошибок не следует считать недостатком адресности, но необходимо разрабатывать программу так, чтобы минимизировать по крайней мере те ошибки, которые считаются наибольшим злом. Чаще всего таковыми общество считает ошибки исключения, поскольку для него важнее оказать максимально возможную помощь бедным, чем не допустить некоторой утечки средств в пользу небедных. Однако в условиях жестких бюджетных ограничений уменьшение ошибок включения может стать приоритетным.

Упражнение 1.2. Объясните, как взаимосвязаны административные издержки адресных программ и величина ошибок включения и исключения.

Описание адресных программ в Российской Федерации

Государственная социальная помощь

В 1999 г. федеральное социальное законодательство было существенно дополнено вступлением в силу Федерального закона

¹ См.: Александрова А.Л. и др. Международный опыт организации программ адресной социальной помощи. М.: Фонд "Институт экономики города", 2001.

№ 178-ФЗ "О государственной социальной помощи"¹, который законодательно определил адресность как доминирующий принцип предоставления социальной помощи в России. Согласно этому закону государственная социальная помощь (ГСП) оказывается в целях:

- поддержания уровня жизни малоимущих семей и одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых меньше прожиточного минимума;
- адресного использования бюджетных средств и усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан;
- создания условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг;
- снижения уровня социального неравенства;
- повышения доходов населения.

В соответствии с концепцией адресности получателями государственной социальной помощи могут быть малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход меньше прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ.

Анализ регионального законодательства (в частности, законодательства 2006—2007 гг.) показывает наличие четырех основных типов государственной социальной помощи:

- периодические денежные выплаты;
- единовременные денежные выплаты;
- натуральная помощь;
- социальные услуги и льготы.

Важно помнить, что исходно государственная социальная помощь задумывалась как поддержка населения с низкими доходами вне зависимости от категориальной принадлежности. В практике же многих регионов существуют программы, доступ к которым ограничивается категориальными фильтрами, возникшими изначально вследствие как инерционности категориального подхода, так и недостаточности ресурсов для обеспечения всех нуждающихся в помощи, особенно при неблагоприятной экономической конъюнктуре. К числу *категорий*, упомянутых в региональных законах о ГСП, относятся (в порядке убывания частоты применения):

- граждане, находящиеся в трудной жизненной ситуации;

¹ Ныне действует в редакции Федерального закона от 23 декабря 2008 г.

- граждане, находящиеся в экстремальной (чрезвычайной) жизненной ситуации;
- пенсионеры;
- инвалиды;
- лица, которым необходимо выехать за пределы региона на консультации и лечение;
- реабилитированные лица, пострадавшие от политических репрессий;
- дети, поступающие в первый класс общеобразовательных учреждений;
- неблагополучные семьи, имеющие детей;
- учащиеся и выпускники общеобразовательных учреждений.

Разнородность регионального законодательства объясняется неоднозначностью самого понятия "трудная жизненная ситуация". Авторы встретили не менее 10 различных определений. Чаще всего используется определение самого общего характера: *трудная жизненная ситуация — ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнь, сиротство, безнадзорность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно.*

В региональном законодательстве можно выделить три вида программ государственной социальной помощи.

1. ГСП для преодоления длительной бедности

Воздействие программ ГСП на длительную бедность будет более сильным, если одновременно выполняются следующие условия:

- программа осуществляет денежные выплаты на протяжении некоторого периода (минимум три месяца);
- программа использует индивидуальную оценку материального положения (прежде всего доходный фильтр) и не имеет категориальных фильтров¹;
- существует практика проверки материального положения и нуждаемости заявителей посредством надомных обходов домохозяйств.

Что касается первого критерия (продолжительность выплат),

¹ Часто оптимальное воздействие на бедность достигается при сочетании методов определения целевой группы, в том числе категориального и доходного фильтров. Однако данное правило не распространяется на программы "последней надежды", право на которые должны иметь длительно бедные вне зависимости от своего социодемографического профиля, заслуг и т.д.

то, по мнению авторов, разовая помощь является более оправданной в сложной или экстремальной жизненной ситуации, когда материальное положение граждан резко ухудшается в силу внешних обстоятельств, таких как пожар, наводнение и др. А вот для того, чтобы вывести индивидуума или домохозяйства из бедности, требуется более длительная помощь.

По поводу же обходов заметим, что в интересах экономической эффективности требуется строгое соблюдение правил допуска к программе. Чтобы оказывать ощутимую помощь наиболее нуждающимся, необходимо минимизировать ошибку включения (приток в программу семей с относительно высокими доходами). В противном случае происходит распыление бюджетных средств, в условиях ограниченного финансирования уменьшается размер пособия и наиболее нуждающиеся граждане оказываются в проигрыше.

2. ГСП для преодоления краткосрочной, или временной, бедности

Для эффективной борьбы с бедностью помимо программ длительной адресной помощи должны быть и программы, нацеленные на преодоление временной бедности, возникшей вследствие различных внешних причин, обычно объединяемых под общим названием "экстремальная ситуация". В большинстве своем программы региональной государственной социальной помощи в большей степени отвечают нуждам временно бедных, нежели длительно бедных граждан и домохозяйств.

Некоторые региональные законодатели сознательно приравнивают трудную жизненную ситуацию к экстремальной жизненной ситуации. Основываясь на более узком определении, они добиваются как минимум одной очевидной цели — сокращения круга потенциальных участников программы ГСП. Например, в Приморском крае получателями адресной помощи являются малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, пострадавшие от стихийных бедствий и техногенных катастроф, понесшие расходы на приобретение жизненно необходимых товаров, лекарственных средств по рецептам врача (фельдшера), в связи со смертью члена семьи, с рождением ребенка, а также направляемые на лечение или консультирование за пределы Приморского края.

Во Владимирской области трудная ситуация определяется как "получение материального ущерба от пожара или стихийного бедствия, необходимости неотложной оплаты медицинских услуг и иные подобные случаи". Получателями мер социальной поддержки являются малоимущие семьи (малоимущие одиноко проживающие граждане), которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума по основным социально-демографическим группам, установленной во Владимирской области и действующей на момент обращения за получением мер социальной поддержки, а также граждане, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации. Независящими причинами, учитываемыми при предоставлении мер социальной поддержки малоимущим семьям, являются многодетность, наличие нетрудоспособного члена семьи при отсутствии других трудоспособных членов семьи, которые обязаны их содержать; для одиноко проживающего гражданина причиной является его нетрудоспособность.

3. Региональные программы с категориальными фильтрами адресности

Характерной чертой российской системы социальной поддержки на региональном уровне являются неадресные, по сути, программы ГСП, доступ к которым осуществляется лишь по категориальной принадлежности, без доходных ограничений. Присутствие подобных программ в законе о ГСП противоречит его основной концепции, которая заключается в разработке и регулировании системы адресной социальной помощи, основанной в первую очередь на принципе проверки доходов. Кроме того, наличие в законе разнородных программ утяжеляет и запутывает его, затрудняя понимание региональными практиками его ключевой идеи и назначения.

Использование в законах о региональной ГСП института встречных обязательств участников

Потенциальным недостатком адресной социальной помощи считается то, что она может способствовать развитию у получателей иждивенческих настроений: чем более щедрой и доступной является помощь, тем больше у участников программы стимулов минимизировать свое участие в рынке труда, по крайней

мере формальном, недоиспользовать свой человеческий (трудо-вой, образовательный) потенциал. Во избежание этого региональными законами о ГСП могут вводиться встречные обязательства участников программы. Иными словами, чтобы получить помощь, нужно соблюсти определенные условия. В качестве встречных обязательств в региональных программах ГСП в большинстве случаев используется "извещение о возникновении обстоятельств, влекущих изменение или прекращение оказания ГСП". Однако это требование не работает, о чем свидетельствуют многочисленные интервью со специалистами, занимающимися предоставлением социальной помощи в муниципалитетах: в среднем по России не более полпроцента участников программ сообщают добровольно и своевременно о возникновении соответствующих обстоятельств. Более существенных требований, связанных не с отказом от помощи в случае увеличения доходов, а с реальными действиями по поиску работы и выходу на самообеспечение, в региональном законодательстве практически не оказалось — лишь в законе о ГСП Тюменской области была найдена формула об оказании помощи "малоимущим семьям и гражданам в целях содействия в самостоятельном повышении ими своего среднедушевого дохода путем создания и (или) развития личного подсобного хозяйства, развития и реализации трудового потенциала".

Наличие в регионе законодательно подтвержденной практики проверки имущественного статуса заявителей

Эффективное функционирование адресных программ невозможно без проверки доходов, в противном случае резко возрастает ошибка включения и существенная часть бюджета программы расходуется на помощь людям, не имеющим на нее права. Наиболее распространенным методом проверки доходов, принятом в региональном законодательстве о ГСП, являются надомные или подворовые обходы.

Ежемесячные пособия гражданам, имеющим детей

До 1 января 2005 г. согласно Федеральному закону "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ ежемесячное пособие на ребенка выплачивалось в ба-

зовом размере 70 руб. одному из родителей (усыновителей, опекунов, попечителей) на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего с ним ребенка до достижения последним возраста 16 лет (на учащегося общеобразовательного учреждения — до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста 18 лет) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума в субъекте РФ. Если ребенок воспитывался одинокой матерью, размер пособия составлял 140 руб., а если на ребенка по тем или иным причинам не выплачивались положенные ему алименты или отец ребенка проходил службу по призыву, размер пособия составлял 105 руб. Выплата пособий осуществлялась за счет федерального бюджета. Федеральный закон № 122-ФЗ¹ изменил данную ситуацию — с 1 января 2005 г. размер, порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а выплата пособий осуществляется из средств региональных бюджетов.

На данный момент субъекты РФ в основном хотя бы формально сохраняют адресный характер пособия, назначая его с учетом среднедушевого дохода семьи. Однако на практике не всегда проверка адресности осуществляется с требуемой периодичностью. Чаще всего семья, подтвердив низкие доходы и право на пособие при подаче заявления, сохраняет это право до достижения ребенком совершеннолетия.

Категории получателей

При определении права на пособие гражданам, имеющим детей, чаще всего используется не только оценка нуждаемости, но и категориальный подход. Размер пособия дифференцируется по категориям получателей ("обычный" ребенок; ребенок, воспитываемый одинокой матерью; ребенок, на которого не платятся положенные алименты или родитель которого служит в армии по призыву, и т.д.). В отдельных региональных законах появляются новые категории, причем чаще всего добавляются различные социально уязвимые группы: а) дети из многодетных семей; б) дети-инвалиды; в) дети из студенческих семей. Но есть

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

региональные примеры и существенного обновления типологии, что выражается в разделении:

- *по возрастным группам* — в Республике Коми (0—1,5; 1,5—6 и 6—16/18 лет), Чувашии (0—2 и 2—16/18 лет), Ленинградской области (0—3; 3—7 и 7—16/18 лет) и Санкт-Петербурге (0—1; 1—2; 2—7 и 7—16/18 лет);
- *по количеству детей в семье* — в Чувашской Республике (1, 2, 3, 4 и более ребенка), Рязанской области (1, 2, 3, 4, 5 и более детей);
- *по наличию инвалидности* — в Санкт-Петербурге;
- *по полноте семьи* — в Санкт-Петербурге.

В первых двух случаях новая типология детализирует прежнюю, с дополнительными разбивками по возрасту ребенка и/или количеству детей в семье. Лишь в Санкт-Петербурге от старой типологии было решено отказаться полностью, и в новой типологии отсутствуют такие категории, как "дети одиноких матерей", "дети военнослужащих по призыву" и "дети, родители которых уклоняются от уплаты алиментов".

Проверка адресности сочетанием методик: опыт Чувашской Республики

В число наиболее интересных практик входит опыт Чувашии. Размеры пособия там дифференцированы в зависимости от возраста ребенка, количества детей в семье, а также разницы между доходом семьи и прожиточным минимумом. Таким образом, в республике в полной мере реализуется адресный отбор: большие средства направляются семьям, в которых уровень иждивенческой нагрузки и нуждаемости выше, а собственные ресурсы меньше. Размеры пособий для различных типов семей с детьми представлены на сайте Министерства здравоохранения и социальной политики Чувашской Республики (режим доступа к информации:

<http://gov.cap.ru/hierarchy.asp?page=../12/21752/86961/146253/146446>).

Особенности оценки доходов домохозяйств

Как и для любой адресной программы, для программы детских пособий ключевое значение имеет индивидуальная оценка дохода семьи. В методике определения доходов существуют межрегиональные различия. Например, не везде в суммарный доход включаются доходы от личного подсобного хозяйства. Что касается периода исчисления дохода, то в большинстве регионов он

равен трем месяцам, сообщать об изменении доходов участники программы должны, как правило, в течение одного месяца, при этом в некоторых региональных законах такие нормы вообще отсутствуют.

Размер пособия для различных категорий получателей

Практически всегда размер пособия устанавливается в абсолютном выражении. Но есть и исключения. Например, в Ленинградской области размер пособия для той или иной группы получателей устанавливается как дифференцированно определяемая доля прожиточного минимума. Например, на детей до трех лет она составляет 5% прожиточного минимума, от 3 до 7 лет — 4%, старше 7 лет — 3%.

Профилактика нецелевого использования получаемой помощи

Если помощь оказывается в денежной форме, то может возникнуть опасность ее нецелевого использования, прежде всего в так называемых неблагополучных семьях. Избежать этого можно путем перевода помощи из денежной формы в натуральную. Соответственно, возможность оказания помощи в разной форме (не только деньги, но и одежда, продукты, услуги и т.д.) должна быть законодательно утверждена, как это сделано, например, в Пермской, Калининградской и Томской областях. Один из вариантов: родитель подписывает соглашение о согласии на предоставление пособия в натуральной форме, деньги поступают социальному работнику, который может, например, пойти с ребенком в магазин и купить ему одежду, либо деньги переводятся в школу для оплаты питания ребенка.

Субсидии на оплату ЖКУ

Адресная социальная программа субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг начала реализовываться с 1994 г. в соответствии с Законом Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 "Об основах федеральной жилищной политики". За 15 лет функционирования программы ее параметры и принципы предоставления субсидий претерпели ряд изменений.

С 1996 по 2003 г. параметры программы субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее — субсидии)

существенно не менялись. Перечислим основные принципы предоставления субсидий в то время:

- субсидирование жилья осуществляется в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг (сверхнормативная площадь и сверхнормативное потребление коммунальных услуг не субсидировались);
- расходы семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг не должны превышать:
 - максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг от совокупного дохода семьи (так называемое первое основание предоставления субсидий);
 - 0,5 минимального размера оплаты труда на одного человека — для семей, имеющих доход на одного человека, не превышающий установленного прожиточного минимума (так называемое второе основание предоставления субсидий).

Принятые в 2003 г. поправки в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" существенно изменили принципы предоставления субсидий как в части расчета размера субсидий, так и в части условий предоставления субсидий. Был отменен расчет размера субсидий по второму основанию. Для всех граждан субсидия стала рассчитываться только с учетом максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (МДД). При расчете субсидий для семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума установленный размер МДД умножался на поправочный коэффициент, равный отношению среднедушевого дохода в семье к прожиточному минимуму, который тем меньше, чем ниже доход граждан. Это означает, что для каждой конкретной семьи определялась своя максимально допустимая доля расходов в зависимости от семейного дохода.

На практике эти изменения привели к более социально справедливому расчету субсидий: семьи с меньшим достатком получили больший размер субсидии, а с большим достатком — меньший.

Новые условия предоставления субсидий в том числе включили в себя:

- установление закрытого перечня категорий граждан, имеющих право на субсидии в зависимости от основания пользования жилым помещением;
- предоставление субъектам РФ возможности использовать новый механизм предоставления субсидий — денежные выплаты получателям субсидий вместо скидки при оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Последние существенные изменения в программу субсидий внес вступивший в действие в марте 2005 г. Жилищный кодекс Российской Федерации. Он установил единые правила предоставления субсидий на всей территории России, в то время как раньше федеральное законодательство позволяло органам государственной власти субъектов РФ устанавливать региональные порядки и условия предоставления субсидий¹.

Жилищный кодекс установил используемые при расчете субсидий региональные стандарты:

- максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи;
- стоимости жилищно-коммунальных услуг;
- нормативной площади жилого помещения.

Жилищный кодекс сохранил основной принцип предоставления субсидий, согласно которому субсидии предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг превышают региональный стандарт МДД. Для семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума региональный стандарт МДД умножается на поправочный понижающий коэффициент. Расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг рассчитываются исходя из регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг (ССЖКУ). Региональный стандарт нормативной площади жилого помещения используется для расчета ССЖКУ. Размеры региональных стандартов устанавливают органы государственной власти субъектов РФ.

Помимо изменений, касающихся расчета субсидий, Жилищный кодекс:

- расширил перечень категорий граждан, имеющих право на

¹ Согласно ст. 15⁴ Закона Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" (в ред. Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ) органы государственной власти субъекта РФ с учетом его социально-экономического развития должны были устанавливать порядок и условия предоставления субсидий на его территории. Этот порядок и эти условия не должны были ухудшать положение граждан по сравнению с положением тех, кому субсидии предоставлялись в соответствии с Положением о предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 444.

субсидии в зависимости от основания пользования жилым помещением;

- ввел единый механизм предоставления гражданам субсидий — перечисление средств субсидий на банковские счета граждан;
- отказал в предоставлении субсидий гражданам, у которых имеется задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и отсутствует соглашение с кредитором по ее погашению.

В связи с обновлением федерального законодательства субъектам РФ необходимо ежегодно разрабатывать и принимать собственные законодательные акты, утверждающие региональные стандарты для расчета субсидий.

В 2009 году в 30 субъектах РФ субсидии предоставляются исходя из федерального стандарта МДД 22%, что составляет 36% от общего числа субъектов РФ (без Ингушетии). Исключением являются отдельные муниципальные образования, которые устанавливают местные стандарты МДД ниже 22%. Например, в Краснодарском крае региональный стандарт МДД установлен в размере 22%, но в самом Краснодаре местный стандарт МДД составляет 15%, в Новороссийске — 15% для всех граждан и 10% для многодетных семей, в Ейске — 15% для многодетных семей. В Камчатском крае региональный стандарт МДД установлен в размере 22%, но в Петропавловске-Камчатском, где проживают более 50% населения края, местный стандарт МДД равен 15%. В Псковской области региональный стандарт МДД равен 22%, а в Пскове местный стандарт МДД составляет 15% для отдельных (а на самом деле для многих) категорий граждан. Еще в 10 регионах значение стандарта колеблется от 18 до 21%, в Ставропольском крае и Ненецком автономном округе — 15%, в Ярославской области — 14%. Федеральное законодательство не запрещает утверждать сниженный региональный стандарт, в связи с чем часть регионов с высоким уровнем бедности стараются на законодательном уровне защитить свое население, уменьшая размер максимально допустимой доли расходов.

Ряд регионов используют другие, более эффективные с точки зрения адресности стратегии защиты населения, а именно:

- уменьшение максимально допустимой доли расходов на ЖКУ для граждан с низкими доходами. В 15 субъектах РФ

установлено единственное значение регионального стандарта МДД ниже 22%. Диапазон значений — от 10% в Чукотском АО и Белгородской области до 21% в Татарстане. Чаще всего установлено значение МДД = 15% (Брянская, Костромская, Астраханская, Ростовская области, Ставропольский край, Ненецкий АО и Еврейская АО);

- установление дифференцированных значений регионального стандарта МДД. Чаще всего дифференциацию производят в зависимости от доходов граждан, от принадлежности к определенным социальным группам или от совокупности этих двух факторов.

Так, в 15 субъектах РФ установлено по два значения регионального стандарта МДД. В одних субъектах РФ (например, Рязанская и Свердловская области) при расчете субсидии для семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума применяется меньшее значение МДД, а с доходом выше прожиточного минимума — большее. В других субъектах РФ (например, Воронежская и Саратовская области) для определенных категорий граждан (пенсионеры, многодетные семьи, инвалиды и т.д.) применяется меньшее значение МДД, а для остальных — большее. Иногда в определенные категории граждан включают практически все категории получателей субсидий, за исключением частных предпринимателей.

Пять субъектов РФ установили по три значения регионального стандарта МДД. Как правило, это более глубокая дифференциация в зависимости от доходов (например, в Тульской области три интервала доходов) или преференции отдельным категориям граждан (например, в Челябинской и Новгородской областях).

Пятнадцать субъектов РФ установили четыре и более значений МДД. Диапазон МДД от 0% (Москва, Московская и Томская области, ХМАО), но чаще от 5% (Смоленская, Кемеровская, Амурская области, Красноярский край, Республика Саха — Якутия) до 22% или меньше (Москва — 10%, Новосибирская область 14%). Варианты дифференциации те же самые, но чаще — комбинированные.

Различны и требования, предъявляемые к доходам граждан. Если, например, в Рязанской области, для того чтобы претендовать на минимальное значение регионального стандарта при расчете субсидии, необходимо иметь доходы не выше 750 руб. в

расчете на одного члена семьи, то в Липецкой области достаточно предоставить сведения о доходах, не превышающих регионального прожиточного минимума.

Существует и менее распространенная практика снижения требований, касающихся нормативной доли расходов на ЖКУ в общих доходах для различных льготных категорий (вне зависимости от имущественного статуса получателей субсидий). Присутствие подобной нормы в региональном законодательстве объясняется тем, что региональные законодатели сохраняют категориальность мышления: им на подсознательном, вероятно, уровне проще по-прежнему осуществлять социальную поддержку по категориям, а не малоимущих граждан вообще. Наличие категорий, для которых региональный стандарт ниже, чем для прочих граждан, было отмечено в 15 регионах.

Проблема "утечки" средств небедным семьям довольно серьезна, однако отметим, что сама программа изначально не была в полной мере нацелена на помощь бедным гражданам. Также актуальна проблема контроля за доходами получателей, к которой мы вернемся позднее.

Краткие методические рекомендации

1. Если социальная политика государства направлена на снижение уровня бедности, то средства, выделяемые в виде социальных пособий, должны доставаться бедным и только бедным. Именно адресные программы позволяют направить помощь исключительно тем, кто в ней нуждается, и не тратить ресурсы на относительно обеспеченных людей.

2. Важно соблюдать основные этапы осуществления адресной программы:

- постановка целей программы, определение целевой группы;
- отбор получателей (выбор процедуры отбора, организация отбора);
- оказание помощи (выбор средств и формы оказания помощи, организация процесса оказания и получения помощи);
- мониторинг результатов.

3. Необходимо соблюсти баланс интересов граждан с различным уровнем доходов — тех, кто нуждается в адресной помощи, и тех, кто платит налоги и делает отчисления от своего дохода в социальные фонды.

4. При разработке процедур отбора получателей и оказания помощи необходимо выбрать такие процедуры, которые позволят выделить именно тех, кто в наибольшей степени соответствует целевой группе.

5. Важно соотносить затраты на отбор и организацию процесса предоставления помощи с размерами самой помощи.

6. При разработке адресной программы необходимо помнить о том, что она не должна способствовать возникновению ситуаций, когда ее участникам становится экономически выгодно подстраивать свое поведение под действующие институты социальной помощи.

7. Адресные программы должны поощрять встречные обязательства получателей, когда бедные семьи, чтобы получить помощь, обязуются отправить детей на учебу, или пройти вакцинацию, или найти работу и т.п.

8. Выгоды и издержки адресности в существенной степени зависят от того, какой механизм осуществления адресности будет использован в конкретной программе. К таким механизмам относятся:

- метод оценки доходов;
- метод оценки доходов и имущественного положения;
- косвенный метод определения доходов;
- категориальный метод;
- самоадресация;
- метод обеспечения адресности силами местного сообщества или общественности.

9. Для оценки результатов тех или иных адресных программ необходимо вычислять и сравнивать показатели "утечки" средств в пользу небедных и непопадания в ряды участников реально нуждающихся граждан.

10. Количество ошибок исключения бедных из социальных программ можно уменьшить, например, путем создания наблюдательных советов, которые могут рассматривать случаи отказа в назначении пособия, если семья считает такой отказ необоснованным.

11. Важнейшей задачей при разработке программ адресной социальной помощи является оптимизация расходов на проверку нуждаемости.

Глава 2. **Организация и проведение приема населения**

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Обеспечение доступности социальной помощи для населения ■ Привлечение потенциальных получателей в программы социальной помощи ■ Первичная консультация ■ Прием заявления и пакета документов ■ Проблемы, с которыми сталкиваются граждане при сборе пакета документов ■ Организация приема и реализация адресных социальных программ с учетом принципов "одного окна"

Общение специалистов и населения — это очень важная часть работы органов социальной защиты. С учетом того, что особая функция адресных программ заключается в поддержке малообеспеченных граждан, первостепенное внимание должно уделяться грамотной организации приема населения. Во-первых, от этого во многом будет зависеть, какие клиенты придут подавать заявление (при плохой организации высока вероятность ошибок исключения). Во-вторых, если прием организован не лучшим образом, могут увеличиться административные затраты, следовательно, ресурсы будут тратиться не на помощь малоимущим, а на поддержание неэффективной системы.

Обеспечение доступности социальной помощи для населения

Понятие "доступность помощи для населения" означает, что каждому гражданину предоставлена *возможность* подать заявление на получение помощи и получить ее при условии, что он имеет на это право. Однако отраженное в нормативных правовых документах равенство в этом смысле всех граждан само по себе не означает, что пособия становятся в столь же равной степени доступными для всех. Степень равенства в доступе к социальным программам зависит от множества факторов, важнейшие из которых перечислены ниже.

На первом месте по значимости, конечно, *географическое расположение* по отношению к месту жительства граждан и *транспортная доступность* отделов социальной защиты или других

организаций, куда необходимо обращаться с заявлениями. Отметим, что под транспортной доступностью следует понимать не только наличие соответствующего маршрута общественного транспорта, но и финансовую доступность этого транспорта для потенциальных заявителей, а также фактическую возможность им воспользоваться (актуально, например, для инвалидов, престарелых, лиц, страдающих тяжелыми заболеваниями) и его фактическое функционирование. Если автобус в сельской местности ходит до нужного населенного пункта раз в день, то заявитель должен либо "уложиться" с оформлением всех документов до отправления автобуса обратно, либо — если очередь не подошла или возникли проблемы с оформлением документов — приехать еще раз или задержаться до следующего дня, что влечет за собой расходы на гостиницу, а это может оказаться человеку не по карману.

Следует учесть также *прямые издержки* — временные и финансовые затраты заявителей, связанные со сбором необходимых документов (например, справок о доходах или наличии имущества). С прямыми временными издержками связаны и альтернативные издержки (необходимо уйти с работы ради оформления документов, где-то оставить ребенка на это время и т.п.). Важно также, что частью прямых издержек являются затраты на поиск информации о пособиях и процедурах их получения.

Для многих социально уязвимых категорий населения — людей с ограниченными возможностями, родителей малолетних детей, пожилых граждан — важны *физическая доступность и оборудование* (пандусы, лифты в многоэтажных зданиях и т.п.) как организаций, принимающих заявления, так и тех, что выдают сопроводительные документы для обращения за социальной помощью.

Существенное значение имеет *доступность информации* о социальных программах. Под информационной доступностью следует понимать и размещение соответствующих сведений в тех источниках, которыми пользуются различные группы граждан, и понятность информации, и возможность для граждан получить уточнения, ответы на вопросы и т.п. Важно, чтобы до граждан доходила как детальная специализированная информация (например, о процедурах обращения за теми или иными услугами, пособиями), так и информация общего характера (о существующих видах помощи, местах, куда можно за ней обратиться,

телефонах консультационных линий и т.п.). Недостаточно вывесить информационные сообщения непосредственно в социальных службах или органах соцзащиты, поскольку люди, которые в данный момент не посетили отдел или службу, будут этой информации лишены. Например, в 1994 г. около 70% потенциальных получателей жилищных субсидий не получали их просто потому, что ничего не знали о соответствующей программе.

Как наилучшим образом обеспечить гражданам доступ к программам социальной помощи? На этот счет есть ряд рекомендаций, например:

- интенсивно распространять среди населения информацию об адресной социальной помощи;
- давать гражданам возможность обращаться за помощью в "нестандартное" время (например, после 18:00 для тех, кто работает);
- предоставлять каждому обратившемуся за помощью максимально подробную информацию, образцы документов, необходимые консультации;
- при наличии проблем с транспортной доступностью мест, куда необходимо обращаться за помощью, организовывать мобильные пункты приема граждан (например, в сельских районах), предоставлять возможность обращения посредством почтовой и других видов связи;
- гарантировать конфиденциальность информации, предоставленной заявителем о его семейном, материальном положении и различных проблемах, соблюдать конфиденциальность при приеме населения и хранении документов.

Хорошо организованная работа по обеспечению доступа к социальным программам означает, что с заявителем, пришедшим в отдел или центр социальной помощи, будет своевременно проведена встреча, в ходе которой специалист познакомится с комплексом проблем, имеющихся в семье заявителя, установит с ним контакт на будущее, предоставит необходимую информацию, а также будет относиться к заявителю и информации о его деле предельно уважительно. Это важно не только для получателей помощи, но и для сотрудников системы социальной защиты, которые должны хорошо знать свою клиентуру, чтобы иметь возможность оценивать причины уменьшения или увеличения ее численности и с учетом возможных колебаний (например, сезон-

ных, связанных с колебаниями занятости и доходов) строить планы по привлечению клиентов.

Упражнение 2.1. Подумайте, какие проблемы, связанные с обеспечением доступности для граждан программ социальной помощи, есть в вашем регионе, населенном пункте и как можно было бы их решить.

Привлечение потенциальных получателей в программы социальной помощи

Выявление целевых групп для всех существующих адресных программ и работа с их представителями везде осуществляются похожим образом. Чаще всего органы соцзащиты используют самую массовую форму оповещения населения — *публикации в местных и региональных СМИ*. Сообщаются как подробные правила входа в программу, в том числе список необходимых документов, так и новости об изменениях законодательства или, например, графика работы учреждений. В Тверской области и Калмыкии руководители и специалисты программы жилищных субсидий регулярно выступают в радио- и телепередачах, посвященных субсидиям. "По радио передают, по телевизору говорят. Как же не знать?" — говорили во время регионального исследования участники фокус-группы.

Информация об адресных программах (чаще всего о детских пособиях и жилищных субсидиях) также публикуется *в брошюрах и памятках для населения*, которые можно найти в территориальных отделениях социальной защиты населения (в отделах по предоставлению мер социальной поддержки, департаментах СЗН, комплексных центрах социального обслуживания и пр.). Многие ТОСЗН не ограничиваются размещением информации о программах на своих стендах, они также действуют через *общественные организации* (например, Совет ветеранов, объединения инвалидов, семейные ассоциации, общества защиты прав отдельных групп населения и т.д.). Во многих муниципальных образованиях (Томская область, Калмыкия и др.) молодые мамы получают подобную информацию в родильном доме или загсе при оформлении документов на ребенка. Ну и конечно ознакомиться с необходимой информацией о программах можно на *консультации у специалиста службы соцзащиты*.

Эффективной формой информирования граждан являются *встречи*, которые организуются на предприятиях, в школах и библиотеках, сельских советах, домах культуры и т.д. и на которых специалисты и руководители органов социальной защиты разъясняют правила программ, отвечают на вопросы. Помимо прочего такие встречи ценны тем, что позволяют наладить обратную связь с населением, выяснить, какие проблемы и недостатки существуют в работе органов СЗН, в реализации программ социальной помощи. По словам сотрудников различных территориальных служб, на эти встречи всегда приходит много людей.

"Мы берем все службы, какие возможно: специалиста по пособиям, специалиста по субсидиям, специалиста по специальной помощи, и выезжаем в определенный округ. Ведем прием. Все вопросы, какие есть, и по соцзащите, и не касающиеся соцзащиты, — все, что население хочет. Кто-то хочет просто выговориться. <...> ...Они видят в газете эти страшные списки всех нужных документов, и обычный человек пугается, а мы им все объясняем простым доступным языком" (из интервью специалиста местного уровня).

В районах Республики Калмыкия была организована акция "Оформи субсидию и получи реальную помощь семье в оплате жилищно-коммунальных услуг".

"Специалисты в составе бригады выезжают по селам, там развешивают объявления со списком необходимых документов. А потом есть выездные дни — когда они приезжают в село и им можно сдать пакет документов. <...> Объявления с перечнем документов развешивали в магазинах. Также провели работу со специалистами сельских муниципальных образований (СМО): рассказали им, какие документы нужны, как рассчитывается субсидия. И уже сами специалисты СМО могут дать консультацию и провести проверку документов, чтобы человеку лишний раз не ездить. Начальник отдела ЖКХ администрации проезжал по сходам граждан и проводил разъяснительную работу" (из интервью начальника территориального отдела).

При распространении информации среди населения необходимо помнить о территориальной специфике. Скажем, на Северном Кавказе очень развиты неформальные связи между людьми и особенно родственниками (большие семьи), и информация часто передается именно благодаря этим связям. По крайней мере, большинство участников фокус-групп сказали, что узнали о пособиях и субсидиях от родных и знакомых (и только немногие в качестве источника информации назвали СМИ).

В Карачаево-Черкесской Республике и Томской области инструментом распространения информации также служит *соци-*

альная реклама в общественном муниципальном транспорте и объявления в общественных местах, особенно почтовых отделениях, т.е. там, где бывает наибольшее число граждан. В Татарстане в 2005 г., когда в массовом порядке переоформлялись детские пособия, объявления вывешивались в детских поликлиниках, магазинах, детских садах.

Довести необходимую информацию до сведения населения могут также *местные специалисты (в сельских районах), социальные работники, почтальоны и учителя.* Например, в Томске получатели адресной муниципальной помощи сообщили, что им периодически домой звонят специалисты районных отделов по предоставлению мер соцподдержки и рассказывают, какие виды помощи можно получить и какие документы для этого необходимы. Существенную помощь территориальным органам социальной защиты населения могут оказать *главы сельских администраций, взяв на себя:*

- информирование граждан о возможности получения данного пособия;
- консультирование граждан по вопросам подготовки документов, необходимых для получения пособия (особенно в сельских муниципалитетах, где "все друг друга знают");
- помощь в проверке доходов (индивидуальные случаи, по запросу от ТОСЗН);
- информирование сотрудников социальной защиты о неблагополучных семьях, нецелевом использовании ежемесячного пособия на ребенка и пр.

Необходимо отметить, что все перечисленные выше способы донести информацию до потенциальных получателей рассчитаны на активную часть населения — на людей, участвующих в жизни местных сообществ, пользующихся средствами массовой информации, посещающих разного рода встречи с представителями администрации. Это относится, в частности, к активным пенсионерам и семьям с детьми. Однако пока нет объективных данных о том, в какой степени эти формы распространения информации помогают в поиске и привлечении самых пассивных и "сложных" клиентов (например, одиноких инвалидов и пожилых граждан, серьезно больных людей и т.п.), хотя можно предположить, что развитие сети участковых специалистов (как в Томской области) и тесное сотрудничество с социальными работниками

центров социального обслуживания будет служить эффективным каналом для обмена информацией и помощи таким клиентам при оформлении бумаг и решении различных организационных вопросов. На наш взгляд, это очень эффективный путь.

Эффективным каналом информирования о социальных программах в Калмыкии являются специалисты — сотрудники специализированных центров, где ведется учет малообеспеченных многодетных семей, а также нуждающихся в социальной поддержке пожилых граждан. Работа с такими семьями осуществляется в индивидуальном порядке: "Многодетных мы сами выискиваем, газет они не читают, они не знают о программе ГСП, потому что она ведется первый год". Сотрудники СЗН звонят им домой или на работу; направляют почтовые извещения по месту жительства. Многодетных родителей информируют также по месту учебы детей, через школу приглашают в ТОСЗН. Используются и связи через родственников и знакомых: "Обычно мы просим, если знаем, что они близко живут или даже работают где-то в учреждениях, чтобы им сообщили" (из интервью специалиста местного уровня).

Жителей сельских поселений информируют социальные работники и местные органы власти — сельские администрации, которые по закону о делегировании полномочий выполняют функции социальной защиты. Сотрудники ТОСЗН поддерживают постоянный контакт с местными соцработниками и через них выходят на социально пассивных клиентов, многие из которых, по словам экспертов, "не хотят выходить" из дома, чтобы собрать документы для подачи заявления. Социальные работники не только передают информацию, но и помогают подготовить нужные документы, отвозят их в отделения соцзащиты. Особенно тесно они работают с многодетными семьями и одинокими пожилыми людьми.

И тем не менее, несмотря на существование и использование разных форм и способов информирования, в целом информированность населения о различных видах помощи и правилах ее получения оставляет желать лучшего. По мнению специалистов, достаточное количество семей, особенно в сельских районах, могли бы получать, например, жилищные субсидии, но не обращались за ними именно по причине недостаточной информированности. Кроме того, опросы получателей помощи показывают, что они практически ничего не знают о правилах программ и уж тем более о соответствующих законодательных и нормативных документах.

"Даже в городе иногда бывает, что люди не знают, особенно в домах с печным отоплением. Может быть, еще не все знают, что по областному закону существуют денежные выплаты на приобретение и доставку твердого

топлива без подтверждающих документов" (из интервью специалиста местного уровня).

Поэтому необходимо периодически проводить соответствующую комплексную хорошо продуманную информационную кампанию. *Информационная кампания* — это система приемов и методов, используемых органами общественной власти и управления (а также самоуправления) для информирования граждан обо всех и/или отдельных видах социальной помощи и услуг, предоставляемых системой социальной защиты, а также о критериях, на основании которых подтверждается право заявителей на получение социальной помощи, о часах работы центров и служб, необходимых справках и подтверждающих документах. Важно, чтобы предельно четко было сформулировано, кто имеет право на социальную помощь, — это позволит свести к минимуму необоснованные обращения.

В обследованных муниципалитетах Карачаево-Черкесской Республики была выявлена интересная проблема, как оказалось, широко распространенная. После появления в прессе информации о программе жилищных субсидий поползли слухи о том, что получатели субсидий рискуют потерять свои дома и квартиры. Люди боялись, что при передаче собственности (наследство, дарение) родственникам им придется выплатить государству ранее полученную сумму субсидий, в противном случае дом или квартиру могут забрать. Некоторые участники фокус-групп, уже получающие субсидии, интересовались у ведущих, правда ли это. Остальные подтвердили, что слышали об этом и что есть много людей, которые именно по этой причине боятся обращаться за субсидиями. По словам сотрудника ТСЗН Прикубанского района, для того чтобы опровергнуть этот слух, они и начали выезжать в села для встреч с населением.

Информационная кампания должна включать в себя:

- 1) размещение информации о программе и часах работы центра социальной помощи на информационном щите около входа в центр (в центре также должны быть в наличии информационные брошюры);
- 2) размещение информации о программе в средствах массовой информации — в газетах, на радио и телевидении;
- 3) размещение информационных брошюр и плакатов в других местах, часто посещаемых клиентами (поликлиники, жилищные конторы, школы, соседние центры социальной помощи, общественный транспорт и т.д.);

4) посещение работниками центра различных НКО и общественных организаций, куда часто приходят малоимущие граждане, с целью предоставить им информацию о программе либо в виде напечатанного материала, либо на словах во время встреч и бесед.

Эффективно участвовать в распространении информации могут и те, кто уже является клиентом программы. Социальным работникам следует просить их информировать своих знакомых об имеющихся программах и советовать обратиться в отдел или центр.

Кроме того, необходимо наладить тесные контакты с учреждениями и специалистами, которые могут помочь выявить потенциальных клиентов: загсами, женскими консультациями, общественными организациями, а также участковыми милиционерами, врачами-педиатрами и пр. Для этого нужно обеспечить их всей необходимой информацией, например снабжать информационными буклетами, листовками, проводить обучающие семинары и т.д.

Упражнение

2.2. Подготовьте информационный лист или плакат о работе городского центра социальной поддержки населения. Перечислите организации и каналы, через которые вы будете его распространять.

Говоря о работе по привлечению клиентов, нельзя обойти вниманием *отношение к "проблемным" семьям и бездомным гражданам*, как потенциальным получателям помощи. Это отношение варьируется от терпимого к отрицательному.

"...Ну, вы знаете, я думаю, что надо помогать, особенно тем семьям, которые идут на контакт, с которыми идет работа и у которых есть стремление преодолеть проблемы. Конечно, сегодня, может быть, мы им поможем, они на какое-то время останутся, но потом опять будут гулять и пить, но надо пытаться сделать что-то; если мы пустим все на самотек и скажем им — выживайте как хотите, особенно когда там дети, это неправильно" (из интервью специалиста местного уровня).

Данная проблема существует повсеместно, практически везде есть такие семьи, которые получаемые средства расходуют нецелевым образом, например детские пособия — не в интересах детей. По мнению опрошенных специалистов, чтобы этого не было, "должны активнее работать органы, занимающиеся семьей, органы опеки и попечительства, специалисты, которые работают с семьей".

Региональное руководство Томской области законодательно решило бороться с нецелевым использованием ежемесячного детского пособия.

"Во-первых, мы включили в нормативный акт, что одним из оснований для прекращения выплаты пособия является ходатайство органов опеки и попечительства о том, что средства, выделяемые на ежемесячное пособие, расходуются не в интересах ребенка. Во-вторых, мы включили такую норму в Порядок предоставления ежемесячного пособия, позволяющую нам, с согласия получателя, ежемесячное пособие направлять в учреждения образования, в учреждения социальной защиты населения для организации питания ребенка, покупки вещей для ребенка" (из интервью руководителя регионального уровня).

Данная норма позволяет помогать именно асоциальным семьям. Например, в муниципальном образовании Колпашево Томской области с ними работают школьные социальные педагоги, которые получают детское пособие и покупают что-то непосредственно для ребенка.

"Если родители не лишены родительских прав, им будет выплачиваться пособие, но в соответствии с 253-м областным законом для таких асоциальных семей мы можем перечислять пособие непосредственно в школу для питания ребенка. Мы можем закрыть это пособие только по ходатайству органа опеки. Ранее пособие выплачивалось в натуральной форме, а теперь только в денежной. При школах есть социальные педагоги, вот они могут получить деньги на ребенка и сразу идут в магазин" (из интервью специалиста местного уровня).

Несмотря на то что пока такая практика по тем или иным причинам в муниципалитетах области в массовом порядке не внедряется, практически все опрошенные нами специалисты и руководители считают, что лучше оказывать "проблемным" семьям именно натуральную помощь — в виде питания в школе, одежды для детей, топлива в зимний период и т.д. Однако помощь в натуральной форме должна предоставляться в исключительных случаях, когда велик риск нецелевого использования денежной помощи, и под жестким контролем со стороны социальных работников.

В свете данной проблемы, на наш взгляд, необходимо особое внимание уделить развитию *системы социального патроната*. Социальный патронат над семьей, которая не в состоянии надлежащим образом исполнять обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию ребенка, — это совокупность мероприятий, применяемых органами государственной власти и местного самоуправления с целью восстановить способность семьи к

выполнению обязанностей по воспитанию и защите прав и законных интересов ребенка. Объектом социального патроната является семья, в составе которой по инициативе органа по защите прав детей или на основании обращения граждан выявлен ребенок, нуждающийся в государственной защите. Социальные услуги, предоставляемые в рамках социального патроната, могут быть направлены на психологическую реабилитацию членов семьи, помощь в преодолении трудной жизненной ситуации, организацию прохождения лечебного курса и др.

Механизм социального патроната по отношению к семье во многом напоминает механизм патроната над недееспособными гражданами. При социальном патронате требуется, во-первых, получить согласие всех дееспособных членов семьи на применение соответствующих мер, в том числе, при необходимости, на временное изъятие ребенка из семьи, а во-вторых, заключить договор на оказание услуг по социальному патронату над семьей, который может быть прекращен после устранения обстоятельств, повлекших за собой необходимость его введения, или в одностороннем порядке по инициативе любой из его сторон.

Работа по социальному патронату над семьей может и должна быть организована в целях не только защиты несовершеннолетних детей, но и комплексной помощи семьям, оказавшимся в сложной жизненной ситуации. С учетом социально-демографических характеристик малоимущих семей, особенно так называемых трудных, с высоким уровнем социальной дезадаптации, важно, чтобы помощь им предоставлялась именно комплексно, что называется в пакете, куда входили бы пособия и социальные услуги, индивидуально настроенные на потребности получателей и их максимальную социальную (в том числе трудовую) интеграцию. Эффективность такой комплексной помощи должна определяться тем, насколько она помогает семье выйти из трудной жизненной ситуации. Даже если при этом семья формально сохранит статус малоимущей, что возможно при высоком прожиточном минимуме и низком уровне оплаты труда, интеграция ее членов в рынок труда, систему образования и социального обслуживания позволит снизить уровень крайней бедности и повысит шансы детей из такой семьи в будущем выйти из бедности. Именно это и должно быть приоритетом адресных программ и программ, направленных на сохранение и развитие человеческого капитала в России.

Социальный патронаж проблемных семей пытались внедрить еще несколько лет назад в Томске. "Вот кто может взять за руку и с этой семьей пойти: пойти ее попробовать трудоустроить, пойти ее пролечить — патронаж социальный. Эта мера очень нужная..." (из интервью специалиста местного уровня). Сегодня функции социального патронажа в городе реализуются органами социальной защиты населения. Работа в основном ведется с семьями, где есть несовершеннолетние дети. "...Муж умер — она осталась с двумя детьми мал мала меньше. И всё! Она всю жизнь была за его спиной, как говорится, и не знает вообще, куда деваться. А соцзащита у нас работает очень хорошо по принципу патронажа. Т.е. они комплексно подходят — не только дают деньги, но есть и психолог, и юрист. Принцип такой, что человек должен помочь себе сам. Только они должны его направить в нужное русло. Потому что помогай не помогай деньгами — это не поможет, если человек сам немножко думать и шевелиться не станет" (из интервью специалиста местного уровня).

То обстоятельство, что предоставление социальной помощи осуществляется по заявительному принципу, не позволяет в полной мере охватить семьи, которые по тем или иным причинам не обращаются за помощью, хотя и нуждаются в ней. Поэтому в практике реализации адресных программ следует повысить значимость таких элементов, как выявление нуждающихся, социальный патронаж "трудных" семей, комплексный мониторинг социальной ситуации и результативности программ.

Практика оказания *социальной помощи людям, не имеющим регистрации*, бездомным, не сильно различается по регионам и муниципалитетам. Все делается в соответствии с законом; другими словами, не имея регистрации, семья или гражданин не может получить помощь. Однако, например, в Томске специалисты помогают некоторым бездомным через Центр помощи лицам без определенного места жительства.

"В этом центре ведется работа по восстановлению документов; во-первых, делают временную прописку на месяц, это им дает возможность трудоустройства, и пытаются их трудоустроить через службу занятости, через центр они получают полис медицинский, который действует и по истечении месяца регистрации. Некоторые даже женятся!" (из интервью специалиста местного уровня).

Однако такие центры могут оказать услуги ограниченному количеству нуждающихся, кроме того, существует множество барьеров на пути бездомного в такое специализированное учрежде-

ние. У социально исключенных граждан риск не получить помощь очень высок. Это происходит в том числе и потому, что по сей день нет ни четкой системы услуг, ни методического обеспечения процесса оказания комплексной социально-психологической и юридической помощи, чаще всего необходимой для социально исключенных людей и семей, особенно оказавшихся в ситуации бездомности.

Упражнение 2.3. Ознакомьтесь с приложением 1 к главе 2 "Разработка и внедрение комплексных мер по работе с бездомными гражданами". Ответьте на вопросы: какие программы профилактики бездомности и ресоциализации бездомных действуют в вашем районе/регионе? какие программы разных типов вы могли бы предложить внедрить? какие органы и учреждения должны принять участие в разработке и реализации программ и как обеспечить достаточный уровень межведомственного взаимодействия?

Первичная консультация

Первый контакт с клиентом очень важен. На первой встрече клиент узнает, какая помощь предоставляется в организации, чего он может ожидать от организации и что требуется от него самого, как будет осуществляться его взаимодействие с организацией в будущем. Сотрудники органов или центров социальной защиты, со своей стороны, получают представление о нынешнем положении, ожиданиях и социальном статусе клиента.

Тон и направление всей последующей работе с клиентом задает правильно проведенное *собеседование*, в ходе которого специалист должен:

- сосредоточить внимание на пособиях(ях), необходимых клиенту, а по окончании собеседования предоставить клиенту возможность рассказать о других проблемах, если они есть, чтобы при необходимости направить его в другую инстанцию;
- получить исчерпывающие ответы на все вопросы (заполнять заявление клиент должен сам¹);
- убедиться в том, что клиент понимает значение процесса определения его права на получение социальной помощи, осознает свои права и свою обязанность сообщать обо всех изменениях в своем положении.

¹ Специалист может помочь заполнить заявление в случае, если заявитель не в состоянии сделать это самостоятельно, например по причине плохого зрения или других физических ограничений.

Этапы собеседования:

- 1) *начало*. Знакомство и выяснение обстоятельств, приведших клиента в отдел или центр социальной помощи;
- 2) *объяснение требований программы социальной помощи*. Разъяснение клиенту, кто имеет право на получение социальной помощи, уточнение списка необходимых документов и срока их предоставления, пояснение условий программы (необходимо самым подробным образом объяснить, какую информацию клиент должен подтвердить справками и документами, чтобы соответствовать требованиям программы). Данная информация содержится в законах и нормативных актах, регулирующих реализацию конкретной программы социальной помощи;
- 3) *определение необходимости направления клиента в другие службы по оказанию социальной помощи*. Во время собеседования о предоставлении конкретного вида помощи специалист может обнаружить дополнительные проблемы, имеющиеся у клиента, например злоупотребление спиртным, насилие в семье, проблемы психического характера, с жильем, одеждой и пр. В этом случае клиента следует направить туда, где ему окажут необходимые услуги/помощь;
- 4) *завершение*. Специалист должен напомнить клиенту свое имя и график работы, убедиться, что тот понял, какие документы и в какие сроки ему необходимо собрать и представить, а также уточнить, есть ли у клиента еще какие-либо вопросы.

Упражнение 2.4. Ознакомьтесь с приложением 2 к главе 2 "Техника проведения эффективного собеседования". Ответьте на вопросы: каким правилам подчиняется техника проведения эффективного собеседования? какие невербальные способы общения вы можете использовать в своей работе?

На собеседовании, повторим, специалист должен выяснить, какие дополнительные виды помощи или услуги требуются клиенту (и на какие он имеет право), и подробно рассказать о реализуемых программах помощи и услуг, в которых клиент может принимать участие. Таким образом, будет выстраиваться система *комплексной работы* с нуждающейся семьей. Сотрудников органов соцзащиты следует ориентировать именно на это, проводить соответствующее обучение, знакомить с приемами выявления

всей совокупности проблем заявителей и методами информирования последних о программах, которые могут войти в их индивидуальные "планы по выходу из бедности". В частности, сотрудники каждой программы, ведущие первичный прием, должны быть хорошо знакомы с другими программами социальной помощи, а также программами социального обслуживания и услуг, предоставляемых за пределами системы соцзащиты. В этой связи особую важность приобретает стандартизация процесса предоставления адресной помощи, разработка разного рода порядков, процедурных руководств, инструкций, памяток и их использование в систематических программах обучения, о чем пойдет речь в главе 5.

Участники фокус-групп в различных муниципалитетах жаловались на то, что сотрудники органов соцзащиты и соцобслуживания не информируют клиентов о других видах помощи, "только за справками гоняют". В лучшем случае клиентам говорят о существовании дополнительных программ и куда можно обратиться, но об условиях и правилах участия в этих программах не рассказывают. Специалисты же, со своей стороны, утверждают, что такое количество информации о разных программах просто невозможно запомнить, им хватает и своей непосредственной работы, а необходимый минимум сведений они клиентам сообщают.

Организация приема населения является важным фактором обеспечения доступности помощи, поэтому следует уделять особое внимание составлению продуманных графиков приема граждан в целях регулирования потока клиентов. Существуют два основных способа организации приема:

- 1) *в порядке живой очереди*, когда клиент может прийти в службу соцподдержки в любое время в течение рабочего дня без предварительной записи или договоренности, чтобы встретиться со специалистом или подать заявление на получение социальной помощи;
- 2) *по предварительной записи* — в этом случае клиент по телефону или при личном посещении заранее договаривается о приеме в определенный день и час.

Систему приема посетителей по предварительной записи используют в Томске. Дежурный специалист ОГУ ЦСПН ежедневно ведет предварительную запись на прием, причем записаться можно как по телефону, так и в самом центре. Кроме того, в функции дежурного входят первичные консультации граждан, пришедших в центр без предварительной записи, и направление их в случае необходимости к свободному в данный момент специалисту.

Руководители центров отмечают, что поначалу было трудно приучить посетителей к такой системе работы (как в поликлинике), но постепенно они не только привыкли, но и отмечают большое удобство. "...Мы точно знаем, что, придя в центр к назначенному времени, нам не придется сидеть в очереди, что специалист будет ждать именно нас и мы экономим время и нервы" (из материалов фокус-группы с получателями детского пособия). Специалисты, в свою очередь, говорят, что они могут заранее подготовиться к посещению того или иного клиента: "...просмотреть личное дело, подготовить необходимые документы да и просто морально подготовиться, допустим, к сложным клиентам". "Благодаря данной системе пропали очереди, в центре благоприятная психологическая атмосфера, повысилось качество работы с клиентами" (из интервью руководителя местного уровня). Это позволяет специалистам спланировать свое рабочее время и нагрузку на день, работать в более комфортных условиях.

Конечно, у обеих систем есть как положительные, так и отрицательные стороны. Но в любом случае необходимо устанавливать такой порядок, при котором клиент тратил бы минимум времени в ожидании приема.

При составлении графика приема необходимо учитывать время, которое понадобится специалисту, чтобы побеседовать с клиентом, познакомить его с соответствующей документацией и пр. Здесь на помощь специалистам могут прийти различные наглядные материалы: оформленные стенды, брошюры, листовки или памятки для клиентов со списком необходимых документов, правилами программ, графиком работы задействованных в программе органов и организаций и другой полезной информацией. Такой "раздаточный материал" позволит более эффективно использовать время, отведенное для консультации, ведь клиенту или специалисту не нужно ничего записывать. Это время можно потратить на обстоятельную беседу с клиентом и сообщение ему большего количества дополнительной информации.

Упражнение 2.5. Разработайте график и структуру приема населения в "вашем" учреждении.

Прием заявления и пакета документов

Для того чтобы упростить доступ к адресной социальной помощи, целесообразно установить четкий порядок работы с клиентом, максимально формализовать ее различные аспекты. Важным инструментом управления может стать *схема работы с клиентом*, в соответствии с которой процесс предоставления социальной помощи разделяется на три основных этапа:

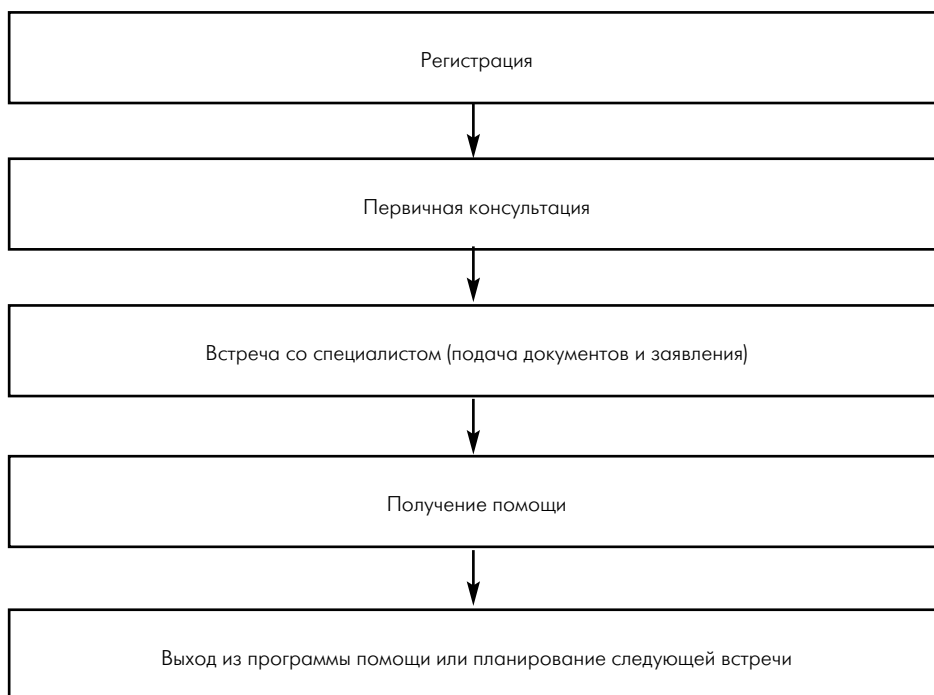
- 1) *обращение за помощью*: прием у клиента заявления, проверка правильности его заполнения, собеседование с клиентом для проверки информации, указанной в заявлении, определение списка документов и справок, которые необходимо представить, прием этих документов от клиента;
- 2) *назначение помощи (определение права на получение помощи и размера пособия)*: на основании заявления, справок и других документов, предоставленных клиентом, определение его права на получение различных видов помощи, а также определение размера пособия для каждого вида социальной помощи, на который претендует заявитель;
- 3) *предоставление помощи*: применительно к денежным пособиям — все мероприятия, необходимые для непосредственного предоставления пособия семье, включая перевод денежных пособий на банковский счет семьи или организацию выплат другим способом (например, доставка почтой), а если помощь предоставляется в натуральном виде (продукты, лекарства, одежда, оборудование и т.п.) — включая процедуры ее выдачи.

В Арзамасе в пункт приема населения по месту жительства можно только обратиться за помощью (этап 1), а работа этапов 2 и 3 централизованно осуществляется в едином центре обработки заявлений. В связи с этим в органах социальной защиты населения были разработаны процедуры, обеспечивающие передачу всех заявлений и документов специалисту по назначению пособий, а в дальнейшем бухгалтеру (для выполнения мероприятий этапов 2 и 3) и предусматривающие регулярное информирование специалистов по приему о результатах обработки заявлений и назначении социальных выплат.

Далее более подробно будет рассмотрен первый этап — обращение за помощью (о двух следующих этапах речь пойдет в главах 3 и 4).

Итак, заявитель обращается за назначением помощи в орган социальной защиты населения по месту жительства. Прием документов ведут специалисты по назначению пособий, деятельность которых может быть организована либо по системе функциональной специализации, либо по участковой системе. Функциональная специализация подразумевает разделение обязанностей между специалистами по различным функциям. Например, один специалист занимается только приемом документов, второй — расчетом и назначением выплаты, третий — подготовкой выплатной документации. Участковая же система разделения обязанностей предполагает выполнение всех этих функций одним специалистом в рамках закрепленного за ним участка. Но в любом случае действует определенная схема работы с клиентом, зависящая от вида помощи. Схема определяет общий порядок движения абстрактного клиента внутри организации (рис. 2.1).

Рис. 2.1. Примерная схема работы с клиентом



Если центр социальной помощи специализируется на нескольких программах, т.е. предоставляет разнообразные виды помощи, то эффективным инструментом определения права заявителя на все возможные виды помощи, будет *универсальное заявление*. В данном случае под универсальностью понимается способность одного и того же специалиста заниматься многочисленными программами или категориями клиентов (мы еще вернемся к этому вопросу далее, когда речь пойдет о реализации адресных социальных программ с учетом принципов "одного окна").

Особого внимания заслуживает тема организации приема документов и заявлений от граждан в сельских поселениях муниципальных районов. Проблема заключается в том, что для подачи документов и заявления на помощь приходится ездить в районные центры. Если учесть, что необходимо регулярно проходить перерегистрацию, а расстояния зачастую велики (например, в Томской области), как и проблемы с транспортным обеспечением и состоянием дорог (например, в Карачаево-Черкесии или Калмыкии), а также финансовые затраты на такие поездки, то понятно, что для получателей социальной помощи, особенно детских пособий, это достаточно проблематично.

Подать заявление на участие в программе жилищных субсидий заявители Калмыкии могут только в ТОСЗН в районных центрах. Жителям самих районных центров сделать это нетрудно, за исключением разве что пожилых граждан и инвалидов, поскольку все требуемые документы можно собрать за один день и без больших очередей. А вот тем, кто проживает в отдаленных селах, в условиях практически отсутствия регулярного автобусного сообщения (так обстоят дела, например, в Яшкульском районе), это действительно сложно. Поэтому главы районных муниципальных образований проводят с главами сельских муниципальных образований (СМО) и рядом специалистов совещания-семинары, на которых специалист по назначению субсидии рассказывает о программе субсидий, правилах начисления, наборе документов. В свою очередь, на местах специалисты СМО проводят работу с населением, отвечают на вопросы, помогают предварительно рассчитать, полагается ли семье субсидия, параллельно консультируясь со специалистом по назначению субсидий, например, по телефону. Подать документы на предоставление помощи жители района могут только в ТОСЗН, но работа, которая проводится в СМО, во-первых, повышает степень их информированности, а во-вторых, избавляет от необходимости по несколько раз приезжать в райцентр, уменьшая тем самым транспортные расходы, не говоря уже о временных.

Кроме возможности подать документы непосредственно в ТОСЗН в регионах встречаются и другие схемы: можно послать документы почтой, передать через родственников или главу администрации сельского поселения, социальных работников. При этом, по словам опрошенных специалистов, они иногда идут навстречу клиентам, сознательно нарушая закон и не требуя нотариально заверенной доверенности для передачи документов через родственников и глав администраций: во-первых, получатели социальной помощи не могут оплатить услуги нотариуса, а во-вторых, чаще всего нотариальное оформление доверенности возможно лишь в том же районном центре.

В Тверской области, "в районах, где много сельского населения и где есть отдаленные населенные пункты, как, например, в Конаковском районе, есть и территориальные структуры на уровне района, и работники в поселениях. Причем некоторые сотрудники работают на местах постоянно, им предоставлено место в администрации поселения для приема документов и работы с населением в определенные дни, а другие сотрудники по графику выезжают в деревни" (из интервью руководителя регионального уровня).

В качестве примера лучшей практики в этом отношении можно рассматривать опыт Томской области, где во всех сельских и городских поселениях, а также анклавах Томска работает специально созданная сеть участковых специалистов (подробнее см. главу 5).

В Томской области организована работа участковых специалистов в сельских населенных пунктах, что позволяет заявителям подавать документы и заявление на получение помощи непосредственно по месту жительства, не выезжая в районный центр или Томск. "С 2004 года мы имеем своих представителей на территории всех округов. Участковые специалисты принимают заявления. Они работают по графику, в деревнях в определенные дни ведут прием граждан. Принимают документы, везут их нам. Люди сюда не едут, мы стараемся, чтобы население как можно меньше сюда ездило, ведь это дорого" (из интервью руководителя территориального органа социальной защиты населения).

Готовый пакет документов участковые специалисты привозят в ОГУ ЦСПН, его проверяют специалисты-контролеры, затем производится назначение помощи и получатели уведомляются о решении письменно. "...Потом рассылаем справки, то есть участковый специалист к нам приезжает, мы ему даем справку о размере жилищной субсидии, они уже на местах раздают, и люди знают, сколько им насчитывают" (из интервью специалиста местного уровня).

На участках работают специалисты широкого профиля, т.е. они ориентируются во всех социальных программах (жилищная субсидия, льготы, матпомощь, ЕДВ и пр.). Кроме того, участковый также выступает в роли координатора реализации программ социального патронажа, взаимодействует с организациями и учреждениями других ведомств на территории поселения.

Вообще, эффективное и рациональное внедрение программ социальной помощи зависит не только от организации работы отдела, центра или социальной службы, но и от мотивации, отношения к клиентам и профессионализма их сотрудников. Предоставление социальной помощи — это динамичный вид деятельности. Меняются законы, изменяется нормативная база, вносятся коррективы в толкование действующего законодательства, и сотрудникам нужно всегда быть в курсе любых изменений правил, требований и процедур. Именно поэтому *обучение сотрудников* следует рассматривать как неотъемлемый, а не какой-то необязательно-дополнительный элемент деятельности органов СЗН.

Как показывает практика, процесс подачи заявления и документов занимает в среднем 20—30 минут. Время на прием документов и расчет размера пособия/субсидии в основном зависит от состава семьи и, соответственно, количества принимаемых документов: рассчитать размер субсидии для одинокого пенсионера можно за 10—20 минут, для большой семьи — не менее чем за 30—40 минут. Обычно заявителю сразу сообщают, имеет ли он право на получение пособия/субсидии и каков будет ее размер, выдают распечатку расчетов.

Чаще всего приемом документов, их проверкой и расчетом размера пособий/субсидий занимается один специалист. При необходимости (для проверки документов в сомнительных случаях) он же запрашивает дополнительную информацию. А проверка правильности назначения, расчета и предоставления субсидии, равно как и правильности предоставления сведений о доходах осуществляется уже, как правило, позже главными специалистами (или специалистами по контролю). Иными словами, функции приема и назначения и функции контроля разведены. Но бывает и так, что контрольные функции возлагаются на начальников отделов. Обратим внимание, что наличие в штате специалистов, занимающихся исключительно проверкой правильности назна-

чения (специалисты по контролю), целесообразно только в том случае, если ошибки в назначениях, которые они выявляют, превышают размер их заработной платы.

При приеме заявления и документов специалист в первую очередь проверяет:

- 1) принадлежность документов заявителю (фамилия, имя, отчество во всех документах должны соответствовать паспортным данным);
- 2) данные паспорта (они сверяются с данными, указанными в заявлении);
- 3) получает ли заявитель пособие на ранее рожденных детей (при подаче заявления на детское пособие);
- 4) состоял ли заявитель ранее на учете в отделе, получал ли пособие, в течение какого времени оно выплачивалось (такая проверка проводится при перемене места жительства заявителя в форме запроса по прежнему адресу);
- 5) наличие в документах всех необходимых реквизитов (номер документа, дата, наименование организации, фамилия, имя, отчество, основание выдачи, подписи, печати).

Для удобства работы участковых специалистов в одном из муниципальных районов Томской области в органах соцзащиты разработали разные шаблоны личных дел получателей (мать-одиночка, многодетная семья, одинокий гражданин и пр.) по каждому виду социальной помощи. По этим шаблонам участковые специалисты и принимают документы у заявителей. Специалисты-контролеры в ОГУ ЦСПН отмечают эффективность такой организации работы, в частности уменьшение количества ошибок и недочетов в работе участковых.

После проверки всех документов заявление регистрируется в журнале регистрации заявлений граждан для назначения пособий. Здесь нелишне отметить следующее: желательно, чтобы бланк заявления был напечатан на прочной бумаге, дабы выдерживать многократные исправления, крупным шрифтом — в расчете на клиентов в возрасте и с ослабленным зрением (можно напечатать специальный тираж с более крупным шрифтом). Графы и пустые места для заполнения должны быть достаточно большими, чтобы вместить всю необходимую информацию. И еще важно, чтобы клиент постарался заполнить заявление собственноручно — по следующим причинам:

- утверждения клиента — основа для определения его права на получение социальной помощи, а также для расчета размера пособия;
- если социальный работник будет заполнять заявление вместо клиента, он может неправильно интерпретировать утверждения клиента;
- в случае мошенничества клиента заявление, которое заполнил он сам, поможет уличить его в обмане.

Однако, если при заполнении заявления клиенту потребуется помощь, например из-за проблем со зрением или по причине неграмотности, специалист должен ему такую помощь оказать.

К сожалению, с вышеперечисленных позиций оставляет желать лучшего существующая форма заявления на жилищные субсидии. Специалисты на местах отмечали, что в ней перечислены практически все виды доходов, которые нужно учитывать, хотя далеко не все из них можно встретить на практике.

"Конкретно для нашего района можно было оставить 5—6 пунктов по доходам... Он (формуляр. — *Авт.*) слишком громоздкий. Как правило, пенсионеры не в состоянии его правильно заполнить. Единицы, кто может его заполнить без ошибок" (из интервью специалиста местного уровня).

Во время наблюдения за приемом также было отмечено, что сами сотрудники говорят заявителям: "В списке везде просто проставьте "нет", тогда как они, напротив, должны посоветовать прочитать заявление полностью и подумать о возможности продекларировать свои доходы кроме стандартных пенсии и заработной платы.

Упражнение

2.6. Какие доходы домохозяйства должны учитываться при назначении детских пособий (жилищных субсидий) согласно законодательству региона? Подумайте о тех видах доходов, которые встречаются в практике домохозяйств крайне редко, например:

- авторское вознаграждение, выплачиваемое штатным работникам редакций газет, журналов и иных средств массовой информации;
- доходы, получаемые членами избирательных комиссий, работающими там не на постоянной основе;
- доходы, получаемые физическими лицами от избирательных комиссий, а также из избирательных фондов кандидатов в депутаты и избирательных фондов избирательных объединений за выполнение указанными лицами работ, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний;
- доходы физических лиц, осуществляющих старательскую деятельность;
- доходы от занятий предпринимательской деятельностью (включая дохо-

ды, полученные в результате деятельности крестьянского — фермерского — хозяйства), в том числе без образования юридического лица;

- доходы по акциям и другие доходы от участия в управлении собственностью организации (дивиденды, выплаты по долевым паям);
- доходы от сдачи в аренду (наем) недвижимого имущества, принадлежащего на праве собственности семье или отдельным ее членам;
- проценты по вкладам;
- наследуемые и подаренные денежные средства;
- денежные средства, направленные на оплату обучения в образовательных учреждениях всех видов.

Можно ли учесть данные доходы? Каким образом?

Специалисты участка назначения пособий проверяют данные о доходах семьи, указанные в заявлении о назначении пособия. В законах и нормативных актах подробно разъяснено, какую информацию клиент должен подтвердить справками и документами, чтобы соответствовать требованиям программы. Специалисты должны иметь перечень этих требований, следить за тем, чтобы все необходимые документы были предоставлены, и не просить клиентов предоставлять иную информацию.

По словам специалиста по назначению и выплате пособий на ребенка (Калмыкия), в республике собираются копии документов, подтверждающих право получателя на пособие в повышенном размере, однако участница фокус-группы в Элисте, переехавшая в город из Яшкульского района, рассказала, что в ОТСЗН Яшкуля документа на право получения пособия в повышенном размере от нее не требовали: "Для того чтобы оформить пособие, с меня потребовали книжку о том, что я являюсь одинокой матерью. Мне в моем районе такую книжку вообще даже не выдавали. И в этом была вся трудность, в итоге я решила, ну, Бог с ним, с таким пособием". Проверка личных дел получателей детского пособия в Яшкуле подтвердила слова респондентки: в личных делах матерей-одиночек, получающих повышенные пособия на ребенка, документы, подтверждающие их право на получение пособия в повышенном размере (книжка матери-одиночки), отсутствуют.

Клиент в свою очередь несет ответственность за предоставление специалисту необходимого набора документов, чтобы тот смог определить, имеет ли клиент право на получение того или иного вида социальной помощи.

При развитии межведомственного взаимодействия специалисты органов социальной защиты получают доступ к различным базам данных. В основном это базы Пенсионного фонда, служ-

бы занятости, налоговой инспекции, внутренние базы данных по программам, реализуемым органами социальной защиты населения. В этом случае специалисты получают информацию сами, а не просят клиента предоставить ее.

В случае если заявитель принес неполный пакет документов, специалист должен поставить его в известность о сроках представления недостающих справок. Он также должен предупредить клиента, что тот не получит никакой социальной помощи, пока не будет представлена вся необходимая информация. Специалист должен быть уверен, что клиент понимает, какие документы ему потребуются предоставить, и может, как уже отмечалось, выдать клиенту памятку с перечнем необходимых документов. В разговоре с клиентом специалист должен особо подчеркнуть, как важно соблюдать установленные сроки, а также сказать, в течение какого времени будет рассматриваться дело и когда заявитель получит пособие. Следует напомнить клиенту и о том, что тот обязан сообщать обо всех изменениях в своем положении в сроки, оговоренные в программе социальной помощи. Данная информация содержится на бланке заявления на помощь, и, когда клиент подписывает заявление, специалист должен обязательно обратить его внимание на этот пункт. В ряде регионов в заявлении предусмотрено, что клиент дополнительной подписью подтверждает, что он ознакомлен с требованием сообщать в указанные сроки обо всех изменениях и что невыполнение этого требования влечет за собой потерю права на получение социальной помощи.

Проблемы, с которыми сталкиваются граждане при сборе документов

Выше мы неоднократно упоминали о том, что при подаче заявления на участие в программах адресной помощи заявители в ряде случаев должны нести значительные транзакционные издержки. Подтверждающих документов много (10—18 и более, в зависимости от состава семьи), что само по себе вызывает напряжение, плюс к тому — это касается жителей сельских поселений — большую их часть можно получить только в районном

центре, а не по месту жительства. Большинство участников фокус-групп в рамках регионального исследования отметили, что им приходилось ездить в район не один раз и процесс сбора документов для оформления различных видов помощи может занимать от нескольких дней до нескольких недель.

Что касается материальных затрат на сбор документов, то, соответственно, менее всего тратят жители городских муниципалитетов и районных центров, больше всего — жители отдаленных деревень, которым приходится по нескольку раз приезжать в райцентр. Положение часто усугубляется неудобным графиком работы общественного транспорта, из-за чего возникают лишние расходы. Исследование показало, что минимальные затраты на транспорт составляют 10—12 руб. (городские жители), а максимальные — 200 руб. (сельские жители). Приходится также платить за то, чтобы получить те или иные справки или сделать их копии. При подсчете оказалось, что на ксерокопии минимум тратится 30 руб. (5 руб. лист), максимум 100 руб. В общей сложности пакет документов для получателя "стоит" от 50 до 350 руб. "...Город большой, автобус восемь рублей, раза четыре съездишь, пока все соберешь. За все плати, в школе справка три рубля, в ЖЭКе пять-десять, где как, а в других местах и пятнадцать бывает за справку. На всех моих детей рублей сто уходит" (из материалов фокус-группы с получателями детского пособия).

Практически все пилотные ОГУ ЦСПН Томской области оказывают своим клиентам бесплатные услуги ксерокопирования необходимых документов. Это особо отмечалось участниками фокус-групп как большое удобство для получателей помощи. "...Раньше на ксерокопии сколько тратили, пока документы собирали. Сейчас приносим документ, они сами в соцзащите проверяют и копию делают, если нужно, бесплатно!" (из материалов фокус-группы с получателями жилищных субсидий).

В целом подсчитано, что подача заявления и документов на адресную помощь обходится заявителям от 60 до 550 руб. Сумма достаточно существенная для граждан, относящихся к категории малообеспеченных. С учетом того что средний размер, например, детского пособия составляет 100 руб., многие просто отказываются подавать заявление на получение помощи.

"Бывают у нас семьи, которые, когда прослушают, какие нужно собрать документы, разворачиваются просто и все" (из интервью специалиста местного уровня).

Лучше в этом смысле обстоит дело с программой жилищных субсидий, но в ней нужно раз в полгода перерегистрироваться. В ряде муниципальных образований, где проводилось исследование, заявитель вынужден полностью обновлять пакет документов, в других процедура значительно упрощена: обновляются лишь сведения о доходах и составе семьи, все остальные документы сверяются с оригиналами.

Особого внимания заслуживают проблемы, связанные с подтверждением того или иного вида доходов граждан. Например, трудности возникают со сбором справок, подтверждающих доходы отца, если тот с семьей не живет, но развод не оформлен, а также документов, подтверждающих неполучение алиментов. При оценке доходов семьи с детьми по закону предписано учитывать доходы отца, даже если отец не живет с семьей. Теоретически заявитель должен либо предоставить справку о доходах отца (матери), не проживающих в одном домохозяйстве с ребенком, либо подать заявление в милицию о его розыске. Что делать, если отец отказывается предоставить необходимый документ? Ответа на данный вопрос не существует. На практике во многих районах такая информация не собирается, сотрудники ТОСЗН со слов заявителя фиксируют данные об отсутствии этого вида дохода. Таким образом, принятие решения зависит от сложившейся на местах практики, что ставит заявителей, формально находящихся в одинаковых правовых условиях, в разные условия доступа к пособию. Аналогичная проблема существует и у получателей жилищных субсидий.

В Конаково (Тверская область) одна получательница сообщила, что ей не удается получить в налоговой инспекции справку о доходах мужа — отказываются выдавать без запроса из ТОСЗН, обосновывая отказ тем, что на руки физическим лицам такие документы не выдаются. В Твери получательница, являющаяся опекуном внука, пожаловалась, что слишком часто приходится ходить к врачу за справкой, чтобы подтверждать плохое состояние здоровья ребенка.

Из всех документов, требуемых для начисления жилищной субсидии, больше всего сложностей возникает с предоставлением правового основания пользования жилым помещением. Данная

проблема существует во всех обследованных регионах. В некоторых из них власти пытаются найти выход из сложившегося положения.

"В силу того что семьи проживают в отдаленных населенных пунктах, им далеко добираться до органов регистрации прав недвижимости, или из-за отсутствия денег не оформляли дом в собственность — не было такой потребности... Был довольно высокий процент отказов на этом основании, потом поступили разъяснения, что субсидию можно назначать на основании справки из сельсовета о том, что семье был когда-то выделен участок под застройку" (из интервью начальника территориального органа защиты населения).

Большую группу тех, кто мог бы получать жилищную субсидию, но не получает ее, составляют домохозяйства, имеющие большую задолженность по оплате ЖКУ. В основном это нигде не работающие (в силу различных обстоятельств) должники. Так как они "должны заключать соглашение о погашении задолженности, а такое соглашение совсем без доходов заключить нельзя, то и за субсидией они не приходят и продолжают увеличивать свою задолженность. Возникает замкнутый круг" (из интервью специалиста местного уровня).

В Карачаево-Черкесии, чтобы собрать необходимые документы для оформления жилищной субсидии, гражданин должен прийти в Управление труда и социальной работы (УТИСР), получить обходной лист и затем уже идти по инстанциям собирать подписи и справки. Затем с этим обходным листом и комплектом документов он идет подавать заявление в УТИСР муниципального района. Такая организация приема документов представляется слишком сложной и проблематичной для заявителей: во-первых — это лишние транспортные расходы, во-вторых — дополнительные временные затраты.

Общей проблемой реализации всех программ социальной помощи является несогласованность графиков работы задействованных учреждений и организаций (центр занятости населения, пенсионный фонд, налоговая инспекция, ЖКХ и пр.). При составлении графиков не учитываются или не всегда учитываются возможности различных групп граждан (например, работающие/неработающие). Во многих организациях, и органы соцзащиты не исключение, гражданам приходится выстаивать огромные очереди, чтобы получить необходимый документ. Сложнее всего приходится в программах помощи во время перерегистрации получателей, поэтому можно рекомендовать органам, уп-

равляющим программами, составлять графики перерегистрации таким образом, чтобы не создавать очередей и минимизировать нагрузку на специалистов.

Во многих обследованных нами муниципалитетах участники фокус-групп отмечали также неудобное территориальное расположение учреждений. Например, в одном из муниципальных районов Томской области организации ЖКХ "разбросаны" по всему райцентру, и, чтобы добраться до любой из них, нужно потратить немало времени и сил — общественный транспорт не ходит, а расстояния составляют до 2—3 км (пешком!). Жители сельских поселений вынуждены подстраиваться не под график работы учреждений, а под расписание общественного междугородного транспорта. В итоге, как отмечали специалисты, например, в Карачаево-Черкесии, "с утра у нас могут быть огромные очереди, а после обеда уже никого". Органы соцзащиты были вынуждены подстроиться под такой "график" и сделать приемные часы в первой половине дня. Причем граждане, которые не успели попасть на прием до отправки обратного автобуса, вынуждены уезжать домой и приезжать в райцентр повторно.

Упражнение 2.7. Выясните, какие проблемы, связанные со сбором документов, есть в вашем регионе (населенном пункте), и предложите способы их решения.

Организация приема и реализация адресных социальных программ с учетом принципов "одного окна"

Организация предоставления социальной помощи зависит от местных и региональных администраций¹. Кто-то создает новые органы или офисы для предоставления новых видов помощи, введенных за последние несколько лет или переданных в ведение местной или региональной власти, кто-то встраивает новые программы в деятельность существующих структур. Кроме того, независимо от организации процесс предоставления социальной помощи обычно рассредоточен: часто каждым видом помощи занимаются работающие только с этой конкретной программой, специалисты по приему населения, назначению пособий и бухгалтеры. Даже в тех офисах, где можно получить разные виды помощи, обычно каждый из них реализуется отдельно: требуются разные заявления и справки или подтверждающие доку-

¹ При подготовке данной части пособия использованы материалы из книги Л. Никоновой и Б. Ричмана "Методическое пособие по реализации модели "одно окно" в муниципальных образованиях Российской Федерации" (М.: Фонд "Институт экономики города", 2003).

менты, которые рассматриваются разными специалистами. Такой способ предоставления социальной помощи приводит к тому, что многие специалисты в разных отделах и даже организациях выполняют одну и ту же или похожую работу по предоставлению помощи одним и тем же семьям или гражданам.

Программа "Одно окно" сама по себе не является программой социальной помощи, она скорее представляет собой некое управленческое решение, позволяющее более эффективно организовать работу целого ряда программ социальной помощи. Данный метод организации работы социальных служб приобретает заслуженную популярность на территории России.

Внедрение модели "одного окна" — это, по сути, административная реформа практики обеспечения населения социальной помощью. Новая схема работы не меняет самих типов социальных выплат, предоставляемых населению органами социальной защиты, не затрагивает правил определения права семей на их получение, неизменным остается и размер предоставляемой помощи. Пересматривается структурная схема органов социальной защиты населения и по-новому перераспределяются функции между отдельными социальными службами. Эта модель интегрирует процесс управления системой социальной защиты, централизуя ряд функций и устраняя, таким образом, их дублирование. В результате семьи, нуждающиеся в социальной поддержке, имеют возможность одновременно и в одном учреждении оформить получение сразу нескольких видов социальной помощи, на которую в соответствии с составом семьи и доходами они могут претендовать. Такая практика предполагает, с одной стороны, обязательное обучение специалистов, принимающих документы, назначающих и выплачивающих социальную помощь гражданам, а с другой — сокращение числа специалистов, работающих с одной семьей, даже если она получает несколько видов пособий.

Муниципальные образования отличаются друг от друга размером, территориальными особенностями расселения жителей, сложившейся структурой органов социальной защиты и практикой предоставления социальной помощи. Поэтому очевидно, что модели "одного окна", реализуемые в каждом конкретном городе или районе и учитывающие индивидуальные потребности того или иного муниципального образования, также будут различаться между собой. Тем не менее, для того чтобы внедряемая

управленческая схема могла считаться моделью "одного окна", она должна иметь ряд неизменных черт. В данном разделе описываются основные черты модели, которые в обязательном порядке должны присутствовать в системе "одно окно" вне зависимости от того, где она реализуется.

Итак, что такое "одно окно"? Это один пункт, куда граждане обращаются за назначением социальных выплат, предоставляемых местными органами социальной защиты. Таким образом, получателям помощи необходимо:

- явиться только в одно учреждение в городе;
- заполнить одну форму заявления;
- представить один набор документов и справок;
- пройти собеседование с одним социальным работником.

Единый пункт приема обращений граждан

"Одно окно" предполагает создание единого пункта, где население может получить доступ ко всем видам социальной помощи, предоставляемым в городе или районе. Собственно, пунктов может быть несколько, например, по одному на район города, но в *каждом* из них можно оформить заявление на *все* виды помощи, включенные в модель. Подробнее о пунктах приема населения будет рассказано в разделе, посвященном подготовке к внедрению модели.

Единая форма заявления по всем пособиям, включенным в "одно окно"

Руководители органов социальной защиты должны разработать единую форму заявления, чтобы фиксировать в ней все сведения (включая и уникальные для каких-то отдельных программ), необходимые для определения права клиента на получение выплат, пособий и других видов социальной помощи по всем социальным программам.

Единая форма заявления имеет право на существование, поскольку, как показывает практика, раньше, получая разные пособия, граждане сообщали в разных заявлениях практически одни и те же сведения. Как правило, это была информация о членах домохозяйства, их демографические характеристики, сведения о доходах.

Самое главное, администрация города должна быть уверена, что новая форма заявления будет содержать *все* данные, которые могут потребоваться для назначения помощи по любой из программ социальной поддержки, включенных в систему "одного окна".

Один набор документов и справок по всем программам помощи

Определение права клиента на получение того или иного пособия осуществляется на основании предоставленных им подтверждающих документов и справок. При системе "одного окна" семья не освобождается от необходимости предоставить все подтверждающие документы. Однако если для разных программ помощи требуются одни и те же документы или справки, то для рассмотрения заявления на все виды помощи нужен только один экземпляр этих документов.

Очевидно, что по условиям некоторых программ необходимо представлять документы и справки, которые не требуются для назначения других социальных выплат. Эти документы должны быть предоставлены дополнительно. Это означает, что специалисты, ведущие прием граждан, должны быть соответствующим образом обучены, а также знать, какие документы и справки необходимы для назначения заявителям всех видов выплат, предоставляемых через систему "одного окна".

Одно собеседование с одним специалистом органа социальной защиты населения

При обращении за социальной помощью каждому заявителю приходится встретиться и пройти собеседование со специалистом, принимающим заявления от граждан. При обращении в разные службы за несколькими видами помощи заявитель, соответственно, встречается с несколькими сотрудниками в каждой службе и по каждому пособию. Причем, как уже говорилось, информация, которая в письменной или устной форме требуется от заявителя, как правило, везде одна и та же. Следовательно, процедура интервью повторяется неоднократно.

Если же социальная служба работает по системе "одного окна", то ее сотрудники должны быть подготовлены к проведению одного собеседования с клиентом по всем реализуемым данной

службой программам помощи. Каждый сотрудник на приеме обязан точно знать, какие сведения в ходе собеседования он должен получить от клиента, чтобы выяснить, имеет ли тот право получить все пособия, за которыми обратился.

Централизованный процесс назначения и выплаты пособий

Практика показывает, что во многих муниципальных образованиях функции по назначению и выплате отдельных видов помощи (как и функции по приему заявлений граждан) распределены среди целого ряда социальных служб. Однако "одно окно" предполагает, что, как и прием заявлений, назначение пособий, включенных в модель, определение их размеров и выплата должны быть сосредоточены в одной структуре — в центре обработки данных (или центре социальных выплат), где будут рассматриваться все заявления и документы граждан, назначаться и числиться выплаты.

Единое уведомление о праве на получение пособий

После заполнения единой формы заявления, прохождения одного собеседования и предоставления одного набора документов, необходимых для получения всех видов социальной помощи, указанных в заявлении, семья должна получить единое уведомление о решении, принятом органами социальной защиты населения по поводу каждого вида помощи.

Возможно, что семья, подавшая заявление на несколько разных пособий, имеет право на получение всех этих видов помощи — в этом случае в уведомлении должно быть указано, какие именно пособия и в каком размере будут выплачиваться семье. Если же семья имеет право на получение одних пособий, указанных в заявлении, но не имеет права на получение других, то в уведомлении должно быть отмечено, на получение каких пособий и в каком размере семья имеет право, а также на какие виды помощи семья права не имеет и почему.

Дополнительные компоненты

Существуют еще две особенности модели "одного окна", которые не являются ее обязательными компонентами, но могут зна-

чительно повысить ее эффективность. Если городская администрация заинтересована в применении какого-либо из этих компонентов, то его необходимо учитывать еще на стадии разработки и реализации модели, чтобы включить в процесс ее построения и планирования.

Система комплексных личных дел

До внедрения "одного окна" каждое учреждение, занимающееся предоставлением социальной помощи, заводит бумажное личное дело на каждую обслуживаемую семью. В личном деле обычно хранятся все заявления и документы, представленные семьей, а также сведения о пособии, которое семья получает в данном учреждении. Когда все виды помощи будут предоставляться с использованием единой формы заявления, а семья будет предоставлять только один набор документов, необходимо предусмотреть возможность объединения всех бумажных личных дел, заведенных на одну и ту же семью, в так называемое комплексное личное дело, которое включает все заявления и документы, относящиеся ко всем видам помощи, выдаваемым семье. Эти дела должны храниться в единой структуре (центре или службе) обработки документов, описанной выше.

Общий автоматизированный информационный комплекс (база данных)

Степень компьютеризации органов социальной защиты в разных российских городах может быть разной. Даже в пределах одного города учреждения социальной помощи имеют разные уровни обеспеченности компьютерной техникой. Как и в случае с бумажными личными делами, после внедрения модели "одного окна", предполагающей также территориальную оптимизацию системы предоставления социальной помощи, органам социальной защиты населения будет легче объединить и поддерживать в актуальном режиме разрозненные компьютерные базы данных или создать единый автоматизированный информационный комплекс, содержащий всю информацию о получателях.

Выгоды внедрения модели

"Одно окно" дает возможность значительно повысить эффективность предоставления социальной помощи как для получателей, так и с административной точки зрения.

Положительный эффект для получателей состоит в том, что сокращается время, необходимое для обращения за несколькими видами помощи, и упрощается сам процесс получения нескольких видов социальной помощи одновременно. Последнее происходит не только потому, что процедура подачи заявления упрощается, но и потому, что специалисты по приему населения, работающие по системе "одного окна", хорошо ориентируются во всех видах помощи и дают подробные консультации клиентам.

Положительный эффект для населенного пункта или региона заключается в том, что, с одной стороны, повышается эффективность работы специалистов по приему населения, назначению и расчету пособий, а с другой — сокращаются административные расходы, включая не прямые накладные расходы. Что касается администрации, то модель дает возможность повысить эффективность работы специалистов по приему населения, назначению пособий и бухгалтеров, а также сократить административные затраты.

Скорей всего, в разных населенных пунктах и опыт реализации модели будет разным, поэтому невозможно предсказать фактический размер улучшений. Они будут зависеть от того, насколько хорошо было организовано предоставление социальной помощи до преобразований и насколько корректно они были проведены.

Выбор видов помощи для включения в "одно окно"

При внедрении модели одним из первых должен быть решен вопрос о том, за какими видами помощи клиент может обратиться в пункт приема населения, работающий по новому принципу. От этого решения зависят многие последующие действия и ключевые моменты разработки модели. Очевидно, что нужно выбрать те виды помощи, которые максимизируют эффективность процесса рассмотрения заявлений и назначения пособий. Если будет выбрано максимально возможное количество пособий, то от этого выиграют и получатели помощи, и органы социальной защиты. При выборе видов помощи для включения в "одно окно" следует учитывать:

- 1) произойдет ли назначение социальной помощи на основе оценки доходов?

- 2) какова вероятность попадания граждан, получающих данный вид помощи, в число заявителей или получателей других пособий или выплат, запланированных для включения в "одно окно"?

Использование этих *критериев* отбора будет способствовать повышению эффективности модели, поскольку позволит устранить дублирование функций персонала и увеличит экономии времени, расходуемого заявителями для подачи заявлений на несколько видов помощи. Рассмотрим каждый подробнее.

Назначается ли данный вид помощи на основе оценки доходов семей-заявителей, т.е. является ли данный вид помощи адресным?

Виды социальной помощи, содержащие требование о предоставлении сведений о доходе семьи и документов, подтверждающих этот доход, прекрасно подходят для "одного окна". Даже если правила их назначения, касающиеся видов дохода и расчета их общей суммы, отличаются друг от друга, возможность представлять сведения о доходе семьи лишь единожды и подтверждать их лишь одним набором справок дает значительную экономию времени для заявителей.

В целом адресные пособия, выплаты и компенсации, предоставляемые с учетом дохода, лучше всего подходят для "одного окна", поскольку сведения о семье, необходимые для этих программ, если и не одинаковы, то, во всяком случае, сходны (например, доход членов семьи). Неадресные льготы, предоставляемые без учета дохода определенным категориям населения, также могут быть включены в "одно окно". Но в этом случае разработчики модели должны предусмотреть специальные возможности для семей, которые претендуют только на получение таких льгот, а не на какое-либо адресное пособие, выдаваемое с учетом дохода. Например, при заполнении единой формы заявления такая семья будет вынуждена сообщать гораздо больше сведений, чем необходимо для подтверждения ее права на какую-либо из льгот. Поэтому для таких клиентов целесообразно использовать старую или упрощенную форму заявления. Естественно, если гражданин или семья хочет подать заявление как на категориальные льготы, так и на адресные пособия, то необходимо использовать единую форму заявления.

Какова вероятность попадания граждан, получающих данный вид помощи, в число заявителей или получателей других пособий или выплат, запланированных для включения в "одно окно"?

Как уже говорилось, одна из особенностей модели состоит в том, что она дает возможность семье подать заявление сразу на несколько видов помощи. Поэтому в "одно окно" должны быть включены виды выплат, пособий и компенсаций, предназначенные для граждан, которые с большой вероятностью обратятся в пункт приема населения за несколькими их видами одновременно. Прежде всего, руководители сектора социальной сферы муниципальной администрации должны обратить внимание на группы граждан, охваченные программами ежемесячных детских пособий и жилищных субсидий. Затем — определить, какие еще виды социальной помощи, предоставляемые органами социальной защиты населения или другими департаментами администрации, получают или могли бы получать эти граждане. Если таким образом будут выявлены программы помощи, на участие в которых может претендовать хотя бы некоторая часть получателей ежемесячных детских пособий или жилищных субсидий, то они должны быть включены в "одно окно".

Организация приема граждан

Прием граждан в системе "одного окна" может быть организован двумя способами:

- 1) создание *децентрализованной сети* пунктов приема населения (заявлений и документов граждан) и их расположение в непосредственной близости от места проживания заявителей;
- 2) *централизация приема* в одном месте, куда клиенты могут приходить для подачи заявлений на все виды помощи, предлагаемые в рамках "одного окна".

Каждый из этих вариантов имеет свои преимущества и свои недостатки. В целом децентрализация приема заявлений облегчает малоимущим семьям доступ к различным видам социальной помощи, но при этом затрудняет управление системой для местной администрации. Централизация же, наоборот, затрудняет доступ малоимущего населения к пособиям, но облегчает работу администрации. Все сотрудники и вся работа по приему заявлений и предоставлению социальной помощи сосредоточены в

одном месте. В такой ситуации значительно проще организовать работу персонала и осуществлять контроль.

Децентрализация выгодна получателям социальной помощи тем, что они могут подавать заявления неподалеку от своего места жительства. Это сокращает время на поездки и прочие транспортные расходы, связанные с посещением учреждений социальной защиты, а также значительно упрощает процесс подачи заявления. Кроме того, с течением времени работники децентрализованных офисов лучше узнают свои районы и их жителей, обращающихся к ним за помощью. Необходимо определить, как лучше организовать руководство специалистами в сети пунктов, а также разработать процедуру транспортировки заявлений и подтверждающих документов из территориальных пунктов приема населения в единый центр обработки.

Предложенные ниже критерии используются для определения месторасположения пунктов приема населения:

- размер территории города или района;
- количество малоимущего населения;
- место жительства нынешних и потенциальных клиентов;
- место расположения имеющихся офисных помещений.

Упражнение

2.8. Централизация или децентрализация? Продумайте территориальную схему расположения пунктов приема населения по модели "одного окна" в предлагаемых условиях.

1. *Архангельск* — административный центр Архангельской области. Город, протяженностью 44 км, расположен в устье Северной Двины при впадении ее в Белое море. Территория муниципального образования "Город Архангельск" составляет 29 442 га. Помимо прочего к МО "Город Архангельск" относятся и жители многочисленных островов. Климат: умеренно холодная снежная и продолжительная зима, малооблачная весна, умеренно теплое лето, облачная и дождливая осень.

2. *Магадан* — административный центр Магаданской области, расположен на побережье Тауйской губы в северной части Охотского моря, на перешейке, соединяющем полуостров Старицкого с материком и имеющем выход в бухты Нагаева и Гертнера. Речка Магаданка как бы делит город на две части, включающие в себя основные жилые микрорайоны. Общая площадь всей городской территории составляет около 30 тыс. га, собственно Магадан занимает 18 тыс. га. Город имеет очень компактное расположение. Климат суровый. Ветры в течение всего года холодные. Среднегодовая температура воздуха не поднимается выше $-4,1$ °С.

Опыт внедрения модели

Внедрение "одного окна" требует большой работы, и, как внедрение любого другого проекта, оно должно быть проведено с использованием известных принципов организации сложных проектов: с составлением пошагового плана, учетом сроков выполнения разных этапов, резервом времени и средств на случай возникновения непредвиденных обстоятельств и т.п. На основе анализа опыта, полученного при внедрении "одного окна", выяснилось, на что нужно обратить особое внимание при реализации модели.

Подготовка персонала

Реализация модели "одного окна" означает огромные перемены для сотрудников органов социальной защиты. Руководителям этих учреждений придется столкнуться с тем, что социальные выплаты, назначением которых они занимались долгие годы, будут переданы в другие подразделения, а новые программы помощи, наоборот, перейдут в их ведение. Специалисты по приему населения, назначению пособий и бухгалтеры должны будут освоить новые правила и порядок работы с новыми видами социальных гарантий — для них реализация модели, скорее всего, будет означать существенное увеличение нагрузки. Это может стать фактором риска для реализации модели.

Остановимся подробнее на стратегических шагах, с помощью которых можно нивелировать неприятие перемен со стороны сотрудников.

Информирование персонала

Как только принято решение о разработке и реализации модели "одного окна" в конкретном муниципальном образовании, необходимо проинформировать о предстоящих переменах тех сотрудников, которых они непосредственно затронут. Даже если еще не приняты решения о каких-то деталях будущей модели, информирование сотрудников о планах администрации и некоторых возможных решениях позволит избежать тревожных слухов или полной неподготовленности к переменам.

Привлечение сотрудников, особенно тех, кто непосредственно работает с населением, к процессу принятия решений в ходе разработки программы и планирования реализации

Для помощи руководителям органов социальной защиты населения в разработку модели следует вовлекать сотрудников всех уровней. Когда они начнут понимать причины реализации новой системы, а также ориентироваться в процессе разработки разных ее компонентов, их отношение к реформе станет более доброжелательным. Кроме того, им будет гораздо легче объяснить происходящие перемены и их позитивный смысл своим коллегам.

Обучение сотрудников

Даже если построение модели хорошо продумано, все ключевые решения приняты, реализация модели будет трудной, а в некоторых случаях и вовсе невозможной, если персонал не получит соответствующих навыков. Обучение должно состоять из трех элементов:

- 1) обучение принципам действия модели — до начала реализации модели необходимо обучить всех сотрудников принципам ее функционирования;
- 2) обучение правилам программ социальной помощи — для работы в новой модели специалисты должны знать правила участия, порядок назначения и выплаты для всех видов социальной помощи, включенных в "одно окно";
- 3) последующее обучение — рекомендуется в течение по крайней мере первых 90 дней после введения модели интересоваться у сотрудников, нужно ли им дополнительное обучение и по каким темам.

Разработка единой формы заявления

Приняв решение о перечне программ, которые будут предоставляться через "одно окно", нужно немедленно начать работать над единой формой заявления.

Для разработки новой формы заявления крайне полезен опыт конкретных исполнителей — сотрудников органов социальной защиты, которые занимаются приемом заявлений на получение социальных выплат, переводимых в систему "одного окна". Именно поэтому в состав рабочей группы по разработке формы заявления нужно включить хотя бы по одному сотруднику, занимающемуся каждым из выбранных видов помощи.

Подробные инструкции по заполнению формы заявления

очень важны для того, чтобы сделать этот процесс как можно более простым — как для специалистов, так и для клиентов, которые должны заполнять форму. Инструкции должны касаться каждого пункта заявления: каждого вопроса и каждой ячейки, которую необходимо заполнить. Таким образом, можно будет обеспечить правильное и единообразное заполнение заявлений. В инструкции также должны быть даны рекомендации относительно того, что должен предпринять специалист, если какие-либо пункты по какой-либо причине остались незаполненными.

Информирование населения

До начала внедрения модели граждане должны быть проинформированы о том, куда им теперь необходимо обращаться, чтобы получить социальную помощь. Это крайне важно, так как без легкодоступной информации потенциальные получатели помощи не смогут разобраться в нововведениях, возможно, даже негативно их воспримут и конечная цель реформирования не будет достигнута.

Необходимо, чтобы сотрудники пункта приема населения, а также другие специалисты знали о проводимой информационной кампании и были готовы отвечать на вопросы клиентов еще до начала реализации модели.

Зарубежный опыт

Объединение предоставления различных видов социальной помощи и услуг в "одно окно" в международной практике считают одним из важнейших способов обеспечения доступности помощи и так называемого бесшовного, т.е. плавного, своевременного, гибкого, предоставления социальных услуг, достигаемого за счет того, что клиент может получить сразу целый пакет видов помощи, не прибегая при этом к повторному обращению или сбору документов.

В последние 15—20 лет большинство развитых стран предприняли многочисленные и успешные действия для того, чтобы создать объединенные системы предоставления социальной помощи и услуг. Анализ их опыта показывает, что интеграция предоставления социальной помощи по принципу "одного окна" влечет за собой несколько очевидных выгод социального и экономического характера. В частности, можно назвать такие плюсы интеграции:

- возможность максимизировать число обслуженных граждан/семей в рамках имеющихся бюджетных и кадровых ресурсов;
- большая гибкость в использовании средств социальных программ и возможность их эффективного дополнения друг другом в пользу комплексного решения проблем нуждающейся семьи;
- улучшенная координация и устранение дублирующих друг друга видов деятельности;
- предоставление клиентам большего количества взаимодополняющих пособий и услуг, что лучше способствует решению проблем;
- создание лучших возможностей для мониторинга всей совокупности услуг и пособий, получаемых семьей, их роли в достижении положительных социально-экономических изменений жизни получателей.

Упражнение 2.9. Ознакомьтесь с приложением 3 к главе 2 "Правовые и институциональные полномочия по реализации адресных программ в Татарстане: контуры ответственности". По какой схеме строится работа по каждой адресной программе в вашем учреждении? Подумайте, является ли такая схема оптимальной для вашей территории.

Краткие методические рекомендации

1. Уровень доступности социальной помощи для населения зависит от множества факторов, важнейшими из которых являются:

- географическое расположение по отношению к месту жительства граждан и транспортная доступность отделов социальной защиты или других организаций, куда гражданам необходимо обращаться с заявлениями;
- прямые издержки — временные и финансовые затраты граждан-заявителей, связанные со сбором документов;
- физическая доступность и оборудование организаций, принимающих заявления, и организаций, выдающих сопроводительные документы для обращения за социальной помощью;
- доступность информации о существовании программ и условиях участия.

2. Равный для всех граждан доступ к программам социальной помощи можно обеспечить, в частности, с помощью следующих действий:

- интенсивное распространение среди всего населения информации об адресной социальной помощи;
- предоставление гражданам возможности обращаться в органы соцзащиты в нестандартное рабочее время (например, после 18:00 для тех, кто работает);
- предоставление каждому обратившемуся за помощью максимально подробной информации, образцов документов, необходимых консультаций;
- при невозможности обеспечить полную транспортную доступность мест, куда необходимо обращаться за помощью, — организация мобильных пунктов приема граждан (например, в сельских районах), предоставление возможности обращения посредством почтовой и других видов связи;
- обеспечение конфиденциальности всей информации, предоставленной заявителем о его семейном, материальном положении и разного рода проблемах, соблюдение конфиденциальности при приеме населения и хранении документов;
- предоставление социальной помощи по модели "одного окна".

3. Для привлечения потенциальных получателей в программы социальной помощи необходимо позаботиться о периодическом проведении соответствующей комплексной хорошо продуманной информационной кампании, в которой могут использоваться уже известные механизмы:

- публикации в местных и региональных СМИ;
- издание и распространение брошюр и памяток;
- информирование через общественные организации;
- размещение наглядной информации на стендах в ТОСЗН;
- организация встреч с населением в населенных пунктах;
- размещение социальной рекламы в общественном муниципальном транспорте и объявлений в общественных местах;
- информирование через местных специалистов (в сельских районах) и социальных работников, а также почтальонов и учителей; помощь могут также оказать главы сельских администраций.

4. При распространении информации среди населения необходимо помнить о территориальной специфике.

5. Предоставление адресной помощи отдельным семьям в натуральной форме возможно, однако в исключительных случаях и под жестким контролем со стороны социальных работников.

6. В практике реализации адресных программ большее внимание следует уделять выявлению нуждающихся, социальному патронажу "трудных семей", комплексному мониторингу социальной ситуации и результативности адресных программ.

7. Правильно проведенное собеседование является основой всей последующей работы с клиентом. Необходимо помнить, что первый контакт очень важен.

8. Целесообразно стандартизировать процесс предоставления адресной помощи, разрабатывать разного рода порядки, процедурные руководства, инструкции, памятки и использовать их в систематических программах обучения персонала.

9. Важным фактором повышения доступности адресной социальной помощи и обеспечения равных условий доступа к ней для всех клиентов является правильная организация приема: клиент должен тратить минимум времени в ожидании приема, всю работу с клиентом целесообразно максимально формализовать. Важным инструментом управления в данном случае может стать разработанная и утвержденная схема работы с клиентом.

10. Эффективным инструментом сбора информации, позволяющим определить право заявителя на все возможные виды помощи, является универсальное заявление.

11. При составлении графиков работы задействованных в программе учреждений и организаций должны учитываться возможности различных групп граждан (например, работающие/неработающие).

Глава 3. Организация проверки информации, предоставляемой гражданами

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Виды проверки | Способы проверки

С проверкой в органах СЗН информации, содержащейся в предоставляемых клиентами документах, сопряжено наибольшее количество проблем, причем это касается всех регионов России. Институциональные и законодательные условия, в которых находятся специалисты на местах, не позволяют им эффективно осуществлять проверку доходов. Чтобы исправить ситуацию, нужно принять ряд соответствующих решений не только на региональном, но и на федеральном уровне.

Виды проверки

Проверка доходов заявителей в рамках адресных программ имеет две составляющих:

- *первичная проверка* — контроль доходов и проверка информации о составе семьи и других сведений при обращении за пособием;
- *текущая проверка* — контроль изменений доходов после назначения пособия.

Первичная проверка решает следующие важнейшие задачи:

- 1) обеспечение наличия всех необходимых документов и сведений;
- 2) недопущение ошибок включения;
- 3) обеспечение правильности расчета пособия.

На этапе назначения пособия сотрудники ТОСЗН обычно просто принимают документы, не проверяя их достоверность. Проверка чаще всего сводится к сличению дат на справках, инициалов и прочих формальных данных заявителя и членов его до-

мохозяйства (семьи). Если у специалиста, принимающего документы и формирующего личное дело клиента, возникают сомнения в достоверности сведений, которые указаны в документах, подтверждающих доходы получателя и членов его семьи, он может провести *дополнительную проверку*. Это может быть сделано и позднее, во время *выборочной проверки*.

Правильным представляется подход к организации проверок в Томской области. У специалистов есть отдельная папка дел "на контроле", куда они откладывают дела тех клиентов, чей доход с большой вероятностью поменяется в ближайшие месяцы, вызывающих сомнения и т.д. Понятно, что проверка таких дел — это не просто формальное удостоверение в том, что все документы имеются в наличии и правильно оформлены.

По деятельности в области проверок органы соцзащиты можно разделить на три группы:

- 1) дополнительная проверка в ОСЗН не производится (ни в ходе первичной, ни в ходе текущей проверки);
- 2) дополнительная проверка производится, но не носит систематического характера;
- 3) разработан порядок дополнительной проверки, и она носит регулярный характер.

Рассмотрим далее опыт некоторых регионов Российской Федерации более подробно.

В *Республике Калмыкия* в муниципалитетах, где проходило региональное исследование, плановых проверок данных, которые предоставляют заявители, не проводится. При этом все опрошенные специалисты отмечали, что существующий уровень обеспеченности кадрами не позволяет ОСЗН полноценно осуществлять контроль за изменениями уровня доходов получателей. Проверка материально-бытового положения семьи также не проводится — по той же самой причине.

"Регулярной практики контроля доходов нет, поскольку один человек этого сделать не в состоянии. Единственный контроль — все здесь друг друга знают, и если у кого что-то меняется, это трудно долго скрывать" (из интервью специалиста местного уровня).

Несмотря ни на что, с таким подходом нельзя согласиться, особенно если речь идет о программе детских пособий, в которой региональным законом не предусмотрена перерегистрация. Поэтому дополнительную проверку необходимо проводить хотя бы в отношении 10—20% получателей в год.

В муниципалитетах *Тверской области* применяются разные практики контроля права на получение ежемесячного пособия гражданами, имеющими детей. Например, в Торжокском и Молоковском районах преимущественно контролируют семьи, в которых дети достигли 16 лет (проверяют доходы, состав семьи и учится ли ребенок в школе). В Московском районе проверка назначается для семей, в которых есть дети полутора, трех, 16 и 18 лет. В первых двух случаях это связано с возможным изменением экономической активности матери: она может выйти из оплачиваемого отпуска по уходу за ребенком до полутора лет или из неоплачиваемого отпуска по уходу за ребенком до трех лет. При достижении ребенком возраста 16 лет семья может потерять право на пособие, если он закончит обучение в общеобразовательном учреждении, а при достижении ребенком 18 лет выплата пособия прекращается. В Фировском районе каждые три месяца получатели должны приносить справки о доходах, ежегодно обновлять сведения о составе семьи. Кроме того, периодически закрываются выплаты тем, кто не обновлял информацию в течение нескольких лет. Нельзя сказать, что проверка доходов в регионе носит систематический характер, поставлена четко и проходит везде по единым правилам. Все зависит от специалистов в каждом конкретном муниципалитете.

В *Карачаево-Черкесской Республике* организация и формы текущего контроля (после назначения пособия) в обследуемых муниципалитетах не отличаются разнообразием. Чаще всего проверяется установленный процент дел от их общего количества, делаются индивидуальные и массовые запросы работодателям. Так, в отделе по назначению и выплате детских пособий г. Черкесска ежегодно проверяются 10% от общего количества дел, в основном записи в трудовой книжке и размер дохода. Если последний очень близок к прожиточному минимуму или меньше его, а также если зарплата в последующий месяц сильно отличается от предыдущей, то такие дела берутся на контроль и периодически проверяются, посылаются запросы в организацию, причем без привлечения самого получателя.

"...Если есть сомнения, то мы тут же делаем запросы в организации, обзваниваем эти организации и проверяем информацию. Организации реагируют очень быстро, нам быстро приходят ответы. Точно так же по детским пособиям, если сомневаются специалисты, они отправляют запросы" (из интервью руководителя территориального органа социальной защиты населения).

Раз в несколько лет одновременно по всей республике проводится перерегистрация получателей детских пособий.

В *Томской области* также чаще всего проверяется определенный процент дел от их общего количества, делаются индивидуальные и массовые запросы работодателям. Например, в отделе по назначению и выплате детских пособий в Колпашево ежегодной проверке подвергаются 17—20% ранее назначенных пособий, а в Асиновском районе — 30%. По преимуществу проверяются записи в трудовой книжке и размер дохода.

"Условно говоря, берем районную больницу. Выбираем получателей, списочно запрашиваем в бухгалтерии, получаем их доходы. Если есть данные о втором родителе, просим их предъявить доходы второго родителя, в связи с проверкой. Люди предъявляют нам справки, мы проводим проверку доходов. И пособия назначаются или снимаются в зависимости от того, какие доходы" (из интервью специалиста местного уровня).

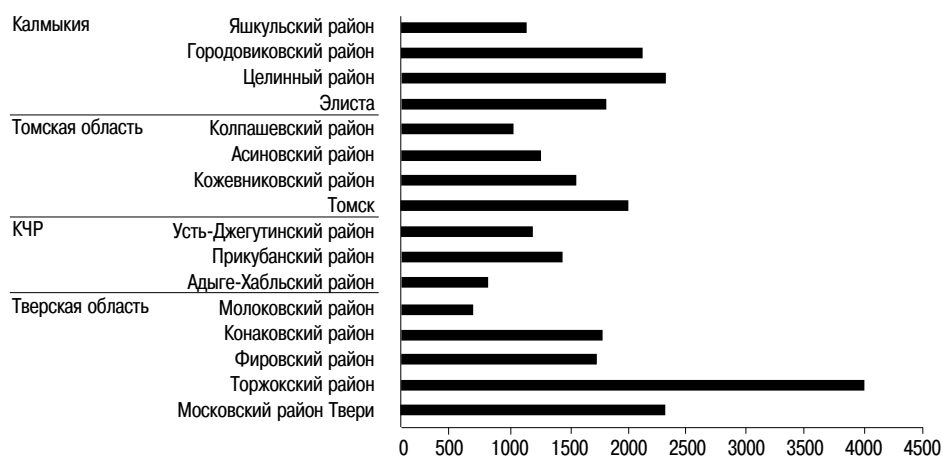
Кроме того, на основании областного законодательства пособие на ребенка до двух лет выплачивается в повышенном размере, затем размер пособия пересчитывается и требуется подтверждение права на получение. Также по областному законодательству семьи с несовершеннолетними детьми, имеющие доход ниже прожиточного минимума, получают компенсацию на оплату детского сада. В рамках данной программы перерегистрация получателей происходит каждые полгода. Вместе с проверкой документов по этой программе специалисты обычно проверяют и доходы по программе детских пособий, а в некоторых муниципалитетах один специалист ведет обе программы. Правда, от самого специалиста зависит, захочет ли он проводить такую дополнительную текущую проверку (это утверждение основано на данных включенного наблюдения за приемом населения, а также на словах получателей, которые отметили случайность проверок).

Высокая нагрузка на специалистов — острая проблема для большинства регионов. В России проводить анализ трудозатрат не принято, но это очень полезно. Хронометраж рабочего времени не только дает объективную информацию о загрузке специалистов и проблемных местах их работы (например, выясняется, что очень много времени уходит на ведение базы данных, так как старые компьютеры часто "зависают", из-за чего специалисты по несколько раз вносят одну и ту же информацию, или не очень удобно поставлен документооборот), но и мобилизует их. Зачастую специалистам не хватает времени именно на функции, свя-

занные с обеспечением адресности выплат, например на плановые проверки после назначения пособий на должном уровне. Одним из решений проблемы нехватки времени может стать внутренняя реорганизация работы социальной защиты, скажем внедрение модели "одного окна".

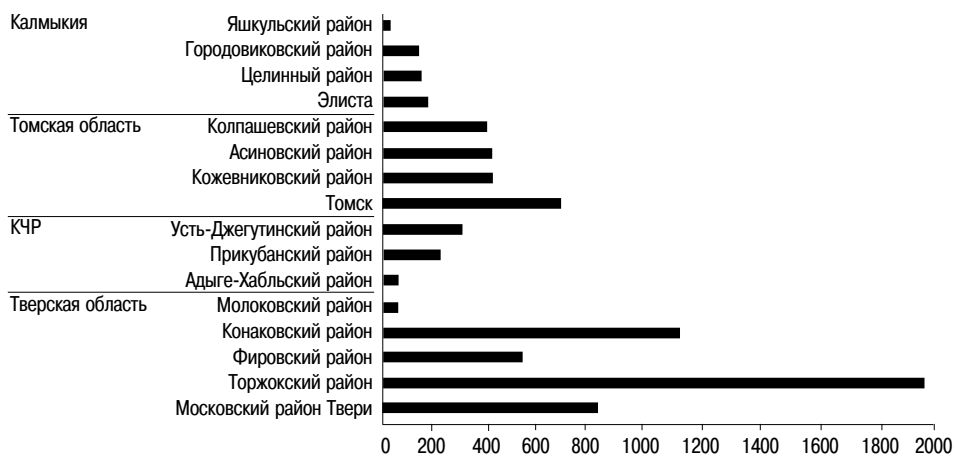
На рис. 3.1 и 3.2 представлены результаты оценки нагрузки на специалистов в нескольких муниципальных образованиях. Данные о нагрузке мы сравнили с результатами экспертного опроса специалистов относительно времени, которое они затрачивают на выполнение различных функций. Выяснилось, что даже в тех районах, где нагрузка на специалистов относительно невысока, проверка сведений, предоставленных заявителем, в том числе проверка доходов, не относится к числу приоритетов их деятельности.

Рис. 3.1. Нагрузка на специалистов программы детских пособий в 2006 году (по количеству получателей, обслуживаемых одним специалистом)



Несмотря на то что анализ нормативных правовых актов позволяет позиционировать детские пособия и жилищные субсидии как адресные программы, предусматривающие контроль за доходами граждан, на практике не удается реализовать этот принцип в полном объеме. Нередко в сельских муниципалитетах пособие на ребенка получают до 99% семей с детьми. Конечно, это

Рис. 3.2. Нагрузка на специалистов программы жилищных субсидий в 2006 году (по количеству получателей, обслуживаемых одним специалистом)



может свидетельствовать о высоком уровне бедности на селе, однако даже здесь она не является стопроцентной, за исключением, возможно, отдельных малонаселенных и заброшенных деревень. Так что, скорее всего, имеет место "утечка" пособия. В реальности материальный уровень семей, получающих пособия (особенно пособие на ребенка), различен. Об этом свидетельствуют как оценки экспертов (руководителей ТОСЗН и специалистов, отвечающих за назначение и выплату детских пособий), так и самих получателей.

Таким образом, в ситуации, когда перерегистрация не проводится, правила текущей проверки четко не прописаны и сама проверка не всегда позволяет получить достоверные сведения, бюджетные средства распыляются, они не направлены на поддержку наиболее нуждающихся. Некоторые эксперты считают, что слабость процедур контроля доходов в программах детских пособий адекватна размеру предоставляемого пособия. Повысится размер пособия — усилится и контроль за доходами получателей.

В частности, о том, что пособие получают не только самые нуждающиеся, косвенным образом свидетельствуют следующие примеры. Когда в Тверской области в 2000 г. детское пособие стали выплачивать только через почтовые отделения, некоторые

получатели, ранее накапливавшие средства пособия на счете, открытом в Сбербанке, проигнорировали соответствующие уведомления сотрудников ТОСЗН и не получали пособие более трех месяцев подряд, после чего выплаты были остановлены (только тогда получатели, да и то не все, стали обращаться за переназначением). В Томской области начиная с 2006 г. ОГУ ЦСПН имеет право каждый год закрывать выплату пособий и требовать от тех клиентов, кому выплаты идут через Сбербанк, обновить сведения о доходах.

"Детские пособия несут незначительную нагрузку для семей, потому и подход к ним такой. Если поднимать пособие, то произойдет и ужесточение условий его получения. Сейчас эти условия просто не за чем ставить" (из интервью специалиста местного уровня).

В других программах отношение к проверке доходов такое же. В принципе, законодательство предусматривает представление заявителем полной информации о своих доходах (этот вопрос мы подробно обсуждали во главе 2). Формально он должен декларировать все трудовые доходы, все социальные трансферты (пенсии, стипендии, пособия), доходы от собственности, ценных бумаг и сбережений. Вместе с тем на практике в личных делах получателей не встречаются документы, подтверждающие факты получения таких доходов.

Во всех регионах специалисты отмечают несовершенство законодательства в области проверки доходов граждан, получающих адресные пособия. Например, клиенты предоставляют информацию обычно только по зарплате; доходы от частного предпринимательства или ЛПХ проверить невозможно, так как нет методики их учета. Поэтому даже в тех случаях, когда специалист по назначению пособий понимает, что клиент "не соответствует", формального основания для отказа в пособии у него нет.

Таким образом, надо признать, что сегодня сотрудники органов соцзащиты не располагают необходимыми рычагами для тщательной проверки уровня доходов получателей как при подаче первого заявления, так и (еще в большей степени) при контроле за изменением уровня доходов на протяжении периода выплаты пособия (т.е. до достижения ребенком 16—18 лет, если речь идет о детских пособиях, в течение полугода — применительно к жилищным субсидиям и года — к ГСП), притом что сами клиенты не торопятся сообщать в органы социальной защиты об из-

менении своего материального положения.

"Сомнения вызывают справки о доходах, которые выдаются частными предпринимателями. Но я могу сказать, что никогда мы не проверяли эти справки, в силу того что у нас просто нет на это ни времени, ни сил, нас ведь всего 4 человека" (из интервью специалиста местного уровня).

Предусмотрены ли проверки законодательно? Да, например, согласно ст. 19 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", органы, осуществляющие назначение и выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, имеют право выборочно проверять правильность сообщенных заявителем сведений о доходах семьи и в процессе проверки запрашивать и безвозмездно получать необходимую информацию у любых органов и организаций независимо от форм собственности. Данная норма права не содержит ограничений в части проведения выборочной проверки правильности сообщенных заявителем сведений о доходах по уже назначенным и выплачиваемым пособиям. Вместе с тем действующим законодательством не установлен норматив такой проверки, поэтому ее периодичность может быть определена органом социальной защиты населения самостоятельно.

"Формы и способы проведения проверки сведений о доходах заявителя на получение жилищной субсидии:

- проведение документальных проверок, направление официальных запросов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, органы, осуществляющие государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей, налоговые и таможенные органы, органы и учреждения федеральной государственной службы занятости населения, организации связи, другие органы и организации;

- получение объяснений заявителя (получателя субсидии);

- комиссионное обследование материально-бытовых условий заявителя (получателя субсидии) и его семьи;

- проведение специальных исследований и иных экспертиз для установления достоверности документов".

Из постановления Администрации города Сургута от 28 июня 2006 г. № 1391 "Об утверждении положения о порядке проверки сведений о доходах граждан при предоставлении им субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг" (с изменениями от 23 января 2008 г.).

Следует упомянуть и еще об одной проблеме. Как было показано ранее, проверки в силу ряда причин затруднены, а у специалистов нет стимулов повышать эффективность своей работы в этом направлении. При этом есть определенный риск, что они могут попытаться самостоятельно выстроить дополнительные (неформальные) административные барьеры на пути в программу тех, кто, на их взгляд, намеренно занижает свои доходы, чтобы получить помощь. Степень субъективизма в принятии решений будет тем выше, чем сложнее подтвердить или опровергнуть представленную информацию. Кроме того, как правило, проверки сведений, представленных заявителями, не носят системного характера, а происходят на уровне межличностных контактов между специалистами различных ведомств. В этих условиях специалисты вынуждены тратить значительное время и силы на преодоление межведомственных барьеров в ущерб работе с населением или информационно-разъяснительной деятельности. Понятно, что специалисты стремятся всячески уклоняться от проверок, понимая, что, скорее всего, их усилия будут потрачены впустую.

"Все на человеческих контактах. У нас только написано в постановлении, что мы имеем право проверять сведения и обращаться в эти организации.

Есть те, кто идет навстречу и дают информацию без проблем, а в отдельных районах — нет. Все зависит от личности руководителя" (из интервью специалиста местного уровня).

Один из путей решения проблемы — обследование материально-бытового положения семей. Однако такие обследования, во-первых, не рекомендуются к использованию в качестве основной практики в массовых программах (материально-бытовое обследование семьи может проводиться в спорных, нестандартных случаях), во-вторых, критерии таких обследований не разработаны, они носят во многом субъективный характер, что вызывает недовольство клиентов.

Наконец, важную роль в определении уровня доходов заявителя играет его беседа с сотрудником на первичном приеме. Когда заявитель сообщает, что не имеет никаких доходов, специалист всегда задает ему вопрос: "А на что же вы живете?" — и тут зачастую "всплывает" помощь родителей или другие источники дохода.

Упражнение

3.1. Ознакомьтесь с приложением 1 к главе 3 "Положение о порядке проверки сведений о доходах граждан при предоставлении им субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (г. Сургут)". Ответьте на вопросы:

- 1) какие способы проверки доходов граждан применяются у вас в учреждении?
- 2) какие способы проверки доходов вы считаете наиболее эффективными?

Способы проверки

Официальный запрос

Отслеживать очень маленькие официальные зарплаты (с использованием запросов) имеет смысл, если руководство региона намерено бороться с теневыми доходами. В противном случае такие проверки малоинформативны, более того — они не имеют ничего общего с реальной проверкой нуждаемости получателей. Попытки наладить именно реальную работу в этом направлении предпринимаются в разных масштабах во всех российских регионах.

В Томской области практикуются выезды на предприятия и проверка справок о заработной плате. Здесь также создана база данных, куда заносятся сведения о гражданах, обращающихся за адресными пособиями, и реквизиты организации, предоставившей справку о доходах. Проверка осуществляется по ежемесячной выборке организаций. "Город научен уже, что мы можем приехать и проверить, так как это законом предусмотрено, поэтому они справки пишут нормальные" — говорится в одном из интервью.

В Тверской области, стараясь противодействовать тому, чтобы субсидии получали немалоимущие семьи, специалисты опираются на положение Трудового кодекса, согласно которому заработная плата за полный рабочий месяц не может быть меньше прожиточного минимума. В январе-феврале 2006 г. по запросу областной администрации ГОСЗН составляли списки организаций, которые в справках, требуемых при расчете различных пособий, указывали зарплату сотрудников ниже прожиточного минимума. Планировалось, что контролирующие органы будут работать с такими предприятиями, чтобы те в дальнейшем выплачивали своим сотрудникам заработную плату в соответствии с законом или в справках показывали реальную зарплату. Однако информация о том, были ли предприняты какие-либо меры в этом отношении, отсутствует.

В конце 2003 г. постановлением администрации города Кемерово от 18 июля 2003 г. № 75 создана рабочая группа по регулированию выплаты заработной платы на предприятиях и в организациях Кемерово, возглавляемая первым заместителем главы города. В эту рабочую группу для проверки передаются справки

о доходах, и практика показала, что это приносит неплохие результаты. Так, в 2006 г. были проверены 859 справок о доходах, представленных гражданами, из которых вновь за назначением субсидии обратилось 628 человек, или 73 %. На 16 заявителей, предоставивших недостоверные сведения, заведены уголовные дела.

Серьезной проблемой для экономики Республики Татарстан является неформальный рынок труда. Для решения этой проблемы правительством республики создана республиканская межведомственная комиссия по адаптации неформального рынка труда и легализации доходов, которая работает в непосредственном контакте с координационным советом по оплате труда, доходам и уровню жизни населения при республиканской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, Управлением федеральной налоговой службы Российской Федерации, прокуратурой республики. В районах организованы комиссии по неформальному рынку труда, в состав которых входят и представители муниципальной администрации. Комиссии отслеживают каждый случай обращения в органы соцзащиты лиц с заработной платой ниже прожиточного минимума. В этом случае проходит проверка на предприятии, где выплачивается такая низкая заработная плата, и выясняются причины нарушений. С 2007 г. такой порядок введен и для частных предпринимателей.

Учет доходов от ЛПХ

В сельской местности остро ощущается отсутствие эффективной методологии оценки доходов от личных подсобных хозяйств. В большинстве случаев доходы от ЛПХ просто не учитываются, тогда как специалисты органов соцзащиты часто говорят о том, что делать это необходимо. Так, в Карачаево-Черкесской Республике новой методики учета не существует, а старая была отменена.

"Сейчас человек волен сам написать, какой у него доход, а сколько коров, пишет муниципалитет. В Министерстве сказали, что граждане должны сами вести расчет" (из интервью специалиста местного уровня).

По мнению специалистов, это недопустимая ситуация — должны быть нормативные документы, которые позволяли бы устанавливать размер доходов от ведения подсобного хозяйства.

В Томской области доходы от ЛПХ на данный момент также не учитываются, поскольку эта процедура отменена региональным законодательством, хотя раньше здесь существовала определенная методика расчетов, которая была разработана на основе федерального законодательства¹ и по которой местная администрация делала расчеты: "...сколько стоит одна голова скотины, сколько стоит сотка земли. Поэтому раньше заявители предоставляли справки, сколько они имеют личного подсобного хозяйства, и мы делали такой расчет" (из интервью специалиста местного уровня). Сегодня учитываются лишь декларативные доходы граждан от предпринимательской или фермерской деятельности.

"Если гражданин декларирует нам, что он продал три банки огурцов, мы должны принять это как доход, и назначить ему субсидию. Кроме того, у нас очень много населения, которое имеет в собственности свой земельный пай. Надо сказать, что служба занятости владельцев паев на учет не ставит, потому что считает, что это форма занятости. А мы при предъявлении документа, даже если он имеет нулевой доход с пая, считаем, что он занят и начисляем субсидии. Это позволяет гражданам длительное время не работать" (из интервью специалиста местного уровня).

Нельзя сказать, что граждане активно декларируют доходы от ЛПХ, скорее инициатива исходит от специалистов. Существует и проблема учета доходов от сбора грибов и ягод, рыбной ловли и охоты. В Томской области за счет этих видов деятельности люди неплохо зарабатывают и нигде не декларируют свои доходы.

В Татарстане законодательством предусмотрен учет доходов, полученных от ведения личного подсобного хозяйства. Если при наличии ЛПХ заявитель не указывает доход от его использования, то определяется *расчетная* оценка дохода в соответствии с размером участка. Расчет осуществляется на основании справки из земельного кадастра и среднего норматива доходности одной сотки земли, который утверждается Правительством Республики Татарстан в соответствии с Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 6 октября 2000 г. № 706 "Об утверждении Положения о порядке учета в совокупном доходе семьи доходов от предпринимательской деятельности и от ведения личного подсобного хозяйства при назначении ежемесячных пособий семьям с детьми и компенсаций малообеспеченным категориям населения, предусмотренных Программой адресной социальной защиты населения Республики Татарстан". Доходы от

¹ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и Постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2009 г. № 1096 «О Порядке учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка». В раздел «Виды дохода семьи, учитываемого при исчислении величины среднедушевого дохода» включены доходы от личного подсобного хозяйства (п.19) без методических указаний по поводу способа их расчета.

ЛПХ включаются в доход семьи, если размер земельной площади превышает шесть соток.

"Если земельный участок находится в собственности менее одного календарного года, в составе семьи есть инвалид 1-й или 2-й группы, ребенок-инвалид — доходы от ведения ЛПХ не учитываются" (из интервью специалиста местного уровня).

"Учитывать ЛПХ или нет, мы определяем по документам, подтверждающим право собственности на землю... или справки приносят из сельсовета... Но я так скажу, для пенсионеров это несправедливо! За 25 соток в доход добавляют почти 400 руб., а какой доход у одинокой пенсионерки, не все же оформили инвалидность" (из интервью специалиста местного уровня).

Упражнение

3.2. Ознакомьтесь с приложением 2 к главе 3 "Варианты методик расчета доходов от личного подсобного хозяйства в различных регионах". Предложите "идеальный" вариант методики расчета доходов от ЛПХ. Какие критерии оценки обязательно должны в нее входить?

Проблема отсутствия доходов

Рассмотрим нередко встречающуюся ситуацию, когда человек заявляет, что у него вообще нет доходов. Подобные заявления закономерно вызывают сомнения у специалистов и логичный вопрос: "А на что же вы живете?"

В Татарстане, на тот случай, если трудоспособные члены семьи не работают и не зарегистрированы в службе занятости¹, введено понятие "вмененный доход". Это позволяет жестко ограничить доступ к социальной поддержке лиц, имеющих теневые доходы, и способствует повышению адресности предоставления всех видов пособий. Вмененный доход равен среднему доходу по республике. Раньше такая схема действовала в отношении как детских пособий, так и жилищных субсидий, теперь же, в связи с регулированием на федеральном уровне, в последнем случае вменять доход перестали.

В Карачаево-Черкесии в случае отсутствия у заявителя официального дохода проверка строится лишь на субъективных ощущениях специалистов.

"Если это пенсия или зарплата, то мы можем проконтролировать. А если сдача помещения в аренду или вообще нет официального дохода, то только беседа. Мы же не слепые, в разговоре наводящими вопросами узнаем о примерном доходе. <...> Мы досконально спрашиваем каждого. Берем листочек и спрашиваем, например, сын чем занимается, дочка и т.д. Приходится каждому объяснять, что нужны доходы каждого члена семьи" (из интервью специалиста местного уровня).

¹ Если в семье заявителя есть трудоспособный, который не работает, не учится и не зарегистрирован в службе занятости как ищущий работу, то в доходы семьи добавляется "условный доход на каждого неработающего трудоспособного члена семьи в размере, равном величине среднего денежного дохода на душу населения района (города)" (из Постановления Кабинета министров Республики Татарстан от 23 сентября 1998 г. № 574, в ред. от 11 июля 2005 г. № 335).

В сельских районах при полном отсутствии доходов заявители предоставляют справки из сельсовета, подтверждающие, что они не работают. Однако достоверность этих сведений тоже мала, так как справки заполняются со слов жителей, а в республике сильно развиты родственные и клановые связи. При обследовании личных дел и затем в интервью выяснилось, что специалисты по жилищным субсидиям при приеме заявления и документов рекомендуют заявителям с нулевыми доходами (т.е. отсутствующими вовсе) указывать минимальный доход, например помощь родителей, родственников и т.п., в размере оплаты ЖКУ. Таким образом, человек получает 100%-ю субсидию на оплату услуг ЖКХ.

В городах встречается практика, когда о такой возможности потенциальным клиентам не сообщают, ограничивая тем самым количество получателей субсидий. Таким образом специалисты борются с ошибками включения, предполагая, что в городе есть возможность устроиться на работу (в том числе нелегальную). Однако такой подход может приводить и к обратному эффекту, когда будут исключены наиболее нуждающиеся, те, у кого отсутствует и доход, и возможность подработать.

Материально-бытовые обследования

Материально-бытовые обследования (МБО), как правило, не используются для оценки степени нуждаемости семьи при предоставлении детских пособий и жилищных субсидий. Такая практика нам встретилась только в нескольких районах Тверской области. Специалисты в основном сходятся во мнении, что делать такие обходы обязательными в рамках массовых программ слишком тяжело физически и дорого с точки зрения административных расходов (так как потребуются дополнительные кадры), что не оправдывает себя, поскольку, в отсутствие четкого порядка, у людей будет слишком много оснований не согласиться с результатами и выводами обследования.

"Мало ли стиральная машина, я ее, может, 25 лет назад купила, и вообще, может, она мне по наследству досталась. А они посмотрели, сказали у вас все замечательно, Вам субсидия не положена"; "2 года хорошо зарабатывал, а теперь плохо"; "мне это подарили". (из материалов фокус-групп с получателями помощи).

А вот при назначении государственной или муниципальной социальной помощи МБО обычно являются обязательными. До принятия решения о выплате проводится надомная проверка, по результатам которой составляется акт о материально-бытовом положении семьи. Однако объективность и достаточность информации, которая находит отражение в акте, вызывает серьезные вопросы (см. акт в приложении 2 к главе 3). Оценка материально-бытового положения семьи в сельских поселениях, как правило, проводится не на основании каких-либо критериев, а исходя из общего впечатления. Данные, представленные в акте, отрывочны и не дают возможности проверяющему оценить реальное материально-бытовое положение семьи и степень ее нуждаемости в помощи. В акте указаны (частично) следующие сведения: степень благоустроенности жилья, тип отопления (если дом частный), размер приусадебного участка (сколько соток и засажен ли он), наличие подсобного хозяйства (куры, корова, овцы и т.п.), состояние здоровья заявителя, состояние имущества, имеющего относительно высокую степень рыночной ликвидности, образ жизни семьи. В Тверской области иногда акты о материально-бытовом положении семьи заполняют со слов глав администраций (в сельской местности, если заявитель из отдаленного района). В некоторых районах Республики Калмыкия в целях МБО специалисты посещают только незнакомые семьи, на тех же, кто сотруднику СЗН знаком, акт материально-бытового обследования составляется "условно". Обследование домохозяйств проводят обычно два сотрудника соцзащиты — специалист по ГСП и социальный работник; в сельских поселениях имущественное положение заявителей проверяет специалист муниципального сельского образования совместно с социальным работником.

Обычно сотрудники отделов жилищных субсидий и детских пособий не пользуются информацией отделов по работе с малоимущими, которые проводят МБО для назначения ГСП. Однако есть и обратные примеры, например в Томской области специалисты по жилищным субсидиям отметили, что если возникают какие-либо вопросы, то они обращаются в отдел по работе с малоимущими за информацией. Кроме того, в области существует институт участковых социальных работников, которые, как

уже было отмечено, выполняют функции социального патронажа семей получателей, поэтому очень хорошо знают своих подопечных и их возможности.

Остается добавить, что в целях повышения эффективности материально-бытового обследования семьи и минимизации фактора субъективности оценки необходимо разработать критерии, по которым можно будет судить о нуждаемости семьи, а формы акта МБО должны быть разными — для проверки в квартирах и в индивидуальных домах.

Упражнение 3.3. Разработайте критерии проведения материально-бытового обследования семьи, по которым можно судить о степени ее нуждаемости. Составьте две формы акта материально-бытового обследования — для проверки в квартире и в индивидуальном доме.

Текущая проверка на основе данных других программ

Информацию о получателе программы социальной поддержки удобно использовать для перекрестной проверки и обновления сведений о нем в других программах. Например, в Томской области не предусмотрена ежегодная перерегистрация в программе детских пособий, однако помимо нее и жилищных субсидий здесь реализуется программа компенсаций на оплату услуг детского сада, которая тоже основана на проверке доходов¹. Этой программой занимаются те же специалисты, что и программой детских пособий. Назначается компенсация один раз в полгода, при последующем назначении доходы получателя снова проверяются и параллельно уточняются по программе детских пособий.

Но здесь есть один нюанс. По словам специалистов, все клиенты при оформлении дела и написании заявления знакомятся с условиями выплат: если в жизни получателя происходят изменения, которые могут повлечь за собой остановку выплат, получатель обязан известить о них ОГУ ЦСПН. Однако работа в фокус-группах показала, что получатели не стремятся извещать соцзащиту, а специалисты не проводят необходимые проверки должным образом. Даже если получатель детского пособия приходит в отдел социальной защиты населения, чтобы переоформить компенсацию на детский сад, во многих случаях сведения о

¹ В соответствии с Законом Томской области "О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей" от 2 декабря 2004 г. № 1575 семьям с низкими доходами, имеющим несовершеннолетних детей, предоставляется право на ежемесячную денежную компенсацию оплаты услуг дошкольных образовательных учреждений независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

доходах для проверки права на детское пособие не обновляются.

Перерегистрация

В отличие от субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, назначаемых на шесть месяцев, ежемесячные пособия на ребенка во многих регионах назначаются на неопределенное время. Обязательная перерегистрация — самый эффективный способ обновить данные получателей и узнать о произошедших изменениях в составе семьи, доходах и т.д. (с учетом ограничений, касающихся достоверности официальных документов, о чем мы говорили выше). Во всех регионах отмечают, что получатели очень редко сами сообщают об изменениях, хотя они осведомлены об этой обязанности (во многих случаях в подтверждение этого их просят расписаться в заявлении). Практика перерегистрации получателей детских пособий постепенно вводится в регионах, что является позитивным сдвигом в сторону усиления адресности, поскольку сегодня многие мамы получают пособие с рождения до совершеннолетия ребенка, не сообщая об изменении своих доходов, состава семьи. Однако процедура перерегистрации должна быть необременительной, в противном случае от участия в программе станут отказываться истинно нуждающиеся и имеющие право на помощь.

Оправданно при перерегистрации проводить сверку копий документов и справок, имеющихся в личном деле, с оригиналами, обновлять сведения о доходах и составе семьи. Нежелательно при перерегистрации каждый раз заводить новое дело, требовать полного обновления документов и копий. Такая практика, к сожалению, еще встречается, неоправданно увеличивая временные и финансовые затраты получателей помощи и затрудняя работу специалистов.

Специалисты-контролеры

В Томской области проверке уделяют много внимания. Здесь разделены обязанности специалистов, ведущих прием, и специалистов-контролеров. Задача контролеров не только проверять после специалиста каждое личное дело (на предмет правильности всех вычислений, наличия всех необходимых документов и

правомерного назначения помощи), но и организовывать текущую проверку личных дел (запросы, приглашения на перерегистрации и т.д.). Главная цель проверок не установить факт ошибки и наказать виновных, а усовершенствовать работу, обратив внимание специалиста на часто возникающие ошибки, проконсультировать.

Краткие методические рекомендации

1. В адресных программах проверка доходов является приоритетной деятельностью специалистов социальной защиты. Решить проблему нехватки времени специалистов можно, в частности, путем внутренней реорганизации работы социальной защиты, например с помощью внедрения модели "одного окна".

2. Материально-бытовое обследование семьи должно проводиться в спорных, нестандартных случаях. При этом должны быть обязательно разработаны критерии и регламент таких обследований, с тем чтобы максимально снизить уровень субъективизма в оценках. Формы акта МБО должны быть разными для проверки в квартире и в индивидуальном доме.

3. Использование такой формы проверки, как запрос, для отслеживания очень маленьких официальных зарплат имеет смысл в том случае, если руководство региона намерено бороться с теневыми доходами. В других ситуациях такие проверки малоинформативны и не имеют ничего общего с реальной проверкой нуждаемости получателей.

4. В сельской местности очень важно учитывать реальные доходы от ведения личного подсобного хозяйства, однако необходимо разработать эффективную методологию их оценки.

Глава 4. **Формирование и ведение личных дел получателей пособий**

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Личное дело как инструмент работы специалиста ■ Основные проблемы формирования и ведения личных дел ■ Стандарты ведения личных дел ■ Оценка ведения личных дел и способы решения проблем

Личное дело как инструмент работы специалиста

Ведение личных дел клиентов — один из основных инструментов работы специалистов в отделах, службах и центрах, предоставляющих социальную помощь. В личном деле аккумулируется вся информация о получателе и его семье, а также об объеме и качестве предоставляемых им услуг. Личное дело — это набор документов (заявления, справки, корреспонденция), рассказывающих об истории получения клиентом права на социальную помощь и подтверждающих это право.

Корректное ведение личного дела необходимо для *правильного назначения адресной социальной помощи*. Если личное дело клиента вовремя не обновляется и не ведется должным образом, то он неизбежно будет недополучать услуги, которые ему предписаны, или продолжать получать помощь, которая ему не полагается. Результат — ошибки исключения (нуждающаяся семья может не получить помощь) и включения (утечки средств семьям, не являющимся малоимущими).

Основные проблемы формирования и ведения личных дел

В личных делах могут встретиться (1) ошибки оформления и (2) ошибки, связанные с расчетом и назначением помощи.

Первые не приводят к неправильным расчетам или неправомерному предоставлению помощи, но характеризуют качество работы с информацией о заявителях. В частности, отсутствие надлежащего оформления приводит к путанице, неразберихе и нередко скрывает существенные неточности при ведении дел.

Среди ошибок оформления можно назвать отсутствие папок, непрошитые документы, отсутствие в заявлении информации, которая имеется в подтверждающих документах, и т.п.

Ошибки второго вида связаны с определением размера и назначением пособия. Среди них семь типов ошибок признаются значительными, поскольку их наличие указывает на вероятность неправильного определения или неправомерного предоставления пособия. Например, такая ошибка, как *несоответствие даты обращения за пособием периоду, на базе которого рассчитаны доходы*, свидетельствует о вероятной ошибке расчета величины пособия, поскольку доходы семьи могут характеризоваться значительной динамикой. *Отсутствие необходимых документов* также может свидетельствовать об ошибке в начислении пособия, поскольку могут оказаться неучтенными некоторые параметры семьи заявителя (наличие или отсутствие некоторых членов семьи, их возраст и доходы). *Отсутствие формальной записи о расчетах размера пособия* в деле существенно затрудняет контроль за ведением дела и фактически не дает возможности проверить правильность назначения и начисления средств. Наличие в делах таких ошибок, как *неверный расчет дохода, неверное определение состава семьи и размера пособия, неправомерное предоставление пособия*, говорит само за себя.

Ошибки оформления не были выявлены ни в одном из обследованных регионов. Применительно к ошибкам второго вида ситуация менее благополучная: не было выявлено случаев неправомерного предоставления ежемесячного социального пособия гражданам, имеющим детей, но обнаружилось проблемы, актуальные для многих регионов.

К числу этих проблем следует отнести проблемы, связанные с проверкой доходов заявителей и получателей пособия. В качестве примера рассмотрим ситуацию, которая сложилась в Карачаево-Черкесской Республике. Анализ личных дел получателей социальных пособий на ребенка показал, что заявители часто скрывают свои доходы. Лучше всего обстоят дела в городе Черкесске, где в каждом из проверенных 10 личных дел был обозначен хотя бы один источник доходов заявителя. В сельских районах (Адыге-Хабльский, Прикубанский и Усть-Джегутинский) у ряда заявителей согласно материалам их личных дел вообще отсутствуют источники дохода. Вполне можно допустить,

что на местном рынке труда нет вакансий, но при расчете дохода семьи учитываются и доходы от реализации плодов и продукции личного подсобного хозяйства, а также подаренные средства — и вот эти доходы, скорее всего, не декларировались заявителями. Так, справки о наличии или отсутствии доходов от ЛПХ есть не у всех заявителей; помощь родственников можно учитывать как подаренные средства. Кроме того, необходимо изменить порочную практику, когда в справках о доходах от личного подсобного хозяйства, которые выдаются сельской администрацией, факт наличия таких доходов и их размер указываются со слов самого заявителя. Вызывают также большое сомнение справки за подписью глав сельских администраций, выданные заявителям старше 30 лет в том, что заявитель "не работает и трудового стажа не имеет". В таких случаях рекомендуется проводить дополнительные проверки доходов заявителя и/или материально-бытового обследования положения его семьи.

В Республике Татарстан отсутствие формальной записи о расчете среднедушевого дохода наблюдалось во всех муниципалитетах, кроме города Набережные Челны. Поскольку в республике существует единая база данных для всех получателей различных видов социальной помощи (и действует система "одного окна"), расчет совокупного и среднедушевого дохода осуществляется программным путем и не выводится в виде твердой копии в трех из четырех муниципалитетов.

В Республике Калмыкия разнообразие практик ведения личных дел в пилотных муниципалитетах можно объяснить отсутствием законодательно прописанного порядка контроля за доходами получателей. Вариации связаны с двумя обстоятельствами. Во-первых, сотрудники ТОСЗН произвольно трактуют положение Постановления № 173 от 16 июня 2005 г.¹ относительно представления документов, в частности, подтверждающих право одинокой матери на пособие в повышенном размере. В Элисте, например, для получения пособия в обязательном порядке требуется удостоверение одинокой матери, а в Городовиковском, Целинном и Яшкульском районах таким ключевым документом является копия свидетельства о рождении, где в графе "Отец" стоит прочерк. Во-вторых, в республике существуют разные

¹ «О внесении изменений в порядок назначения и выплаты государственного ежемесячного пособия на ребенка, утвержденный Постановлением Правительства Республики Калмыкия от 24 марта 2005 г. № 73 "Об утверждении порядка назначения и выплаты государственного ежемесячного пособия на ребенка"».

практики контроля доходов и, как следствие, разные правила расчета совокупного дохода семьи. Согласно Постановлению № 173 в совокупный доход семьи включается только доход работающих родителей. Однако в двух из четырех пилотных муниципалитетов в этот доход включены пособия на ребенка, пособия по уходу за ребенком и единовременные денежные выплаты в связи с рождением ребенка, а в двух муниципалитетах — пенсии детей по инвалидности.

В Томской области до 1 января 2005 г. в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" порядок назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка был таков: граждане обращались за назначением указанного пособия в органы социальной защиты населения по месту жительства, подав заявление в письменной форме с указанием сведений о доходах семьи. С 1 января 2005 г. указанные нормы федерального закона утратили силу и установление размера, порядка назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка было делегировано субъектам Российской Федерации. Согласно Постановлению администрации Томской области от 28 декабря 2004 г. № 96а "О мерах по реализации закона Томской области "О социальной поддержке граждан, имеющих несовершеннолетних детей" с 1 января 2005 г. лица, обращающиеся за ежемесячным пособием на ребенка, предоставляют также документы, подтверждающие их доходы и доходы членов их семьи. Среди обследованных личных дел были выявлены дела, в которых документы о последнем назначении были датированы сроком ранее 2005 г.

В нескольких районах Карачаево-Черкесской Республики действует не вполне удачная практика формирования личного дела лишь на один год, поэтому получателям приходится ежегодно обновлять все копии документов, подтверждающие правовые основания владения и пользования жилым помещением, отнесения лиц, проживающих совместно с заявителем, к членам его семьи, а также право заявителя и членов его семьи на льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. На самом деле эта информация не требует столь частого обновления. Если бы получатели субсидии могли просто представлять подлинники данных документов для сверки с уже имеющимися в их личном деле копиями, их временные и финансовые издержки существенно бы сократились.

Согласно Приказу Минрегиона и Минздравсоцразвития России от 26 мая 2006 г. № 58/403 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг" к документам, содержащим сведения о платежах за жилое помещение и коммунальные услуги, относятся справки о соответствующих платежах, выданные управляющей организацией, органом управления ТСЖ, жилищного, жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, жилищно-эксплуатационными, ремонтно-строительными, специализированными, ресурсоснабжающими организациями, а также платежные документы (счета-квитанции, расчетные книжки или другие документы). Таким образом, обходной лист, выдаваемый органами социальной защиты в Карачаево-Черкесии для заполнения жилищно-эксплуатационными и ресурсоснабжающими организациями не входит в число документов, перечисленных выше. В то же время, по сложившейся в республике традиции, заявители вынуждены специально приезжать в СЗН, чтобы получить этот обходной лист, и только вместе с ним посещать жилищно-эксплуатационные и ресурсоснабжающие организации. Понятно, что это не способствует повышению доступности адресной социальной помощи.

В Республике Калмыкия часто встречались ошибки оформления дел: нет папок, в заявлении отсутствует информация, имеющаяся в подтверждающих документах, и т.д. В свою очередь, отсутствие в заявлении информации, содержащейся в представленных документах, объясняется тем, что стандартная форма анкеты-заявления не разработана, оно пишется от руки, в свободном стиле и содержит лишь просьбу о выплате пособия.

Упражнение

4.1. Назовите проблемы, которые возникали у вас или ваших сотрудников при ведении личных дел (неправильно была назначена помощь, давно не обновлялась информация). Какие ошибки ведения личных дел вы можете назвать? Влияют ли эти ошибки на правильность предоставления пособия?

Таким образом, при формировании и ведении личных дел важно соблюдать следующие принципы:

1) личные дела должны формироваться и вестись в соответствии с действующим законодательством;

2) следует разработать и соблюдать единообразные формальные правила составления и ведения личного дела. Как уже отмечалось, это способствует повышению эффективности программы;

3) необходимо соотносить затраты заявителей на обновление документов и целесообразность обновления последних, что является прямым следованием целям программ адресной социальной помощи, которые отличаются направленностью на клиента;

4) следует заботиться об эффективности работы специалиста. С одной стороны, важно эффективно организовать прием документов и оценку права клиента на получение пособия, с другой — личное дело должно вестись таким образом, чтобы новый сотрудник легко мог разобраться в ситуации заявителя.

Стандарты ведения личных дел

В том случае, если заявитель подает готовый пакет документов, специалист после их проверки оформляет личное дело получателя пособия¹. Полностью готовое дело передается на контроль главному специалисту, который в свою очередь также после проверки подписывает его, передает на подпись заведующему отделом и затем на выплату.

Личное дело клиента должно вестись таким образом, чтобы любой сотрудник центра социальной помощи/обслуживания мог быстро найти любую информацию о клиенте. Все материалы, касающиеся участия клиента в программе, следует хранить вместе, причем удобнее всего расположить документы в следующем порядке:

- 1) перечень документов, вошедших в дело;
- 2) заявление на предоставление социальной помощи;
- 3) необходимые справки;
- 4) оценка права клиента на получение социальной помощи;
- 5) корреспонденция, касающаяся дела;
- 6) письменные направления к другим социальным работникам центра социальной помощи или в другие центры.

Имя клиента, номер личного дела, другие данные, имеющие первостепенное значение, должны быть вынесены на обложку личного дела.

Документы и справки, подтверждающие право клиента на социальную помощь, должны подшиваться в личное дело в хронологическом порядке.

¹ При подготовке раздела использованы следующие материалы: Предоставление социальной помощи на местном уровне: методическое пособие для руководителей органов социальной защиты / сост. К. Пембертон, Б. Ричман. М.: Фонд "Институт экономики города", 2002; Руководство для российских НГО по оказанию социальных услуг / сост. П. А. Корвингтон. М.: Фонд "Институт экономики города", 2002.

Неизменные данные из свидетельств о рождении и браке, а также паспортов можно поместить в "Журнал регистрации постоянных данных" (или в электронную базу данных) и оставить в личном деле клиента на все время его обслуживания в центре социальной помощи. Это поможет сэкономить время, так как клиенту не надо будет предоставлять эти сведения при каждой проверке или при подаче нового заявления.

Перечень документов подшивается в начало личного дела клиента. Он состоит из списка всех включенных в дело и проверенных документов.

В личное дело также могут быть включены *замечания по делу клиента* — это наиболее эффективный способ ведения истории обслуживания клиента. Именно в этом разделе папки регистрируются все контакты социальных работников с клиентом, а также все их действия и планы. Этот раздел может считаться самой активной частью личного дела клиента. Замечания по делу дают полную информацию о том, что происходит, что произошло или произойдет с клиентом.

Лучше всего записывать замечания, придерживаясь стандартной формы: фамилия клиента или его идентификатор (если форма изымается из личного дела), фамилия социального работника, дата и время контактов с клиентом, типы контактов — личное общение или связь по телефону, причины контактов, изменения в положении клиента, предпринятые действия и действия, которые следует предпринять. Вообще, замечания по делу клиента нужны для того, чтобы за ними следовали определенные действия.

В конце каждого замечания должно быть примечание "Планируемые мероприятия". Если необходимость в принятии мер существует и конкретное мероприятие не только запланировано, но уже выполняется, то это должно быть отмечено. Например: "Клиент получает обеды на дому". Если необходимость в принятии мер существует и конкретное мероприятие уже запланировано, но его выполнение еще не начато, то это тоже должно быть отмечено. Например: "Клиент занесен в список клиентов, получающих обеды на дому, обслуживание начнется на следующей неделе". Если необходимость в принятии мер существует, но ничего конкретного пока не сделано, то в примечании следует сделать ссылку на предыдущую запись. Для чего? Со временем за-

мечания по делу накапливаются, и есть опасность, что запланированные, но не выполненные мероприятия останутся похороненными в папке, поэтому ссылка на них должна всегда содержаться в текущем примечании до тех пор, пока они не будут выполнены. Например: "Клиент еще не занесен в список клиентов, получающих обеды на дому, как указано в замечаниях от 7.01.2002 г. Координатор программы обедов на дому находится в отпуске".

В табл. 4.1 содержатся различные варианты записи замечаний по делу и примечаний к ним.

Таблица 4.1. Варианты записи замечаний по делу клиента

Замечания по делу клиента			
Фамилия клиента <i>Дмитрий Иванов</i>	Дата <i>11.05.02</i>	Время <i>11:30</i>	Социальный работник <i>Ольга Слуцкая</i>
Тип контакта Посещение на дому	Причина контакта Клиент позвонил, так как хотел поговорить со мной о возможности проведения досугового мероприятия на дому, о котором мы говорили ранее. Вдобавок его инвалидное кресло сломалось, и он хотел меня видеть, чтобы узнать, не смогу ли я его заменить.		
Предпринятые действия Я объяснила клиенту, что его можно включить в программу досуговых мероприятий. Я оценила поломку кресла и решила, что его необходимо заменить. Находясь у клиента, я заметила, что окно в спальне разбито, и дождь намочил пол.			
Планируемые действия 1. Закончить оформление документов для включения в программу досуговых мероприятий к 15.05.02. 2. Заказать новое инвалидное кресло и проинформировать клиента о времени доставки. 3. Отправить волонтера починить окно и вымыть пол к 12.05.02.			

В личном деле важно различать три основных типа социальной помощи, так как разные виды услуг требуют разных режимов мониторинга и разных ресурсов. *Единовременные услуги* оказываются на единовременной основе и потому имеют ограниченную ресурсную базу и требования к мониторингу. *Долговременные услуги* оказываются в течение определенного времени и, соответственно, требуют постоянного мониторинга и вложения более значительных ресурсов. Также службы социальной защиты могут предоставлять несколько услуг в одном пакете. Такой вид обслуживания принято называть *комплексным*. В этом случае

службы социальной защиты могут сэкономить ресурсы, поставляя клиенту одновременно сразу несколько видов услуг, вместо того чтобы контактировать с ним по многу раз, предоставляя каждую из этих услуг отдельно.

Служба социальной защиты не всегда в состоянии предоставить все виды услуг, в которых нуждается клиент. В этом случае необходимо найти возможность определить, кто может это сделать, и направить клиента в другое муниципальное учреждение, специализирующееся на предоставлении нужного ему вида услуг. Факт такого направления может быть зарегистрирован в личном деле клиента в разделе "Замечания по делу клиента" в графе "Предпринятые действия". Необходимо также сделать отдельную пометку в графе "Планируемые действия", чтобы через какое-то время проверить, получил ли клиент данную услугу.

Частью личного дела должен быть *индивидуальный план обслуживания клиента*, в котором определено, какие пособия и услуги клиент и его семья должны получать в ближайшее время, а какие позднее, с какой периодичностью и т.п. Это инструмент управления процессом предоставления помощи/услуг, а также обеспечения преемственности в работе персонала в случае смены последнего. Индивидуальный план обслуживания клиента является инструментом планирования, позволяющим специалисту и клиенту учитывать не только проблемы текущего момента, но и те, что могут выявиться позднее. В индивидуальном плане обслуживания определяется проблема, которая стала причиной обращения за помощью, пути ее решения, а также другие потребности, которые могут возникнуть у клиента, и способы их удовлетворения. В индивидуальном плане, кроме того, должны быть обозначены цели оказания помощи/услуг и действия, необходимые для их достижения.

Центры социальной помощи могут пользоваться специальной *формой оценки права клиента на получение социальной помощи*, в которой отображаются этапы процесса определения права клиента на социальную помощь, а также расчеты. Заполняя форму оценки, социальный работник, опираясь на представленные клиентом документы и справки, определяет, имеет ли клиент право на получение социальной помощи в виде пособия, и если да, то в каком объеме (см. приложение к главе 4).

После принятия решения о том, что клиент имеет право на по-

лучение социальной помощи по определенной программе, следует передать или послать клиенту *извещение*, содержащее следующую информацию:

- название программы клиента;
- решение, принятое по его заявлению, — "утвердить" или "отказать";
- сумма получаемого пособия;
- период выплаты пособия;
- срок подачи повторного заявления;
- напоминание о необходимости сообщать об изменениях в своем положении;
- имя и номер телефона социального работника.

Извещение должно быть подписано ответственным лицом и содержать понятные для клиента однозначные формулировки; не следует забывать и о шрифте — он должен быть хорошо читаемым. Поскольку у клиента есть право обжаловать решение о непредоставлении помощи, необходимо включить в извещение информацию о процедуре обжалования. Копию извещения следует подшить в личное дело клиента.

Информация о клиенте является *конфиденциальной*, поэтому к личному делу клиента необходимо относиться с уважением и не оставлять его там, где его смогут просмотреть лица, не имеющие на это права, например другие клиенты. Личные дела, с которыми в настоящий момент социальный работник не занимается, следует убирать.

Личное дело клиента может стать очень объемным и громоздким, если долго хранить документы. Разумным будет разработать специальные правила хранения заявлений и подтверждающих справок и документов, а также определить стандартное время их хранения, например от трех до пяти лет. Более старые документы редко когда могут понадобиться. Иногда, правда, социальные работники считают полезным свериться с предыдущими заявлениями, чтобы определить, правильную ли информацию дает им клиент.

Оценка ведения личных дел и способы решения проблем

Чтобы оценить правильность ведения личных дел в муниципалитете и не допустить появления ошибок включения и исключе-

ния, рекомендуем проводить *проверки ведения личных дел*. Такие проверки, например, могут проводить региональные комиссии.

Хорошим способом профилактики ошибок в ведении личных дел являются также *рабочие совещания по вопросам работы с клиентами*, предоставляющие сотрудникам хорошую возможность обменяться опытом. На таких совещаниях социальные работники рассказывают о личных делах своих клиентов, представляющих определенный интерес или сопряженных с какими-либо трудностями. Представляя дело, социальный работник должен кратко рассказать о самом клиенте (на основе данных, взятых из анкеты-заявления), об истории предоставления ему услуг и характере взаимоотношений с ним (основываясь на замечаниях по делу клиента и квитанциях об услугах) и, наконец, сформулировать вопрос или проблему, которую он хотел бы обсудить с коллегами. В итоге — это и есть цель совещания — социальный работник должен получить профессиональный совет, в процессе обсуждения возникшей проблемы найти способ ее решения.

Краткие методические рекомендации

1. При формировании и ведении личных дел необходимо соблюдать следующие принципы:

- личные дела должны формироваться и вестись в соответствии с действующим законодательством;
- следует разработать и соблюдать единообразные формальные правила составления и ведения личного дела;
- необходимо соотносить затраты заявителей на обновление документов и целесообразность обновления последних, что является прямым следованием целям программ адресной социальной помощи, которые отличаются направленностью на клиента;
- следует заботиться об эффективности работы специалиста. С одной стороны, важно эффективно организовать прием документов и оценку права клиента на получение пособия, с другой — личное дело должно вестись таким образом, чтобы новый сотрудник легко мог разобраться в ситуации заявителя.

2. Личное дело клиента должно вестись таким образом, чтобы можно было быстро найти любую информацию о клиенте. Все материалы, касающиеся участия клиента в программе, должны

храниться вместе в определенном порядке.

3. В личное дело могут быть включены замечания по делу клиента, которые дают полную информацию о том, что происходило, происходит или произойдет с клиентом.

4. В личном деле важно различать три основных типа социальной помощи, так как разные виды услуг требуют разных режимов мониторинга и разных ресурсов.

5. Частью личного дела должен быть индивидуальный план обслуживания клиента, в котором определено, какие пособия и услуги клиент и его семья должны получать в ближайшее время, а какие позднее, с какой периодичностью и т.п.

Глава 5. Проблемы межведомственного взаимодействия и совместного использования информации

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Межведомственное взаимодействие и совместное использование информации | Особенности межведомственного взаимодействия службы социальной защиты населения и службы занятости

В разделе обсуждаются различные аспекты взаимодействия службы социальной защиты населения с различными организациями, обладающими сведениями о гражданах. Особое внимание уделяется взаимодействию со службой занятости, как наиболее важным партнером соцзащиты при реализации адресных программ.

Межведомственное взаимодействие и совместное использование информации

Сотрудничество между органами социальной защиты населения и различными службами федерального или республиканского (и муниципального) уровня имеет своей целью решение двух основных задач: информационного обеспечения правильности назначения социальной помощи и социальной адаптации семей, нуждающихся в поддержке. В том, что межведомственное сотрудничество, направленное на оптимизацию предоставления адресной помощи, необходимо, сходятся сотрудники органов социальной защиты всех уровней. Все признают важность такого сотрудничества и одновременно отмечают его слабость в настоящее время.

Чаще всего органы соцзащиты сотрудничают со *службами занятости*, но это сотрудничество обычно сводится к простому обмену базами данных, подтверждению сведений о получении пособия по безработице или нахождении в статусе ищущего работу и зачастую базируется на личных контактах сотрудников; взаимодействие же типа запрос/ответ осуществляется только на уровне официальных писем. Каждое ведомство стремится огра-

ничить доступ к своей базе данных, и это создает дополнительные издержки при принятии решения о предоставлении (или отказе в предоставлении) адресных видов помощи получателям и дополнительные трудности при сборе необходимых справок. Нередко условия взаимодействия между органами соцзащиты и службой занятости оформляются *соглашением*, например об обмене базами данных.

Сотрудничество между органами соцзащиты и службой занятости в Калмыкии существует как на республиканском, так и на муниципальном уровне. Представители службы занятости участвуют в коллегиях Министерства труда и социального развития, обмениваются информацией о ситуации на рынке труда, трудоустройстве инвалидов, слабо защищенных категорий граждан (молодежь, многодетные и т.д.), работе с чернобыльцами и др. На муниципальном уровне взаимодействие в основном сводится к подтверждению сведений о получении пособия по безработице и нахождении в статусе ищущего работу (запрос/ответ), в ряде случаев затрагивает вопросы трудоустройства длительно безработных, асоциальных граждан и подростков в летний период.

Особого внимания заслуживают проблемы получателей помощи в сельских пилотных муниципалитетах: для постановки на учет и регулярной перерегистрации гражданам приходится приезжать в ЦЗН районного центра, что связано с серьезными материальными затратами.

"У нас есть масса получателей, которые не стоят на учете в службе занятости.

Потому что ездить с периферии на отметку, а это надо два раза в месяц ездить, это дорого. Не имеет смысла вставать на учет, потому что ты все полученные деньги от пособия тратишь на проезд" (из интервью специалиста местного уровня).

В следующем разделе различные аспекты взаимодействия органов соцзащиты и службы занятости будут рассмотрены более подробно.

Органы соцзащиты также взаимодействуют с *Пенсионным фондом*, но и в этом случае чаще всего речь идет лишь об обмене данными, а не об интеграции услуг. Практически во всех обследованных регионах отсутствует взаимодействие с *налоговой инспекцией*, что осложняет работу органов социальной защиты населения по проверке доходов граждан и исключению ошибок выплат.

"Ни налоговая, ни пенсионный фонд не дают нам никаких сведений, у них закрытая информация, с ЦЗН тоже никаких контактов у нас нет" (из интервью специалиста местного уровня).

Подчеркнем, что межведомственные отношения органов соцзащиты с налоговой инспекцией и ЦЗН строятся только на человеческих контактах, тогда как для такого взаимодействия есть вполне законные основания. Согласно ст. 102 Налогового кодекса "налоговую тайну составляют любые полученные налоговым органом, органами внутренних дел, органом государственного внебюджетного фонда и таможенным органом сведения о налогоплательщике, за исключением сведений: 1) разглашенных налогоплательщиком самостоятельно или с его согласия...". Таким образом, если заявитель даст согласие (в рамках договора) на проверку органом соцзащиты сведений о нем в налоговой инспекции и разрешит последней предоставить эти сведения, то орган соцзащиты может осуществлять проверку предоставляемых заявителем сведений, не нарушая действующего законодательства¹. Как отмечают специалисты, при таком обмене информацией органам социальной защиты населения было бы гораздо легче работать, появилась бы реальная возможность проверки доходов граждан, сократились бы ошибки выплат.

Заслуживает внимания практика взаимодействия ОГУ ЦСПН и коммунальных служб в Колпашево (Томская область). "Самое тесное взаимодействие у нас с коммунальными службами. В этой базе содержится вся информация, необходимая нам для расчета субсидии, то есть количество проживающих, площадь, уровень благоустройства, от которого зависит стандарт расходов, сами начисления, размер льготной скидки, наличие или отсутствие задолженности и наличие или отсутствие соглашения о ее погашении и пр." (из интервью специалиста местного уровня). Кроме того, в данном ОГУ ЦСПН хорошо налажены внутренние коммуникации и информационное взаимодействие между различными программами помощи.

Подобная перспектива сейчас открывается и для ОГУ ЦСПН Кожевниково, так как все программы социальной помощи будут находиться в одном здании и, по словам начальника ОГУ ЦСПН, работа будет организована с применением некоторых принципов "одного окна". Будет создана единая компьютерная информационная сеть между различными программами помощи, что значительно облегчит работу специалистов. Кроме того, по всей области между различными ОГУ ЦСПН и другими службами налажен обмен информацией по электронной почте. "Если обращается мама, а папа зарегистрирован в другом районе, то мы сами делаем запрос о том, получал ли папа это пособие. Внутри Томской области у нас налажен электронный обмен, а если за пределами Томской области, то почтой" (из интервью специалиста местного уровня).

¹ Согласие субъекта персональных данных не требуется в случае, если обработка персональных данных осуществляется в целях исполнения договора, одной из сторон которого является субъект персональных данных (ст. 6, ч. 2, п. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ "О персональных данных").

В сельских районах (например, в Карачаево-Черкесии) органы соцзащиты тесно сотрудничают с сельскими советами и в области информационной работы с населением, и в области обмена данными. Кроме того, сельсоветы проводят материально-бытовые обследования домохозяйств и ведут журналы учета личного подсобного хозяйства, на основании которых выдают справки для органов социальной защиты населения. Однако нередко специалисты районных органов соцзащиты бывают недовольны работой сельсоветов, в частности нечетким оформлением документов. В интервью социальный работник привел характерный пример: в справке от определенного числа говорилось, что "Иванов И.И. доходов не имеет". Спрашивается: вообще не имеет? на сегодняшний день не имеет? на момент подачи справки не имеет? как давно не имеет? а если завтра будет иметь?

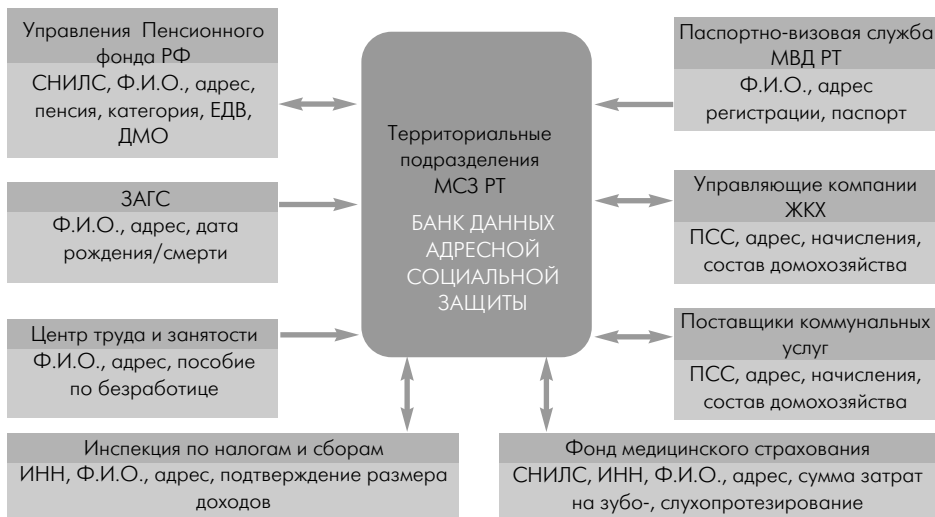
В некоторых регионах ОСЗН имеют в своей структуре отделы по работе с малоимущими. В задачи этих отделов входит учет и регистрация малоимущих граждан на территории и определенная работа с такими гражданами и домохозяйствами. При этом очень часто отделы по назначению и выплате детских пособий и жилищных субсидий не пользуются имеющейся информацией и не практикуют внутренний обмен базами данных не только с отделами по работе с малоимущими, но и с отделами по оказанию адресной социальной помощи (ГСП) и даже между собой.

В целом можно утверждать, что межведомственное взаимодействие в обследованных регионах и муниципалитетах не носит системного характера, все зависит от ведомства и региона. Если о совместной работе органов соцзащиты с центрами занятости или отделениями Пенсионного фонда можно говорить как о достаточно распространенной практике, то регулярные эффективные взаимоотношения с подразделениями налоговой инспекции встречаются нечасто, а с органами регистрации недвижимого имущества — практически отсутствуют. Пожалуй, лишь в городах (особенно городах регионального значения, например Томске, Черкесске и пр.) ОСЗН взаимодействуют с большинством заинтересованных сторон.

В качестве наиболее интересного примера организации информационного обмена на территории региона можно привести опыт Татарстана. Здесь законодательно определены все организации, участвующие в информационном обмене и обязанные

ежемесячно в определенные сроки предоставлять данные обо всех жителях республики, т.е. создан реестр населения специально для работы социальных служб. Согласно Постановлению Кабинета министров Республики Татарстан от 22 января 2005 г. № 20 "Об информационном взаимодействии в системе предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг и ежемесячных денежных выплат" в систему обязательного информационного обмена входят все предприятия, осуществляющие предоставление жилищно-коммунальных услуг на определенной территории (тепловые сети, ЕРЦ, Водоканал, Энергосбыт, Центргаз, Телеком, все ТСЖ и т.п.), Пенсионный фонд, служба ЗАГС, паспортные столы, служба занятости и налоговая инспекция каждого района. Из всего этого списка сложности возникают со структурами федерального подчинения (служба занятости, налоговая инспекция). Вся информация ежемесячно поступает в органы социальной защиты в электронном виде (кроме службы ЗАГС, которая предоставляет информацию на бумажных носителях, и в базу данных ее вводят специалисты ОСЗ). Программный продукт, подготовленный НТЦ "Лайн", позволяет обеспечить совместимость баз данных разных организаций, которые и поддерживают режим постоянного обновления реестра.

Рис. 5.1. Схема передачи информации в системе адресной социальной защиты Республики Татарстан



Источник: данные Министерства социальной защиты Республики Татарстан.

На муниципальном уровне ОСЗН, как правило, сотрудничают с центрами занятости. Это сотрудничество чаще всего сводится к предоставлению информации, подтверждающей сведения о получении заявителем пособия по безработице и нахождении в статусе ищущего работу. Однако, по словам руководителя УСЗН Казани, служба занятости отказалась участвовать в обмене базами данных. Заявители по-прежнему вынуждены ходить туда за справками, подтверждающими статус безработного. Возможно, виной всему различия в программном обеспечении двух организаций, которые пока не удается устранить в силу отсутствия как политической воли, так и дополнительного финансирования.

По одному из направлений взаимодействия различных структур, призванных содействовать выходу семей на самообеспечение, — введению системы социального контракта в Казани — работа только начинается, и уже при первых шагах обнаруживается препятствие — межведомственная стена. В первую очередь это опять же касается сотрудничества с центром занятости, а кроме того, необходимо взаимодействие с системой профессионального образования (обучение, переобучение на льготных условиях), здравоохранения (лечение от алкоголизма, реабилитация инвалидов нетяжелых патологий).

Особо хочется подчеркнуть, что, на наш взгляд, главная опасность, к которой приводит слабое межведомственное взаимодействие, заключается отнюдь не в ограниченных возможностях проверки достоверности сведений о доходах и имуществе (этот недостаток более критичен с точки зрения перерасхода ресурсов отрасли), а в риске *социальной исключенности* отдельных граждан или семей. В силу разобщенности социальных программ нуждающаяся семья не может в полной мере мобилизовать свой ресурсный потенциал для выхода из сложившейся ситуации, а зачастую просто оказывается "вытолкнутой" на социальное дно. Примером могут служить бездомные, лица, освобождающиеся из мест лишения свободы, вынужденные мигранты, безнадзорные дети, семьи с детьми-инвалидами и другие группы или граждане, которым для решения их проблемы чаще всего необходим целый комплекс услуг, от медицинских до правовых, от материальной помощи до консультаций по различным вопросам, от содействия в трудоустройстве до поиска помощников по уходу.

"Адресная помощь не дает спасения людям. Она хороша в какой-то определенный промежуток времени, но ее получение без комплекса других необходимых семье для выхода на самообеспечение услуг не приведет к изменению благосостояния получателя и может оказаться в итоге пустой тратой средств" (из интервью специалиста местного уровня).

Простое распределение пособий дает кратковременный эффект роста потребления, который ограничен сроком участия в программе (например, периодом получения пособия). Для некоторых семей этого достаточно, но в целом стратегия помощи бедным, зачастую исключенным из нормальной трудовой и социальной жизни, за счет пособий при сохранении *пассивного* характера социальной защиты неэффективна ни в плане собственно ликвидации бедности, ни в плане стимулирования потребления как предпосылки экономического роста. Нужны дополнительные меры стимулирующего характера по повышению самостоятельных доходов семьи, поиску дополнительных источников дохода. Здесь возникает вопрос, по какому принципу построить управление комплексной социальной политикой, которая содержит и распределительный компонент, и ряд дополнительных мер по содействию бедным семьям. Можно говорить как минимум о двух вариантах:

1) специализация, основанная на разделении труда различных ведомств и на решении каждой социальной программой собственных задач. Тем самым можно добиться четкого распределения ответственности, но при этом ряд социально-экономических категорий населения может оказаться за порогом доступа к социальной помощи;

2) максимальная интеграция социальных программ, переход на принцип "одного окна" при их предоставлении, максимальная комплексность деятельности всех ведомств — не только социальных — для решения единой для всех задачи снижения уровня бедности.

Обозначенные варианты являются крайними точками, между которыми лежит значительное количество решений задачи межведомственной и межпрограммной кооперации. Выбор оптимального решения должен определяться не только административными ресурсами системы и удобством получателей, но и территориальной спецификой..

Придать межведомственному взаимодействию системный характер можно с помощью *системы обязывающих соглашений*, для

которой необходимо разработать правила, формат и процедуры сотрудничества, обмена информацией между ведомствами, учреждениями и органами местного самоуправления. Такие соглашения могут также способствовать оптимизации сотрудничества между органами местного самоуправления и государственными структурами, скоординировать их усилия в работе с целевыми группами с учетом интересов населения и особенностей каждого муниципалитета в разнородных российских регионах.

Упражнение 5.1. Разработайте оптимальный вариант межведомственного взаимодействия на территории вашего региона/муниципалитета. Оформите его в формате соглашения.

Особенности межведомственного взаимодействия службы социальной защиты населения и службы занятости

Сегодня служба занятости и служба социальной защиты населения сотрудничают между собой в основном на областном уровне. Представители службы занятости участвуют в коллегиях областных органов социальной защиты населения и наоборот, службы также обмениваются официальными отчетами о ситуации на рынке труда, трудоустройстве инвалидов, положении многодетных семей и т.д. Если в области реализуются совместные программы, то обмен информацией происходит и по конкретным делам. Например, в Тверской области такой совместной для двух служб программой является программа трудоустройства инвалидов.

Информационно-консультационный пункт для инвалидов (ИКП) в Тверской области был создан в октябре 2005 г. на базе Тверского социально-реабилитационного предприятия № 1 Всероссийского общества глухих. Главная задача ИКП заключается в бесплатном консультировании граждан по всему спектру вопросов оказания социальной помощи, потому что, к сожалению, многие порой просто не знают, на какую помощь они могут рассчитывать, куда нужно обращаться и какие документы для этого необходимо подготовить. В определенные часы в ИКП дежурят представители службы занятости, соцзащиты, Пенсионного фонда, Бюро медико-социальной экспертизы, Фонда социального страхования. В последнее время консультации стали проводить приглашен-

ные специалисты из Государственной жилищной инспекции, Департамента здравоохранения, Департамента потребительского рынка и услуг, Управления по труду и социальным вопросам, представители налоговой инспекции.

Пункт функционирует на общественных началах и не является юридическим лицом. Планировалось, что пункт будет оказывать помощь инвалидам, но его клиенты сегодня не только инвалиды, но и одинокие матери, люди, попавшие в тяжелую жизненную ситуацию, другие социально незащищенные категории. И хотя ИКП находится в Твери, туда обращаются люди со всей области.

"Около пятой части всех вопросов касается занятости; разъяснения Пенсионного фонда: как оформить пенсию инвалиду, как сделать перерасчет; Департамент социальной защиты: какие документы нужно предоставить. <...> Мы решили, что будем проводить встречи по актуальным проблемам и будем их организовывать вместе с соцзащитой, службой занятости и с обществом инвалидов" (из интервью сотрудника ИКП).

Только за первый квартал 2006 г. за консультацией в ИКП обратились 154 человека. Основные вопросы касались льгот, трудовой занятости инвалидов, пенсионного обеспечения. ИКП также организует и проводит тематические групповые семинары-консультации, в первую очередь для инвалидов, по поводу возможности получения социальной помощи и трудоустройства.

Взаимодействие между службами на муниципальном уровне чаще всего ограничивается исполнением решений, принятых на областном уровне, а также оперативными ответами службы занятости на официальные запросы соцзащиты относительно того, получает ли конкретный человек пособие по безработице (зарегистрирован ли в качестве безработного). Иными словами, электронная база данных по получателям пособий по безработице и зарегистрированным безработным недоступна представителям соцзащиты и наоборот — база данных по получателям адресных видов помощи недоступна сотрудникам службы занятости. Понятно, что это приводит к дополнительным административным издержкам при принятии решения о предоставлении (или отказе в предоставлении) адресных видов помощи, с одной стороны, и дополнительным сложностям для заявителей при сборе необходимых справок — с другой.

Неудивительно, что идея введения "одного окна" для адресных социальных пособий и пособия по безработице встречает негативную реакцию в службе занятости на всех уровнях. Основной аргумент против подобного нововведения заключается в том, что основная задача службы занятости — стимулировать челове-

ка к труду, в то время как для соцзащиты важно помочь наиболее нуждающимся. По мнению сотрудников службы занятости, с введением "одного окна" может активизироваться "ловушка бедности": человек, даже тот, кто еще может трудоустроиться, будет стараться получить помощь по максимуму, а не искать выход из сложившейся ситуации. Кроме того, пособие по безработице не является адресным.

На самом деле адресная социальная помощь должна быть разделена на помощь тем, кто находится в трудоспособном возрасте и способен работать, и тем, кто в силу различных обстоятельств не может трудиться. Предоставление социальной помощи безработным, способным трудиться, должно быть увязано с активными действиями самого безработного по поиску работы. Для этого как раз необходимо тесное сотрудничество между службами занятости и соцзащиты, в том числе через введение "одного окна", которое подразумевает оказание комплексной социальной помощи трудоспособному безработному человеку, включающей в себя в том числе активный поиск работы. Данная мера позволяет отсеять тех, кто не хочет искать работу, будучи трудоспособным, и рационализировать работу как службы занятости, так и органов социальной защиты.

Однако автономность, к которой склоняются в своей деятельности служба занятости и соцзащита, в конечном счете затрудняет комплексный подход к клиентам и снижает эффективность оказания помощи конкретным получателям. Слабое взаимодействие на муниципальном уровне между центрами занятости и отделениями соцзащиты прежде всего объясняется низкой культурой государственного управления в России, когда каждое министерство и ведомство решает поставленные перед ним задачи автономно, по возможности минимизируя свои внешние контакты. Как выразился один из интервьюируемых, представитель службы занятости: "У них (соцзащиты) свои функции, у нас — свои". Есть и другие обстоятельства объективного характера. Во-первых, деятельность этих служб регламентируют разные законы, у них принципиально разные показатели эффективности. Во-вторых, разные стандарты работы, разный подход к клиентам, разный взгляд на них. Если в соцзащиту люди обращаются за "рыбой", то в службу занятости — за "удочкой", чтобы эту "рыбу" поймать. В-третьих, длительное время служба занятости

была федеральной службой, а соцзащита до недавнего времени находилась, по сути, на муниципальном уровне, что, безусловно, сказывалось на характере их работы. И наконец, в-четвертых, у этих служб разные программы подготовки собственных кадров. При этом основным фактором, сдерживающим эффективное взаимодействие на местах, является корпоративная информационная закрытость — именно она мешает устранить перечисленные выше барьеры.

Но сегодня, когда функции и органов соцзащиты, и службы занятости перешли на региональный уровень, у региональных администраций появляется хорошая возможность модернизировать и синхронизировать деятельность обеих служб.

Например, это может выразиться в *создании единой региональной базы данных по получателям социальной помощи*, в которую можно включить и данные о пособиях по безработице, что заметно упростит работу сотрудников соцзащиты и службы занятости и облегчит для получателей помощи сбор документов. Кстати, такая единая региональная база данных уже создана в некоторых регионах Российской Федерации; например, в Нижегородской области успешно функционирует автоматизированный комплекс "Социальная помощь". Кроме того, службы занятости и социальной защиты населения могут успешно взаимодействовать и при *организации общественных работ для безработных*, поскольку трудоспособные граждане, не имеющие работы, наиболее подвержены риску бедности.

В целях усовершенствования практики предоставления адресной помощи и повышения ее эффективности необходимо улучшить межведомственное взаимодействие соцзащиты и службы занятости с различными органами, предоставляющими услуги социального характера вне системы социальной защиты. В первую очередь речь идет о взаимодействии с органами юстиции, участковыми уполномоченными (ОВД), учреждениями образования и здравоохранения по содействию выходу на рынки труда уязвимых групп населения, в частности по оказанию комплексной помощи социально дезадаптированным семьям. Способы и направления улучшения межведомственного взаимодействия двух систем будут рассмотрены далее, в главе 6.

Краткие методические рекомендации

1. Чтобы придать межведомственному взаимодействию системный характер, можно использовать систему обязывающих соглашений, для которой необходимо разработать правила, формат и процедуры сотрудничества, обмена информацией между ведомствами, учреждениями и органами местного самоуправления.

2. Для удобства и повышения эффективности работы социальных служб целесообразно создать и использовать единый региональный реестр населения или единую региональную базу данных получателей социальной помощи. Для этого необходимо разработать и принять региональный нормативный правовой акт, в котором будут отражены механизмы и правила информационного обмена, а также перечислены все организации, обязанные в нем участвовать.

3. Потенциальным полем для взаимодействия служб занятости и социальной защиты населения может быть совместная организация общественных работ для безработных.

Глава 6. Новые подходы к управлению адресными программами

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Улучшение межведомственного взаимодействия со службой занятости ■ Учет административных затрат на оказание адресной социальной помощи ■ Унификация правил предоставления социальной помощи ■ Стандартизация процесса предоставления адресной социальной помощи ■ Организация участковой или мобильной социальной службы ■ Независимые наблюдения как инструмент контроля качества

Улучшение межведомственного взаимодействия со службой занятости

Возможным вариантом взаимодействия двух систем может быть *внедрение новой формы помощи — регионального пособия, направленного на содействие вхождению трудоспособных бедных в рынки труда*. Главной целью введения такого пособия должна быть адресная поддержка бедных семей с трудоспособными членами, способствующая существенному уменьшению глубины бедности. Для этого необходимо, чтобы помощь, оказываемая в рамках программы содействия выходу на самообеспечение, состояла из двух частей:

- денежного пособия, выплачиваемого малоимущим семьям с тем, чтобы они могли удовлетворить свои насущные нужды;
- набора услуг, помогающих трудоустроиться или начать/расширить трудовую активность в форме собственного дела.

Задача органа социальной защиты — разработать для каждой семьи, принятой в программу, *индивидуальный план помощи* в преодолении барьеров, мешающих трудоустройству, началу (расширению) трудовой деятельности в подсобном хозяйстве или началу собственного дела. Исходя из этого понятно, что элементы программы для сельской и городской местности должны различаться. Если на территории существует возможность трудоустройства, имеет смысл сосредоточить услуги на подборе вакансий, а в иных случаях целесообразно включать в программу

элементы содействия трудовой мобильности или микрокредитования. В любом случае программа должна быть построена таким образом, чтобы поощрять малоимущие семьи к максимальному использованию своего трудового потенциала и выходу на самообеспечение. Ведь, в соответствии с идеологией программы, труд и получение доходов — это самый действенный способ для семьи улучшить свое материальное положение и уменьшить зависимость от социальной помощи.

Упражнение 6.1. Составьте индивидуальный план помощи гипотетическому клиенту программы по выходу на самообеспечение.

Приняв решение о реализации программы содействия выходу на самообеспечение, необходимо:

- составить правила исчисления трудового дохода таким образом, чтобы мотивировать семью получать свой доход — частично или полностью — именно от трудовой деятельности;
- разработать межведомственный набор услуг специально для каждой семьи, чтобы помочь ее безработным членам преодолеть барьеры на пути к трудоустройству. Причем это могут быть не только собственно услуги по содействию занятости, но и любые другие: кому-то не с кем оставить ребенка, а кто-то нуждается в лечении от наркотической или алкогольной зависимости;
- предусмотреть систему штрафных финансовых санкций по отношению к семьям, не соблюдающим требования программы, в частности условия договора, заключенного с органом социальной защиты;
- назначить конкретного сотрудника органа социальной защиты для работы с семьями, участвующим в программе (социальный патронаж);
- предусмотреть в качестве обязательного условия программы постановку безработных членов семьи на учет в службе занятости и получение ее услуг, таких, например, как обучение;
- разрабатывать индивидуальные планы выхода семьи на самообеспечение на коллегиальной основе (члены семьи совместно со специалистами социальной защиты), сохранять гибкость в принятии решений об определении размеров помощи и периодов ее предоставления с учетом сезонного характера

многих видов деятельности, занимаясь которыми малоимущие семьи могли бы повышать свои доходы, особенно на селе.

Программа также должна устанавливать определенные временные ограничения, т.е. максимальное количество месяцев, в течение которых семья может получать помощь. Это позволит как участникам программы, так и органам социальной защиты ставить перед собой цели и задачи, которые должны быть достигнуты в разумные сроки (и в период, отведенный для участия в программе), с тем, чтобы был получен желаемый результат — переход к трудовой деятельности и уменьшение зависимости от социальных трансфертов.

Важным условием реализации программы выхода малоимущих семей на самообеспечение должно стать повышение административных возможностей органов социальной защиты населения на местах, усовершенствование практики проверки сведений о заявителях, развитие системы оценки нуждаемости и межведомственного сотрудничества.

Необходимым элементом новой программы должен стать *социальный контракт*, т.е. договор семьи с органами соцзащиты, в основе которого лежит принцип "возможность трудиться — прежде всего". Важно постепенно внедрять социальный контракт как неотъемлемую часть пособия по нуждаемости. Социальный контракт может включать требования (встречные обязательства) и к получателям, и к органам социальной защиты в области поиска работы, временного участия в общественных работах, в программах реабилитации для индивидов с алкогольной зависимостью, программах переподготовки и т.п. Семьи должны следовать разработанному плану помощи и выхода на самообеспечение, обязательно включающему в себя постановку безработных трудоспособных членов семьи на учет в службе занятости и участие в поиске работы, обучении и других мероприятиях, которые служба занятости сочтет необходимыми для трудоустройства участников программы. Примером "конструктивных взаимоотношений" может также стать выплата пособия родителям ребенка школьного возраста со встречным обязательством с их стороны обеспечивать посещение ребенком школы. За невыполнение требований программы и договора к семье могут быть применены штрафные санкции (например, прекращение предоставления помощи или перевод ее из денежной в натуральную

форму в целях ограничения свободы получателя в ее использовании). Органы соцзащиты со своей стороны берут на себя обязательства перед семьей по своевременной выплате денежного пособия, предоставлению информации о различных услугах, содействию в их получении и др. Для домохозяйств, в которых есть трудоспособные члены, продолжительность выплаты адресной помощи может быть ограничена социальным контрактом. С шаблоном социального контракта можно познакомиться в приложении 1 к главе 6.

Встречные обязательства, т.е. соблюдение определенных условий, обязательных для выполнения участниками программы в обмен на получение помощи, вводятся социальным контрактом и иными нормативными документами, чтобы не допустить появления у получателей социальной помощи иждивенческих настроений. Ведь чем более щедрой и доступной является предоставляемая помощь, тем больше у участников программы стимулов минимизировать свое участие в рынке труда, по крайней мере формальном, и недоиспользовать свой человеческий (трудовой, образовательный) потенциал. Контроль за выполнением встречных обязательств может осуществлять орган соцзащиты. Обязательства должны носить индивидуальный характер — их выбор зависит от конкретной жизненной ситуации. Отметим, что в качестве одного из встречных обязательств нередко используется "извещение о возникновении обстоятельств, влекущих изменение или прекращение оказания помощи". Однако на основе многочисленных интервью со специалистами, занимающимися предоставлением социальной помощи, можно утверждать, что в среднем по России не более полпроцента участников программ добровольно и своевременно сообщают о возникновении соответствующих обстоятельств. Таким образом, данное требование является неработающим. Также необходимо понимать, что механизм встречных обязательств можно использовать не во всех программах социальной поддержки — например, в программах предоставления экстренной помощи он не применяется.

Упражнение 6.2. Выберите любую программу социальной помощи и сформулируйте 2—3 встречных обязательства для ее участников.

Для того чтобы придать межведомственному сотрудничеству более системный характер, целесообразно разработать систему взаимообязывающих соглашений, которые включали бы правила, процедуры, сроки и формы взаимоотношений со службой занятости и со всеми заинтересованными сторонами на местах, включая обмен информацией и непосредственное участие в комплексном оказании социальной помощи нуждающимся семьям.

В настоящий момент, как уже отмечалось, обмен данными между службами занятости и соцзащиты находится на уровне, явно недостаточном для решения социальных задач, стоящих перед регионами. Поэтому необходимо на региональном уровне создавать *единый интегрированный банк данных*, куда должны войти данные как по получателям социальной помощи и льгот, так и по зарегистрированным безработным, а также данные пенсионного фонда и налоговой инспекции.

Сегодня служба занятости должна не только заниматься регистрируемым рынком труда, в частности трудоустройством безработных, но и позитивно влиять на структуру занятости в регионе, например решать проблему недостаточности трудовых ресурсов соответствующей квалификации. Кроме того, важно, чтобы реорганизация этой службы не сказалась негативным образом на уровне качества и объемах активных программ на рынке труда, так как эти программы, и прежде всего программы профессиональной подготовки, позволяют существенно улучшить ситуацию.

Учет административных затрат на оказание адресной социальной помощи

Важнейшим управленческим инструментом, позволяющим оценить эффективность предоставления социальной помощи, является периодическая *оценка административных затрат* на реализацию социальных программ. Для такой оценки чрезвычайно полезно использовать мониторинг рабочего времени сотрудников, занятых в различных социальных программах. Однако в российской практике обычно учитываются прямые затраты на оказание социальной помощи и крайне редко принимаются в расчет административные. Почему? Прежде всего, так традиционно организовано бюджетное распределение расходов, но есть

и причина содержательного характера: сегодня управление социальными программами в большей степени ориентировано на обеспечение процесса деятельности, а не на достижение конкретных измеримых результатов — положительных изменений у клиентских групп.

Переход на управление по результату, заявленный как одно из основных направлений реформы системы государственного и муниципального управления, требует не только создания новых социальных программ, ориентированных на достижение результата (мы говорили о них в предыдущей главе), но и включения точного учета административных затрат в общую систему управления такими программами. В противном случае нельзя говорить об их полноценной реализации, более того — отсутствие такого учета негативным образом сказывается на результативности программ, а следовательно, эффективности прямых программных расходов.

По итогам оценки административных расходов можно сделать вывод о степени эффективности использования расходов на адресные программы государственных средств. Традиционно внимание обращают лишь на суммы, необходимые для выплаты пособий или выплаченные за определенный период, а по величине административных расходов можно оценить полную стоимость программы. Показательно соотношение размера пособия и затрат на его выплату. Кроме того, на основании результатов оценки административных расходов, связанных с предоставлением пособия одного вида, можно сравнивать работу служб в разных регионах и муниципалитетах, обосновывать необходимость выделения дополнительных средств на социальную поддержку, расширения или сокращения штата, покупки нового оборудования, если это напрямую влияет на эффективность программы. Более того, важно внедрять практику оценки административных расходов в работу государственных органов для повышения прозрачности бюджетных расходов на реализацию программ. Результаты оценки должны доноситься до широкой общественности. Увеличение степени прозрачности и публичности бюджетного процесса, в свою очередь, в какой-то мере может служить гарантией от разного рода нарушений при расходовании бюджетных средств.

Сегодня оценка административных расходов сопряжена со зна-

чительными методологическими и техническими сложностями, во многом обусловленными системой учета, установленной в российском государстве. Информация о полной стоимости конкретной программы скрыта не только от общественности, но и от руководителей департаментов, ответственных за социальную защиту населения. Тому есть несколько объяснений. Во-первых, нередки случаи перекрестного субсидирования между государственными структурами, во-вторых, не учитываются расходы по конкретным программам, в-третьих, отсутствует учет по функциям, из которых состоит государственная услуга (в нашем случае — процесс предоставления адресного пособия), в-четвертых, не учитываются временные затраты специалистов на ту или иную программу или функцию. Типичны ситуации, когда уборщица, охранник, водитель или, например, администратор базы данных де-юре работают в одном учреждении системы социальной защиты, а де-факто участвуют в работе и другого учреждения. Также бывает, что специалист, отвечающий за прием населения, выполняет еще и функции, например, юриста или специалиста отдела кадров.

Поскольку административные затраты, как правило, возникают в связи с реализацией сразу нескольких программ или видов деятельности, важно корректно выделить из общих административных затрат те затраты, которые относятся к конкретной программе. Зная свои административные затраты, социальные службы или органы управления соцзащиты могут оценить, насколько эффективно реализуется ими та или иная программа. Результаты такой оценки можно и нужно использовать в бюджетном планировании и при принятии решений о внесении изменений в порядок работы.

С методикой оценки полной стоимости услуг и программ, включая подробное описание работы с программой — калькулятором административных расходов, разработанной Институтом экономики города, можно познакомиться в книге Д.В. Жигалова и Е.А. Коваленко "Оценка полной стоимости государственных и муниципальных услуг. Методология, практический опыт и прикладной инструментарий" (М.: Фонд "Институт экономики города", 2008). Здесь же мы остановимся на специфических особенностях оценки административных расходов на адресные социальные программы.

Самое важное — научиться различать такие понятия, как *прямые расходы по программе* и *административные расходы на реализацию программы*. Прямые расходы на программы адресных пособий — это суммы выплаченных пособий, а также денежный эквивалент оказанной натуральной помощи. Под административными же расходами понимаются расходы, прямо или косвенно связанные с предоставлением того или иного вида социальной помощи или услуги.

Прямые административные расходы включают в себя:

- расходы, связанные с оплатой труда сотрудников, принимающих заявления от населения, определяющих размер и виды выплат, ведущих любую иную работу с населением, которую, однако, нельзя рассматривать как составную часть социальной помощи или услуги;
- любые иные расходы, напрямую связанные с процессом реализации конкретной программы помощи (например, оплата услуг банка или почты по доставке пособий получателям).

Под косвенными административными расходами подразумеваются:

- арендные платежи и плата за техническое обслуживание зданий, плата за коммунальные услуги;
- расходы, связанные с содержанием и обслуживанием прочих основных фондов, используемых в рамках программ социальной помощи, например транспорта, компьютеров, копировальных машин;
- затраты на содержание персонала, не задействованного напрямую в реализации программы социальной помощи (руководители социальных служб, главы комитетов по вопросам социальной защиты, конторский персонал и технические сотрудники, занимающиеся обслуживанием зданий, водители и т.п.), оплата выполнения административных функций.

Упражнение

6.3. Определите, какие расходы являются прямыми административными расходами, а какие косвенными.

<i>Вид расходов</i>	<i>Прямые</i>	<i>Косвенные</i>
1. Заработная плата специалиста, принимающего заявления и определяющего права заявителей на получение того или иного вида пособия		

<i>Вид расходов</i>	<i>Прямые</i>	<i>Косвенные</i>
2. Стоимость папок, в которых содержатся личные дела клиентов семейного центра		
3. Заработная плата уборщицы муниципального центра социальных выплат		
4. Стоимость копировальной машины в УСЗН		
5. Заработная плата секретаря директора муниципального центра реабилитации детей-инвалидов		
6. Стоимость новой мебели для кабинета директора УСЗН		
7. Стоимость специальной телефонной линии для предоставления услуг горячей линии семьям в кризисной ситуации		
8. Стоимость ремонта крыши муниципального центра социальных выплат		
9. Заработная плата операторов базы данных муниципального центра социальных выплат		
10. Стоимость нового холодильника в обеденной комнате персонала УСЗН		
11. Заработная плата выезжающих в сельскую местность специалистов по приему заявлений		
12. Стоимость бумаги, скрепок и других офисных принадлежностей, используемых всеми сотрудниками УСЗН		
13. Ежемесячная стоимость телефонных услуг для УСЗН		

Если учреждение предоставляет несколько видов пособий и услуг, то установить, какую часть административных расходов нужно отнести к конкретной программе, без специальных расчетов невозможно. Если сотрудник ведет прием заявлений от граждан и проверяет степень нуждаемости последних сразу по нескольким видам пособий, то при расчете общей суммы административных затрат на предоставление каждого пособия необходимо учесть некоторую долю стоимости труда данного сотрудника. Приведенные ниже два варианта определения этой доли позволяют в достаточной степени овладеть технологией расчетов данного типа.

Вариант 1 — определение доли заработной платы в соответствии с количеством затраченного рабочего времени. В случае с адресными социальными программами в состав прямых адми-

нистративных расходов необходимо включить заработную плату сотрудников, занимающихся приемом и обработкой заявлений, проверкой информации, т.е. занятых назначением помощи. Наилучшим методом распределения этого вида затрат по нескольким программам будет регулярный хронометраж времени, которое данные сотрудники затрачивают на работу по каждой из порученных им программ. Обычно сотрудники и без хронометража могут сказать, как распределяется их рабочее время, особенно если они участвуют в предоставлении небольшого количества бюджетных услуг. Более того, кто-то 100% рабочего времени занимается лишь одной услугой (например, работает с заявителями и получателями жилищных субсидий). Однако надо учитывать, что оценки сотрудников могут значительно отличаться от реального положения дел, тем более если у них "в работе" несколько программ. Таким образом, решение о необходимости хронометража, его длительности и регулярности должно приниматься исходя из конкретной ситуации. В ходе хронометража (или опроса сотрудников) важно разграничивать время, потраченное на деятельность по конкретным бюджетным услугам (прямые административные расходы), и время, потраченное на деятельность, связанную с решением общих задач отдела или с несколькими услугами одновременно (косвенные административные расходы).

Вариант 2 — определение доли заработной платы в соответствии с объемом выполняемых работ по различным программам. Если хронометраж рабочего времени сотрудников невозможен или затруднен либо не позволяет получить точные данные ввиду крайне непостоянного графика работы, рекомендуется использовать иной способ расчета. Он предлагает более упрощенную схему распределения затрат, в основе которой лежит расчет распределения получателей помощи по всем реализуемым программам (в процентах).

Рассмотрим случай, когда работник социального учреждения работает сразу по пяти программам. Зная общее количество получателей помощи по каждой программе, администрация города может определить их процентное соотношение, которое затем и используется для определения конкретной доли административных затрат данного типа для каждой из пяти программ. Непрямые административные расходы также должны быть учтены в

каждой программе в отдельности, поэтому и здесь необходимо знать методику их распределения, чтобы понять, какую долю включать в общую сумму административных расходов по каждой конкретной программе.

Пример 1. Руководитель комитета по вопросам социальной защиты населения контролирует работу сразу нескольких социальных служб, каждая из которых может отвечать за реализацию нескольких социальных программ. Поэтому при расчете административных расходов на каждую программу следует учесть некоторую долю стоимости труда руководителя комитета.

Пример 2. Затраты, связанные с содержанием и обслуживанием здания, в котором ведется прием населения или предоставляется помощь, также рассматриваются как административные расходы по программе, в интересах которой данное здание используется. В частности, в этот вид затрат включаются арендная плата, коммунальные платежи, плата за техническое обслуживание, ремонт и т.п. Обычно такие расходы относят к категории накладных расходов. Таким образом, определяя уровень административных расходов по конкретной программе, в интересах которой данное здание используется, в них необходимо учесть и некоторую долю данного вида затрат.

Сначала необходимо определить общую сумму всех не прямых затрат социального учреждения, не связанных с содержанием персонала. Допустим, учреждение несет расходы по содержанию здания, оплате телефонных счетов, покупке бумаги и других канцелярских товаров. Прежде всего, при распределении не прямых административных затрат, не связанных с содержанием персонала, иначе говоря накладных расходов, необходимо распределить их между всеми сотрудниками социального учреждения, включая так называемый административный персонал, т.е. руководителя учреждения, канцелярских служащих и обслуживающий здание технический персонал. Распределение пропорционально размеру оплаты труда сотрудников позволяет с достаточно высокой степенью достоверности учесть этот вид затрат в общей сумме административных расходов на конкретную программу.

Затем наступает этап распределения затрат, связанных с содержанием так называемого административного и технического персонала. Распределение осуществляется по тем же двум вариантам: в зависимости от временных затрат сотрудников, входящих в прямой и прямой административный персонал, либо в зависимости от объема выполняемых работ.

Используя вышеописанную методику, можно определить общую сумму административных расходов на каждую из реализуемых социальных программ, включающую в себя оплату труда персонала и накладные расходы. В частных случаях, когда в рамках программы, кроме стандартных административных расходов, понесены еще и только ей присущие расходы (они не подлежат распределению и должны быть на 100% отнесены на счет этой программы), на заключительном этапе расчета к величине административных расходов, определенной по вышеописанной методике, следует прибавить общую сумму данных частных расходов.

Приведенные в данном разделе примеры эффективных управленческих подходов к организации работы по предоставлению социальной помощи населению пока еще не носят в России массового характера. Некоторые из них (например, расчет полной совокупности административных затрат) могут даже вызывать удивление, так как их полезность неочевидна до тех пор, пока в системе соцзащиты финансирование не связано напрямую с расходами по каждому виду деятельности. Тем не менее описанные технологии успешно приживаются в тех органах социальной защиты, где внедряются разного рода экспериментальные технологии и проекты. Например, в свое время Минтруд России проводил в Волгоградской области пилотную отработку балльной методики оценки нуждаемости, и в ходе этого проекта был успешно осуществлен мониторинг трудовых затрат по всем видам деятельности, связанным с назначением и выплатой пилотного пособия по бедности¹. В ходе регионального исследования адресных программ была проведена оценка административных расходов на ежемесячные детские пособия, жилищные субсидии, региональные и муниципальные адресные пособия. Выяснилось, что стоимость реализации программ существенно варьирует в разных регионах и районах (табл. 6.1).

Таблица 6.1. Результаты оценки административных расходов, %

Программа	Тверская область	Томская область	Калмыкия	Татарстан	Карачаево-Черкесия
Детские пособия	4,9–21,7	12,7–14,5	06,2–07,3	08,7–12,1	11,0–14,4
Жилищные субсидии	2,1–40,9	04,5–13,1	13,3–66,5	01,9–07,1	08,1–16,5

Источник: результаты регионального исследования.

¹ См.: Пилотные программы по введению адресной социальной поддержки малоимущих семей в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях: предварительные итоги : инф.-аналит. сб. / Министерство труда и социального развития Российской Федерации. М., 1999.

Современные социальные технологии и требования бюджетной эффективности, а также прозрачности расходов и подотчетности органов управления общественности делают применение данной методики оценки административных расходов важным инструментом управления и планирования для руководителей регионального уровня. На основе оценки стоимости реализации адресных программ могут приниматься управленческие решения с учетом конкретных ситуаций в районах. Сравнивая административные затраты, которые разные службы или регионы несут в результате предоставления одних и тех же пособий и услуг, можно понять, где уровень исполнения лучше. Однако следует с большой осторожностью использовать административные затраты в качестве показателя результативности деятельности, поскольку низкие административные затраты могут, например, свидетельствовать о слишком высоком уровне нагрузке на сотрудников, что, безусловно, не идет на пользу программе.

Унификация правил предоставления социальной помощи

Современная ситуация в сфере социальной защиты населения характеризуется, с одной стороны, увеличением количества видов социальной помощи и ее объемов, с другой — постоянным дефицитом бюджетных средств. Вследствие этих противоположных тенденций возникает острая необходимость в оптимизации бюджетных расходов, прежде всего за счет повышения эффективности административных расходов органов социальной защиты.

Поскольку большинство видов социальной помощи предоставляется территориальными органами социальной защиты, именно последние острее всего ощущают несовершенство организационных процедур, а также сталкиваются с несогласованностью и нестыковкой нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления государственной социальной помощи. Сегодня активно внедряются перспективные механизмы оптимизации управленческих процедур и сокращения административных издержек в сфере социальной защиты. К примеру, функции предоставления различных видов социальной помощи в одном ведомстве или учреждении могут быть объединены в рамках "одного окна". Однако внедрение подобных технологий

оптимизации административных расходов немислимо без постепенного *сближения (унификации) процедур предоставления различных видов социальной помощи*.

Сравнивая существующие адресные программы, можно выделить различия между ними в критериях отбора получателей и правилах предоставлении пособий. Каждая программа устанавливает собственные требования к участию в ней населения, у каждой разные периоды расчета и выплат. Программы помощи также различаются подходами к определению размеров помощи, перечня доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи, состава семьи получателя, срока, после которого получатели подлежат перерегистрации, списка необходимых документов. Таким образом, единые для всех и согласованные между собой административные правила отсутствуют.

Различия обусловлены разным предназначением пособий, к тому же каждая программа разрабатывалась независимо от других на федеральном уровне, что нашло свое отражение в разных концептуальных подходах к определению состава семьи и контролируемых источников доходов. Например, при назначении детских пособий к семье — получателю пособия относят ребенка и его родителей, тогда как в программе жилищных пособий получателем субсидии является домохозяйство, в которое включены все зарегистрированные по адресу проживания заявителя. В то же время обе программы являются адресными для бедных и основаны на принципе проверки доходов. Существуют также различия в методах проверки дохода и других административных процедурах, что снижает совокупный эффект от этих программ, а клиенты вынуждены проходить несколько проверок, определяющих их право на получение помощи, что повышает административные расходы на программы.

Кроме того, о какой справедливости при определении нуждемости можно говорить, если одна и та же семья оказывается "малоимущей" или наоборот в зависимости от того, в какой программе она собирается участвовать? Эта проблема может быть решена, если во всех социальных программах статус малоимущего и нуждающегося в помощи будет определяться одинаково. Такова, кстати, и распространенная международная практика. Однако, поскольку федеральное законодательство содержит на этот счет некоторые ограничения, гармонизировать положения

двух программ по предоставлению денежных выплат для бедных возможно лишь в законодательно установленных пределах (табл. 6.2).

Таблица 6.2. Положения адресных программ, которые можно гармонизировать

Положение программы	Жилищные субсидии	Детские пособия
Перечень доходов, декларируемых получателями	Соответствует Постановлению № 761*	Приблизить к Постановлению № 761, учитывать доходы всего домохозяйства
Время, за которое декларируются доходы (расчетный период) Форма заявления, процедура его подачи, форма представления сведений о доходах, набор подтверждающих документов	Установить на уровне шести месяцев для обеих программ Могут быть унифицированы посредством введения единого заявления-декларации, используемого вне зависимости от вида помощи, за которой обращается заявитель	
Период, на который назначается пособие (выплатной период)	Шесть месяцев	В настоящее время не установлен однозначно – либо до изменения доходов, либо до достижения ребенком возраста 16 (18) лет. Рекомендуется сделать равным шести месяцам
Форма и процедура информирования заявителей о результатах рассмотрения их заявлений	В настоящее время не стандартизированы, стандарты должны быть едиными для всех программ и основанными на лучшей практике. В них должны включаться обоснования решения, а также формы подтверждения клиентами полученной ими информации о решении	
Процедуры проверки сведений, предоставленных заявителем	Процедуры должны включать параметры надомных обследований и их частоту, проверку документальных сведений, определенные критерии регулярности и объема проверок, основанные как на характеристиках заявителей, так и на принципе случайности	
Процедуры обжалования	Восстановить комиссии на местном уровне	Практически отсутствуют, должны быть разработаны одновременно с восстановлением роли местных комиссий в программе жилищных субсидий

* Постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг".

В настоящий момент на региональном уровне невозможно внести изменения в положения об определении права заявителей на получение жилищных пособий, в то же время правила назначения детских пособий полностью находятся в ведении региональных органов управления.

Унификацию можно проводить, ориентируясь на процедуру проверки доходов и другие правила определения прав на получение помощи, изложенные в Постановлении Правительства Рос-

сийской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг". Например, можно вносить изменения в соответствующие регламентирующие документы региона, чтобы единый срок перерегистрации для всех социальных выплат сделать равным шести месяцам, или создать единую форму заявления о доходах, прилагаемую к заявлению на получение одного или всех сразу видов помощи.

Также нуждаются в совершенствовании методики оценки нуждаемости. В частности, необходимо разработать новую методику расчета доходов, получаемых в натуральном виде, и выработать четкие критерии оценки материально-бытового положения семьи. Поскольку оценка нуждаемости для программы жилищных субсидий регламентируется федеральным законодательством, целесообразно гармонизировать процедуры контроля доходов всех адресных программ на основе именно жилищных субсидий.

Не менее важными, на наш взгляд, являются разработка и внедрение систематического мониторинга эффективности программ, а также создание единых региональных баз данных по получателям *всех* социальных пособий (субсидий), в том числе получателям пособий по безработице. Необходимо объединить разрозненные базы данных получателей социальной помощи.

Ознакомьтесь с приложением 2 к главе 6 "Унификация правил предоставления различных видов социальной помощи, назначаемой на основе оценки уровня доходов. Города Магадан и Арзамас" .

Стандартизация процесса предоставления адресной социальной помощи

В настоящее время административная практика предоставления адресной социальной помощи в разных регионах и в муниципалитетах внутри одного региона зависит от квалификации специалистов, уровня межведомственной координации, информационного обеспечения и других факторов¹ и потому нуждается в стандартизации. Для этого требуется:

- разработать и внедрить стандарты предоставления пособий

¹ Минздравсоцразвития России планирует разработать типовые стандарты предоставления детских пособий на основе лучшей практики предоставления социальной помощи малоимущим, а субъекты РФ могут при необходимости адаптировать их своей нормативно-правовой базе.

- и на их основе — административные регламенты;
- следить за тем, чтобы однотипным семьям в разных муниципалитетах пособия предоставлялись единообразно;
- рассчитать нормативную численность специалистов и нагрузку на них с тем, чтобы оптимизировать фактическую численность и функционал;
- разработать для специалистов разного рода порядки, процедурные руководства, инструкции, памятки и использовать их в систематических программах обучения.

Разработка стандартных требований к услугам

Предоставляемые в системе социальной защиты услуги можно сгруппировать по следующим признакам:

- единовременные (разовые) услуги (например, предоставление инвалидной коляски);
- долговременные услуги (например, доставка одиноким пожилым людям продуктов на дом);
- пакет (комплекс) услуг (например, обслуживание на дому: приготовление пищи, уборка, оплата счетов, в ходе которого социальный работник также собирает информацию о состоянии здоровья и доходах клиента, чтобы решить вопрос о предоставлении ему медицинского оборудования).

Упражнение 6.4. Приведите по три примера услуг каждого вида (единовременных, долговременных и комплексных).

Единовременные услуги легче поддаются стандартизации, чем комплексные, но, вообще говоря, далеко не все услуги, предоставляемые в системе социальной защиты, полностью стандартизируемы — их качество во многом зависит от предоставляющего их работника. Поэтому важно иметь некие базовые стандартные требования к предоставлению услуг. В частности, необходимо определить минимальный уровень качества каждой услуги и требовать его соблюдения, а также установить стандартные требования к соблюдению графика оказания услуги (поскольку чаще всего клиенты жалуются именно на нарушение графика, их необходимо заранее поставить в известность о том, сколько времени обычно уходит на оказание той или иной услуги).

Эти базовые стандарты должны быть зафиксированы в нормативных и методических документах. Клиенты также должны быть ознакомлены с ними. В этом случае и сотрудники программ, и волонтеры, и сами клиенты будут знать, что могут требовать они и что требуется от них, а руководитель программы сможет контролировать качество предоставления услуг.

Упражнение 6.5. Определите, каким должен быть минимальный уровень качества предоставления любой выбранной вами услуги и сформулируйте требования к соблюдению графика ее оказания.

Стандарты профессиональной деятельности

Должностные регламенты и инструкции являются важной частью институциональной среды, поскольку от степени их проработки в значительной степени зависит качество и производительность труда специалистов. Мы уже неоднократно говорили о том, к каким проблемам может привести неоднозначное толкование ключевых понятий, связанных с адресной помощью, таких, например, как "трудная жизненная ситуация", "уважительные причины для отсутствия доходов", и т.п. Аналогичным образом и должностные инструкции специалистов, работающих по приему населения, расчету и назначению адресных пособий в органах соцзащиты, сегодня отличаются чрезмерной краткостью, расплывчатостью и не содержат подробных регламентирующих указаний относительно тех или иных видов работ. Проблема усугубляется недавней реорганизацией отрасли и частичной сменой состава работников на местах.

Из должностного регламента начальника ТОСЗН в части адресной социальной помощи (Тверская область)

"<...>

3.1. Обеспечивает реализацию правовых актов Российской Федерации и Тверской области по вопросам социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, в том числе детей-инвалидов, семей с несовершеннолетними детьми и других категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке.

3.2. Обеспечивает подготовку и представление в департамент социальной защиты населения Тверской области предложений по проектам правовых актов в сфере социальной защиты населения.

3.3. Обеспечивает подготовку и представление в департамент социальной за-

щиты населения Тверской области предложений по совершенствованию, развитию и улучшению системы социальной защиты населения муниципального образования.

<...>

3.5. Организует работу по составлению бухгалтерской отчетности об исполнении сметы расходов по содержанию отдела, расходованию средств на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, ежемесячных денежных выплат, других социальных выплат и представление ее в департамент социальной защиты населения Тверской области.

<...>

3.12. Обеспечивает проведение анализа социального положения граждан на территории муниципального образования.

<...>

3.16. Организует работу по оформлению и выдаче документов, удостоверений установленного образца, дающих право на предоставление мер социальной поддержки граждан в соответствии с действующим законодательством.

3.17. Обеспечивает прием документов от заявителей для назначения и выплаты государственных пособий, субсидий, компенсаций и иных мер социальной поддержки, осуществляет контроль за определением права заявителя на их получение.

3.18. Осуществляет контроль назначения и выплаты пособий, субсидий, компенсаций, иных социальных выплат, обоснованности предоставления льгот отдельным категориям граждан.

3.19. Организует ведение регистра получателей пособий, субсидий, компенсаций, социальных выплат и других мер социальной поддержки, контролирует формирование личных дел.

3.20. Организует работу по начислению денежных выплат и выпуску выплатных документов.

3.21. Контролирует обоснованность предоставляемых заявок на финансирование расходов на предстоящий период в департамент социальной защиты населения Тверской области.

3.22. Организует разъяснительную работу среди населения по вопросам назначения и выплаты пособий, компенсаций, субсидий, предоставления других мер социальной поддержки.

3.23. Ведет прием граждан, рассматривает жалобы и обращения граждан".

Как видно из представленного в боксе должностного регламента начальника ТОСЗН, его функции носят назывной характер, что позволяет свободно их толковать и соответствующим же образом действовать. Таковы же и должностные регламенты специалистов более низких должностных групп. Отсутствуют в системе социальной защиты и так называемые процедурные руко-

водства, которые позволяли бы новым сотрудникам знакомиться со всеми деталями предоставления каждого вида помощи, включая смежные вопросы, например выявление социально пассивных потенциальных получателей, взаимодействие с другими ведомствами, составление отчетности и т.п. Следствием этих недоработок становятся серьезные проблемы.

Во-первых, работники на местах не могут самостоятельно разобраться в часто возникающих сложных ситуациях и вынуждены обращаться за разъяснениями и толкованиями к специалистам СЗН регионального уровня. Это мешает работе последних, хотя, безусловно, позволяет им выявлять проблемы правоприменения и накапливать информацию об опыте работы на местах.

Во-вторых, в исполнительской практике новых сотрудников возникают пробелы, поскольку в отдельных случаях в своей работе они опираются на опыт предшественников, а не на действующую нормативно-правовую базу. Например, было выявлено несколько случаев расчета жилищных субсидий "так, как научила та, кто раньше здесь работала", что на момент нашего исследования уже не соответствовало законодательству.

И самая, пожалуй, главная проблема сопряжена с избыточно высокой степенью свободы, если не сказать волюнтаризмом, в принятии решений о назначении помощи или отказе в ней на местах. Мы отнюдь не хотим упрекнуть специалистов по назначению и выплате адресных пособий в непрофессионализме или коррупционном поведении. Люди работают в тех условиях, которые им созданы институционально, и, судя по отзывам участников фокус-групп, делают все возможное, чтобы помочь. В ряде случаев речь идет не об отказе, а, напротив, о предоставлении помощи семьям, которые формально не могут по тем или иным причинам стать ее получателями, но субъективно находятся в трудной жизненной ситуации. В результате по программам государственной социальной помощи бывает перерасход средств по сравнению с прогнозируемыми лимитами финансирования. Практически в каждом из изученных нами муниципальных образований были отмечены подобные случаи.

"Как-то пришел гражданин, принес документы и показывает доход 183 рубля... Оказывается, у него постоянной работы нет, он агент страховой компании — сразу ясно, там у них, сколько ты застраховал, столько и получишь. Ну, я говорю, как же так получается, что в страховой компании зарабатываете 183 рубля и на эти деньги семью содержите? Тут вступают в

действие психологические моменты, к совести человека обращаешься. В этом случае мы ему отказали, но, если он еще раз придет и будет настаивать, тут уже вопросы будут другие..." (из интервью специалиста местного уровня).

Руководители органов социальной защиты населения, как правило, понимают, что рассогласованная работа с использованием разных административных практик наносит ущерб эффективности и репутации системы.

"Ясно, что различия существуют, и часто бывает, что работа идет по принципу "кто во что горазд". Для нас здесь, в департаменте, проблема, что мы точно не владеем ситуацией, что в данный момент и как делают в каком районе. Конечно, практика отличается, и муниципалитеты наши различны между собой, и люди там разные, и опыт сложился по-своему" (из интервью руководителя регионального уровня).

Проведенная реорганизация и централизация отрасли, мы надеемся, позволит органам соцзащиты вплотную заняться решением этой проблемы и создать единую систему правил, должностных инструкций, регламентов, процедурных руководств, а также провести по ним углубленное обучение сотрудников и наладить контроль качества их выполнения. Надо сказать, что отсутствие административных регламентов, поддерживающих хотя бы имеющиеся стандарты предоставления услуг (по словам одного из респондентов: "Написано, что в десятидневный срок, но какими путями это сделать?"), характерно не только для исследованных нами регионов, но и для всей страны. Этот вопрос должен решаться комплексно в рамках реформы государственного управления, и в частности административной реформы.

Ключевые аспекты должностных инструкций

Не следует считать составление должностных инструкций формальной бюрократической процедурой. Чтобы должностные инструкции действительно приносили пользу руководителям и рядовым сотрудникам службы, необходимо относиться к их составлению со всей серьезностью и ответственностью, видя в этой работе возможность наиболее точным образом определить функции и обязанности каждого сотрудника службы, а также критерии оценки качества его деятельности. Должностные инструкции призваны помочь руководителям службы принимать на работу наиболее компетентных сотрудников.

Правильно составленная должностная инструкция определяет:

- цель работы сотрудника, находящегося на данной должности (иными словами, каково главное предназначение должности);
- конкретные задачи, стоящие перед сотрудником (и соответствующие тому, что он реально должен делать);
- знания, навыки и умения, которыми должен обладать сотрудник, находящийся на данной должности, а также минимальные требования к его работе (что должен знать и уметь человек при поступлении на должность с учетом того, что в ходе работы он сможет пройти необходимое обучение и получить помощь инспектора).

Как часто и на каком основании нужно пересматривать или обновлять должностную инструкцию? Если вы будете ее переписывать при малейших изменениях в работе сотрудника, то вам, скорее всего, придется только этим и заниматься. Как правило, если должность занимает один и тот же сотрудник и его обязанности серьезным образом не меняются, то должностную инструкцию следует пересматривать не чаще одного раза в год, а именно во время аттестации сотрудника. Если же серьезные изменения в должностных обязанностях происходят в течение года, то менять должностную инструкцию следует тогда, когда эти изменения вступают в силу. Такие изменения могут произойти, например, вследствие принятия решения о предоставлении нового вида пособия или, наоборот, об упразднении того или иного пособия. Существенно меняться должностные функции сотрудника могут и в результате реорганизации работы службы, когда, предположим, в обязанности сотрудника, ранее работавшего только на приеме заявлений, дополнительно вменяется оформление пособий. Наконец, должностная инструкция должна пересматриваться во всех случаях, когда должность оказывается вакантной, и, что существенно, перед тем, как приступить к отбору кандидатов на эту должность: необходимо удостовериться, что содержащиеся в должностной инструкции требования не устарели и продолжают действовать.

Упражнение 6.6. Разработайте должностную инструкцию для специалиста по ведению и проверке личных дел клиентов, в которой должны найти отражения требования к знаниям, навыкам и умениям, а также минимальные требования к работе.

Организация участковой или мобильной социальной службы

Повышению доступности социальной помощи гражданам, проживающим в отдаленных селах, могло бы способствовать более активное внедрение модели мобильной социальной службы, а также участковой системы обслуживания, при которой социальные работники живут и работают рядом со своими подопечными¹. Это жизненно необходимо не только ветеранам и инвалидам, которым физически трудно обращаться в лечебные, правоохранительные, жилищные и другие социально значимые учреждения, но и всем остальным гражданам, которые вынуждены нести высокие финансовые и временные издержки, чтобы получить помощь (см. главу 2 настоящего пособия).

Мобильная служба

Мобильная социальная служба является структурным подразделением учреждения социального обслуживания, предназначена для комплексного социального обслуживания граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, в населенных пунктах по месту их проживания и осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими структурными подразделениями учреждения социального обслуживания.

Основные задачи мобильной службы:

- 1) обеспечение доступности услуг социальной помощи и социального обслуживания для семей и отдельных граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию и проживающих в населенных пунктах вне места нахождения учреждения социальной защиты региона;
- 2) оценка индивидуальной нуждаемости отдельных граждан и семей в услугах;
- 3) комплексное предоставление социально-бытовых, социально-психологических, социально-экономических, социально-правовых услуг клиентам социальной службы в объеме индивидуальной нуждаемости.

Мобильная служба в соответствии с возложенными на нее задачами может оказывать следующие социальные услуги:

¹ Данный раздел подготовлен на основе Положения о порядке предоставления социальных услуг мобильными социальными службами учреждений социального обслуживания Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

1) социально-правовые услуги, в том числе:

- консультирование по вопросам, связанным с правом граждан на социальное обслуживание, социальную помощь и защиту своих интересов;
- юридическая помощь и содействие в получении установленных законодательством льгот и преимуществ, социальных выплат;
- помощь в оформлении документов;
- консультирование по социально-правовым вопросам;

2) социально-экономические услуги, в том числе:

- содействие населению всех категорий и групп в получении полагающихся льгот, пособий, компенсаций, алиментов и других выплат;
- материальная и натуральная помощь;

3) социально-психологические услуги, в том числе:

- социально-психологическое и психологическое консультирование;
- психологическая помощь, включая беседы, общение, психологическую поддержку жизненного тонуса;

4) социально-бытовые услуги, в том числе:

- покупка и доставка на дом продуктов питания, горячих обедов, промышленных товаров первой необходимости, доставка воды, топка печей, доставка вещей в стирку, химчистку, их ремонт и обратная доставка;
- содействие в организации ремонта и уборки жилых помещений, оплате жилья и коммунальных услуг, предоставлении услуг предприятиями торговли, коммунально-бытового обслуживания, связи, услуг социальной лавки и проката реабилитационных средств;
- расколка дров, ремонт бытовой техники, обуви, одежды, фотографирование на документы, стрижка волос;

5) социально-медицинские услуги, в том числе:

- помощь в получении предусмотренных законодательством Российской Федерации социально-медицинских услуг;
- оказание санитарно-гигиенических услуг;
- содействие в проведении медико-социальной экспертизы;
- обеспечение техническими средствами ухода и реабилитации, содействие в госпитализации.

В состав мобильной службы могут входить руководитель мобильной службы, специалист по социальной работе, юрист-консульт, психолог, медицинский работник, социальный работник, водитель, швея, парикмахер, фотограф, обувщик, подсобный рабочий и иные работники. В случае необходимости к работе мобильной службы могут привлекаться специалисты по договорам гражданско-правового характера. Мобильная служба обеспечивается соответствующим транспортным средством и оснащается оборудованием, необходимым для оказания услуг.

Организация мобильной социальной службы в Половинском районе Курганской области

В здании Боровлянской общеобразовательной школы были организованы консультации по национальным проектам, специалисты ответили на вопросы жителей. Кроме того, на приеме у врача-терапевта побывали 29 боровлянцев, услугами аптеки воспользовались 10 человек, торговли — 11. Специалисты мобильной службы побывали с визитом у 48 человек, в том числе посетили пятерых участников Великой Отечественной войны. Некоторым селянам была оказана адресная помощь в виде продуктовых наборов и промышленных товаров, двум семьям с детьми выделены денежные средства в размере 3057 рублей. За два года областной мобильной социальной службой проведено около 30 выездов, обслужено почти 2,5 тысячи человек, оказано более 3000 услуг.

Для работы мобильной социальной службы используются специализированные автобусы производства Курганского автобусного завода.

В государственных учреждениях социального обслуживания сотрудникам, в том числе специалистам мобильной службы, при исполнении ими служебных обязанностей бесплатно предоставляется специальная одежда, обувь и инвентарь. Мобильная служба работает по плану и графику, которые утверждает руководитель учреждения социального обслуживания населения, однако по решению администрации возможен выезд бригады и вне установленного графика.

Решение об условиях оказания социальных услуг и периодичности их предоставления принимается администрацией учреждения на основании личного заявления гражданина или его законного представителя. Социальное обслуживание граждан осуществляется бесплатно или на платной основе в соответствии с действующим законодательством. Социальное обслуживание на условиях частичной или полной оплаты осуществляется на осно-

вании заключаемых с гражданами или их законными представителями договоров установленной формы, определяющих виды и объем предоставляемых услуг, сроки, в которые они должны быть предоставлены, порядок и размер их оплаты, а также ответственность сторон.

Как организована работа мобильной социальной службы по предоставлению субсидий? Прежде всего, специалист уполномоченного органа, ответственный за организацию мобильной социальной службы, регистрирует заявки на выезд мобильной социальной службы в журнале регистрации заявок с указанием адреса выезда, контактного телефона, желаемой даты выезда, ориентировочного количества граждан, нуждающихся в услуге. На основании этой информации определяется количественный состав мобильной социальной службы.

Ежемесячно, например 28-го числа, ответственный специалист составляет проект графика работы мобильной социальной службы и представляет его руководителю уполномоченного органа на утверждение. После утверждения графика специалист в течение двух рабочих дней должен проинформировать представителей власти поселений о дате выезда, а в случае каких-либо отклонений от графика — разъяснить их причины и порядок предоставления услуги иным способом.

Время, необходимое для проезда от уполномоченного органа к месту предоставления услуги, рассчитывается ответственным специалистом за день до выезда мобильной социальной службы.

В день выезда к назначенному времени формируется пакет документов, необходимых для предоставления услуги:

- соответствующие нормативные правовые акты;
- журнал регистрации приема заявлений на назначение субсидии;
- журнал регистрации обращений граждан;
- бланки заявлений и т.д. и т.п.

Также работник мобильной службы совместно с ответственным за программно-техническое обеспечение готовит к работе на территории компьютер/ноутбук с программами назначения и выплаты (база данных) и копировально-множительную технику. В течение 10 минут после прибытия на место в специально выделенных помещениях устанавливается и подключается к сети привезенная техника, и сразу после этого начинается прием граждан.

Участковая служба

Участковая служба осуществляет следующие функции:

- 1) организует процесс оказания семье социальной помощи (в том числе адресной);
- 2) организует прием от граждан документов по программам социальной помощи;
- 3) взаимодействует с государственными и муниципальными органами и учреждениями, задействованными в реализации на территории муниципального образования программ социальной помощи и социального обслуживания;
- 4) проводит социальный мониторинг, анализ и прогнозирование социальных процессов на территории сельского поселения;
- 5) выявляет нуждающихся в социальной поддержке;
- 6) осуществляет социальный патронаж семей (координирует реализацию программ социального патронажа).

На должность участковых нужно подбирать не просто образованных и добросовестных людей из числа местных жителей, а настоящих энтузиастов, стремящихся помочь односельчанам. Они сами должны стучаться в двери к соседям с вопросом "Чем вам помочь?".

"Создавая сеть участковых, мы хотели максимально приблизиться к населению, и жизнь показала, что такой специалист очень востребован. Когда я еду в район, обязательно заезжаю в какую-нибудь деревню, даже если не по пути. Спроси у первого встречного — участкового все знают. Любая бабушка не только дорогу покажет, но и выдаст полную информацию: график работы, как зовут, чем занимается — и даст подробную оценку его работы" (из интервью руководителя местного уровня).

Именно участковый решает, кто в первую очередь нуждается в поддержке ("На селе все друг друга знают, и Боже сохрани помочь не тому"). В каждой деревне есть семьи, нуждающиеся в особом присмотре: многодетные, неполные, такие, где родители пьют, а дети предоставлены сами себе. Участковый должен периодически посещать такие дома. Наладить контакт удастся не сразу: надо десять раз прийти, чтобы семья начала реагировать и доверять. Конечно, один участковый проблемы не решит, требуется четкая схема работы с неблагополучной семьей, и действовать надо не интуитивно, а организованно.

Сеть участковых социальных служб в Томской области

Томскую область часто называют территорией инноваций, и не только в сфере науки и производства. Реализуемые здесь проекты по организации социальной помощи населению, схемы и методы работы, о которых другие регионы только начинают задумываться, здесь уже приносят плоды. Если раньше социальная работа сводилась к раздаче дотаций и льгот, то сегодня речь идет о качестве и удобстве социальных услуг: органы соцзащиты стремятся максимально приблизиться к населению.

Структурные изменения в соцзащите Томской области проходили под девизом равенства возможностей. Быть неимущим плохо и на селе, и в городе, но помощь государства для живущих ближе к центру всегда была доступнее. Жители далеких деревень были обделены вниманием: расстояния большие, по каждому вопросу в райцентр не наездиться, а для кого-то это в принципе невозможно. Да и само понятие социальной помощи было разным: все зависело от местного бюджета и понимания глав администраций, но даже в богатых районах средства выделялись, как правило, скромные. Ключевая идея заключалась в том, что службы соцзащиты должны работать в более тесном контакте с людьми. Для этого основная социальная работа должна вестись непосредственно по месту жительства, чтобы человеку не приходилось "выхаживать" социальную помощь, обращаясь в различные учреждения.

Томская область одной из первых начала готовиться к реализации 131-го закона. Еще в 2005 году здесь была создана единая вертикаль областных служб социальной помощи. Постепенно в области была создана мощная система из 63 учреждений соцзащиты, работающих под управлением департамента. Областное финансирование стабильней районного, и за год учреждения, перешедшие в областное подчинение, расцвели. Но главное, что повысилось качество услуг в сельской местности: единая вертикаль подразумевает единые требования, одинаковое качество социальных услуг, что для горожанина, что для сельского жителя. Чтобы добиться этого, решили строить социальную работу по участковому принципу. В результате оптимизации численность чиновников сократилась с 1380 до 68 человек (один из минимальных показателей в России). Вместо одного аппаратного работника стало трое участковых, и теперь в системе соцзащиты Томской области на 68 госчиновников приходится более трех тысяч рядовых специалистов, которых лишь по оплате труда приравнивали к госслужащим (а для деревни 5—6 тысяч плюс северный коэффициент — хороший доход). А люди наконец получили равный доступ к социальным услугам: получить консультацию, оформить пособие или субсидию можно прямо в своем поселке, обратившись к социальному участковому.

С января 2005 года участковая социальная служба работает практически во всех муниципальных образованиях области. На 120 населенных пунктов понадобилось 140 специалистов. В состав участковой социальной службы входят специалисты по социальной работе.

Источник: <http://www.tomsk.gov.ru/ru/rule/reform/monitoring/press/2007/2007-12.html>

Независимые наблюдения как инструмент контроля качества

Обычно контроль осуществляется по линии контрольно-ревизионного управления департамента финансов и счетной палаты и фокусируется на целевом расходовании средств, а не на качестве работы по предоставлению помощи. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации региональный орган соцзащиты (РОСЗН), как распорядитель бюджетных средств, в форме ревизий контролирует их использование подведомственными получателями. Ревизоры работают в составе бухгалтерии РОСЗН, привлекая и планово-экономический отдел. Ресурсы РОСЗН позволяют проводить ревизию каждого бюджетного учреждения только раз в два года, а то и реже. В случае поступления жалоб проводятся дополнительные проверки.

Содержание ревизий нельзя назвать проверкой результативности расходов, поскольку они сосредоточены на вопросах соответствия штатного расписания и других нормированных показателей (например, доплат за выслугу) нормативам, а также на соответствии закупочных процедур требованиям законодательства. На местах ревизоры проверяют трудовые книжки, конкурсные котировки и т.п. При утверждении сметы учреждений также проверяется штатное расписание и списки персонала с указанием стажа и других сведений. Такого рода ревизии в основном позволяют выявить механические ошибки и ошибки, связанные с низким уровнем квалификации персонала на местах.

Проблема организации контрольно-ревизионной работы существует и в связи с отсутствием в РОСЗН структурного подразделения, которое проводило бы мониторинг и выполняло контрольные функции. Много в организации контроля качества и обеспечения единства административных практик предоставления помощи зависит от отношения к вопросу руководителя соответствующего отдела в региональном ОСЗН. Руководители на уровне органа управления отраслью заинтересованы в том, чтобы создать единую систему проверки качества и заменить ею существующие в настоящее время эпизодические выезды на места, нередко только после каких-либо тревожных сигналов или обращений населения. Однако в их руках не хватает двух важных ры-

чагов: методической базы, которая необходима для разработки единообразных процедур контроля качества, и ресурсов (временных, кадровых, информационных, финансовых) для систематического контроля качества.

Признавая полезность системы выездных проверок, отметим, что существуют и другие методы контроля качества работы, которые могут дать более системное представление об уровне ошибок, возникающих при назначении адресной помощи, распространении информации, приеме населения, ведении баз данных и т.п. Об одном из этих методов — выборочных проверках личных дел — шла речь в главе 4. Второй метод рассмотрим сейчас — это наблюдение.

Цель наблюдения — оценить качество обслуживания, удобство получения социальной помощи для граждан, выявить административные барьеры, препятствующие полному охвату целевой аудитории, или, иными словами, оценить совокупность трудностей, представляющих собой нематериальные издержки получения социальной помощи. Именно эти издержки в немалой степени влияют на то, какое решение примет потенциальный получатель социальной помощи — обратиться ему за ней или нет, а также уменьшают его совокупную выгоду от этой помощи.

Когда в процессе сбора информации наблюдатель посещает организацию, ответственную за предоставление услуги, в качестве потенциального получателя этой услуги или стороннего наблюдателя и подробно записывает свои впечатления, это называется *включенным наблюдением*. РОСЗН может привлекать наблюдателей со стороны и оплачивать их труд. Но можно пойти по пути наименьших затрат и привлечь заинтересованные общественные организации и учебные заведения. Например, если студентов один раз проинструктировать, они периодически могут выступать в роли независимых наблюдателей. Однако, если нет возможности нанять или пригласить независимого наблюдателя, функции наблюдения может выполнить и специалист органа соцзащиты (лист включенного наблюдения см. в приложении 4 к главе 6).

Метод *обученных наблюдателей* применяется в тех случаях, когда требуется многократное наблюдение за объектом/явлением общественной жизни, причем это наблюдение можно поручить неспециалистам. В офисе органа соцзащиты объектом наблюде-

ния, например, может быть состояние мест приема посетителей (чистота помещений, наличие сидячих мест, столов для заполнения документов, образцов заявлений и т.п.), прилегающей территории, дорожного покрытия (ямы), туалетов для посетителей (наличие в них предметов гигиены, запахов и т.п.). Показательным примером применения метода обученных наблюдателей является программа мониторинга результативности оказания услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов в городе Бор¹ — в течение года специально обученные наблюдатели из числа местных жителей оценивали чистоту контейнерных площадок. Данный метод весьма экономичен в силу заинтересованности наблюдателей в конечном результате (в рассмотренном случае конечным результатом являлась чистота дворов и регулярный вывоз мусора). Известны также многочисленные примеры (в основном из международного опыта) использования независимых наблюдателей из числа представителей общественных организаций или волонтерских движений для анализа услуг, предоставляемых будущим матерям, пожилым людям, инвалидам. В России такая практика внедряется довольно медленно, поскольку многие учреждения и организации социальной сферы (например, дома-интернаты для инвалидов, дома ветеранов и т.п.) являются закрытыми и проводить в них независимые наблюдения затруднительно.

Таблица 6.3. Преимущества и недостатки оценки обученными наблюдателями

Преимущества	Недостатки
Обученные наблюдатели могут дать надежную и достаточно точную оценку условий, которые трудно "измерить" другим путем	В некоторых случаях требуют высоких трудозатрат, включая время и обучение наблюдателей
Если наблюдения делаются несколько раз в год, результаты могут быть использованы для перераспределения ресурсов программы в течение года	Может потребоваться периодическая проверка выставленных наблюдателями оценок, чтобы убедиться в том, что они соблюдают все процедуры
Информация может быть представлена в легкой для понимания форме, что очень важно с точки зрения доведения ее до администрации и населения	Может потребоваться периодический пересмотр и корректировка оценочной шкалы
Метод требует сравнительно мало затрат и позволяет легко подсчитать результаты	Метод непригоден для оценки факторов, которые нельзя наблюдать визуально
Возможность привлечения обученных волонтеров способствует вовлечению граждан, позволяет снизить затраты	Возможны проблемы с обеспечением безопасности наблюдателей

Источник: Гарри П. Хатри. Мониторинг результативности в общественном секторе. М.: Фонд "Институт экономики города", 2005.

¹ См. материалы на сайте Института экономики города. Режим доступа к информации: http://www.urbanecomics.ru/projects.php?folder_id=59&mat_id=133&page_id=2330&from=search

Чтобы получать достоверные и сопоставимые результаты, обученные наблюдатели — эксперты или иные лица, проинструктированные, какие характеристики следует измерять, должны пользоваться определенной системой оценок, иначе говоря оценочной шкалой. Оценочная шкала может быть задана письменным описанием, серией фотографий или других визуальных материалов (рисунки, видео или сочетание различных носителей).

Письменное описание — это самый простой и наиболее часто используемый вид оценочной шкалы. Описывается каждый балл на шкале оценок с указанием характерных или отличительных черт каждой категории. В боксе представлено описание шкалы для оценки состояния уличных указателей. Оценка читаемости и внешнего вида указателей может проводиться пешими наблюдателями или из машины.

Письменное описание оценочной шкалы: уличные указатели

1. Хорошая видимость

А. Табличка и столб в хорошем состоянии (наклон, поворот или изгиб не более 5°).

Б. Надпись не повреждена.

В. Указатель всегда виден за 50 м.

2. Указатель видно, но иногда трудно прочитать или найти, или же он имеет непривлекательный вид

А. Табличка или столб имеет легкий наклон, поворот или изгиб (от 5° до 30°), указатель видно, хотя неудобно читать или неприятно видеть.

Б. Указатель частично загорожен или иногда загорожен на протяжении последних 50 м.

В. Надпись повреждена, но читаема.

3. Отсутствующие, двусмысленные или трудночитаемые указатели

А. Отсутствие указателей на всех углах перекрестка.

Б. Табличка сорвана со столба.

В. Наклон, поворот или изгиб превышает 30°.

Г. Указатель двусмыслен, вводит в заблуждение или неправилен (поворот от 45° до 90° или неправильное указание улицы — указатель, повернутый на 90°, с первого взгляда может показаться нормальным).

Д. Указатель полностью загорожен деревом, кустарником, столбом, другим указателем или иным объектом, делающим его полностью невидимым на протяжении последних 50 м до указателя.

Е. Надпись невозможно прочитать.

Источник: Harty H.P., et al. How Effective Are Your Community Services? Procedures for Measuring their Quality. Washington, D.C.: The Urban Institute and ICMA, 1992.

Полезность оценочной шкалы данного вида увеличится, если добавить к ней комментарии относительно необходимых улучшений. Оценка потребности в ремонте (определение необходимых действий) является еще одним очень важным применением информации, полученной наблюдателями. В Торонто данные, собранные с использованием шкалы, показанной в табл. 6.4, не только помогают следить за состоянием дорог, но и позволяют определить, какие ремонтные работы необходимо произвести на конкретном участке (см. столбец «Примечания»). Таким образом, оценка использовалась как для мониторинга результативности, так и для определения необходимых действий.

Таблица 6.4. Использование письменного описания для оценки состояния дорог

Балл	Состояние	Описание	Примечания
9	Отличное	Полное отсутствие замечаний	Недавно построенный объект
8	Хорошее	Нет повреждений, нормальный износ, небольшие трещины	
7	Удовлетворительное	Незначительные повреждения, требуется заделка трещин или выравнивание	Средняя оценка по тротуарам и проезжей части дорог в Торонто
6	Требуется ремонт	10% от стоимости полной замены	Покрытие требует превентивного асфальтирования
5	Требуется ремонт	25% от стоимости полной замены	Рекомендуется для включения в планы реконструкции
4	Требуется ремонт	50% от стоимости полной замены	Возможна полная реконструкция
3	Требуется ремонт	75% от стоимости полной замены	Требуется полная реконструкция
2	Требуется ремонт	Свыше 75% от стоимости полной замены	
1	Ремонт невозможен		

Источник: Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе / пер. с англ. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. С.98

Оценочная шкала, представленная в табл. 6.4, более информативна, чем та, что приведена в боксе, однако она все-таки проигрывает в сравнении с фотографической или визуальной шкалой. Фотографическая шкала есть не что иное, как набор фотографий (по несколько на каждый балл оценки), которые выдают наблюдателям и обучают ими пользоваться. Визуальная шкала включает как фотографии, так и описание, что позволяет снизить уровень субъективности оценки и получить сопоставимые мнения разных наблюдателей.

Ознакомьтесь с приложением 2 к главе 6 "Оценка процесса предоставления адресной социальной помощи (по данным включенного наблюдения)".

Краткие методические рекомендации

1. Возможным вариантом взаимодействия двух систем — системы социальной защиты и системы занятости — может быть внедрение новой формы помощи — регионального пособия, направленного на содействие вхождению трудоспособных бедных в рынки труда.

2. Важным элементом адресной социальной программы должен стать социальный контракт, т.е. договор семьи с органами соцзащиты, согласно которому обе стороны несут определенные обязательства.

3. В целях исключения иждивенческого поведения получателей помощи социальным контрактом и иными нормативными документами могут вводиться встречные обязательства, подразумевающие обязательное соблюдение участниками программы определенных условий в обмен на получение помощи. Контроль за выполнением обязательств может осуществлять орган соцзащиты.

4. Важнейшим управленческим инструментом, позволяющим оценить совокупные затраты на предоставление социальной помощи и, следовательно, ее эффективность, является периодическая оценка административных затрат на реализацию социальных программ.

5. Поскольку, как правило, административные затраты возникают в связи с реализацией сразу нескольких программ или видов деятельности, важно корректно выделить из общих административных затрат те, что относятся к конкретной программе.

6. Оптимизация административных расходов немыслима без постепенного сближения (унификации) процедур предоставления различных видов социальной помощи. Процесс унификации может быть основан на процедуре проверки доходов и других правилах определения прав на получение помощи, изложенных в Постановлении Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг".

7. В целях совершенствования практики предоставления пособий необходима детальная стандартизация процесса предоставления адресной помощи. Для каждой услуги должны быть установлены стандарты, причем такие, чтобы и сотрудники, и возможные приглашенные добровольные помощники, и сами кли-

енты знали, чего они могут требовать и что требуется от них.

8. Чтобы социальная помощь была доступна гражданам, проживающим в отдаленных селах, целесообразно внедрять модели мобильной социальной службы, а также участковой системы обслуживания, когда социальные работники живут и работают рядом со своими подопечными.

9. Одним из методов контроля за качеством работы, дающих наиболее системное представление об уровне ошибок, возникающих при назначении адресной помощи, является наблюдение (включенное и с использованием обученных наблюдателей).

Глава 7. Мониторинг как часть системы управления программами адресной социальной помощи

ОСНОВНЫЕ ТЕМЫ

Основы мониторинга ■ Административная информация, собираемая в ходе реализации региональных программ адресной социальной помощи ■ Основные проблемы и предпосылки внедрения и использования системы мониторинга ■ Основные рекомендации по внедрению и использованию системы мониторинга социальных программ ■ Оценка программ

Информационная обеспеченность принятия решений в органах социальной защиты населения по результатам проведенного нами исследования может быть охарактеризована как весьма низкая и не удовлетворяющая потребности руководства органов СЗН в сведениях для оперативного управления и долгосрочного планирования. Сложившаяся ситуация объясняется факторами как объективного, так и субъективного характера. К первым следует отнести трудности, связанные с ресурсным обеспечением и внедрением региональных автоматизированных баз данных, отсутствие у представителей региональных органов социальной защиты полноценного доступа к базам других ведомств, недостаточное развитие сотрудничества региональных администраций с местными научными сообществами, невысокое качество муниципальной статистики, а также характерная для отрасли ограниченность финансирования. Однако есть и субъективные факторы, тормозящие внедрение региональной системы мониторинга, к которым в первую очередь относится неготовность представителей органов соцзащиты к регулярному проведению мониторинга адресных программ или даже недопонимание роли мониторинга как системы оценки результативности собственной деятельности.

Тем не менее в последнее время работа в данном направлении активизировалась во многих регионах и муниципальных образованиях: разрабатываются стандарты и регламенты, отлаживается система отчетности, внедряются компьютерные программы,

создаются условия для необходимых изменений в системе бюджетирования социальной защиты, а именно ее максимально возможной ориентации на результат.

Основы мониторинга

Мониторингом в системе соцзащиты населения мы называем регулярное измерение показателей функционирования каждой программы, ее результатов и эффективности предоставления помощи. Основной целью мониторинга является сбор и систематизация информации о функционировании программы, ее основных результатах и недостатках (см. пример 1 "Главные вопросы мониторинга" в приложении 1 к главе 7). В процессе мониторинга собираются сведения о том, как тратятся разнообразные ресурсы программы (кадровые, финансовые, технические), в каком объеме и кому предоставляется адресная помощь, т.е. каковы "продукты" программы, а также каковы ее результаты (т.е. какой эффект оказывает она на потребителей — их благосостояние, здоровье, социальный статус и т.д.).

Мониторинг позволяет выявить ошибки в практической реализации программы, ее отклонение от заданного курса. Важным качеством мониторинга является его *регулярность*: наибольшую отдачу приносит мониторинг, проводимый через равные и по возможности короткие промежутки времени (по отдельным параметрам ежедневно или ежемесячно, по другим ежеквартально и ежегодно). Мониторинг, осуществляемый от случая к случаю, является пустой тратой административных ресурсов.

Поскольку в основе мониторинга лежит сбор и анализ количественной информации, важно, какая при этом используется *система индикаторов*. Индикаторы (показатели) должны быть четко сформулированными и неизменными. Каждая важная функция программы должна быть переведена в конкретный и поддающийся измерению индикатор. Например, программа консультаций для престарелых может быть нацелена на снижение у человека остроты одиночества, улучшение здоровья и качества жизни. Эти общие цели надо перевести в конкретные индикаторы, например количество посещений социальным работником, повышение уровня участия в общественных мероприятиях, про-

водимых местным сообществом, число направлений на медицинское обслуживание и пр.

Можно выделить четыре основных вида индикаторов.

Индикаторы ресурсов — измерение количества потребляемых ресурсов. Для программы детских пособий ресурсами будут, например, специалисты социальной защиты, помещения, компьютеры и другие материалы.

Индикаторы продуктов — измерение количества предоставленных услуг. Продуктами работы отдела по выплате адресной социальной помощи будут количество выплаченных пособий, количество получателей помощи.

Индикаторы результатов — измерение результатов, или эффектов, от реализации программы для получателей услуг. Например, в программе профессиональной переподготовки можно отслеживать число участников, которые получили работу (число участников, закончивших курсы переподготовки, является в данном случае продуктом).

Индикаторы эффективности — сопоставление полученных продуктов или результатов и затраченных ресурсов. Например, сколько средств бюджета идет на обслуживание одного клиента, включая как программные, так и административные издержки?

Ниже, в боксе, приведен пример перечня возможных показателей мониторинга программ социальной помощи.

Показатели ресурсов

- Бюджетные расходы.
- Количество и уровень персонала, задействованного в реализации программы.

Показатели процесса реализации программы

- Начало процесса обработки документов для предоставления социальной помощи (средняя продолжительность времени для обработки заявлений на получение пособий и субсидий — количество календарных дней после подачи заявления).
- Предоставление выплат:
 - получатели, испытывающие задержку с получением выплат / общее число получателей;
 - получатели, не получающие свои выплаты / общее число получателей.

- Окончание процесса обработки документов предоставления социальной помощи:
 - средняя продолжительность времени для вынесения решения об отказе в предоставлении льгот и субсидий (количество календарных дней после выявления фактов мошенничества, принятия решения об отсутствии прав на получение социальной помощи и т.д.);
 - количество льготников, которым отказано в получении материальной помощи / общее число льготников, которым отказано в материальной помощи.

Показатели производительности

- Получатели социальной помощи:
 - количество участников программы социальной помощи (общее и процентное соотношение к подсчитанной целевой категории);
 - ключевые характеристики участников программы социальной помощи: пол, возраст, образование, количество человек на иждивении, статус занятости (или стаж работы в зависимости от требований к получению прав на социальную помощь), доход семьи, место жительства;
 - объем выплачиваемых пособий (общий на период оплаты, для каждой местности).

Показатели эффективности

- Количество заявок на пособия, обрабатываемых в месяц сотрудниками социальной службы.
- Эффективность адресности, оцениваемая на основе ошибок адресности (процент предоставленных пособий небедным гражданам и процент целевой аудитории, не получившей надлежащие пособия).
- Средние административные издержки на реализацию программы (диапазон) / на одного участника программы социальной помощи.
- Общий объем выплаченных пособий/общий объем государственных расходов на программу.

Показатели результативности (в зависимости от задач программы)

- Увеличение (целевой показатель) уровня потребления домохозяйства, получающего материальную помощь.
- Увеличение (целевой показатель) объема услуг (здравоохранения, образования, финансовых услуг, занятости и др.), приобретаемых домохозяйством, получающим материальную помощь.

Вышеуказанные показатели должны быть разделены на следующие составные части:

- характеристики клиента (возраст, группа, пол, размер домохозяйства, раса/национальность, ячейка домохозяйства, приносящая доход; место про-

живания, например город, сельская местность, район; "трудность", например "очень", "немного", "нетрудно");

- характеристики обслуживания (число клиентов, получающих социальные услуги в индивидуальном порядке; офис / помещение, где предоставляются социальные услуги; способы предоставления услуг — полезно для тестирования различных подходов; индивидуальный инспектор / специально выделенный социальный работник);
- база сравнения показателей мониторинга (относительно предыдущего уровня результативности; относительно целей службы социальной помощи; относительно других государственных служб).

Провести различие между продуктом и результатом программы иногда довольно сложно, но в общем и целом продукты — это то, что делается по программе, а результаты — это то, что реально получают ее клиенты. Например, для программы по выводу семьи на самообеспечение продуктом будет то, что 50 домохозяйств участвовали в программе (получали услуги, материальную помощь, выполняли ее правила и условия), а результатом — что 25 из них смогли выйти на уровень самостоятельного обеспечения и перестали быть глубоко бедными. Продукты, как правило, говорят о количественных измерениях, а результаты — о качественных. Другие примеры продуктов и результатов приведены в табл. 7.1. При замене одного показателя другим данные могут оказаться несопоставимыми, а следовательно, малоэффективными, даже несмотря на регулярность их сбора.

Таблица 7.1. Продукты и результаты

Продукт	Результат
Количество малоимущих граждан, получивших социальные денежные выплаты	Доля получателей социальных денежных выплат, переставших быть глубоко бедными (доход стал составлять более 50% прожиточного минимума)
Количество обслуженных клиентов	Количество и процент клиентов, состояние которых улучшилось в результате оказания услуги
Количество выполненных заявок на услуги	Количество заявок, удовлетворивших клиентов

Наконец, к числу значимых параметров мониторинга следует отнести его *малозатратность*: эффективно работающая прог-

рамма мониторинга не требует значительного увеличения временных и материальных затрат по сравнению с обычным сбором административной информации о программе. Мониторинг может быть основан на простых формах отчетности и сбора данных. Прежде чем приступать к основным мероприятиям мониторинга, нужно четко сформулировать важнейшие характеристики оцениваемой программы: цели, объем финансирования, вид помощи, целевая аудитория и т.д. Хорошее знание особенностей программы позволит организаторам мониторинга оптимизировать количество индикаторов, позволяющих оценить различные аспекты ее работы.

Упражнение 7.1. Ознакомьтесь с приложением 2 к главе 7 "Индикаторы для ведомственных целевых программ". Придумайте несколько индикаторов, на основе которых можно проводить мониторинг деятельности по решению задач (1) повышения эффективности социальной помощи и (2) повышения качества и доступности социального обслуживания.

Важнейшими источниками необходимой для повышения качества управления в органах СЗН информации, которая должна войти в систему мониторинга адресных социальных программ, являются:

- *административная отчетность*, в том числе базы данных по адресным программам и сведения из данных других ведомств, участвующих в процессе предоставления адресной помощи (финансовые органы) или предоставляющих информацию, связанную с проверкой доходов, статуса занятости, жилищных и имущественных условий;
- *данные региональной и муниципальной статистики*, включая обследования уровня жизни населения, позволяющие оценивать охват населения и отдельных его групп адресными программами, отслеживать изменение показателей бедности и доступности социальной помощи;
- *социологические опросы* населения и целевых групп по поводу качества и доступности действующих социальных программ.

Кроме того, часть информации для мониторинга адресных программ может собираться с помощью механизма *обратной связи* с целевыми группами (организация горячих линий, call-центров, интернет-сайтов, анализ обращений граждан в органы соцзащиты и т.д.).

Уже в ближайшее время можно организовать ведение по единой системе статистики обращений на горячие линии, телефоны доверия, статистики жалоб, вопросов на приеме и др. Поскольку сделать это достаточно просто, мониторинг такого рода взаимодействия сотрудников региональных органов соцзащиты с населением должен быть существенно расширен. Кроме того, связь с гражданами осуществляется в форме общения с советами ветеранов, встреч с населением районов, выездов в населенные пункты и на сельские сходы, публикации информационных материалов в СМИ. С точки зрения управления системой соцзащиты это, безусловно, результативные способы доведения информации до социально активных граждан, но они не позволяют в полной мере проводить мониторинг тех проблем или, наоборот, положительных изменений, которые имеют место в связи с получением адресной помощи. Поэтому наряду с совершенствованием системы мониторинга взаимодействия с населением в уже существующих формах необходимо расширять и спектр самих этих форм, в первую очередь за счет привлечения общественности к проведению независимого мониторинга качества оказания социальной помощи.

Опросы населения пока не самый распространенный вид работы органов соцзащиты с гражданами. В то же время этот вид взаимодействия с клиентами очень важен, так как позволяет на регулярной основе с минимальными затратами получать информацию о недочетах в работе соответствующих органов и специалистов и принимать необходимые управленческие решения. В Тверской области, например, периодически проводились опросы, касающиеся социально-экономического положения семей военнослужащих, статуса и перспектив их занятости, получения различных видов помощи и льгот и др. В 2003 г. здесь также проводился опрос ветеранов Великой Отечественной войны — жителей области (охват — 62% от общего числа), в рамках которого изучались условия жизни одиноких участников и инвалидов войны. Служба занятости имеет интересный опыт блиц-опросов маятниковых трудовых мигрантов. Тверской центр изучения общественного мнения по заказу администрации области неоднократно проводил обследования информированности населения о работе социальных программ пособий и услуг и восприятия участниками программ их эффективности.

"Когда мы проводим мероприятия, День матери, День семьи, то мы проводим анкетирование, что люди желают, что хотят видеть, довольны или нет" (из интервью специалиста на местном уровне).

В центрах социальной поддержки населения Томска разрабатываются специальные анкеты для клиентов. Анкетирование проводится на приеме у специалистов и носит добровольный характер, т.е. осуществляется исключительно по желанию клиента. Затем анкеты анализируются, а результаты передаются в областные органы соцзащиты.

Однако проводимые органами соцзащиты опросы пока не влекут за собой корректировки программ. Что же касается непосредственно адресных программ социальных пособий, то детальных опросов по кругу их получателей до настоящего времени не проводилось — для этого необходимо разработать и внедрить методологию, которая позволяла бы выявлять основные проблемы в предоставлении помощи.

Административная информация, собираемая в ходе реализации региональных программ адресной социальной помощи

Данные для ежемесячных и ежегодных отчетов по программам адресной социальной помощи могут быть легко получены из стандартных форм государственной статистической отчетности. С одной стороны, это не требует затрат на проведение обследований, но с другой — не позволяет собирать представительную и объективную информацию об эффективности адресности, для которой требуются обследования уровня жизни и сведения о получении доходов из различных источников, в том числе социальных трансфертов. Большинство результирующих показателей в регионах не рассчитываются. Например, это касается такого показателя, как соотношение количества получателей адресных пособий и количества малоимущих, поскольку в значительной части регионов имеются сведения только о малоимущих, уже состоящих на учете в органах социальной защиты.

В последние годы органы соцзащиты некоторых регионов все-таки предприняли ряд шагов по совершенствованию отчетности и сбору результирующих показателей. Например, в Тверской области Департаментом СЗН (ДСЗН) были утверждены показате-

ли результативности расходования бюджетных средств подведомственными учреждениями отрасли (набор целевых показателей приведен в примере 3 "Целевые характеристики деятельности отрасли «Социальная защита»" из приложения 3 к главе 5). Чрезвычайно важно, что показатели привязаны к основным целям деятельности ДСЗН и охватывают самые разные сферы, по которым приводится не только оперативная статистика, но и результирующие сведения, например соотношение количества получателей адресных пособий и количества малоимущих. Приведенные в данном примере индикаторы касаются главным образом социального обслуживания, но они могут быть легко переработаны и адаптированы к системе адресных пособий (например, показатель "количество повторных обращений за пособием по нуждаемости к общему количеству получателей данного пособия") и создать основу для дальнейших действий по мониторингу результативности бюджетных расходов на адресную социальную помощь.

Государственная социальная помощь

В отчетности по данной программе используются следующие индикаторы:

- количество обратившихся и количество рассмотренных обращений по муниципалитетам;
- количество обратившихся, которым было отказано в ГСП, количество получателей пособий по четырем подпрограммам (материальная помощь, пособие по нуждаемости, пособие на проезд к месту лечения для больных гемодиализом, пособие неработающим пенсионерам на проезд);
- количество получателей пособий и объем расходов на выплату пособий по муниципалитетам;
- лимиты финансовых средств, объемы финансирования по муниципалитетам, объемы освоенных средств;
- общая задолженность по каждому муниципалитету.

Чаще всего, показатели сводятся в отчет об использовании финансовых средств на оказание государственной социальной помощи. Из самого названия отчета явствует, что в нем рассматриваются вопросы финансирования, но не результативности пособия. Даже в области финансирования не хватает отдельных показателей, например соотношения расходов на выплату и адми-

нистративных расходов на предоставление ГСП. Нет сведений о среднем размере помощи, о соотношении расходов на предоставление ГСП в денежной и натуральной форме. Однако наиболее важной особенностью отчетности по данной программе является отсутствие показателей, характеризующих особенности предоставления помощи (например, структура отказов, социально-демографический состав получателей, их распределение по уровню декларируемых доходов) и результаты (доля повторных обращений, соотношение помощи и доходов получателей). Кроме того, уже собираемые показатели могут быть представлены в более удобной форме и давать представление о приоритетах программы и особенностях ее финансирования (например, доля расходов на каждый вид помощи в общем финансировании ГСП).

Государственные пособия гражданам, имеющим детей

В отчетности по данной программе используются следующие индикаторы:

- количество лиц, имеющих право на получение пособия;
- количество лиц, которым было выплачено пособие;
- количество детей, которым назначено пособие;
- количество детей, которым выплачено пособие;
- общий объем финансирования с разбивкой на ежемесячную выплату и почтовые расходы.

Упражнение 7.2. Рассмотрите пример 2 "Месячный отчет о предоставлении пособий на детей" из приложения 1 к главе 7. Какими индикаторами можно дополнить данный отчет, чтобы были видны результаты?

Данная отчетность обладает теми же недостатками, что и отчетность о государственной социальной помощи. Кроме того, по обеим программам сведения собираются в абсолютном, а не относительном выражении, что затрудняет их интерпретацию и снижает результативность административного мониторинга.

Программа жилищных субсидий

В отчетности по данной программе используются следующие индикаторы:

- количество семей, получающих субсидии (для муниципального, ведомственного, кооперативного и частного фондов);
- объем финансирования (для муниципального, ведомственного, кооперативного и частного фондов);
- стоимость услуг по доставке помощи;
- численность специалистов по назначению субсидий (по нормативу);
- фактическая численность специалистов по назначению субсидий;
- коэффициент нагрузки персонала;
- процентное изменение коэффициента нагрузки персонала за последний год;
- доля семей, получающих субсидии;
- средний размер субсидии в месяц на семью.

Отчетность по жилищным субсидиям содержит несколько показателей, построенных на принципах, близких к тем, что положены в основу мониторинга результативности (доля получателей субсидий в общем количестве домохозяйств муниципалитета; средний размер субсидии, а также характеристики деятельности персонала программы). Однако для адресной программы гораздо важные индикаторы, характеризующие охват домохозяйств со среднедушевыми доходами, не превышающими значение прожиточного минимума. Поэтому в дополнение к показателю соотношения семей, получающих субсидии, и общей численности семей, проживающих в муниципалитете, полезно было бы использовать индикатор "доля получателей субсидии среди малоимущих семей". Наряду с этим отметим, что программа жилищных субсидий нацелена не только на малоимущих: любая семья, платежи за ЖКУ которой превышают 22% денежных доходов, имеет право на жилищную субсидию. Поэтому охват субсидиями непосредственно малоимущих не до конца отразит целевой характер использования средств. Его важно рассматривать наряду с показателем "доля средств на выплату субсидий, направляющихся различным доходным группам" (например, по доходным квинтилям).

В целом, анализируя собираемую отчетность по реализуемым программам адресной социальной помощи, можно отметить отсутствие в ней наиболее важных индикаторов результативности и эффективности. Имеющая отчетность дает представление

лишь об основных продуктах программы: сколько было истрчено средств (и то без учета административных расходов) и сколько человек получили помощь. Однако, для того чтобы составить впечатление о работе адресной программы, необходимы и показатели влияния программы на доходы малоимущего населения. Также напомним, что немногочисленная имеющаяся информация представлена в недостаточно удобной форме, чему способствует преобладание абсолютных показателей (количество человек, рублей, а не доля получателей или структура финансирования).

Основные проблемы и предпосылки внедрения и использования системы мониторинга

В силу рассогласованности информационных потоков внутри системы социальной защиты руководители отделов, занимающихся теми или иными адресными пособиями, не получают своевременно детальной информации о качественных промежуточных результатах действия системы. Разобщенность баз данных внутри системы соцзащиты и техническая отсталость информационного обеспечения представляют собой технологическую сторону проблемы. Отсутствие показателей и системы отчетности, которая использовалась бы для принятия решений, а также отсутствие моделей информационного межведомственного взаимодействия — это проблема институциональная. А вот о каких проблемах говорили в интервью руководители ОСЗН различных регионов.

1. Недостаток показателей ("там прописано одной чертой "по нуждаемости", а кто получил? Это малообеспеченные семьи? У нас этой информации тоже нет, но на будущее это несложно сделать: добавить еще одну графу"). Остро не хватает данных о социально-экономическом состоянии граждан, а также об их восприятии деятельности программ адресной социальной помощи. Основные задачи для органов СЗН — это оценка эффективности, изучение влияния выплат на благосостояние населения ("надо проводить мониторинг, анализировать... а то трудно принимать решения концептуально, на будущее. Мы сами еще нуждаемся в информации, когда отчитываемся, например, губернато-

ру или на коллегии, или перед общественным советом").

2. Не все работники системы социальной защиты населения понимают необходимость мониторинга. В частности, негативный опыт мероприятий по оценке, когда дальше сбора информации дело не шло, заставляет практиков сомневаться в целесообразности мониторинга. Кроме того, многие воспринимают мониторинг только как дополнительную нагрузку на специалистов.

3. Сотрудники территориальных органов соцзащиты не чувствуют со стороны органов управления спроса на информацию и аналитику (исключение составляют сведения финансового характера). Периодически запрашиваются то одни, то другие сведения, и ответы на эти запросы в отсутствие регулярной системы сбора данных отнимают у специалистов много времени, тогда как цельная картина все равно не складывается. ("Да, мы делаем сводный отчет, и существуют так называемые справочные отчеты. Это если администрация Тверской области запросит у Департамента, а сколько вы оказываете помощь одиноким женщинам. К сожалению, это очень трудно сделать, очень трудоемко. Та программа, которую сегодня заказала Тверская область по зачислению субсидий, не позволяет вести серьезный анализ. Этот анализ мы делаем для себя, мы его никому не посылаем. Нам интересно по поставщикам коммунальных услуг, нам интересно по предприятиям, нам интересно по нашим поселкам, по поселениям, вот эту информацию мы делаем для себя. Эту информацию у нас пока никто не спрашивал. А нам это интересно. Мне нужно знать, как организовать систему работы по субсидиям").

4. Имеются технические ограничения на проведение мониторинга. Сильно усложняет ситуацию отсутствие единых баз данных по адресной социальной помощи. Многие внедряемые автоматизированные системы оказываются очень громоздкими, сложными. Часто в них не продумана процедура переноса данных из старой базы в новую или возможность соединения данных двух программ по разным видам помощи. А в некоторых регионах вопросы обмена данными одной базы с другими (в первую очередь по детским пособиям и ГСП, не говоря уже о данных других ведомств) пока даже не прорабатывались.

5. Ограничен доступ специалистов по социальной защите к базам данных других ведомств, что не позволяет уточнять и обнов-

лять сведения о получателях. В области межведомственного сотрудничества ситуация по муниципалитетам крайне неровная. Все опрошенные нами представители органов соцзащиты высказывали сожаление по поводу отсутствия доступа к данным налоговой службы. Мы уже отмечали, что подобная информация представляет интерес не только для мониторинга, она важна прежде всего на стадии приема и проверки документов, и на ее отсутствие жалуются многие специалисты ТОСЗН. А иногда представители органов соцзащиты не видят особого смысла в обмене информацией, поскольку их не устраивает качество данных, имеющихся в базах других ведомств. Например, в Торжокском районе Тверской области банк данных службы занятости в основном содержит информацию о вакансиях на селе, что не вызывает интереса у жителей районного центра.

Основные рекомендации по внедрению и использованию системы мониторинга социальных программ

Разработка и утверждение единой системы индикаторов мониторинга программы адресных социальных пособий

Такая система должна содержать в себе индикаторы, дающие представление:

- о социально-экономическом состоянии населения и целевых групп;
- финансовых характеристиках и других ресурсах каждой программы (в том числе затратах по видам пособий, административных расходах, кадровом потенциале, технической оснащенности);
- параметрах деятельности по предоставлению помощи (количество и состав получателей, структура и динамика обращений, получения пособий, отказов, время, затрачиваемого на прием одной семьи, количество и структура обращений и жалоб по поводу пособий, результаты их рассмотрения);
- результатах программы и — в дальнейшем — влиянии на целевую аудиторию.

Для рассматриваемых нами программ адресных социальных пособий можно предложить следующие группы индикаторов:

- индикаторы, характеризующие социально-экономическое состояние целевой группы;
- индикаторы, дающие представление о структуре, качестве и объеме региональных затрат на деятельность программы, включая выплату пособия и административные расходы;
- индикаторы качества управления предоставлением пособий;
- индикаторы продуктивности (объем предоставленных пособий и сопутствующих услуг);
- индикаторы результативности (характеризующие изменение благосостояния получателей);
- индикаторы социально-экономической эффективности;
- индикаторы, характеризующие влияние на целевую группу различных факторов, не имеющих отношения к программе (внешних факторов).

Более подробное описание одного из возможных вариантов системы индикаторов для программ адресных социальных пособий представлено в приложении 3 к главе 7 "Система муниципальных индикаторов для мониторинга работы программ адресной социальной помощи".

Вслед за разработкой системы индикаторов необходимо осуществить ряд практических действий, чтобы обеспечить регулярное использование этих показателей. Первоочередные действия:

- совершенствование существующих форм внутриведомственной отчетности, их дополнение и расширение;
- развитие единообразных электронных форм сбора мониторинговой информации, ее сведение, создание сравнительных дескриптивных (описательных) таблиц и графиков, поддержание баз данных мониторинга на местном уровне и их оперативная передача в органы управления соцзащиты;
- единообразное обучение персонала на местах и контрольные проверки качества сведений, вносимых в мониторинговые базы данных и формы отчетности. Обучение сотрудников территориальных органов соцзащиты ведению учета сведений о получателях пособий и об обращающихся гражданах (в развитие существующих баз данных и системы личных дел), организации информационных потоков, поддержанию и обновлению сведений, организации учета рабочего времени для мониторинга административных расходов. Овладение

сотрудниками ТОСЗН этими навыками является ключевой задачей, решение которой будет определять качество данных, а значит, и результаты мониторинга в целом;

- проведение разъяснительной и обучающей работы среди сотрудников ТОСЗН, поскольку многие из них имеют крайне приблизительное представление о мониторинге и не вполне осознают, что его результатом являются выявление причин недостаточной эффективности программы и соответствующая ее корректировка (структуры или действующей практики реализации программы), а не только сбор дополнительной или даже ненужной информации. Разъяснение целей мониторинговых мероприятий, подробный разбор существующих примеров лучшей практики регионального мониторинга поможет сотрудникам осознать их собственную значимость и будет способствовать становлению и развитию региональной системы мониторинга.

Развитие баз данных, систем информационного обеспечения

Важно, чтобы технологическое развитие системы социальной защиты происходило с учетом требований к информации со стороны органов управления. В частности, на перспективу можно говорить о следующих действиях:

- включение индикаторов результативности в базы данных социальной помощи, развитие информационных модулей, позволяющих провести многомерный анализ, прогнозирование и моделирование возможных вариантов воздействия любых будущих реформ в социальной сфере;
- выравнивание различий в доступе к информационным технологиям между ТОСЗН;
- улучшение межведомственного доступа к данным, которые необходимы для проверки права людей на получение пособия и выявления людей, нуждающихся в социальной помощи;
- устранение несовместимости баз данных, затрудняющей в настоящее время эффективный обмен данными между ведомствами, внутри них, а также между региональной администрацией и органами местного самоуправления по всей области;
- разработка стандартизированных подходов к управлению данными и развитие информационных систем; во избежание

трудностей при передаче данных возможно объединение всех региональных реестров и подреестров в единую информационную систему;

- организация эффективного взаимодействия региональных информационных систем с государственными статистическими системами данных для максимизации использования государственной статистики в целях социальной политики.

Республика Татарстан относится к регионам с высоким уровнем компьютеризации системы социальной защиты населения. В республике существует уникальное программное обеспечение и единая база данных всего населения "Республиканский банк данных", в том числе получателей социальной помощи. Уникальность этой базы в том, что в целях обеспечения единого адресного пространства для всех участников информационного обмена системы предоставления социальной помощи заключены соглашения об информационном взаимодействии со структурами, необходимыми для функционирования системы социальной защиты. Информация из этих источников обновляется ежемесячно. В целях дальнейшего развития системы планируется размещение в банке данных социальной защиты информации из органов здравоохранения (обеспечение льготными медикаментами) и фонда социального страхования (обеспечение санаторно-курортными путевками и средствами реабилитации).

На данном этапе развития база данных адресной социальной защиты населения республики позволяет:

- обеспечить контроль за соблюдением законодательства;
- повысить эффективность работы специалистов благодаря наличию полной информации о клиенте;
- обеспечить быстрое обслуживание граждан;
- осуществлять мониторинг социально-экономического положения населения, в том числе при проведении реформы жилищно-коммунального хозяйства;
- рассчитывать потребность населения в социальных услугах и учреждениях;
- определять направления социальной политики региона.

В дополнение к приведенным рекомендациям необходимо вернуться к вопросу о затратах на мониторинг адресных социальных программ. Потребность в оснащении системы социальной защиты современной компьютерной техникой и средствами связи во многих регионах Российской Федерации пока еще высока, и аккуратное ведение баз данных не в последнюю очередь зависит от наличия соответствующих технических средств. При формировании и стоимостной оценке потребностей приходится учитывать как бюджетные, так и прочие ресурсные ограничения,

например отсутствие помещений, специальным образом подготовленных для установки компьютерного оборудования. Однако органы соцзащиты должны понимать, что аккуратное ведение, например, личных дел получателей пособий и льгот на бумажных носителях также может быть достаточно результативным, хотя и более трудозатратным, механизмом мониторинга. Иными словами, несовершенство программного обеспечения или компьютерной техники не является непреодолимым препятствием для создания системы мониторинга социальных программ, хотя, конечно, важно оценить "идеальные" потребности в компьютерном обеспечении и, сопоставив их с имеющимися ограничениями, определить объем минимально необходимого технического оснащения и его стоимость, которая должна быть заложена в бюджет. В этом смысле более целесообразно разработать систему административного мониторинга для системы социальной защиты в целом, а не по отдельным пособиям. Тогда за счет экономии на масштабах деятельности (разработка единой базы, а не нескольких, требующих систем обмена данными) можно достичь большей финансовой эффективности на единицу затрат.

Внедрение внутреннего мониторинга деятельности сотрудников программ адресной социальной помощи

Для оптимизации процесса принятия решений о распределении административных ресурсов и повышения качества работы с населением органам управления СЗН целесообразно наладить систему внутреннего мониторинга организационной среды, сложившейся в отделах социальной защиты или комплексных центрах, занимающихся предоставлением адресной помощи. Кроме того, руководители органов соцзащиты должны иметь возможность на основе внутриведомственного мониторинга отличать эффективно работающие отделы/учреждения и сотрудников от тех, чья деятельность не ведет к требуемым результатам. Для этого необходимо регулярно проводить хронометраж рабочего времени сотрудников, выделяя наиболее трудоемкие составляющие их деятельности и оптимизируя временные затраты.

Из числа отдельных индикаторов, которые важно регулярно измерять, отметим долю рабочего времени специалистов, расходуемую на реализацию программы того или иного пособия;

распределение рабочего времени по видам деятельности, связанным с назначением и выплатой пособия; объем работы определенного вида, выполненной одним специалистом в среднем за месяц (в часах); динамику среднемесячных общих затрат труда на предоставление пособия; среднемесячные затраты труда в расчете на одну семью получателей пособия.

Социологические обследования получателей пособий

В связи с острой нехваткой данных о получателях пособий и влиянии программ адресной социальной помощи на их благосостояние необходимо регулярно (не реже одного раза в 1—2 года) проводить социологические обследования клиентских групп. При этом полномасштабные обследования домашних хозяйств, в связи с их высокой стоимостью, должны оставаться прерогативой региональных органов государственной статистики. Региональные же власти могут выйти с предложением в Росстат усовершенствовать региональное бюджетное обследование домохозяйств и предоставлять данные этого обследования регионам для использования в оценке эффективности адресности региональных программ. Создание открытой системы данных для анализа социальной политики — это актуальная для регионов задача, которая соответствует заявленным правительством России целям повышения качества управления по результатам.

Органы соцзащиты в свою очередь могут использовать менее затратные формы сбора информации, например опросные карточки, распространяемые в территориальных ОСЗН, опросы на выходе из ОСЗН или по телефону. При этом в опросные листы целесообразно включать вопросы, касающиеся непосредственного опыта обращения за пособиями (время ожидания в очереди, полученная от специалиста информация, затраты на сбор документов или подтверждение сведений о доходах), а также восприятия респондентами качества, эффективности, справедливости и доступности существующих программ адресной социальной помощи.

Ознакомьтесь с приложением 4 к главе 7 "Опросы клиентов".

Сотрудничество с органами муниципальной и областной статистики

Для анализа эффективности адресной социальной помощи требуется регулярно обновляемая информация о социально-экономическом состоянии целевых групп получателей адресной социальной помощи. Такую информацию дают обследования уровня жизни, охватывающие все население. Поскольку, как уже отмечалось, такие обследования высокочрезвычайно затратны, проводить их областная администрация может в партнерстве с органами государственной статистики — на основании договорных отношений с соответствующим финансированием, возможно донорским.

Важно помнить, что именно обследование уровня жизни является наиболее надежным и научно обоснованным методом получения информации об уровне бедности населения области, неравенстве доходов/потребления, доступе к общественным благам и услугам, в том числе адресным пособиям, и других важных характеристик благосостояния. Сотрудничество региональной администрации и территориального комитета по статистике в целях изучения реалий жизни наиболее социально уязвимых групп граждан и участников программ адресной социальной помощи вдвойне ценно, поскольку привлечение к сбору информации квалифицированных сотрудников статистического ведомства, безусловно, повышает качество и надежность собираемых данных.

Мониторинг социальной помощи и помощи в трудоустройстве будет включать обследования уровня жизни домохозяйств и охвата программы, оценку получателями качества предоставляемых им услуг, опросы на выходе и другие технологии, которые дают несмещенную и полную информацию о том, как работают программы социальной помощи. Среди индикаторов, которые можно получить из более масштабных обследований домохозяйств, можно выделить участие в программах социальной помощи, структура расходов и потребления, участие в рынке труда, источники доходов. Кроме того, из статистических обследований можно получить информацию о степени справедливости распределения социальных трансфертов и их эффективности, а также об ответной реакции домохозяйств на стимулы к труду, положенные в основу социальных программ, и охвате пособиями малообеспеченного населения.

Привлечение общественности к сбору мониторинговой информации

Еще одним способом уменьшить затраты на сбор необходимой мониторинговой информации является привлечение к этому процессу различных общественных организаций и групп граждан. На фокус-группах с получателями адресной социальной помощи было выявлено заинтересованное отношение к вопросам социальной справедливости и доступности программ. Можно предположить, что общественные организации с готовностью откликнутся на предложение участвовать в общественном, независимом мониторинге. Примером такого мониторинга являются регулярные наблюдения за приемом населения, которые проводят общественные наблюдатели, пользуясь разработанной формой (приложение 4 к главе 6). В случае возникновения добровольческих инициатив общественный мониторинг может стать практически незатратным, что позволит сэкономить ресурсы органов соцзащиты.

Оценка программ

При всей актуальности и значимости мониторинга, только лишь на его основе нельзя получить исчерпывающее представление о деятельности программы. В частности, понять, насколько изменения, происходящие с целевой аудиторией, связаны с непосредственным воздействием программы, а не с влиянием разнообразных внешних факторов. На вопрос о непосредственном, или "чистом", влиянии программы помогают ответить мероприятия по оценке программ. Как правило, оценка предполагает изучение не только непосредственных участников программы, объединяемых в так называемую *экспериментальную группу*, но и граждан со сходными социально-экономическими характеристиками, не участвующих в данной программе и составляющих *контрольную группу*. Сравнение основных характеристик обеих групп позволяет отделить влияние внешних факторов, определяющих изменения, происходящие с контрольной группой, от воздействия на экспериментальную группу непосредственных мероприятий программы.

Мероприятия по оценке программ сложны, дороги и требуют участия высококвалифицированных специалистов, поэтому их

следует проводить существенно реже, чем мониторинговые замеры, — не чаще одного раза в несколько лет. Кроме того, оценка должна проводиться уже после того, как в регионе появится действующая система мониторинга, предоставляющая значительную часть данных для оценки.

Краткие методические рекомендации

1. К основным мероприятиям в целях внедрения и использования системы мониторинга социальных программ относятся:

- разработка и утверждение единой системы индикаторов мониторинга адресных социальных пособий;
- совершенствование баз данных, систем информационного обеспечения;
- проведение внутреннего мониторинга деятельности сотрудников программ адресной социальной помощи;
- использование результатов социологических обследований получателей пособий;
- сотрудничество с органами муниципальной и областной статистики;
- привлечение к сбору мониторинговой информации представителей общественности.

2. Мероприятия, оценивающие результаты и эффективность социальных программ, не исчерпываются мониторингом. На вопрос о непосредственном, или "чистом", влиянии программы помогают ответить мероприятия по оценке программ.

3. Оценка программ сложнее и дороже мониторинга и требует участия высококвалифицированных специалистов, поэтому ее следует проводить существенно реже, чем мониторинговые замеры, — не чаще одного раза в несколько лет. Кроме того, оценка должна проводиться уже после того, как в регионе появится действующая система мониторинга, предоставляющая значительную часть данных для оценки.

4. В целом задача внедрения мониторинга в целях повышения качества управления адресными программами может быть решена за счет деятельности в четырех основных направлениях:

- 1) развитие системы показателей, отчетности и мониторинга результативности;

- 2) развитие информационных технологий;
- 3) совершенствование системы программного бюджетирования;
- 4) внедрение различных способов отслеживания и оценки влияния программ на целевую аудиторию.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложения к главе 2

Приложение 1

Разработка и внедрение комплексных мер по работе с бездомными гражданами

При анализе программ для бездомных становится очевидно, что разные типы организаций в основном фокусируются на разных, подходящих для их деятельности, видах помощи. Если говорить о деятельности государственных и муниципальных органов и учреждений по поддержке и ресоциализации бездомных, то она скорее является эпизодической, чем регулярной и системной. В этой связи насущной является потребность в создании (и нормативном закреплении) целостной системы мер по работе с бездомными как важного и неотъемлемого элемента общественно значимых услуг.

В настоящее время в России отсутствует комплексная политика по противодействию бездомности, а существующие меры за счет своей фрагментарности в основном оказываются неэффективными. Между тем бездомные, несомненно, должны быть целевой аудиторией как для органов социальной защиты, так и для многих других органов государственной власти: органов управления здравоохранением, образованием, органами опеки и попечительства, по делам молодежи, органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, органов внутренних дел, органов, осуществляющих миграционный учет, и иных правоохранительных органов, органов и учреждений службы занятости и пр.

Задача УСЗН района может быть в том, чтобы скоординировать деятельность всех субъектов, занимающихся решением вопросов бездомности в рамках своей компетенции. Для этого возможна реализация следующих мероприятий.

1. Разработка комплексной межведомственной программы, направленной на ресоциализацию бездомных (так называемая программа социального лифта). Данная программа должна быть направлена непосредственно на бездомных придонного слоя. Ее суть должна заключаться в организации помощи бездомным в преодолении тех внешних и внутренних барьеров, которые не дают им подняться вверх по социальной лестнице. В эту программу должны быть включены мероприятия правового консультирования, содействие в восстановлении утраченных документов, мероприятия психологической помощи, направленные на повышение личной мотивации для восходящей социальной мобильности, мероприятия по организации занятости бездомных и другие.

Бездомные не являются однородной социальной группой. Для каждого человека можно выделить уникальный набор факторов, от которых зависит возможность ресоциализации. Среди них, например:

- возраст попадания в ситуацию бездомности;
- длительность пребывания в ситуации бездомности;
- причины попадания в ситуацию бездомности;
- личные качества конкретного человека.

2. Организация помощи людям, находящимся в ситуации бездомности, с целью поддержания их жизнедеятельности (так называемые программы экстренной помощи). Это всевозможные мероприятия по раздаче бесплатной еды и одежды, экстренной медицинской или санитарной помощи, т.е. все то, что улучшает существование бездомного. Эти программы несут в себе несомненную гуманистическую миссию (не дать человеку погибнуть от холода и голода), но при этом они могут способствовать закреплению людей на социальном дне, если помощь другого уровня не предлагается параллельно.

3. Профилактическая работа с представителями групп риска с целью удержания от попадания на социальное дно, а также помощи по выходу из группы риска. Данный вид мероприятий является, пожалуй, наиболее важным. Во-первых, при реализации программ, направленных на предотвращение попадания людей на социальное дно, могут использоваться особые адресные меры, т.е. усилия сотрудников социальных служб являются точно сфокусированными на определенной проблеме довольно узкой группы людей. Во-вторых, внешний эффект от такого рода деятельности распространяется гораздо шире, так как повышается общая социальная защищенность общества. Кроме того, усилия по реализации превентивных мер в целом более дешевы, чем меры по ресоциализации.

К так называемым группам риска, т.е. группам населения, которые подвергаются наибольшему риску попадания в ситуацию бездомности, относятся:

- 1) (бывшие) заключенные;
- 2) мигранты;
- 3) беспризорные/безнадзорные дети; выпускники детских домов;
- 4) одинокие пожилые граждане.

4. Снижение агрессивности по отношению к бездомным и социально исключенным группам со стороны членов общества. Тут основной эффект зависит от СМИ, которые публикуют материалы как о программах для бездомных, так и о примерах, когда люди поднимались с социального дна. Кроме того, этот тип деятельности направлен на появление в общественном сознании понимания действительных причин бездомности, механизмов формирования и существования социального дна.

Мероприятия и акции по привлечению внимания к проблеме бездомности призваны не только усиливать толерантность населения по отношению к представителям социального дна, разрушать стереотипы, но и снижать барьеры ресоциализации представителей социально исключенных групп, поскольку они затрагивают в том числе работников НКО, государственных чиновников, (потенциальных) работодателей, т.е. группы, оказывающие непосредственное влияние на социальную реинтеграцию.

5. Обеспечение доступности информации о существующих и планируемых программах как между организациями, так и от организаций — целевой аудитории. Целевой аудиторией в зависимости от целей информирования и содержания "послания" могут быть представители социально исключенных групп, СМИ, доноры и добровольцы (в том числе потенциальные), представители власти, население в целом. Социально исключенный человек попадает в ситуацию информационного вакуума. Необходимо формирование особого информационного поля, доступного социально исключенным гражданам, чтобы они имели возможность сравнительно быстро найти подходящую программу для реинтеграции. Создание такого информационного поля поддержки требует и достаточно интенсивных информационных потоков между организациями, его создающих, что делает более эффективным как обмен опытом, повышение результативности данных программ, так и возможность переноса позитивного опыта на другие регионы и муниципалитеты.

Источник: Коваленко Е.А., Федорец А.В. *Бездомность в России: проблематика и методология изучения.* М.: Фонд "Институт экономики города", 2006.

Приложение 2

Техника проведения эффективного собеседования

Техника проведения эффективного собеседования заключается в соблюдении простых правил.

1. Внимательно слушать клиента. Иногда клиент может долго рассказывать о своем положении. Для того чтобы показать, не прерывая клиента, что он внимательно слушает, социальный работник должен смотреть прямо на собеседника и кивать головой или время от времени повторять то, что клиент только что сказал. Иногда, говоря "да", или "понимаю", или "а что было дальше?", можно побудить клиента продолжать рассказ. Если социальный работник конспектирует рассказ клиента, он должен тем не менее периодически бросать взгляд на клиента, показывая, что внимательно слушает и настроен доброжелательно.

2. Задавать открытые вопросы. Важно, чтобы в разговоре с клиентом социальный работник использовал слова, которые побуждали бы клиента к разговору. Не следует задавать вопросы, на которые клиент может ответить только "да" или "нет". Не спрашивайте: "Вы еще работаете?" Спросите: "Где вы работаете?" Вместо того чтобы спросить: "Ваш муж все еще болен?", спросите: "Ваш муж работает?". Полезно начинать вопросы словами "кто", "что", "где", "когда", "как", тогда клиенту придется давать полные ответы.

3. Просить клиента пояснить свой ответ. Если клиент дает неполные ответы или если социальный работник не понимает ответа, следует перефразировать свой вопрос, предварительно повторив ответ, который дал клиент. Например, если клиент говорит: "Мы с женой живем у ее матери, наш ребенок живет там тоже, и отец моей жены", социальный работник может повторить ответ клиента и затем уточнить: "Вы с женой и ребенком живете в квартире родителей жены?" Можно также задать вопрос по-другому. Вместо того чтобы спросить: "Где вы живете?", спросите: "Какой у вас адрес?"

4. Использовать невербальный язык. Во время собеседования очень полезно обращать внимание на невербальные (неречевые) методы общения. Они о многом могут рассказать. Существует несколько компонентов невербального языка:

- тело человека. "Послания" тела обычно очевидны: пол, возраст, физическое состояние, цвет кожи;
- глаза. Клиент, который избегает смотреть собеседнику в глаза, может лгать или пытаться что-то скрыть;
- молчание. Когда не устанавливается контакт с клиентом и он не отвечает на вопросы, скорее всего, это значит, что он:
 - боится;
 - не понимает вопроса;
 - не обращает внимания на вопрос;
 - пытается найти правильный ответ;
 - готовится сказать неправду;
- касание. Иногда клиент пытается похлопать социального работника по руке или обнять его. Может, это искренний жест, а может, и нет — клиент таким образом стремится отвлечь социального работника от предмета разговора;
- использование времени. Клиент, который постоянно опаздывает, возможно, показывает свое неуважение. Клиент, который всегда приходит раньше назначенного

Правовые и институциональные полномочия по реализации адресных программ в Татарстане: контуры ответственности

Сотрудники социальной защиты в своей деятельности руководствуются законами, регламентирующими право получения и порядок назначения соответствующих адресных социальных пособий, в соответствии с которыми эти программы получили статус региональных. Для обеспечения процесса выплаты рассматриваемых адресных пособий для малоимущих в Республике Татарстан создан республиканский центр материальной помощи (компенсационных выплат) — РЦМП, имеющий филиалы (один или несколько) во всех муниципальных образованиях.

1. Детские пособия. Реализацией программы ежемесячных пособий на ребенка занимаются специалисты по назначению и выплате пособий — сотрудники филиалов РЦМП. Филиалы работают по принципу "одного окна", поэтому практически во всех муниципалитетах специалисты взаимозаменяемые. Исключения составляет Бугульминский район, в котором четыре специалиста из 14 занимаются программой ежемесячных пособий на детей, но не занимаются субсидиями и льготами. В Балтасинском районе также существует определенная специализация: только часть специалистов центра может осуществлять полную работу с документами на детское пособие (ввод информации в базу данных и дальнейшее сопровождение), в то время как на первичном приеме любой специалист может компетентно проверить принесенные документы и оценить право заявителя на пособие.

Распределение обязанностей между специалистами в филиалах республиканского центра материальной помощи (компенсационных выплат) г. Набережные Челны и Советского района г. Казани базируется на территориальном принципе. Специалист занимается всеми видами пособий и льгот на "своем" участке.

Величина рабочей нагрузки по обследованным муниципалитетам определяется специалистами по всем видам программ. В целом наибольшая нагрузка на специалистов филиалов РЦМП ложится в г. Набережные Челны, поскольку город с полумиллионной численностью населения имеет только три отдела компенсационных выплат (ОКВ). По оценкам самих работников, каждый специалист принимает в среднем 35–50 посетителей в день и около 20 человек консультирует по телефону.

Если отдельно оценивать нагрузку специалистов по обработке ежемесячных пособий на ребенка, то наибольшая нагрузка ложится на специалистов в Балтасинском районе — сельском районе с низким уровнем жизни семей и большим количеством семей, претендующих на детское пособие. Именно это оправдывает существование отдельных специалистов, которые занимаются вводом информации по получателям детских пособий в базу данных и ее сопровождением. По оценкам самих специалистов, их нагрузка по приему и обработке детских пособий колеблется от 20 до 50 дел в день.

Несмотря на то что специалисты стараются распределить нагрузку по времени, продлевая, если это не противоречит закону, периоды перерегистрации пособий, бывают периоды массового наплыва клиентов. "Во-первых, вводится какое-то новое законодательство, новое постановление, т.е. прием новых документов. Сейчас детские садики. Конец года напряженный. Потом пособие по малообеспеченности переоформляется каждые полгода. Если в январе 2005 г. у нас было какое-то большое количество народа, то через полгода опять будет тоже самое... Очень большая нагрузка" (из интервью на муниципальном уровне).

2. Жилищные субсидии. Согласно Жилищному кодексу (ч. 3 ст. 159) субсидии на оплату ЖКУ предоставляются органом местного самоуправления или уполномоченными им учреждением. Данное положение уточнено и в Постановлении Правительства РФ № 761, согласно которому решения о предоставлении субсидий принимаются органами местного самоуправления или уполномоченными ими муниципальными учреждениями. Более того, с момента вступления в силу с 1 января 2006 г. Федерального закона № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разделения полномочий" расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам относятся к вопросам местного значения городских и сельских поселений и городских округов.

Иными словами, к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ относится только предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг. Напротив, полномочия органов местного самоуправления состоят в расчете субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организации предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

В настоящий момент РЦМП осуществляет процесс приема документов, назначение и выплату жилищных субсидий, а МСЗ обеспечивает подготовку законодательных и других нормативных документов, регулирующих вопросы жилищных субсидий, занимается методологическими разработками и выполняет контрольные функции.

На местах органы местного самоуправления выполняют делегированные им законодательством полномочия в части жилищных субсидий, а управленческие функции выполняются ОСЗ, которые подчиняются МСЗ РТ. Органы местного самоуправления делегировали филиалам РЦМП прием населения, все процедуры назначения и выплаты жилищных субсидий.

3. Муниципальное адресное пособие в г. Казани. Обязанности по назначению и выплате государственной социальной помощи, как и всех других адресных выплат, производится сотрудниками ОКВ в режиме "одного окна". В этом же режиме происходит назначение и городского адресного пособия в г. Казани, которое является дополнительным видом социальной поддержки. Тем не менее при осуществлении контроля за начислением пособий специалистами районных ОСЗ существует разделение по видам пособий. Поскольку государственная социальная помощь республиканского уровня предоставляется главным образом одновременно и без учета доходов, рассмотрим распределение ответственности при предоставлении адресного пособия по бедности в г. Казани.

В Советском районе г. Казани при назначении городского адресного пособия, выплачиваемого при условии низких доходов, прием документов производится службой приема заявлений в режиме "одного окна", но затем они передаются специалисту ОКВ, который занимается назначением этого пособия, формированием дела. Это связано с тем, что пока не отлажена программа расчета размера адресного пособия, и специалист вынужден делать его вручную по формуле, утвержденной постановлением главы администрации города. Однако задача предоставления отчетов по адресным пособиям городским властям потребовала ввода информации из формуляров в базу данных для дальнейшей обработки (программа мониторинга результатов реализации городского пособия по бедности уже отлажена).

Выборочный контроль над назначением пособия проводится главным специалистом ОСЗ, относящимся к работникам городского управления соцзащиты. В случае большого количества заявителей специалист ОСЗ подключается к назначению адресного пособия и формированию дел.

Еще один специалист ОСЗ (кассир) формирует ведомости на выплату пособия, а затем, при наличии платежных поручений, другой специалист, уже ОКВ, доставляет ведомости по всем видам пособий на почту или в банк. Кроме того, в случае возврата средств специалист ОСЗ проводит контроль ошибки, и, при наличии ошибок в адресе или номере счета в банке, проводится работа с клиентом по исправлению ошибок.

Приложения к главе 3

Приложение 1

Положение о порядке проверки сведений о доходах граждан при предоставлении им субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (г. Сургут)

1. Общие положения

1.1. Понятие и пределы проверки сведений о доходах граждан при предоставлении им субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

1.1.1. Проверка сведений о доходах граждан осуществляется при предоставлении им субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее по тексту — проверка сведений о доходах), установление подлинности представленных гражданами документов, полноты и достоверности, содержащихся в них сведений о доходах, учитываемых при решении вопроса о предоставлении субсидий.

1.1.2. Проверка сведений о доходах осуществляется в отношении граждан и членов их семьи, обратившихся с заявлением о предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее по тексту — заявители), и граждан и членов их семьи, в отношении которых принято решение о предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее по тексту — получатели субсидии).

1.1.3. Настоящее положение не регулирует порядок проведения проверки сведений о видах доходов, которые заявители (получатели субсидии) не имеют возможности подтвердить документально и самостоятельно декларируют их в заявлении о предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее по тексту — субсидии).

1.2. Орган, уполномоченный проводить проверки сведений о доходах заявителей (получателей) субсидии

1.2.1. Проверка сведений о доходах заявителя (получателей субсидии) производится уполномоченным органом по принятию решений о предоставлении субсидий.

1.2.2. Уполномоченный орган назначает, проводит и оформляет заключение о результатах проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии) в порядке и в соответствии с нормами, предусмотренными Жилищным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоиму-

щими и оказания им государственной социальной помощи", постановлениями Правительства Российской Федерации "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг", "О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи", иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и настоящим Положением.

1.3. Формы и способы проведения проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии)

1.3.1. Проверка сведений о доходах заявителя (получателя субсидии) проводится уполномоченным органом посредством:

- проведения документальных проверок, направления официальных запросов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, органы, осуществляющие государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей, налоговые и таможенные органы, органы и учреждения федеральной государственной службы занятости населения, организации связи, другие органы и организации;
- получения объяснений заявителя (получателя субсидии);
- комиссионного обследования материально-бытовых условий заявителя (получателя субсидии) и его семьи;
- проведения специальных исследований и иных экспертиз для установления достоверности документов.

1.3.2. Уполномоченный орган не вправе при проведении проверки требовать от заявителя (получателя субсидии) и членов его семьи документы, не предусмотренные Постановлением Правительства Российской Федерации "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг".

1.4. Согласие заявителя (получателя субсидии) на проведение проверки сведений о доходах

1.4.1. Проверка сведений о доходах проводится согласно подписанному заявителем (получателем субсидии) и всеми совершеннолетними членами его семьи разрешению на проверку сведений о доходах. Указанное разрешение на проверку оформляется в виде соответствующих указаний в заявлении о предоставлении субсидии.

1.4.2. При истребовании согласия заявителя (получателя субсидии) и членов его семьи на проверку сведений о доходах заявитель (получатель субсидии) и совершеннолетние члены семьи предупреждаются об ответственности, установленной действующим законодательством за предоставление недостоверных сведений и документов.

2. Назначение и общие условия проведения проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии)

2.1. Основания и порядок назначения проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии)

2.1.1. Основанием для назначения проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии) является наличие полученной от правоохранительных, налоговых, судебных и иных государственных органов, государственных должностных лиц, органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, граждан информация о неполноте, недостоверности сведений о доходах, представленных заявителем (получателем субсидии).

2.1.2. Уполномоченный орган имеет право на проверку представленных заявителем сведений о доходах и при отсутствии информации, указанной в пункте 2.1.1 настоящей статьи.

2.1.3. Проверка сведений о доходах заявителя (получателя субсидии) назначается руководителем уполномоченного органа. Решение о назначении проверки оформляется в виде резолюции на служебной записке или заявлении.

2.2. Сроки проведения проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии)

2.2.1. Проверка сведений о доходах заявителя (получателя субсидии) проводится уполномоченным органом в месячный срок. Срок проверки может быть продлен до двух месяцев по решению руководителя уполномоченного органа. Решение о продлении проверки оформляется в виде резолюции на служебной записке или ходатайстве.

2.2.2. Решение о предоставлении субсидии заявителю принимается в срок, установленный Постановлением Правительства Российской Федерации "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг" независимо от окончания назначенной проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии).

2.2.3. Назначение проверки не является основанием для принятия решения о приостановлении или прекращении предоставления субсидии.

2.3. Запросы уполномоченного органа с целью проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии)

2.3.1. Уполномоченный орган вправе запрашивать необходимую информацию у всех органов и организаций независимо от форм собственности, владеющих такой информацией, подтверждающей доходы заявителя и членов его семьи. В запросе уполномоченного органа устанавливается срок для получения ответа. Этот срок не может превышать срока проведения проверки.

2.3.2. Уполномоченный орган вправе ходатайствовать перед органами государственной власти о направлении ими в соответствии с их компетенцией запросов в государственные органы, органы местного самоуправления, организации и предоставления в распоряжение уполномоченного органа ответов на данные вопросы.

2.3.3. Документы проверки относятся к конфиденциальной информации и приобщаются к персональному делу заявителя (получателя субсидии), в отношении которого проводится проверка. Должностные лица уполномоченного органа несут ответственность за распространение и (или) незаконное использование конфиденциальной информации, ставшей им известной в связи с решением вопроса о предоставлении субсидий.

2.4. Права заявителя (получателя субсидии) при проведении проверки сведений о доходах

2.4.1. Заявитель (получатель субсидии) и члены его семьи, в отношении которых назначена проверка сведений о доходах, вправе знакомиться с документами проверки и давать письменные объяснения. Указанные объяснения приобщаются к документам проверки и включаются в персональное дело заявителя (получателя субсидии).

2.4.2. Заявитель (получатель субсидии) и совершеннолетние члены его семьи вправе присутствовать на заседании комиссии уполномоченного органа по вопросу проверки представленных ими сведений о доходах.

2.4.3. Секретарь комиссии уполномоченного органа в установленном порядке сообщает заявителю (получателю субсидии) и членам его семьи о назначении проверки в отношении представленных ими сведений о доходах и о времени заседания комиссии, на котором будет рассматриваться вопрос о достоверности представленных ими сведений.

3. Порядок проведения проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии) и оформления ее результатов

3.1. Комиссия уполномоченного органа по проведению проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии)

3.1.1. Организация и проведение проверки подлинности представленных заявителем (получателем субсидии) документов, полноты и достоверности, содержащихся в них сведений о доходах проводится комиссией уполномоченного органа по проверке сведений о доходах заявителя (получателя субсидии).

3.1.2. Состав и количество членов комиссии уполномоченного органа по проверке сведений о доходах (далее — комиссия уполномоченного органа) утверждается руководителем уполномоченного органа из числа работников уполномоченного органа. В приказе о формировании комиссии уполномоченного органа определяется ее председатель, заместитель председателя и секретарь.

3.1.3. Заседание комиссии уполномоченного органа правомочно, если на нем присутствуют не менее 3/4 от установленного числа членов комиссии.

Решение комиссии принимается открытым голосованием и считается принятым, если за него проголосовало большинство от числа присутствующих на заседании членов комиссии. Решение комиссии оформляется протоколом, который подписывается председателем и секретарем.

3.1.4. Комиссия уполномоченного органа:

- подготавливает запросы от имени уполномоченного органа в правоохранительные органы, иные уполномоченные федеральные государственные органы, а также в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, на предприятия, в учреждения и организации;
- рассматривает документы, представленные заявителями (получателями субсидии);
- приглашает на свои заседания и получает объяснения заявителя (получателя субсидии) по вопросам, связанным с проведением проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии) и членов его семьи;
- готовит и принимает заключение о достоверности, подлинности представленных заявителем (получателем субсидии) документов, полноты и достоверности содержащихся в них сведений о доходах.

3.2. Привлечение специалиста для проведения проверки сведений о доходах

3.2.1. В необходимых случаях для участия в проведении конкретных действий, требующих научных, технических или иных специальных знаний, при проведении проверки сведений о доходах привлекается независимый специалист. Привлечение специалиста может быть осуществлено на договорной основе.

3.2.2. Решение о необходимости привлечения независимого специалиста для участия в проверке сведений о доходах принимает руководитель уполномоченного органа.

3.3. Заключение о результатах проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии)

3.3.1. По результатам проведения проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии) комиссия уполномоченного органа принимает заключение о недостоверности и (или) неполноте сведений, представленных заявителем (получателем) субсидии либо о подлинности представленных заявителем (получателем субсидии) документов, полноте и достоверности содержащихся в них сведений.

3.3.2. Заключение направляется комиссией уполномоченного органа руководителю уполномоченного органа.

3.3.3. Копия заключения вручается заявителю (получателю субсидии) в пятидневный срок со дня принятия. В случае отказа заявителя (получателя субсидии) получить копию заключения, а также в случае неявки за данной копией в установленный пятидневный срок указанная копия направляется заявителю заказным письмом.

3.4. Обжалование заключения о результатах проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии).

Заявители (получатели субсидии) и их представители вправе обжаловать заключение комиссии уполномоченного органа о результатах проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии) в установленном порядке.

3.5. Последствия установления неполноты и (или) заведомой недостоверности сведений о доходах.

3.5.1. Представление заявителем (получателем субсидии) неполных и (или) заведомо недостоверных сведений является основанием для отказа в предоставлении субсидии (прекращения предоставления субсидии).

3.5.2. В случае если вследствие неполноты (или) заведомой недостоверности сведений заявитель (получатель субсидии) необоснованно получил субсидии (часть субсидий), ему об этом уполномоченным органом направляется (вручается) извещение одновременно с направлением (вручением) заключения комиссии уполномоченного органа о результатах проверки сведений о доходах заявителя (получателя субсидии).

3.5.3. Извещение о необоснованном получении субсидий (части субсидий) должно содержать расчет суммы необоснованно полученного и предложение о добровольном возвращении заявителем (получателем субсидии) этой суммы в бюджет города Сургута в месячный срок со дня получения извещения.

3.5.4. Невозвращенные добровольно в установленные в пункте 3.5.3 настоящей статьи сроки неосновательно полученные суммы взыскиваются в судебном порядке.

3.5.5. При установлении в результате проверки обстоятельств, свидетельствующих о наличии в действиях заявителя (получателя субсидии) или других лиц признаков совершения преступления или административного правонарушения руководитель уполномоченного органа обязан известить об этом правоохранительные органы.

Приложение 2

Варианты методик расчета доходов от личного подсобного хозяйства в различных регионах

Методика расчета доходов от личного подсобного хозяйства (Свердловская область)

Настоящая методика разработана в связи с тем, что в утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.09.99 г. № 1096 Порядке учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка, в разделе "Виды дохода семьи, учитываемого при исчислении величины среднедушевого дохода" включены доходы от личного подсобного хозяйства (п. 19) без методических указаний по их расчету.

Расчет дохода от личного подсобного хозяйства предлагается производить на основании норм потребления продуктов питания прожиточного минимума в среднем на одного человека по Свердловской области, утвержденных Постановлением Прави-

тельства Свердловской области от 25.02.97 г. № 155-п, при этом считать, что семья из четырех человек, имеющая в личном подсобном хозяйстве корову, полностью обеспечивает себя в соответствии с этими нормами молокопродуктами (молоко, сметана, сливки, творог, масло); телят на убой — мясопродуктами; овцу — бараниной и субпродуктами; свинью — свиной, салом и субпродуктами; козу — молоком и творогом; 10 кур — яйцами; земельный участок площадью 6 соток — овощами, т.е. доходы приравниваются к расходам на покупку вышеперечисленных продуктов питания.

Затраты в месяц на покупку каждого вида продуктов рассчитываются путем умножения среднелюдского годового норматива потребления продукта (кг) на цену за единицу (руб.) и делится на 12 (месяцев).

Доход от каждого вида домашнего животного и кур считается как сумма затрат на покупку продуктов, которыми обеспечивает себя семья за счет их содержания, умноженная на 4 (количество членов семьи). При наличии в семье двух и более домашних животных одного вида и более 10 кур указывается доход от реализации излишков продукции по данным учета заявителя, но не ниже расчетного уровня.

Доход от одной сотки земельного участка считается как сумма затрат на покупку овощей по утвержденным нормам, умноженная на 4 (количество членов семьи) и деленная на 6 (участок в 6 соток). При наличии у семьи земельного участка площадью более 6 соток указывается доход от реализации излишков овощей, но не ниже расчетного уровня.

Стоимостная оценка продуктов питания по утвержденным нормам потребления и средним ценам, учитываемым Свердловским областным комитетом государственной статистики, ежемесячно рассчитывается департаментом труда и социальных вопросов Министерства экономики и труда Свердловской области.

Доходы, полученные от разведения пушных зверей и пчел, указываются по данным учета заявителя.

Пример расчета затрат на покупку молокопродуктов в среднем на одного жителя области в сентябре 1999 г:

Наименование продуктов	Годовой норматив (кг)	Цена за ед. (руб.)	Затраты в год (руб.)	Затраты в месяц (руб.)
Молоко	105,4	5,45	574,43	47,87
Сметана и сливки	1,7	28,91	49,15	4,10
Масло животное	2,6	68,41	177,87	14,82
Творог	10,3	21,67	223,20	18,60
Итого			1024,65	85,39

Пример расчета дохода от земельного участка (на 1 чел.):

Наименование продуктов	Годовой норматив (кг)	Цена за ед. (руб.)	Затраты в год (руб.)	Затраты в месяц (руб.)
Картофель	134,80	4,35	586,38	48,87
Капуста	25,00	2,94	73,50	6,13
Огурцы и помидоры	2,30	8,80	20,24	1,69
Столовые корнеплоды	33,40	5,99	200,07	16,67
Прочие овощи	23,10	5,96	137,68	11,47
Итого:			1017,87	84,83

Таким образом, доход от одной коровы в месяц составил 341,56 руб. (85,39 х 4 = 341,56). Аналогичным образом рассчитывается доход от других видов домашних животных и кур.

Следовательно, доход с 6 соток составит $84,83 \times 4 = 339,32$ руб., соответственно, с одной сотки — $339,32 : 6 = 39,89$ руб.

Нормативы доходов от ведения личного подсобного хозяйства в Смоленской области и методика их расчета на 1999 г.

Нормативы доходов от личного подсобного хозяйства рассчитываются в денежном выражении в ценах года, предшествующего году обращения заявителя за выплатой ему ежемесячного пособия на ребенка. Данные нормативы представляют собой чистый выход продукции от личных подсобных хозяйств и рассчитываются раздельно по:

- продуктам растениеводства в рублях на 0,01 га;
- продуктам скотоводства в рублях на одну голову;
- продуктам свиноводства в рублях на одну голову;
- продуктам птицеводства в рублях на 10 птиц;
- продуктам кролиководства в рублях на 10 кроликов;
- продуктам пчеловодства в рублях на одну пчелосемью.

Нормативы доходов от личных подсобных хозяйств на 1999 г. составляют:

Источник дохода (руб.)	Доход в год (руб.)
Одна корова	1096
Один теленок	162
Одна свинья	-348
Одна овца (коза)	128
10 кур несушек	35
Одна пчелосемья	613
Одна лошадь	1805
10 кроликов	-212
0,01 га земли	62

Порядок расчета нормативов доходов от личного подсобного хозяйства в Смоленской области на 1999 г.

1. Растениеводство

Общая площадь, занятая под сельскохозяйственными культурами, по данным Смоленского областного Комитета государственной статистики "Валовое производство и стоимость валовой продукции личных подсобных хозяйств", за 1998 г. равна 91,6 тыс. га. Стоимость сельскохозяйственной продукции с этих площадей составляет 776 374 руб. Валовой доход с одной сотки площади за 1998 г. равен:

$$776\ 374 \text{ руб.} : 916\ 000 \text{ га} = 85 \text{ руб.}$$

Валовой доход с одной сотки площади, занятой под сельскохозяйственными культурами в личных подсобных хозяйствах области, за 1999 г. рассчитан с учетом индекса — дефлятора цен на продукцию, произведенную для внутреннего рынка и экспорта, — 205%.

Расчет посевных материалов проводился конкретно по всем видам сельскохозяйственных культур с учетом процентного соотношения посевных площадей, занятых в личных подсобных хозяйствах области.

Стоимость обработки земли, химической обработки от вредителей за 1999 г. взята из оперативной информации Главного управления сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности администрации Смоленской области.

Доход от 0,01 га земли (одной сотки)

Расход:

	Нормы расходов в год	Стоимость за единицу (руб.)	Затраты на содержание в год (руб.)
1. Органические удобрения	0,4 т	50	20
2. Обработка земли:			
- пахота, нарезка гряд			25
- междурядные обработки	2 шт.	7,5	15
3. Химическая обработка:			
- от вредителей (2 обработки)	0,02 л	100	2
- от болезней (2 обработки)	0,02 л	500	10
4. Уборка механизированная			15
5. Покупка семян (сортообновление)			15
Итого			102

Прочие расходы — 10% от всех расходов: 102 руб. x 0,1 = 10 руб.

Всего расходов: 112 руб.

Доход с одной сотки за 1998 г.: 76 374 руб. : 91,6 тыс. га = 85 руб.

Доход с одной сотки за 1999 г. (индекс — дефлятор за 1999 г. — 205%): 85 руб. x 2,05 = 174 руб.

Чистый доход с одной сотки земли за 1999 г.: 174 руб. – 112 руб. = 62 руб.

2. Животноводство

Нормативы доходов от продукции животноводства рассчитываются отдельно по каждому виду: от одной коровы, одного теленка, одной свиньи, одной козы, одной лошади, 10 кур, 10 кроликов, одной пчелосемьи.

Чистый доход рассчитывается как разность между доходами и расходами на каждую голову скота ($Ч = Д - З$), где Ч — чистый доход от головы скота, Д — валовой доход от головы скота, З — затраты на содержание головы скота.

Затраты на содержание скота, свиней, птицы, кроликов, пчел складываются из расходов на корма, минеральные добавки, транспортных расходов и других.

Валовой доход — это полученная продукция, оцененная в стоимостном выражении по среднегодовой цене ее покупки в Смоленской области.

Нормы затрат на содержание скота, свиней, кроликов, птицы, пчелосемей и их стоимостная оценка, а также нормы выхода продукции животноводства и цены ее покупки в Смоленской области взяты за 1999 год из оперативной информации Главного управления сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности администрации Смоленской области.

2.1. Скотоводство

а) Доход от коровы

Расход:

	Нормы расходов в год	Стоимость за единицу (руб.)	Затраты на содержание в год (руб.)
1. Грубые корма	30 ц	95	2850
2. Концентрированные корма	7,5 ц	300	2250
3. Сочные корма (свекла, картофель)	20 ц	100	2000
4. Зеленые корма	100 ц	4	400
5. Соль	55 кг	2,5	138
6. Искусственное осеменение	3 дозы	8	24
Итого			7662

Транспортные расходы — 5% от всех расходов: 7662 руб. \times 0,05 = 383 руб.

Прочие расходы — 10% от всех расходов (ветеринарное обслуживание, текущий ремонт надворных построек, электроэнергия, водоснабжение и т.д.): 7762 руб. \times 0,1 = 776 руб.

Всего расходов: 8811 руб.

Доход:

1) реализация молока 3200 л 3 руб. 9600 руб.

2) реализация теленка 30 кг 10,23 руб. 307 руб.

Всего доход: 9907 руб.

Чистый доход от коровы за год: 9907 руб. – 8811 руб. = 1096 руб.

б) Доход от теленка (откорм 249 кг)

Расход:

	Нормы расходов в год	Стоимость за единицу (руб.)	Затраты на содержание в год (руб.)
1. Покупка теленка	30 кг	10,23	307
2. Молоко	180 л	3	540
3. Грубые корма	10,3 ц	95	979
4. Концентраты	3,16 ц	300	948
5. Зеленые корма	25,1 ц	4	100
6. Сочные корма	1,5 ц	100	150
7. Соль	30 кг	2,5	75
Итого			3099

Прочие расходы (включая транспортные) — 10% от всех расходов: 3099 руб. \times 0,1 = 310 руб.

Всего расходов: 3409 руб.

Доход:

реализация мяса

сдаточный вес 249 кг

(249 кг \times 0,58 = 144 кг) 144 кг 24,8 руб. 3571 руб.

Всего доход: 3571 руб.

Чистый доход от теленка за год: 3571 руб. – 3409 руб. = 162 руб.

в) Доход от овцы, козы (с двумя ягнятами)

Расход:

	Нормы расходов в год	Стоимость за единицу (руб.)	Затраты на содержание в год (руб.)
1. Грубые корма	7 ц	95	665
2. Зеленые корма	19 ц	4	76
3. Сочные корма	2 ц	150	300
4. Концентрированные корма	1 ц	300	300
5. Соль	5 кг	2,5	13
Итого			1354

Прочие расходы — 5% от всех расходов: 11354 руб. x 0,05 = 68 руб.

Всего: 1422 руб.

Доход:

1) реализация шерсти 2,5 кг 60 руб. 150 руб.

2) реализация баранины
сдаточный вес: 35 кг + 35 кг

убойный вес: 70 кг x 0,5 = 35 кг 35 кг 40 руб. 1400 руб.

Всего доходов: 1400 руб. + 150 руб. = 1550 руб.

Чистый доход от овцы, козы за год: 1550 руб. – 1422 руб. = 128 руб.

г) Доход от лошади

Расход:

	Нормы расходов в год	Стоимость за единицу (руб.)	Затраты на содержание в год (руб.)
1. Грубые корма	30 ц	95	2850
2. Концентрированные корма	85 ц	300	2550
3. Соль	18 кг	2,5	45
4. Упряжка (сбруя + повозка), срок эксплуатации 4 года, амортизация составит в год		3000	750
Всего расходов			6195

Доходы от выполняемых работ:

1 конь/день 50 руб.

в год: 160 дней 50 руб. 8000 руб.

Чистый доход от лошади в год: 8000 руб. – 6195 = 1805 руб.

2.2. Свиноводство

Доход от свиньи (откорм до 156 кг)

Расход:

	Нормы расходов в год	Стоимость за единицу (руб.)	Затраты на содержание в год (руб.)
1. Покупка поросенка	10 кг	35	350
2. Сочные корма	9,8 кг	100	980
3. Концентрированные корма	4,8 ц	300	1440
4. Прочие отходы	2,1 ц	20	42
5. Молоко	90 л	3	270
Итого			3082
Прочие расходы			308
Всего расходов			3390

Доход:

реализация мяса

сдаточный вес 156 кг

убойный вес: $156 \text{ кг} \times 0,65 = 101,4 \text{ кг}$ Доход от реализации мяса: $101,4 \text{ кг} \times 30 \text{ руб.} = 3042 \text{ руб.}$

Всего доходов: 3042 руб.

Чистый доход от свиньи за год: $3042 \text{ руб.} - 3390 \text{ руб.} = -348 \text{ руб.}$

2.3. Кролиководство

а) Доход от 10 кроликов

Расход:

	Нормы расходов в год (ц)	Стоимость за единицу (руб.)	Затраты на содержание в год (руб.)
1. Покупка клетки 10 шт. x 50 руб. = 500 руб. (срок службы 3 года), амортизация составляет			167
2. Грубые корма	2,4	95	228
3. Сочные корма	6	100	600
4. Концентрированные корма	2,5	300	750
5. Зеленые корма	7	4	28
Итого			1773

Прочие расходы — 5% от всех расходов: $1777 \text{ руб.} \times 0,05 = 89 \text{ руб.}$

Всего расходов: 1862 руб.

Доход:

1) реализация мяса (10 шт. x 2,6 к.) $26 \text{ кг} \times 50 \text{ руб.} = 1300 \text{ руб.}$ 2) реализация шкурки $10 \text{ шт.} \times 35 \text{ руб.} = 350 \text{ руб.}$

Всего доходов: 1650 руб.

Чистый доход от 10 кроликов за год: $1650 \text{ руб.} - 1862 \text{ руб.} = -212 \text{ руб.}$

2.4. Птицеводство

а) Доход от 10 кур несушек

Расход:

	Нормы расходов в год (кг)	Стоимость за единицу (руб.)	Затраты на содержание в год (руб.)
Концентрированные корма	365	3	1095
Итого			1095
Прочие расходы	—	—	—

10% от всех расходов: $1095 \text{ руб.} \times 0,1 = 110 \text{ руб.}$

Всего расходов: 1205 руб.

Доход:

1) реализация яиц: $10 \text{ кур} \times 100 \text{ яиц} = 1000 \text{ яиц}$ $1000 \text{ шт.} \times 1 \text{ руб.} = 1000 \text{ руб.}$

2) реализация цыплят: 20 шт. x 12 руб. = 240 руб.
 Всего доходов: 1000 руб. + 240 руб. = 1240 руб.
 Чистый доход от 10 кур несушек за год: 1240 руб. – 1205 руб. = 35 руб.

2.5. Пчеловодство

а) Доход от одной пчелосемьи

Расход:

	Нормы расходов в год	Стоимость за единицу (руб.)	Затраты на содержание в год (руб.)
1. Покупка улья (срок службы 10 лет), амортизация в год	1 шт.	1000	100
2. Покупка медогонки (срок службы 20 лет), амортизация в год	1 шт.	1000	50
Покупка инвентаря (дымарь, костюм, скребок, ножик и др.), срок службы 20 лет, амортизация в год			400
4. Покупка вошины		70	70
5. Медикаменты		50	50
6. Сахар	10 кг	7,5	75
Итого			365

Транспортные расходы — 10% от всех расходов: 365 руб. x 0,1 = 37 руб.

Всего расходов: 402 руб.

Доход:

1) от реализации меда (выход меда): 20 кг x 50 руб. = 1000 руб.

2) реализация воска: 1 кг x 15 руб. = 15 руб.

Всего доходов: 1015 руб.

Чистый доход от одной пчелосемьи за год: 1015 руб. – 402 руб. = 613 руб.

Пример расчета доходов от личного подсобного хозяйства

Семья из пяти человек имеет одну корову, одного теленка, двух свиней, восемь кур-несушек и 20 соток земли.

Доход от личного подсобного хозяйства на семью за год:

1096 руб. (корова) + 162 руб. (теленка) + (-348) руб. x 2 (свиньи) + 35 руб. x 8/10 (8 кур несушек) + 62 x 20 (соток) = 1830 руб.

Доход от личного подсобного хозяйства на всю семью за месяц = 153 руб.

Доход от личного подсобного хозяйства на одного члена семьи за месяц = 31 руб.

Временная методика расчета доходов от личного подсобного хозяйства в Смоленской области

1. Общие положения

1.1. Настоящая временная методика определяет порядок расчета доходов от личного подсобного хозяйства, учитываемых в доходе семьи при исчислении величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка.

1.2. Личное подсобное хозяйство — индивидуально-семейная форма сельскохозяйственного производства. К личным подсобным хозяйствам относятся приусадебные

участки, служебные земельные наделы, земельные участки, предоставленные для выращивания продукции растениеводства, разведения скота, птицы, кроликов, пчел.

1.3. Доход от личных подсобных хозяйств определяется ежегодно за истекший календарный год, предшествующий году обращения за ежемесячным пособием на ребенка.

1.4. Нормативы доходов в год от личного подсобного хозяйства представляют собой чистый выход продукции от личного подсобного хозяйства и рассчитываются раздельно по:

- продуктам растениеводства в рублях на 0,01 га;
- продуктам скотоводства в рублях на 1 голову;
- продуктам свиноводства в рублях на 1 голову;
- продуктам птицеводства в рублях на 10 птиц;
- продуктам кролиководства в рублях на 10 кроликов;
- продуктам пчеловодства в рублях на одну пчелосемью.

1.5. Нормативы доходов от личного подсобного хозяйства рассчитываются в денежном выражении в ценах расчетного периода (года, предшествующего году обращения за пособием), утверждаются главой администрации Смоленской области и действуют в течение всего следующего за расчетным года.

1.6. Нормативы доходов от личного подсобного хозяйства ежегодно корректируются исходя из данных Смоленского областного комитета государственной статистики, полученных по результатам обследования бюджетов семей, изменения величины стоимости дополнительных доходов за счет натуральных поступлений, используемых для личного потребления, и денежных доходов от реализации продукции личных подсобных хозяйств.

1.7. При определении доходов от личного подсобного хозяйства в составе семьи учитываются супруги, их дети, родители и другие родственники, проживающие вместе и ведущие совместное хозяйство.

1.8. Среднемесячный доход члена семьи от ведения личного подсобного хозяйства исчисляется путем деления общей суммы дохода в год от ведения личного подсобного хозяйства на 12 (месяцев), а затем делением полученного результата на число членов семьи.

1.9. Доходы от личного подсобного хозяйства, которое совместно ведут две и более семьи, учитываются раздельно по каждой семье пропорционально числу членов семьи.

1.10. Сведения о наличии личного подсобного хозяйства, его местоположении, размере участка, о наличии скота, свиней, кроликов, птицы, пчелосемей подтверждаются заявителем справкой от органов местного самоуправления муниципальных образований по состоянию за предшествующий году обращения за ежемесячным пособием на ребенка календарный год.

1.11. Доходы от личных подсобных хозяйств не учитываются в составе среднедушевого дохода при получении ежемесячного пособия на ребенка, если:

- одному из членов семьи установлена 1-я или 2-я группа инвалидности или категория "ребенок-инвалид";
- размер земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства не превышает 0,03 га;
- расстояние от постоянного местожительства до земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства превышает 50 км;
- земельный участок находится в пользовании менее года.

2. Определение доходов от личных подсобных хозяйств

2.1. При исчислении доходов от личных подсобных хозяйств учитываются:

- доходы от продукции растениеводства;
- доходы от продукции скотоводства;
- доходы от продукции свиноводства;
- доходы от продукции птицеводства;
- доходы от продукции кролиководства;
- доходы от продукции пчеловодства;
- иные виды доходов от личного подсобного хозяйства.

2.2. Чистый доход от личного подсобного хозяйства исчисляется как разница между стоимостью произведенной за год валовой сельскохозяйственной продукции (номинальные, первоначально полученные доходы) и расходами (обработка земли, содержание скота, свиней, птицы, кроликов, пчел и т.д.), связанными с ведением этого личного подсобного хозяйства.

Чистый доход от личного подсобного хозяйства выражается в виде непосредственно потребленной продукции и денежных доходов от реализации продукции своего хозяйства.

2.3. Общий доход в год от земельного участка исчисляется как произведение норматива дохода с 0,01 га (одной сотки) на количество соток земельного участка:

$$D_z = D_n \times n, \text{ где}$$

D_z — доход от общего размера земельного участка;

D_n — норматив дохода с 0,01 га (одной сотки) в рублях;

n — количество соток земельного участка.

2.4. Доход в год от производства продуктов скотоводства, свиноводства, кролиководства, птицеводства, пчеловодства в личных подсобных хозяйствах исчисляется как произведение соответствующего норматива дохода от личного подсобного хозяйства в год на поголовье скота, свиней, кроликов, птицы, пчелосемей.

2.5. Общий доход семьи в год от личного подсобного хозяйства представляет собой сумму доходов за год от производства продукции растениеводства, скотоводства, свиноводства, кролиководства, птицеводства, пчеловодства в личных подсобных хозяйствах.

2.6. Общий доход семьи в месяц от личного подсобного хозяйства представляет собой общий доход семьи в год от личного подсобного хозяйства, деленный на 12 (месяцев).

2.7. Доход на одного члена семьи в месяц от личного подсобного хозяйства равен общему доходу семьи в месяц от личного подсобного хозяйства, деленному на количество членов семьи.

Порядок применения нормативов чистого дохода от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции для оценки уровня жизни населения на территории Челябинской области

1. Настоящий документ определяет порядок применения нормативов чистого дохода от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции при расчете среднудушевого совокупного дохода семьи для назначения ежемесячного пособия на ребенка, предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг и иных видов государственной социальной помощи.

2. При исчислении чистого дохода от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции учитываются:

1) доходы от продукции растениеводства (доходы от зерна, картофеля, овощей, плодов и ягод, выращиваемых в личном подсобном хозяйстве);

2) доходы от продукции животноводства (доходы от надоев молока коровы, доходы от полученного мяса от теленка собственного, теленка купленного, свиньи собственной, свиньи купленной, доходы от полученного мяса и шерсти от овцы собственной, овцы купленной);

3) доходы от птицеводства (доходы от полученных яиц, мяса от птицы любых видов);

4) доходы от пчеловодства (доходы от полученного меда и воска).

3. Расчет чистого дохода от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции производится заявителем самостоятельно по осуществляемым видам деятельности с применением нормативов чистого дохода от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции, утвержденных постановлением губернатора Челябинской области.

Правильность расчета проверяется специалистами управлений социальной защиты населения городских округов и муниципальных районов Челябинской области (*далее именуется управления социальной защиты населения*), осуществляющими прием документов для назначения ежемесячного пособия на ребенка, предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг и иных видов государственной социальной помощи, предусмотренных действующим законодательством.

Порядок оформления производимых расчетов чистого дохода от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции и подтверждения сведений о размерах личного подсобного хозяйства устанавливается Министерством социальных отношений Челябинской области в соответствии с действующим законодательством.

Управления социальной защиты населения имеют право осуществлять дополнительную проверку (комиссионное обследование) сведений о личном подсобном хозяйстве обратившихся граждан.

4. Ежемесячный чистый доход от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции (*Д*) (доход в месяц, получаемый отдельными гражданами и (или) членами их семей, производящими личным трудом на земельных участках сельскохозяйственную продукцию) определяется путем суммирования доходов, полученных по каждому виду продукции растениеводства, животноводства, птицеводства, пчеловодства, указанному в пункте 2 настоящего Порядка:

$$D = \text{SUM } D \text{ вид.}$$

Ежемесячный чистый доход от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции по каждому виду продукции (*Д вид*) определяется путем умножения количества единиц хозяйственной деятельности на соответствующий норматив чистого дохода от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции:

$$D \text{ вид} = P \times N, \text{ где}$$

N — норматив чистого дохода от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции, утвержденный постановлением губернатора Челябинской области;

P — размер личного подсобного хозяйства (численность скота, птицы, размер посевных площадей и другое).

Ежемесячный среднедушевой доход от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции по каждому виду продукции (D *средн.*) определяется путем деления ежемесячного совокупного дохода (D) на количество членов семьи (K *чл.*):

$$D \text{ средн.} = D/K \text{ чл.}$$

При расчете среднедушевого дохода от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции в состав семьи включаются лица, связанные родством и (или) свойством — совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство супруги, их дети и родители, усыновители и усыновленные, братья и сестры, пасынки и падчерицы.

В состав семьи не включаются:

военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в качестве сержантов, старшин, солдат или матросов, а также военнослужащие, обучающиеся в военных образовательных учреждениях профессионального образования и не заключившие контракта о прохождении военной службы;

лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, лица, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, а также лица, находящиеся на принудительном лечении по решению суда;

лица, находящиеся на полном государственном обеспечении.

Денежные и натуральные доходы от личного подсобного хозяйства, которое совместно ведут две и более семьи, учитываются по каждой семье пропорционально числу членов семьи, работающих в этом хозяйстве:

$$D \text{ средн.} = D/K \times K \text{ чл. 1, где}$$

K — количество членов двух и более семей, работающих в одном личном подсобном хозяйстве;

K *чл. 1* — количество членов одной семьи.

5. Чистый доход от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции не учитывается в совокупном доходе семьи, если одному из членов семьи установлена I или II группа инвалидности либо категория "ребенок-инвалид".

6. Чистый доход от реализации полученных в личном подсобном хозяйстве плодов и продукции может не учитываться в совокупном доходе семьи в случае представления заявителем документов, подтверждающих превышение расходов, связанных с ведением личного подсобного хозяйства, над доходами, полученными от личного подсобного хозяйства.

7. Заявитель несет ответственность за достоверность предоставляемых в органы социальной защиты сведений о личном подсобном хозяйстве.

В случае возникновения изменений в личном подсобном хозяйстве заявитель обязан сообщить об этом в письменной форме в органы социальной защиты в установленном законодательством порядке.

Приложение 2 к главе 3

Акт обследования материально-бытовых условий семьи, нуждающейся в социальной поддержке

Фамилия: _____
 Имя: _____
 Отчество: _____
 Дата рождения: _____
 Паспорт: _____
 Телефон: _____
 Домашний адрес: _____
 Состав семьи: _____
 Место работы трудоспособных членов семьи (группа инвалидности, наличие хронических заболеваний, размер пенсии, заработная плата, пособия): _____
 Условия проживания: _____
 Среднедушевой доход: _____
 Просьба заявителя: _____
 Какая помощь была оказана в текущем году: _____
 Результаты обследования: _____
 Прочие: _____
 Должность и подпись лица, производившего обследование: _____
 Подпись обследуемого _____
 Дата составления акта " _____ "

Приложение к главе 4

Оценка права клиента на получение социальной помощи

Город: _____
 Управление социальной защиты

Имя клиента	Номер личного дела	Программа	Дата подачи заявления
Состав семьи			
Имя			
Степень родства			
Возраст			
Дата рождения			
Семейное положение			
Образование			
Материальное положение			
Доход			
Источники дохода			
Подтверждение			
Инвалидность			
Подтверждение			
Расходы			
Подтверждение			
Расчет дохода			
Установленный прожиточный минимум			
Исчисляемый доход			
Дефицит доходов			
Сумма пособия			

Период выплаты пособия: с _____ по _____ Подпись инспектора: _____
 Подпись социального работника: _____ Дата: _____
 Дата: _____

Приложения к главе 6

Приложение 1

Шаблон социального контракта

ДОГОВОР на участие в программе "Самообеспечение"

"__" _____ 20__ г.

Управление социальной защиты населения Администрации ... района Пермской области в лице начальника отдела ..., действующего(ей) на основании Положения об отделе социальной защиты населения, именуемый далее "Управление", с одной стороны, и участник программы "Самообеспечение" _____, действующий(ая) от имени семьи _____, именуемый(ая) далее "Участник", с другой стороны, заключили настоящий договор о нижеследующем:

1. Предмет договора

1.1. На основании Положения о программе "Самообеспечение", утвержденного Указом губернатора Пермской области от ..., и решения Комиссии по оказанию социальной помощи ... района о приеме семьи Участника в программу "Самообеспечение" (протокол заседания от ...) Управление и Участник осуществляют сотрудничество по реализации индивидуального плана по выходу семьи Участника на самообеспечение (Приложение 1 к настоящему договору).

2. Срок действия договора

2.1. Настоящий договор действует с _____ 20__ г. по _____ 20__ г.

3. Обязанности и права сторон

3.1. Управление обязано:

3.1.1. Предоставить семье Участника целевое денежное пособие для реализации индивидуального плана по выходу семьи Участника на самообеспечение в размере и порядке, указанном в п. 4 настоящего договора.

3.1.2. Оказывать возможное содействие семье Участника в получении необходимой информации и консультаций по реализации индивидуального плана по выходу семьи Участника на самообеспечение от подразделений Администрации ... района по сельскому хозяйству и развитию предпринимательства.

3.1.3. В случае обращения Участника в Управление за разрешением о внесении изменений в индивидуальный план по выходу семьи Участника на самообеспечение принять решение по данному обращению не позднее 10 дней с даты получения обращения и известить о нем Участника не позднее 3 дней с даты принятия решения.

3.2. Управление имеет право:

3.2.1. Проверять достоверность сведений представленных Участником в заявлении-плане на участие в программе "Самообеспечение", в том числе через сельскую администрацию населенного пункта, где проживает семья Участника.

3.2.2. Проверять исполнение семьей Участника индивидуального плана по выходу

семьи Участника на самообеспечение, в том числе через сельскую администрацию населенного пункта, где проживает семья Участника.

3.2.3. Применять санкции к Участнику в случае нарушения им условий настоящего договора и индивидуального плана по выходу семьи Участника на самообеспечение в соответствии с п. 5 настоящего договора.

3.3. Участник обязан:

3.3.1. Выполнять индивидуальный план по выходу семьи Участника на самообеспечение (Приложение 1 к настоящему договору).

3.3.2. Представлять в Управление через сельскую администрацию населенного пункта, где проживает семья Участника, отчет о выполнении индивидуального плана по выходу семьи Участника на самообеспечение (Приложение 2 к настоящему договору) согласно следующему графику:

3.3.2.1. Первый отчет — до ... 20__ г.

3.3.2.2. Второй отчет — до ... 20__ г.

3.3.2.3. ...

3.3.2.4. Итоговый отчет — до ... 20__ г.

3.3.3. Извещать Управление через сельскую администрацию населенного пункта, где проживает семья Участника, об изменении состава семьи, ее доходах и принадлежащем ей имуществе в течение одной недели с даты наступления указанных изменений.

3.3.4. В случае необходимости внесения изменений в индивидуальный план по выходу семьи Участника на самообеспечение обращаться за разрешением на внесение этих изменений в Управление через сельскую администрацию населенного пункта, где проживает семья Участника.

3.3.5. В случае утраты, порчи или гибели имущества, приобретенного на средства целевого денежного пособия, а также в случае возникновения иных препятствий для реализации индивидуального плана по выходу семьи на самообеспечение информировать об этом Управление через сельскую администрацию населенного пункта, где проживает семья Участника, в течение 3 дней.

3.3.6. Содействовать специалистам Управления и сельской администрации населенного пункта, где проживает семья Участника, в осуществлении наблюдения за семьей Участника в течение срока действия настоящего договора, а также в течение последующих 12 месяцев, включая обследование материально-бытового положения семьи, анкетирования и опросы, проводимые Управлением или уполномоченным им лицом в целях оценки эффективности программы "Самообеспечение".

3.4. Участник имеет право:

3.4.1. Получать необходимую информацию и консультации по реализации индивидуального плана по выходу семьи Участника на самообеспечение от подразделений Администрации ... района по сельскому хозяйству и развитию предпринимательства.

3.4.2. По истечении срока действия настоящего договора при условии выполнения индивидуального плана по выходу семьи Участника на самообеспечение обратиться в Управление за получением ходатайств для участия в программах льготного кредитования сельского населения, осуществляемых Администрацией ... района, Администрацией Пермской области или другими организациями.

3.4.3. В случае несогласия с решениями Управления или действиями сельской администрации населенного пункта, где проживает семья Участника, обратиться в районную комиссию по оказанию социальной помощи. Решение комиссии доводится до

участника программы и сельской администрации в течение 7 дней после принятия решения.

3.4.4. Отказаться от исполнения настоящего Договора в случае нарушения Управлением своих обязанностей, письменно известив об этом Отдел.

4. Размер и порядок предоставления семье Участника целевого денежного пособия

4.1. Размер целевого денежного пособия для реализации индивидуального плана по выходу семьи Участника на самообеспечение составляет ... (...) рублей.

4.2. Выплата целевого денежного пособия осуществляется по следующему графику:

4.2.1. ... (...) рублей — до ... 20__ г.

4.2.2. ... (...) рублей — до ... 20__ г.

5. Возможные санкции по отношению к семье Участника

5.1. К участникам программы могут быть применены следующие санкции:

Нарушение	Санкция
5.1.1. Предоставление недостоверных сведений, что повлекло неправомерное принятие семьи в программу	Исключение из программы по приказу начальника Управления, который доводится до участника через сельскую администрацию не позднее чем через 7 дней с момента исключения, возврат семьей Участника выплаченного целевого денежного пособия в течение месяца с момента исключения. В случае невозвращения выплаченного целевого денежного пособия возврат пособия осуществляется через суд, семья Участника лишается права получения всех видов социальной помощи из областного бюджета сроком до 2 лет с момента исключения кроме помощи в экстремальной ситуации и целевых видов помощи несовершеннолетним детям
5.1.2. Срыв выполнения индивидуального семейного плана по выходу семьи на самообеспечение по причине нецелевого использования денежного пособия	
5.1.3. Изменение содержания и порядка индивидуального семейного плана выхода семьи на самообеспечение без получения на это разрешения от районного органа социальной защиты населения	Лишение видов муниципальной помощи на определенный срок по усмотрению районной комиссии по оказанию социальной помощи
5.1.4. Задержка сроков отчетности более 10 дней	

5.2. Санкции не применяются, если несоблюдение или невыполнение участником индивидуального семейного плана по выходу семьи Участника на самообеспечение, а также других условий договора произошло по независящим от участника обстоятельствам (смерть или тяжелое заболевание членов семьи Участника, задействованных в реализации плана, стихийное бедствие и т.д.), а также в случае нарушения Управлением своих обязательств по настоящему договору.

6. Ответственность сторон

6.1. За неисполнение или ненадлежащее исполнение условий договора стороны

несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

6.2. При реализации индивидуального плана по выходу семьи Участника на самообеспечение Участник самостоятельно несет полную ответственность за соблюдение требований действующего законодательства.

7. Порядок разрешения споров

7.1. Все споры и разногласия по предмету договора разрешаются сторонами путем переговоров. В случае, если стороны не придут к соглашению, спорный вопрос решается районной комиссией по оказанию социальной помощи или в суде.

8. Заключительные положения

8.1. Любые изменения и дополнения к настоящему договору действительны лишь при условии, что они совершены в письменной форме и подписаны уполномоченными лицами.

8.2. Настоящий договор составлен в двух экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу.

9. Реквизиты сторон и подписи

Управление:

Адрес: ...

Телефон: ...

_____ (подпись)

Ф.И.О.: ...

Участник:

Ф.И.О.: ...

Паспорт серии ... № ...

Выдан ... ОВД ...

Место жительства: ...

_____ (подпись)

Ф.И.О.: ...

Приложение 2

Унификация правил предоставления различных видов социальной помощи, назначаемой на основе оценки уровня доходов

Города Магадан и Арзамас

Исходная ситуация

Отсутствие единых рекомендаций и типовых форм, которые могли бы распространяться среди всех муниципальных служб, предоставляющих адресную социальную помощь, значительное разнообразие применяемых документов типично для работы органов социальной защиты многих российских городов. Магадан и Арзамас не стали исключением.

До введения стандарта в обоих городах существовал разный перечень представляемых заявителями при получении разных видов социальной помощи документов и сведений. Свои формы заявлений и пакеты документов существовали на детские пособия, жилищные субсидии, адресную социальную поддержку. Узкая специализация видов помощи, с одной стороны, увеличивала функциональную нагрузку на специалистов, заставляя их при приеме и назначении каждого вида помощи осуществлять отдельные функции: расчета среднедушевых доходов семьи, проверки представленного перечня документов, проверки правильности заполнения заявления, интервьюирования заявителя и т.п. С другой стороны, граждане, заявлявшиеся, например, на все три вида помощи, должны были собрать три разных пакета документов и трижды пройти процедуру отбора. Это существенно снижало качество работы органов социальной защиты и вызывало нарекания со стороны населения.

После того как оба города (Арзамас и Магадан) приняли решение о внедрении инновационной технологии предоставления социальной помощи по принципу "одно окно", унификация процедур и порядка назначения социальной помощи стала насущной необходимостью. С этой целью были предприняты следующие действия:

- создание единой формы заявления на получение помощи;
- введение практики приема единого пакета документов для получения нескольких видов помощи;
- введение формы комплексного личного дела семьи;
- утверждение единого периода перерегистрации местных выплат и компенсаций.

Разработка "Концепции адресной социальной поддержки населения на территории муниципального образования "Город Магадан". Выделение получателей помощи, условий, при которых она предоставляется, периодичность ее предоставления

В 2002 году администрацией Магадана при методической поддержке экспертов Института экономики города была разработана "Концепция адресной социальной поддержки населения на территории муниципального образования "Город Магадан" (далее — Концепция). Концепция заложила основные подходы к предоставлению социальной помощи населению, финансируемой из средств местного бюджета. Одновременно с принятием Концепции на территории Магаданской области был принят закон "О государственной социальной помощи на территории Магаданской области". Оба документа провозглашали адресные подходы к предоставлению социальной помощи и то, что основными получателями ее могли быть малоимущие семьи или оди-

ноко проживающие граждане. Вместе с тем данные документы предусматривали разные подходы к учету трудовых и социальных доходов семьи для расчета среднедушевого значения.

Так, городская дума Магадана приняла решение о том, что при назначении адресной социальной поддержки в перечень доходов граждан необходимо включать денежное выражение льгот, предоставляемых семье за счет бюджетов всех уровней. Сделано это было с целью достижения большей социальной справедливости при перераспределении общественных фондов потребления местного сообщества, идущих на социальную помощь. Однако в Порядке предоставления государственной социальной помощи, принятом постановлением губернатора Магаданской области, этой позиции не было. Постановление губернатора области предусматривало оценку только денежных и социальных доходов граждан, без учета льгот. В целях сближения процедур назначения данных видов помощи (государственной и местной адресной) за основу был взят региональный порядок, и позиция по учету денежного выражения льгот из местного документа ушла.

Модификация порядка предоставления адресной социальной поддержки населению г. Магадана: определение получателей помощи, виды адресной социальной поддержки, установление уровня доходов граждан для предоставления адресной социальной поддержки, установление процедур предоставления поддержки, в том числе единой формы заявления

Важнейшим шагом на этапе разработки порядка предоставления адресной социальной помощи стала подготовка единой формы заявления клиента программы. Фактически сегодня единая форма заявления используется для предоставления детских пособий, жилищных субсидий, государственной социальной помощи и всех видов адресной социальной поддержки, предоставляемой из средств местного бюджета г. Магадана. Унифицированы форма и перечень документов, предоставляемых гражданами для подтверждения доходов семьи. Пакет документов, подтверждающих доходы семьи, предоставляется единожды для всех видов адресной поддержки и государственной социальной помощи. Этот пакет документов может быть также использован для расчета среднедушевых доходов семьи при назначении детских пособий и жилищных субсидий. Подобная унификация процедур стала возможной в силу того, что в Магадане применена технология единого комплексного дела.

Немаловажным моментом унификации процедур являлось определение получателей помощи. Так, для жилищных субсидий, государственной социальной помощи и всех видов адресной социальной поддержки населения, финансируемой из местного бюджета, таким получателем стало домохозяйство в целом, от имени которого может выступать любой член семьи.

В целях унификации порядка предоставления пособий частично были сближены расчетный и выплатный периоды. Для государственной социальной помощи и местной адресной поддержки они составили 3 месяца, затем информация обо всех малоимущих семьях должна обновляться. Для жилищных субсидий — это по-прежнему 6 месяцев, пока другое не определено нормативными актами областной администрации.

Для всех видов местной адресной поддержки и государственной социальной помощи был введен единый порядок рассмотрения спорных вопросов на заседании городской комиссии по адресной помощи, а также единый порядок проверки заявленных доходов и уведомления граждан о предоставлении помощи (или об отказе в ее предоставлении).

Согласование проекта Порядка предоставления адресной социальной поддержки населению г. Магадана с законом Магаданской области "О государственной социальной помощи в Магаданской области"

В результате экспертного анализа разработанного Порядка предоставления адресной социальной помощи г. Магадана и его соответствия областному закону "О государственной социальной помощи в Магаданской области" постановлением мэра города был утвержден Порядок предоставления адресной социальной поддержки населению г. Магадана.

Гармонизация отдельных моментов проекта постановления губернатора Магаданской области "Об организации работы по реализации закона Магаданской области "О государственной социальной помощи в Магаданской области" с Порядком предоставления адресной социальной поддержки населению г. Магадана

В целях унификации процедур предоставления социальной помощи областная администрация сочла необходимым принять во внимание уже разработанный и принятый на уровне администрации города порядок предоставления адресной помощи в части определения расчетного и выплатного периодов (за основу был взят срок 3 месяца вместо планируемых 6 месяцев) и единой формы заявления.

Организация работы Центра социальных выплат с комплексным личным делом получателя социальной помощи

Согласно принятым нормативным правовым актам в Магадане открылся Центр социальных выплат, в основе модели которого лежит принцип "одно окно". Все виды социальных выплат в центре предоставляются на основании единой формы заявления.

Важнейшим шагом по организации работы Центра социальных выплат являлось обучение его специалистов использованию единой формы заявления. Эксперты Института экономики города провели индивидуальные консультации с руководящим составом центра по всем вопросам ведения комплексного дела и заполнения единой формы заявления. Руководители подразделений центра в свою очередь обучали специалистов центра, непосредственно занятых на приеме населения.

Административное и организационное обеспечение внедрения и функционирования стандарта

Разработка проектов нормативных актов органов местного самоуправления проводилась в ходе совместных обсуждений специалистов Управления социальной защиты населения г. Магадана и экспертов Института экономики города. На этапе согласования проектов нормативных актов Магаданской области принимали участие администрация г. Магадана, Управление социальной защиты населения Магаданской области и эксперты Института.

Факторы успешного внедрения стандарта

Опыт унификации процедур и правил предоставления социальной помощи в Магадане и Арзамасе говорит о важной роли "человеческого фактора". Так, условиями успешного внедрения стандарта в данных городах стали:

- понимание со стороны органов, принимающих политическое решение, необходимости унификации правил и процедур, целевой направленности и взаимосвязи всех видов социальной помощи, даже если она предоставляется из разных источников;

- готовность руководителей администрации города и области найти взаимовыгодные компромиссы при разработке порядков и процедур предоставления социальной помощи, финансируемой из бюджетов разных уровней;
- учет административных расходов для предоставления социальной помощи и стремление к их снижению на всех уровнях управления.

Также к числу общих условий реализации данного стандарта следует отнести последовательность и решительность местных властей внедрить на своей территории современные и эффективные технологии управления системой социальной защиты. В частности, те, кто начинает создавать объединенные базы данных получателей помощи по различным программам и ведомствам, централизуют функции назначения и выплат пособий, переходят к системе "одного окна".

Проблемы внедрения стандарта и пути их решения

Основной трудностью начального этапа внедрения стандарта является правильное выделение позиций (процедур и правил), требующих унификации. Например, некоторые органы социальной защиты разрабатывают идею сближения всех процедур предоставления социальной помощи. Это достижимо только при условии отмены целевых видов помощи и замены их единым социальным пособием по нуждаемости, что невозможно в существующей концепции предоставления детских пособий, жилищных субсидий и государственной социальной помощи.

Вторая проблема состоит в том, что даже при максимальном сближении процедур расчета среднедушевых доходов семьи многие муниципальные образования вводят дополнительные ограничения по оценке нуждаемости семьи, вызванные отсутствием достаточных средств в местных бюджетах. Местные власти вынуждены вводить так называемые "административные границы бедности", являющиеся долей (30–75%) от утвержденного в регионе прожиточного минимума. Это уже само по себе не согласуется с государственной социальной помощью, которая должна предоставляться из расчета 100% прожиточного минимума.

В Магадане и Арзамасе позиции, которые требовали унификации, определились сразу, чему способствовало применение технологии "одно окно". Вместе с тем процесс сближения организационных процедур предоставления социальной помощи осложнился тем, что унификации подлежали процедуры, регламентируемые нормативными актами разного уровня — областными и муниципальными, что требовало дополнительных усилий по их согласованию. Поэтому в Арзамасе при подготовке муниципальных нормативных актов, регламентирующих местные виды адресной социальной помощи, сразу ориентировались на областные документы. В Магадане областные и местные нормативные документы принимались практически в одно время, что было удобно для сближения процедур.

Что касается решения второй проблемы, то в Арзамасе удалось сохранить установленную на уровне субъекта Федерации величину прожиточного минимума и для местных социальных программ, что значительно упростило работу органов социальной защиты на местах при обработке пакетов документов на разные виды помощи.

В связи с отсутствием достаточных средств в местном бюджете Магадан все же ввел административную границу бедности для местных адресных программ. Однако администрация города хорошо осознает необходимость сближения административных процедур, поэтому намерена постепенно сокращать имеющийся разрыв.

Полученные результаты

Об эффективности мероприятий по унификации и их пользе для органов социальной защиты говорит опыт г. Арзамаса. Оценка перехода к практике предоставления помощи по принципу "одно окно" с одновременной унификацией правил предоставления показала следующее.

1. Использование разработанной в ходе проекта единой формы заявления позволило на 40% сократить поток поступающих заявлений на получение социальной помощи. Теперь на каждые 100 поступивших заявлений гражданам назначается 168 выплат. Ранее практика использования отдельных форм заявлений на каждый вид выплаты позволяла сотрудникам производить назначение 100 выплат на 100 поданных заявлений.

2. Экономия времени сотрудников отдела социальных выплат на обработку заявлений граждан по системе "одно окно" составила 31% по сравнению с временем, затраченным ими на данный вид работы при старой системе.

3. Клиенты программы отметили значительную экономию во времени, которое они тратят на сбор подтверждающих документов и оформление права на получение помощи. Исследование, основанное на интервью с клиентами системы социальной защиты населения, показало, что количество затраченного времени граждан на сбор подтверждающих документов (оформление справок и выписок) сократилось с четырех до двух с половиной часов.

Опыт других стран также демонстрирует перспективность внедрения данного стандарта. К примеру, в США процесс гармонизации (унификации) процедур предоставления адресных социальных программ начался во второй половине 1990-х годов и затронул около 80 программ (в их числе программы помощи семьям с детьми, продовольственных талонов, школьных обедов и завтраков, программы содействия трудоустройству малоимущих, предоставления субсидий на оплату детских садов и др.). По прошествии нескольких лет стало очевидно, что преимущества унификации были оценены как семьями, получающим социальную помощь, так и администраторами программ. В частности, меры по унификации устранили дублирование административных функций, что позволило социальным работникам больше времени отводить на взаимодействие с клиентами. Значительно сократились случаи повторных обращений за пособиями, что было вызвано необходимостью переделывать пакет документов. Также в несколько раз сократилось время, которое проводили в очередях семьи (прежде всего неимущие), не имеющие банковских счетов, повысился уровень координации между ведомствами социального блока. Более подробную информацию можно получить в отчетных материалах, представляемых General Accounting Office USA в палату представителей конгресса¹.

Принятые нормативные правовые документы

Закон Магаданской области "О государственной социальной помощи в Магаданской области" от 12.03.2003 г.

Постановление губернатора Магаданской области "Об организации работы по реализации Закона Магаданской области от 12.03.2003 г. № 320-ОЗ".

Решение Магаданской городской думы от 02.12.2002 г. № 44-Д "О Концепции адресной социальной поддержки населения на территории муниципального образования г. Магадан".

Постановление мэра г. Магадана "Об утверждении положения "О порядке предоставления адресной социальной поддержки населению г. Магадана" от 19.03.2003 г. № 539.

1 См.: <http://www.gao.gov>.

Оценка процесса предоставления адресной социальной помощи (по данным включенного наблюдения)

Наблюдение проводилось экспертами в ТОСЗН и КЦСОН, включая наблюдение за приемом, на основании заранее разработанного листа включенного наблюдения, содержащего 29 вопросов и специальные инструкции. Ответы на большую часть вопросов дают объективную информацию (например, наличие или отсутствие пандусов для инвалидов колясок); некоторые вопросы предполагают дополнительную субъективную оценку наблюдателя (например, оценка отношения сотрудников учреждения к посетителям).

Доступность учреждения

Под доступностью в нашем исследовании понимаются реальная возможность населения получить социальную помощь в физическом смысле. Ответы наблюдателя на вопросы, заданные в этом разделе, помогают определить, насколько легок для населения процесс получения помощи. В этом разделе мы постарались учесть все самые распространенные препятствия, с которыми потенциальный получатель сталкивается, добираясь до учреждения социальной защиты и ожидая приема.

Территориальные отделы департамента соцзащиты Тверской области, как в сельских, так и в городских муниципалитетах, расположены в центральной, административной части населенного пункта. Исключения: Конаково, которое разделено на две части рекой и где территориальный отдел расположен так, что добираться до него тем, кто живет на другом берегу очень долго, и Тверь, где в каждом из четырех районов есть свое отделение. Необходимо отметить, что во всех муниципалитетах, кроме Твери, все три изучаемых вида помощи можно получить в одном здании. В Московском районе Твери прием населения ведется в разных зданиях, разделенных расстоянием, в несколько автобусных остановок.

Название учреждения	Приемные дни	Приемные часы
Московское отделение социальных выплат Территориального отдела социальной защиты населения г. Твери	Пн, чт	9:00–18:00
Московское отделение жилищных субсидий Территориального отдела социальной защиты населения г. Твери	Пн, вт., чт, пт	8:30–17:30
Комплексный центр социального обслуживания населения Московского района г. Твери	Пн, чт	8:30–17:30
Территориальный отдел департамента социальной защиты Конаковского района	Пн–пт	8:00–17:00
Территориальный отдел департамента социальной защиты Молоковского района	Пн–пт	8:00–17:00
Территориальный отдел департамента социальной защиты Торжокского района	Пн–пт	8:00–17:00
Территориальный отдел департамента социальной защиты Фировского района	Пн–пт	9:00–16:00

Часы приема варьируются.

График работы учреждений социальной помощи

В Фирово наряду с Конаково, Молоково и Торжокским районом есть неформальное правило: посетителей, приехавших из окрестных деревень, принимают в любой день. Это связано с тем, что из некоторых деревень автобус ходит раз в неделю, из других — тоже не очень часто. Везде есть обеденный перерыв.

Удаленность отделов от остановок общественного транспорта в изученных муниципалитетах разная. В Фирово, Торжке и Твери добраться до отдела можно за 1–3 минуты, тогда как в Конаково и Молоково от остановки до отдела нужно идти долго (15–30 минут и более 30 минут соответственно).

Состояние дорог на подступах к отделам хорошее везде, кроме Конаково, где наблюдатели отметили большое количество ям и выбоин. А также около отдела жилищных субсидий Московского района Твери отсутствуют тротуары. Эта проблема, по сравнению с удаленностью от остановок общественного транспорта, вряд ли имеет большее значения для посетителей учреждений социальной защиты.

Общей проблемой является также отсутствие указателей на подступах к отделам (они имеются только у Московского отделения социальных выплат и Комплексного центра в Твери). Может показаться, что это несущественно для маленьких населенных пунктов (где информация в основном передается устно), тем более, таких, где отдел находится в административном центре города. Однако следует заметить, что для нуждающегося, который в первый раз решил обратиться за помощью, и который возможно, не обладает хорошим здоровьем или лишним временем, потребуется дополнительное время и усилия, чтобы найти нужное учреждение.

Во всех без исключения отделах отсутствуют пандусы для инвалидных колясок. Хотя везде прием посетителей ведется на первом этаже, как правило, имеется несколько ступенек, которые лица с ограниченной подвижностью не смогут преодолеть без посторонней помощи.

Доступность информации

Везде на вывеске на здании имеется название организации (кроме Фирово) и часы работы. В целом в Твери на вывесках содержится больше дополнительной информации (номер телефона для справок и перечень услуг). Исключением является отделение жилищных субсидий, где есть только название и часы работы.

Информационные стенды и образцы заполнения имеются во всех изученных отделах, но в Московском отделении социальных выплат Твери они плохо освещены, а в территориальном отделе департамента социальной защиты Торжокского района расположены слишком высоко.

Информация, непосредственно необходимая для подачи заявления на получение помощи, содержится на стендах везде, кроме Фирово (где образцы заявлений и прочая необходимая наглядная информация сейчас подготавливается и скоро должна быть вывешена на стенде). В составе информации, размещенной на стендах, содержатся следующие сведения:

- перечень необходимых документов;
- описание действий клиента, необходимых для сбора и подачи документов;
- информация о новшествах в законодательстве, правилах программ.

В целом можно сказать, что эта информация представлена в доступной для посетителей форме: это или списки, например, необходимых документов, специально сде-

ланные сотрудниками, и/или выписки из законов, где ключевые места выделены цветом.

В некоторых муниципалитетах (Торжке, Конаково и районном отделении социальных выплат Твери) для посетителей доступна информация (график работы, телефон и т.д.) о работе организаций, выдающих документы, необходимые для участия в программах социальной помощи.

Однако информация о порядке обжалования отказов и действий сотрудников Отдела предоставлена посетителям только в двух учреждениях: в районном отделении социальных выплат и жилищных субсидий в Твери. Информация об ответственности за качество обслуживания отсутствует во всех обследованных учреждениях.

Таблица 6.3.2. Информация, доступная посетителям из наглядных источников

Населенный пункт (учреждение)	Тверь (отделение социальных выплат)	Тверь (отделение жилищных субсидий)	Тверь (комплексный центр)	Конаково	Молоковский район	Торжокский район	Фирово
Объявления о новшествах и изменениях в законодательстве, в правилах программ, в приеме документов	+	+	+	+	+	+	-
Описание в доступной форме всех действий клиентов по сбору и подаче документов	+	+	+	+	+	-	-
Исчерпывающий перечень документов, необходимых для вступления в программу	+	+	+	+	+	+	+
Информация о порядке обжалования отказов и действий сотрудников	+	+	-	-	-	-	-
Информация об ответственности за качество обслуживания, соблюдение стандартов (например, максимальное время ожидания в очереди)	-	-	-	-	-	-	-
Информация об адресах, телефонах, графике работы, стоимости услуг организаций, где получают документы, необходимые для вступления в программы	+	-	-	+	-	+	-
Информация о местоположении и времени работы ближайшего ксерокса, банка и т.п.	-	-	-	-	+	-	-
Объявления от имени сотрудников или руководства организации, которые уточняют или изменяют официально установленные правила и порядок обслуживания	-	-	-	+	-	-	+

Удобство предоставления помощи

Общая площадь помещений, где посетители ожидают приема, по приблизительным оценкам, составляла от 10 до 25 метров.

Помещения, где ожидают посетители

Населенный пункт (учреждение)	Тверь (отделение социальных выплат)	Тверь (отделение жилищных субсидий)	Тверь (комплексный центр)	Конаково	Молоковский район	Торжокский район	Фирово
Площадь помещения (м ²)	15	10	19	0	0	6	5
Оборудованные сидячие места	10	5	20	0	6	1	0

Важно отметить, что количество посетителей очень сильно зависит от времени года и начала/конца месяца. В период, когда проводилось наблюдение, не было большого количества посетителей и помещения выглядели просторными. Однако, когда происходит наплыв желающих получить помощь, 10–15 метров и 10 сидячих мест, скорее всего, не хватает.

Все самое необходимое для ожидающих приема посетителей, а именно место для заполнения документов, ксерокс, торговая точка с продуктами и туалет, имеется почти везде (в Конаково и в Твери рядом с комплексным центром нет торговой точки, в Молоково нет места для заполнения документов). На этом фоне очень сильно выделяется отдел жилищных субсидий в Твери, где нет почти никаких удобств для посетителей (есть только торговая точка).

Самая распространенная форма самоорганизации — регулирование посетителями доступа очередников в помещение, где ведется прием документов. Она наблюдалась везде, где было хотя бы три человека в очереди. Обмен информацией о правилах подачи документов между посетителями был замечен во всех трех учреждениях в Твери, но его не было в Торжке и Фирово. Никакой связи между устным обменом информацией и плохой доступностью информационных стендов и т.п. не обнаружено.

В целом помещения комфортные, чистые и хорошо освещены, только в Молоково было слишком холодно, в отделении жилищных субсидий в Твери не очень чисто (в помещении отмечен неприятный запах), а в Торжке душно в комнате, где сидят сотрудники. Сами сотрудники в Торжке по этому поводу говорят, что не могут открыть окно, так как на окнах стоят решетки и эту проблему решить не удастся, поскольку постоянный поток посетителей не дает возможности снять решетки и сделать хотя бы минимальный ремонт.

Если бы территориальные отделы и учреждения оценивались по более высоким и современным стандартам предоставления услуг, все они могли бы получить низкие оценки за счет того, что в них нет таких удобств или вспомогательного оборудования, как автомат с напитками, аудио- и телеаппаратура, электронная система управления очередью, электронное информационное табло. Очевидно, что на данном этапе развития и при существующей финансовой обеспеченности система социальной защиты не может позволить себе такой уровень оснащения. Кроме того, внедрение оборудования (например, системы электронной очереди) потребовало бы затрат и на обучение сотрудников работе с ним. Эта задача может пока ставиться на перспективу в рамках развития системы предоставления социальной помощи.

Обслуживание

Важно отметить, что везде посетителей принимают одновременно в одной комнате с другими посетителями (если не с посетителями, то с сотрудниками, не ведущими прием), что делает невозможным провести беседу клиента и сотрудника отдела конфиденциально.

По одному виду помощи в небольших населенных пунктах (Фирово и Молоково) ведут прием по одному специалисту (причем часть работы берет на себя начальник). Такая же ситуация в Торжке, несмотря на гораздо большую численность населения. В этих условиях, как правило, сотрудники могут заменить друг друга.

В более крупных населенных пунктах одновременно вели прием по 2–4 сотрудника.

В некоторых муниципалитетах приема в момент проведения наблюдения не было, так как не было посетителей. По имеющимся наблюдениям, прием одного посетителя

(как правило, для подачи заявления и документов на тот или иной вид помощи) занимал от 10 до 25 минут. В одном наблюдении из трех дополнительно один человек попал на прием без очереди для того, чтобы, например, взять бланк, пройти повторный прием после сделанной копии и т.п.

Во время наблюдения был не очень большой наплыв посетителей, в очередях на начало наблюдения ожидало по 2–4 человека. Располагая такими данными, сложно выявить какие-либо тенденции, сравнить время, затрачиваемое на прием одного посетителя в разных муниципалитетах и по разным программам. Но можно заметить, что подача заявлений на получение жилищной субсидии занимает около 15 минут, перерегистрация — 10. Консультации или прием документов по детским пособиям чуть больше: около 20 минут. Консультации и подача заявления по адресной помощи заняла в Торжке 5–10 минут, а в Твери 20–30 минут. Такое долгое собеседование было связано с тем, что клиент обратился за помощью впервые и получил подробные дополнительные консультации по другим видам помощи.

Из дополнительной помощи, оказываемой сотрудниками посетителям, нужно отметить дополнительные разъяснения, которые дают все сотрудники, во всех отделах, где был прием населения, а также помощь в заполнении бланков (езде, кроме Фирово). В Твери в отделении социальных выплат и в комплексном центре по просьбе клиентов сотрудники делают копии документов. В Торжке и в Фирово таких случаев замечено не было.

Что касается отношения сотрудников к посетителям, то оценки наблюдателей были положительные: случаев агрессии замечено не было. Наблюдатели оценили отношение сотрудников как "доброжелательное" в Фирово и в отделении социальных выплат и в комплексном центре в Твери. "Спокойные и терпеливые" были сотрудники в Торжке и в отделениях жилищных субсидий в Твери. Конфликтная ситуация между клиентом и сотрудником отдела возникла только один раз в Торжке на приеме по вопросам детских пособий.

Во всех точках проведенного наблюдения сотрудники сверяли наличие и правильность подаваемых заявителями документов с письменными источниками информации. Такой принцип действия повышает аккуратность процесса проверки документов, позволяет избежать дополнительных затрат, связанных, например, с подачей недостающих документов.

Общая характеристика атмосферы в учреждениях

Для того чтобы зафиксировать общее впечатление, которое производит отдел социальной защиты, наблюдателя просили выбрать слова, подходящие для описания обстановки в помещениях, где ожидают посетители, из следующего списка: внимательность, доброжелательность, обходительность, организованность, комфорт, напряженность, неразбериха, отстраненность, нервозность, растерянность, скученность, суета, усталость, шум, отзывчивость, умиротворенность, уют, другое (уточнить). При таком подходе существует субъективность оценок (например, наблюдатель, работающий в Торжке и Фирово, в обоих случаях из всех предложенных вариантов выбрал только слово "организованность", тогда как наблюдатель в двух учреждениях Твери в обоих случаях отметил несколько положительно окрашенных слов), но в целом можно все же отметить тот факт, что наблюдатели выбирали позитивно окрашенные слова.

В Твери обстановка в отделении социальных выплат была охарактеризована словами "доброжелательность" и "отзывчивость"; в комплексном центре — "внимательность", "доброжелательность", "обходительность", "отзывчивость". Только атмосфера

в отделении жилищных субсидий в Твери получила негативную оценку и, по мнению наблюдателя, "напоминает учреждения советского периода", в том числе потому, что там отсутствуют основные необходимые удобства для посетителей и оборудовано только 5 сидячих мест.

Основные выводы

Итоги наблюдений подведены в виде таблицы, в которой обследованным учреждениям даны оценки по каждому из основных параметров. Оценки ("плохо", "средне", "хорошо") даны на основе мнений экспертов, проводивших наблюдение, и ориентированы на существующие в современных российских условиях стандарты оказания социальной помощи.

Сравнительная таблица всех изучаемых характеристик учреждений социальной защиты

Населенный пункт (учреждение)	Тверь	Тверь	Тверь	Коняково	Молоковский район	Торжокский район	Фирово
	(отделение социальных выплат)	(отделение жилищных субсидий)	(комплексный центр)				
Доступность учреждения	х	с	х	п	с	с	с
Доступность информации	с	с	с	х	с	п	п
Удобство предоставления помощи	с	п	х	с	п	с	с
Обслуживание	х	с	х	-	-	с	х
Общая характеристика атмосферы в учреждениях	с	п	с	-	-	с	с

х – хорошо
с – средне
п – плохо

Подводя итог, можно сказать, что какие-то учреждения явно лучше (отделение социальных выплат и комплексный центр московского района Твери), какие-то явно хуже (отделение жилищных субсидий в Твери) на общем фоне. Однако в каждом из рассмотренных учреждений есть определенные проблемы, а некоторые недостатки являются общими для всех (или почти всех) учреждений. Это, в частности:

- отсутствие указателей на подступах к зданию;
- отсутствие пандусов для инвалидных колясок;
- отсутствие информации об ответственности за качество обслуживания, соблюдение стандартов;
- недостаток сидячих мест для посетителей;
- отсутствие отдельных кабинок для приема посетителей.

Приложение 4

Лист включенного наблюдения

Наименование организации, код (1 – отдел детских пособий, 2 – отдел жилищных субсидий, 3 – отдел адресных программ или социальной помощи)	
Регион	
Населенный пункт (муниципалитет)	
Дата наблюдения	
Время начала наблюдения	
Время окончания наблюдения	
Часы и дни приема населения	

НАБЛЮДЕНИЕ НА ПОДХОДЕ К ЗДАНИЮ

1. В какой части города расположена организация (только для городов)?

1. Административный (деловой) центр города.
2. Жилой квартал, спальный район города.
3. Промзона.
4. Другое (поясните) _____.

2. Транспортное сообщение

1. До ближайшей остановки общественного транспорта идти не более 15 минут.
2. До ближайшей остановки общественного транспорта идти 15–30 минут.
3. В районе, где расположена организация, нет общественного транспорта или до него идти более 30 минут.

3. Наличие ограничения доступности подходов к зданию

	Да	Нет
1. Размыта дорога (грязь, лужи и т.п.)	1	0
2. Отсутствуют тротуары, пешеходные дорожки (или заставлены машинами)	1	0
3. Отсутствуют пандусы для инвалидных колясок	1	0
4. Другое	1	0

Если отмечен вариант "Другое", укажите,
что именно _____.

4. Наличие указателей, вывесок, информационных листков на подходах к зданию организации

1. Да.
2. Нет.

5. Легко ли было Вам найти данную организацию без посторонней помощи?

1. Да, это было легко.
2. Были некоторые сложности.
3. Было очень тяжело найти.

6. Содержит ли вывеска (надпись, табличка) на здании или на входной двери следующую информацию?

	Да	Нет
1. Название организации	1	0
2. График работы / часы приема	1	0
3. Номер телефона для справок	1	0
4. Перечень услуг	1	0
5. Другое	1	0

Если отмечен вариант "Другое", укажите, что именно _____.

НАБЛЮДЕНИЕ В ОЧЕРЕДИ НА ПРИЕМ

7. На каком(их) этаже(ах) ведется прием населения?

На _____ этаже(ах).

8. Количество заявителей, ожидающих в очереди(ях) на начало наблюдения _____ заявителей.

9. Сколько сидячих мест оборудовано в помещении(ях) для клиентов? _____ мест.

10. Что из перечисленного имеется для удобства клиентов?

1. Работающий туалет в помещении организации.
2. Лестница в помещении организации оборудована пандусами.
3. Лифт, если прием ведется не на первом этаже.
4. Оборудованное в помещении организации место для заполнения документов.
5. В местах для заполнения документов в достаточном количестве имеются бесплатные бланки .
6. Раздельные залы/окна для получателей разных услуг.
7. Гардероб в помещении организации.
8. Рабочие настенные часы в помещении организации.
9. Копировальный аппарат в помещении организации.

11. Если в помещении организации есть копировальный аппарат, предоставляются ли услуги по копированию необходимых документов бесплатно?

1. Да.
2. Нет.

12. Какие источники наглядной информации об услуге(ах) организации доступны клиентам?

	Да	Нет
1. Информационные стенды	1	0
2. Вывеска с часами приема	1	0
3. Указатели на кабинетах	1	0
4. Указатели расположения кабинетов на входе, в холле	1	0
5. Другое	1	0

Если отмечен вариант "Другое", укажите, что именно _____.

13. Что из нижеперечисленного доступно клиентам на информационных стендах?

1. Образцы заполнения документов.
2. Исчерпывающий перечень документов, необходимых для участия в программе(ах).
3. Объявления о новшествах и изменениях в законодательстве, о правилах программ, о порядке приема документов.
4. Информация о порядке обжалования отказов и действий сотрудников.
5. Информация об адресах, телефонах, графике работы, организаций, где можно получить документы, необходимые для вступления в программы.
6. Объявления от имени сотрудников или руководства организации, которые уточняют или изменяют официально установленные правила и порядок обслуживания.
7. Другое (что именно?) _____.

14. Какова примерно общая площадь помещения(ий), где клиенты ожидают приема?

Примерно _____ м².

15. Достаточно ли чисто и опрятно в помещениях, где ожидают заявители?

1. Да, в помещениях очень чисто и опрятно.
2. В помещениях чисто, но требуется ремонт.
3. Нет, в помещениях недостаточно чисто и опрятно.
4. Нет, в помещениях очень грязно и неопрятно.

16. Прием населения по адресным программам ведется:

	Да	Нет
1) в кабинете	1	0
2) через окошко, стойку и т.п.	1	0
3) другое (поясните) _____		

17. Оказывают ли сотрудники дополнительную помощь клиентам?

1. Помогают заполнять бланки (диктуют).
2. Сами заполняют бланки для клиентов.
3. Делают копии документов по просьбе отдельных клиентов (в виде исключения).

4. Дают дополнительные разъяснения.
5. Другое (что именно?)_____.

18. Какие формы самоорганизации клиентов замечены во время наблюдения?

1. Клиенты ведут список стоящих в очереди.
2. Клиенты регулируют доступ очередников в помещения, где ведется прием документов.
3. Клиенты обмениваются устной и (или) письменной информацией о правилах подачи документов (например, образцами документов, адресами организаций, которые необходимо посещать и т.п.).
4. Ничего из перечисленного.
5. Другое (что именно?)_____.

19. Возникали ли за время наблюдения конфликтные ситуации (ссоры, перепалки, грубость, потасовки и т.д.)?

	Между клиентами	Между клиентами и сотрудниками
Происходили постоянно	1	1
Возникли несколько раз	2	2
Был один случай	3	3
Не было конфликтов	4	4

20. Количество заявителей, ожидающих в очереди(ях) на конец наблюдения _____ заявителей.

НАБЛЮДЕНИЕ В КАБИНЕТЕ

(Провести в кабинете не менее 20 минут или время обслуживания не менее двух заявителей)

21. Сколько человек находится в кабинете?

- _____ сотрудников ведущих прием.
 _____ сотрудников не ведущих прием.
 _____ заявителей (исключая наблюдателя).

22. Отметьте ВСЕ положения, характеризующие деятельность и поведение сотрудника(ов) ведущих прием

	Да	Нет
1. Наличие всех необходимых документов проверяется по памяти	1	0
2. Правильность документов проверяется по памяти	1	0
3. Сотрудник сказал заявителю, что тот не имеет права на пособие, аргументируя это основаниями, не входящими в действующее законодательство (например, по причине того, что известно о дополнительных доходах заявителя, его асоциальном поведении и т.п.)	1	0
4. Сотрудник терпеливо, спокойно все объяснил, отвечал на все вопросы	1	0
5. Сотрудник вел себя некорректно	1	0
6. Другое	1	0

Если отмечен вариант "Другое", укажите, что именно _____.

23. Сколько времени примерно тратится на обслуживание одного клиента специалистом?

Пожалуйста, не учитывайте тех, кто был обслужен вне очереди (зашел взять бланк, сделать копию и т.п.).

_____ минут.

24. Если у Вас есть какие-либо дополнительные комментарии к наблюдению, пожалуйста, напишите:

Инструкция к листу включенного наблюдения процесса оказания услуги по социальной помощи

Цель наблюдения: собрать информацию об особенностях обслуживания клиентов соответствующей организацией (далее условное название — Организация) для описания и оценки потребительского качества и доступности услуги по предоставлению адресной социальной помощи.

Объект наблюдения: структура и процесс приема клиентов Организации.

Предмет наблюдения: качественные и количественные характеристики условий и процесса коммуникации клиентов и сотрудников Организации.

Способ наблюдения и регистрации

Включенное наблюдение проводится во время ЛИЧНОГО посещения Организации в часы приема сотрудниками Организации клиентов в период, когда в Организации присутствуют заявители. В ходе наблюдения необходимо обязательно зафиксировать дату, время начала и окончания наблюдения. Продолжительность наблюдения — минимум 60 минут.

Наблюдение проводится на подходе к зданию Организации; в помещении(ях) Организации, где ожидают приема клиенты; и в кабинете(ах), где проводится прием заявителей.

Во время работы наблюдатель протоколирует результаты в карточке наблюдения и фиксирует информацию с часов.

Данное наблюдение является неучаствующим: наблюдатель своими действиями не должен нарушать привычного, "естественного" хода дел в Организации.

Наблюдатель должен ознакомиться с листом наблюдения ДО начала наблюдения, чтобы хорошо ориентироваться в деталях, на которые он должен обращать внимание во время наблюдения.

Наблюдатель должен стремиться последовательно отвечать на вопросы в том порядке, в каком они приводятся в листе наблюдения.

Комментарии к вопросам листа наблюдения

Наименование организации

Записать полностью официальное наименование.

Время начала наблюдения и время окончания наблюдения

Указать часы и минуты.

Часы приема населения

Переписать график приемных часов в течение всей недели, а не только в день проведения наблюдения.

Вопрос 2. Заполняется только для городов.

Вопрос 6. Желательно, если в первый раз вы попытаетесь найти данную Организацию самостоятельно, без сопровождающих лиц, имея на руках только адрес. В данном случае нас интересует, легко ли найти нужное здание.

Вопрос 9. Суммируйте всех клиентов, ожидающих во всех очередях на момент, когда вы пришли. Обратите внимание, что подсчитываются ТОЛЬКО клиенты Организации, ОЖИДАЮЩИЕ в очереди (или заполняющие за столом бланки). Ожидающие в очереди на ксерокопирование или за тем, чтобы взять бланк, не учитываются. Если с одним заявлением обращаются несколько человек (например, мама с ребенком), то их необходимо учитывать как одного заявителя (клиента).

Вопрос 10. Посчитайте и суммируйте **ОБОРУДОВАННЫЕ** для сидения места во **ВСЕХ** помещениях, где ожидают клиенты. Подоконники, ступеньки, столы без стульев к таким местам **НЕ** относятся.

Вопрос 11. Отметьте **ВСЁ**, что имеется в тех помещениях и частях здания, где ожидают клиенты, и по направлению к ним.

Вопрос 14. Отметьте все виды информации, которые доступны клиентам из информационных стендов, если таковые имеются.

Вопрос 15. Вы не должны выяснять точную площадь помещения у сотрудников Организации. Ваша задача — оценить площадь помещения приблизительно.

Вопрос 18. Пункт 1 и 2. В случае если клиенты должны заполнить бланк самостоятельно, отдельным клиентам, испытывающим трудности с этим (например, пожилые), помогают сотрудники Организации.

Пункт 3. Имеется в виду ситуация, когда услуг по ксерокопированию в здании для клиентов нет. Все заявители идут делать копии в другие организации, но отдельные клиенты просят сотрудников Организации сделать копию, и сотрудники соглашаются сделать это в виде исключения.

Вопрос 21. Аналогично вопросу 9. Суммируйте еще раз всех заявителей во всех очередях все частей здания (помещения) Организации перед тем, как закончить наблюдение.

Вопрос 24. Клиентов, зашедших взять бланк, занести копию и т.п., в данном вопросе не учитывайте. Нас интересует работа с клиентом (проверка документов, консультация и ответы на вопросы)

Вопрос 25. Заполняется по желанию наблюдателя. После того как вы провели в помещении около часа, у вас сложилось общее впечатление от царящей там атмосферы. Если у вас появились какие-либо дополнительные комментарии, которые, на ваш взгляд, могли бы быть нам интересны, пожалуйста, напишите.

Приложения к главе 7

Приложение 1

Примеры по теме главы

Категории мониторинга		
Вопрос	Описание	Назначение
Сколько?	Сколько клиентов обслуживаются данным отделом? Сколько новых клиентов было зарегистрировано за отчетный период? Сколько клиентов вышло за отчетный период? Сколько услуг каждого вида было предоставлено? Сколько произошло контактов с клиентами?	Дает руководителям точные данные о числе обслуженных клиентов за определенный период времени, что позволяет лучше определить затраты и потребность в услугах
Кто?	Кто получает услуги? (Целевая группа)	Обеспечивает обслуживание предусмотренных групп населения и помогает выявить группы, получающие услуги в недостаточном количестве
Что?	Что (какая услуга) предоставляется?	Обеспечивает предоставление всех услуг, на получение которых имеют право клиенты и не допускает предоставление услуг, на которые клиенты права не имеют
Где?	Где предоставляются услуги – в учреждении или ином месте? Кроме того, данный вопрос фиксирует место предоставления услуг для программ, работающих на нескольких территориях	Отслеживает место предоставления услуг, что позволяет руководителю программы выяснить, не следует ли уделить большее внимание той или иной территории
Когда?	Какой период охватывает отчет о результатах мониторинга – день, неделю или месяц? Если указывается количество услуг, за какое время они были предоставлены?	Позволяет руководителю выявить периоды, когда спрос на услуги повышается. Это помогает планировать работу и бюджет на весь год. Периодичность предоставления услуг (разовые, постоянные) позволяет определить необходимый объем ресурсов и возможные результаты
Насколько хорошо?	Насколько хорошо предоставляются услуги? Какова их стоимость для бюджета?	Мониторинг состоит в определении того, насколько хорошо работает программа и в чем она требует улучшения. Важной частью оценки работы является сопоставление затрат и результатов

Пример 1. Главные вопросы мониторинга

Источник: Corvington P.A. Monitoring Social Assistance and Social Services. Washington, D.C.: The Urban Institute, 2002.

Пример 2. Месячный отчет о предоставлении пособий на детей

Показатель	Март	Февраль	Отличия по сравнению с предыдущим месяцем
Количество семей, получающих ежемесячные пособия			
Общее количество семей, получающих пособия	2 763	2 912	
Общее количество детей, которым полагается пособие	4 107	4 398	
Количество семей с одним родителем	1 968	2 107	
Количество семей с ребенком инвалидом	421	504	
Возраст детей, которым полагается пособие			
0 до 6	2 417	2 627	
7 до 12	1 089	1 111	
13–18	606	660	
Платежи			
Общая сумма выплаченных ежемесячных пособий	821 400	879 600	
Общая сумма, причитающаяся по ежемесячным пособиям	821 400	879 600	
Задолженности по программе	Нет сведений	Нет сведений	
Выплаченные задолженности	Нет сведений	Нет сведений	
Общая сумма платежей	821 400	879 600	

Пример 3. Целевые характеристики деятельности отрасли "Социальная защита"

Приоритетные цели	Целевые показатели	Действия (мероприятия)
Снижение рисков бедности граждан	1. Охват малоимущего населения социальными пособиями – отношение количества получателей денежных пособий к количеству жителей области с доходами ниже прожиточного минимума (по данным государственной статистики), %	Предоставление адресной социальной помощи малоимущим гражданам и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации. Предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Предоставление мер социальной поддержки реабилитированным лицам и лицам, пострадавшим от политических репрессий. Предоставление мер социальной поддержки ветеранам труда и труженикам тыла
	2. Средний размер адресной социальной помощи по отношению к прожиточному минимуму, %	Погашение кредиторской задолженности по реализации Федерального закона "О ветеранах", в части оплаты жилья.
	3. Количество семей, имеющих доход ниже ПМ (по данным статистической отчетности 1-пособие)	Предоставление мер социальной поддержки гражданам, награжденным знаком "Почетный донор России".
	4. Количество граждан, охваченных социокультурной реабилитацией в учреждениях социальной защиты населения	Возмещение расходов на оплату ЖКУ отдельным категориям граждан.
	5. Количество детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, прошедших оздоровление, к общему числу детей из малообеспеченных семей, %	Предоставление ежемесячных выплат государственным служащим, получающим пенсию в соответствии с законодательством
	6. Охват нуждающегося в стационарном обслуживании населения социальным обслуживанием стационарного типа = $\frac{C \text{ стац.}}{(C \text{ очер. стац.} + C \text{ стац.})} \times 100\%$, где $C \text{ очер. стац.}$ – количество	

	лиц, ожидающих очереди на помещение в учреждения социального обслуживания стационарного типа (чел.); <i>С стац.</i> – количество лиц, находящихся в учреждениях социального обслуживания стационарного типа (чел.).	
	7. Интенсивность использования коечного фонда стационарных учреждений (отношение числа дней, в течение которых койка занята, к общему количеству дней в году) по типам учреждений: - социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних; - психоневрологические интернаты; - дома-интернаты общего типа (%)	Предоставление услуг стационарных учреждений системы социальной защиты. Организация и проведение мероприятий по перевозке несовершеннолетних, самовольно ушедших из семьи и социально-реабилитационных учреждений.
	8. Число детей, прошедших социальную реабилитацию в специализированных учреждениях для несовершеннолетних, чел.	Предоставление мер социальной поддержки семьям, имеющим детей.
	9. Показатель жизнеустройства на семейное воспитание несовершеннолетних детей, получивших помощь в учреждениях социального обслуживания семьи и детей, %	Организация оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации
Повышение возможностей граждан к самообеспечению	10. Численность асоциальных семей	
	11. Охват нуждающегося в профилактическом обслуживании населения социальным обслуживанием = $C \text{ проф.} / (C \text{ очеред. проф.} + C \text{ проф.}) \times 100\%$, где <i>C проф.</i> – количество лиц, получающих профилактическое обслуживание (чел.); <i>C очеред. проф.</i> – количество лиц, стоящих в очереди на получение профилактического обслуживания (чел.).	Привлечение внимания общественности к проблемам пожилых, детей и инвалидов. Установление статуса многодетной семьи и предоставление дополнительных мер социальной поддержки многодетным семьям.
	12. Количество детей-инвалидов, получивших услуги в реабилитационных центрах, отделениях, от общего числа детей-инвалидов, %	Реализация социальных проектов и поддержка инициатив общественных объединений
	13. Доля привлеченных внебюджетных средств к общей сумме бюджетных назначений, %	
	14. Количество общественных организаций, участвовавших в конкурсе социальных проектов, %	
	15. Степень укомплектованности кадрового состава организаций социального обслуживания, %	
	16. Доля специалистов с высшим и средним специальным образованием, %	
	17. Динамика уровня компьютеризации (количество рабочих мест, оснащенных современной компьютерной техникой от общего числа рабочих мест), %	

Приложение 2

Индикаторы для внутриведомственных целевых программ

Внутриведомственные целевые программы департамента социальной защиты населения

Индикаторы оценки результативности и планируемых результатов ВЦП "Предоставление социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам стационарными учреждениями социального обслуживания населения"

Цель ВЦП	Показатель цели	Задачи ВЦП	Показатели задач ВЦП	Единица измерения
Повышение эффективности предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам стационарными учреждениями социального обслуживания населения	Доля охваченных стационарным обслуживанием, % от количества членов целевой группы	Повышение качества социального обслуживания граждан в стационарных условиях	Доля стационарных учреждений социального обслуживания, переведенных на государственный стандарт качества социального обслуживания	% от общего числа стационарных учреждений социального обслуживания
		Повышение удовлетворенности пожилых граждан и инвалидов социальным обслуживанием в стационарных условиях	Доля граждан, удовлетворенных стационарным социальным обслуживанием*	% от общего числа граждан, проживающих в стационарных учреждениях и принявших участие в опросе

* Оценка проводится по 5%-й выборке от общего числа граждан, получивших социальное обслуживание в стационарных учреждениях. Рекомендуемые вопросы для анонимной анкеты: 1) имеете ли вы право на социальное обслуживание в стационарных учреждениях? (да, имею; нет, не имею); 2) удовлетворены ли вы уровнем социального обслуживания? (полностью удовлетворен; скорее удовлетворен; скорее неудовлетворен; совершенно не удовлетворен; затрудняюсь ответить).

Индикаторы оценки результативности и планируемых результатов ВЦП "Предоставление социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам учреждениями социального обслуживания населения на дому"

Цель ВЦП	Показатель цели	Задачи ВЦП	Показатели задач ВЦП	Единица измерения
Повышение эффективности предоставления социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам социального обслуживания населения на дому	Доля охваченных обслуживанием на дому, % от количества членов целевой группы (имеют право на надомное обслуживание)	Повышение качества социального обслуживания на дому	Доля учреждений социального обслуживания на дому, переведенных на государственный стандарт качества социального обслуживания	% от общего числа учреждений социального обслуживания на дому
		Повышение удовлетворенности граждан социальным обслуживанием на дому	Доля граждан, удовлетворенных стационарным социальным обслуживанием*	% от общего числа граждан, состоящих на надомном социальном обслуживании и принявших участие в опросе

* Оценка проводится по 5%-й выборке от общего числа граждан, получивших социальное обслуживание на дому. Рекомендуемые вопросы для анонимной анкеты: 1) имеете ли вы право на социальное обслуживание на дому? (да, имею; нет, не имею); 2) удовлетворены ли вы уровнем социального обслуживания на дому? (полностью удовлетворен; скорее удовлетворен; скорее неудовлетворен; совершенно не удовлетворен; затрудняюсь ответить).

Индикаторы оценки результативности и планируемых результатов ВЦП "Оказание помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации"

Цель ВЦП	Показатель цели	Задачи ВЦП	Показатели задач ВЦП	Единица измерения
Повышение эффективности помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации	Доля граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, получивших социальную поддержку и вышедших из трудной жизненной ситуации (не обращающихся повторно), % от всех граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и получивших социальную поддержку	Увеличение объемов социальной поддержки гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации	Отношение среднего размера материальной помощи, к прожиточному минимуму в Томской области	%
	Доля граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, получивших социальное обслуживание и вышедших из трудной жизненной ситуации (не обращающихся повторно), % от всех граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и получивших социальную поддержку	Повышение качества социальных услуг гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации	Отношение среднего размера стоимости содержания одного человека в месяц в стационарных учреждениях социального обслуживания к стоимости содержания одного гражданина без определенного места жительства в центре социальной адаптации	%
	Количество граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, получивших социальное обслуживание по программам, направленным на поддержание их жизнедеятельности	Увеличение охвата граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, социальными услугами	Количество граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и получивших социальное обслуживание	Кол-во человек

**Индикаторы оценки результативности и планируемых результатов ВЦП
"Предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан
учреждениями социальной поддержки населения"**

Цель ВЦП	Показатель цели	Задачи ВЦП	Показатели задач ВЦП	Единица измерения
Повышение эффективности предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан учреждениями социальной поддержки населения	Доля охваченных обслуживанием на дому, % от количества членов целевой группы (имеют право на надомное обслуживание)	Поддержание охвата социальной поддержки отдельных категорий граждан	Доля граждан, охваченных различными формами социальной поддержки	% от общего числа граждан, имеющих право на социальную поддержку
		Гарантирование размера социальной поддержки отдельным категориям граждан	Отношение среднего размера социальной поддержки, оказываемой областными категориям, к среднедушевому доходу в Томской области	%

Приложение 3

Система муниципальных индикаторов для мониторинга работы программ адресной социальной помощи

Индикаторы, характеризующие социально-экономическое состояние целевой группы

1. Половозрастная структура целевых групп получателей адресной социальной помощи (по видам). Определяется как доля мужчин/женщин, а также доля различных возрастных когорт среди получателей пособий.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{Si}{S} \times 100\%,$$

где *Si* — количество представителей искомой когорты среди получателей данного вида адресной социальной помощи; *S* — количество всех получателей данного вида адресной социальной помощи данного возраста

2. Уровень бедности населения.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{N_{\text{мал.}}}{N} \times 100\%,$$

где *N_{мал.}* — численность населения со среднедушевыми доходами, не превышающими прожиточного минимума; *N* — общая численность населения.

3. Уровень крайней бедности.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{N_{\text{кр. бед.}}}{N} \times 100\%,$$

где *N_{кр. бед.}* — численность населения со среднедушевыми доходами, не превышающими некоего порогового значения для крайней бедности, например половины или двух третей от прожиточного минимума; *N* — общая численность населения.

4. Трудовое поведение получателей адресной социальной помощи: доля работаю-

щих. Оценивается как доля работающих среди получателей адресной социальной помощи трудоспособного возраста.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{N_{\text{работ.}}}{N_{\text{тсв}}} \times 100\%,$$

где $N_{\text{работ.}}$ - количество работающих получателей адресной социальной помощи трудоспособного возраста; $N_{\text{тсв}}$ — количество получателей адресной социальной помощи трудоспособного возраста.

5. Доля зарегистрированных безработных.

Оценивается как доля зарегистрированных безработных среди получателей адресной социальной помощи трудоспособного возраста.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{N_{\text{рег. безр.}}}{N_{\text{тсв}}} \times 100\%,$$

где $N_{\text{рег. безр.}}$ — количество получателей адресной социальной помощи трудоспособного возраста, зарегистрированных в качестве безработного; $N_{\text{тсв}}$ — количество получателей адресной социальной помощи трудоспособного возраста.

6. Возможность нецелевого использования предоставляемой помощи. Данный показатель дает представление о дополнительной нагрузке на органы социальной защиты, связанной с контролем за целевым использованием адресной социальной помощи.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{N_{\text{асоц.}}}{N} \times 100\%,$$

где $N_{\text{асоц.}}$ — количество асоциальных семей, получающих адресную социальную помощь; N — общее количество семей, получающих адресную социальную помощь.

Индикаторы, дающие представление о структуре, качестве и объеме региональных затрат на деятельность программы

1. Отклонение кассового исполнения областного бюджета по расходам на программы адресной социальной помощи за период (полугодие, год) в процентах от плановых значений.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{P_{\text{ф}} - P_{\text{п}}}{P_{\text{п}}} \times 100\%,$$

где $P_{\text{ф}}$ — кассовое исполнение расходов областного бюджета по программам адресной социальной помощи за период, руб.; $P_{\text{п}}$ — плановое значение расходов областного бюджета по программам адресной социальной помощи на период (первоначальная бюджетная роспись), руб.

2. Динамика прироста (убыли) кредиторской задолженности по программам адресной социальной помощи.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{K_{\text{р.конец}} - K_{\text{р.начало}}}{K_{\text{р.начало}}} \times 100\%,$$

где *Крконец* — кредиторская задолженность по программам адресной социальной помощи на конец года, руб.; *Крначало* — кредиторская задолженность по программам адресной социальной помощи на начало года, руб.;

3. Соотношение кредиторской задолженности областного бюджета по программам адресной социальной помощи и общего объема расходов на программы адресной социальной помощи из областного бюджета.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{Крконец}{Ркасс} \times 100\%,$$

где *Крконец* — кредиторская задолженность по программам адресной социальной помощи на конец года, руб.; *Ркасс* — общая сумма кассового исполнения расходов на выполнение программ адресной социальной помощи.

4. Соотношение административных расходов по программам адресной социальной помощи и объема социальных трансфертов населению Тверской области, распределяемых в соответствии с принципами адресности.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{Радм.}{Ртранс.} \times 100\%,$$

где *Радм.* — общий объем текущих и приведенных единовременных административных затрат по программам адресной социальной помощи, тыс. руб. (в состав *Радм.* должны включаться как прямые, так и косвенные административные затраты; их определения можно уточнить в Методике расчета полной совокупности административных затрат, доступной на сайте www.urbanecconomics.ru); *Ртранс.* — расходы областного бюджета на предоставление адресных социальных трансфертов населению области, тыс. руб.

5. Доля расходов различных программ адресной социальной помощи (жилищных субсидий, материальной помощи, детских пособий) в общих расходах по адресной социальной помощи.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{Рпрогр.}{Радр.} \times 100\%,$$

где *Радр.* — общие расходы областного бюджета на программы адресной социальной помощи, за период, руб.; *Рпрогр.* — расходы бюджета на данный вид адресной социальной помощи, за период, руб.

Индикаторы качества управления программой: кадровая политика

1. Доля специалистов ТОСЗН с высшим и средним специальным образованием.

$$\text{Рассчитывается по формуле: } \frac{Дво}{Д} \times 100\%,$$

где *Дво* — количество специалистов с высшим образованием, работающих в ДСЗН, отделах, учреждениях, человек; *Д* — общее количество специалистов, работающих в ДСЗН, отделах, учреждениях, человек.

2. Доля специалистов, прошедших за отчетный период аттестацию.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{Sammetst.}{S} \times 100\%$$

где *Sammetst.* — количество специалистов ТОСЗН, за период, человек; *S* — общее количество специалистов ТОСЗН за период, человек.

3. Доля респондентов из числа сотрудников органов ТОСЗН, удовлетворенных качеством программ адресной социальной помощи. Определяется на основе анкетного или телефонного опроса сотрудников ТОСЗН. Показывает потенциал совершенствования работы и возможности получения содержательных замечаний от сотрудников, в том числе непосредственно взаимодействующих с получателями.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{Sудвл}{S} \times 100\%$$

где *Sудвл* — количество специалистов, удовлетворенных качеством услуг и помощи, предоставляемых их организацией населению; *S* — общее количество специалистов ТОСЗН.

4. Наличие в ТОСЗН механизма учета замечаний и пожеланий сотрудников по совершенствованию работы с населением, повышению эффективности административных расходов и т.п. (да / нет / в какой форме учитываются пожелания).

В данном случае задача состоит в получении подробной информации от сотрудников (в том числе первичного звена и на местном уровне) относительно эффективности правил и процедур оказания помощи, различных аспектов работы с населением, административной нагрузки, адекватности предоставляемой помощи, трудностей в реализации отдельных программ, возможных инновационных предложений.

5. Степень укомплектованности кадрового состава ТОСЗН области.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{V}{Qv} \times 100\%$$

где *V* — фактическое количество работников; *Qv* — число штатных должностей.

6. Текучесть кадров среди сотрудников ТОСЗН.

Рассчитывается по формуле =
$$\frac{Sув.}{S} \times 100\%$$

где *Sув.* — число уволенных на 31.12 отчетного года; *S* — среднесписочная численность работников

Индикаторы качества управления программой: уровень технической оснащенности

1. Оснащенность учреждения компьютерной техникой.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{N}{S}$$

где *N* — количество действующих компьютеров; *S* — количество специалистов ТОСЗН.

2. Оснащенность учреждения связью. Значение индикатора полагается равным 1,

если учреждение обеспечено выходом в Интернет, и 0 в противном случае. В мониторинге используется среднее по области значение данного индикатора, представляющее собой долю учреждений, обеспеченных выходом в Интернет.

3. Оснащенность учреждения специальными приспособлениями и техническими средствами (пандусами, лифтами и др.) для приема граждан с особыми физическими потребностями. Значение индикатора полагается равным 1, если учреждение оснащено специальными приспособлениями для приема граждан особыми физическими потребностями, и 0 в противном случае.

4. Наличие в ТОСЗН действующей автоматизированной системы по вводу и хранению данных (по видам помощи). Значение индикатора для данного вида помощи полагается равным 1, если в учреждении есть действующая автоматизированная система по вводу и хранению данных, и 0 в противном случае.

5. Степень укомплектованности штата сотрудников технической поддержки.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{V}{Qv} \times 100\%,$$

где V — фактическое количество сотрудников технической поддержки; Qv — число штатных должностей для сотрудников технической поддержки.

Индикаторы качества управления программой: мероприятия обратной связи с населением

1. Рассмотрение и принятие решений по заявлениям граждан.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{N_{реш.}}{N} \times 100\%,$$

где $N_{реш.}$ — количество обращений граждан, которые были рассмотрены и по которым были реализованы решения; N — общее количество обращений.

2. Проведение за рассматриваемый период опросов, посвященных изучению уровня жизни населения, участию в социальных программах и отношению к качеству получаемой помощи и услуг среди населения в целом. Значение индикатора полагается равным 1, если за отчетный период проводились опрос(опросы) населения и целевых групп программ адресной социальной помощи, и 0 в противном случае.

3. Восприятие населением (представителями целевых групп) адресной социальной помощи: доступность (по видам пособий). Информация собирается в ходе социологических опросов населения.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{N_{дов.}}{N} \times 100\%,$$

где $N_{дов.}$ — количество участников опроса, считающих что программа является доступной целевой аудитории; N — общее число опрошенных.

4. Восприятие населением (представителями целевых групп) адресной социальной помощи: работа персонала.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{N_{дов.}}{N} \times 100\%$$

где $N_{дов.}$ — количество участников опроса, в целом довольных работой персонала (условиями и временем приема, предоставляемой информацией, поведением сотрудников и т.д.); N — общее число опрошенных.

Индикаторы продуктивности программы (характеризующие объем ресурсов и услуг, предоставленных в ходе программы)

1. Средний размер пособия или другого вида адресной социальной помощи (по видам программ).

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{P_{транс.}}{N}$$

где $P_{транс.}$ — общий размер адресных социальных выплат по данной программе, руб., N — количество получателей адресной социальной помощи.

2. Количество получателей адресной социальной помощи (по видам программ).

Индикаторы результативности программы (характеризующие изменение благосостояния участников программы)

1. Показатель значимости различных видов адресной социальной помощи для повышения среднедушевого дохода семей.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{K_{малоим. (после)}}{K_{малоим. (до)}} \times 100\%$$

где $K_{малоим. (после)}$ — количество семей-получателей пособий с уровнем дохода не выше прожиточного минимума или другой принятой черты нуждаемости после получения данного вида адресной социальной помощи; $K_{малоим. (до)}$ — количество семей, уровень доходов которых до получения данного вида адресной социальной помощи был не выше прожиточного минимума или черты бедности.

2. Охват малоимущего населения различными видами адресной социальной помощи.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{Спол.}{Смал.} \times 100\%$$

где $Спол.$ — количество получателей данного вида адресной социальной помощи; $Смал.$ — количество жителей с доходами ниже прожиточного минимума (по данным муниципальной статистики) или количество человек, зарегистрированных в качестве малоимущих органами социальной защиты населения.

Оптимальным источником данных для данного индикатора является обследование типа НОБУС, упомянутого в основном тексте отчета.

3. Информационный обмен программы с другими службами.

Рассчитывается по формуле:
$$\frac{N_{инф.}}{N} \times 100\%$$

где *N_{инф.}* - число получателей помощи, информация о которых была передана в другие службы и общественные организации (служба занятости, пенсионный фонд, совет ветеранов и т.п.); *N* — общее число опрошенных.

Приложение 4

Опросы клиентов

Опросы являются важным информационным источником для мониторинга результативности. Они существенно отличаются от опросов общественного мнения:

- 1) опросы клиентов направлены на измерение степени достижения целей органов публичной власти и сбор данных о результатах деятельности;
- 2) респондентам задают вопросы об их положении в прошлом или настоящем, а не о том, что, по их мнению, может произойти в будущем;
- 3) один и тот же опросный инструмент используется через регулярные промежутки времени для измерения изменений в результатах с течением времени.

Одним из видов опросов является опрос домохозяйств, или опрос клиентов, в рамках которого собирается информация на основе выборки из всех потенциальных граждан в данной юрисдикции. В выборку включают как граждан, которые пользовались услугой (услугами), так и граждан, которые эти услуги не получали. Данный вид опроса может проводиться как по одной программе или услуге, так и по нескольким услугам сразу. Опросы по нескольким услугам имеют то преимущество, что затраты на сбор и анализ данных распределяются между несколькими программами или услугами.

В ходе опросов получателей услуг информация собирается только от клиентов конкретной программы или получателей конкретной услуги. Преимуществом такого опроса может быть простота определения потенциальной выборки (при наличии правильной контактной информации о клиентах). Также, в силу того что респонденты являются клиентами программы, они могут знать о ней больше и с готовностью давать продуманные ответы.

Реже проводятся опросы среди лиц, не пользующихся программой или услугой. Для таких опросов специально выбираются граждане, которые имеют право на участие в программе или на получение услуги, но в настоящий момент ее не получают. Такие опросы помогают выяснить, почему программа или услуга не привлекает граждан, для которых она предназначена, и что нужно сделать для того, чтобы услуга была более полезной или привлекательной для предполагаемых клиентов.

Опросы имеют ряд преимуществ по сравнению с другими методами сбора данных. Они могут проводиться на конфиденциальной основе, что позволяет респондентам честно отвечать на вопросы. Кроме того, в ходе опросов выявляется информация, которую трудно получить другим путем. Например, о том, знают ли граждане о возможности получения конкретной услуги и в какой степени используют эту возможность, - такая информация может быть полезной в целях улучшения информационно-рекламной кампании. Если опрос проводится через какое-то время после прекращения предоставления услуги, можно узнать об опыте отдельных клиентов, а также о полученных (или не полученных) результатах, что особенно важно. В этом случае руководители и персонал программ могут получить информацию о долгосрочных эффектах своей деятельности. Знание общего уровня удовлетворенности клиентов, а также степени

удовлетворенности отдельными характеристиками услуг помогает выявить конкретные проблемы и устранить их. Благодаря так называемым диагностическим вопросам (например, просьбам объяснить, почему респонденты поставили низкую оценку) польза от опроса может быть еще больше. Информация о причинах, по которым граждане не пользуются услугой, помогает персоналу программы понять, что препятствует получению общественных услуг целевой группой населения. Предложения граждан по улучшению деятельности органов власти или местного самоуправления имеют большую ценность и всегда должны учитываться. Характеристики клиентов (возраст, пол, уровень доходов, образование и т.д.) и место их жительства дают возможность установить, влияют ли данные различия на позицию клиента или качество получаемых услуг.

В то же время опросы имеют ряд потенциальных недостатков. Разработка хорошего опросного инструмента требует знаний и опыта, а сам опрос может стоить очень дорого. Несложно составить ряд интересных вопросов, труднее убедиться в том, что они соответствуют целям, ради которых собираются данные. Кроме того, опрос может оказаться субъективным, поскольку он в значительной степени зависит от памяти и личных ощущений респондентов и их способности точно ответить на вопросы. Каждый из этих факторов может привести к искажению информации.

Как организовать сбор данных? Сначала определите, кто будет отвечать за проведение опросов на регулярной основе — отдел или сотрудник в администрации, который в состоянии сохранить объективность при анализе, интерпретации данных и подготовке отчетов. А может, предпочтительнее привлечь сторонних подрядчиков — например, если не хватает собственных трудовых ресурсов или вы сомневаетесь в том, что результаты будут достаточно объективными? В случае привлечения подрядчиков в техническом задании на проведение опроса необходимо четко указать, каким образом должны анализироваться и интерпретироваться данные для целей управления результативностью.

Summary

Models of Targeted Social Assistance Guidelines

Ye.A. Kovalenko, Ye.L. Strokova, O.A. Feoktistova

The book gives its readers an idea of targeted approach to the implementation of social assistance programs and enables them to get a holistic vision of mechanisms of these programs development and implementation. The theory of targeted social assistance with description of its various aspects is illustrated by numerous practical examples from the regions of the Russian Federation.

The guidelines primarily target the staff of social protection authorities, students and post-graduates, who specialize in state and municipal administration and social work. Moreover, the book covers topics that appeal to a broad readership interested in modern social policy.

Книжные новинки фонда "Институт экономики города"

Социальная интеграция семей, находящихся в трудной жизненной ситуации : Организация оказания социальных услуг с участием ближайшего окружения семьи

Бычков Д.Г., Феоктистова О.А. — М., 2009. — 60 с. ISBN 978-5-8130-0145-1

В книге представлены результаты проекта Института экономики города, направленного на анализ лучшей практики при организации помощи семьям с детьми с ограниченными возможностями здоровья, а также на создание модельного документа, описывающего ключевые характеристики процесса и процедур предоставления услуг, требований к результатам их оказания таким семьям. Одна из главных целей данного документа — формализовать и унифицировать требования к порядку и результатам оказания услуг независимо от организационной формы, правового статуса или места нахождения социальной службы. Предлагаемый порядок призван стать механизмом, задающим общее нормативное поле для взаимоотношений, складывающихся между заказчиком, исполнителем и получателем услуг.

Книга адресована специалистам органов управления и социальных служб, вовлеченным в организацию предоставления социальных услуг или в их оказание конечным получателям.

Городской альманах. Вып. 4

Науч. ред. Г.Ю. Ветров. — М., 2009. — 312 с. ISBN 978-5-8130-0139-0

Центральной темой четвертого выпуска альманаха станет социально-экономическое развитие городов российского Дальнего Востока. Материалы предоставят специалисты ряда дальневосточных экспертных центров, таких как Институт экономических исследований ДВО РАН, ГУ "ДальНИИ рынка", Дальневосточный центр социальных инноваций, эксперты Ассоциации городов Сибири и Дальнего Востока, сотрудники Института экономики города.

Будут также рассмотрены очередные результаты проекта ИЭГ по мониторингу реализации реформы местного самоуправления. Продолжится публикация материалов по актуальным проблемам городского управления в таких сферах, как планирование социально-экономического развития, муниципальные финансы и межбюджетные отношения, управление жилищно-коммунальным комплексом, формирование городских агломераций. В нескольких статьях будет представлен опыт Украины и Кыргызстана.

Сборник рассчитан на широкую аудиторию, интересующуюся проблемами муниципального и регионального развития: представителей органов власти, общественных и научных организаций, студентов, предпринимателей.

Управление муниципальным экономическим развитием

Под ред. Г.Ю. Ветрова. — М., 2008. — 264 с. ISBN 978-5-8130-0134-5

Учебное пособие имеет своей целью сформировать целостное представление о теоретических подходах к управлению муниципальным экономическим развитием и практической деятельности муниципальных образований, направленной на развитие их экономического потенциала. Экономическое развитие рассматривается как одна из наиболее сложных сфер в системе муниципального управления, которая требует комплексной согласованной работы различных органов местного самоуправления, а также выстраивания конструктивных отношений между различными субъектами местного сообщества, согласования местных интересов с общестрановыми и региональными. Особое внимание уделено планированию, инвестиционной политике, механизмам общественного участия, а также другим актуальным вопросам экономического развития российских муниципальных образований в контексте реформы местного самоуправления.

Пособие иллюстрируется практическими примерами, в том числе материалами проектов, реализованных сотрудниками фонда "Институт экономики города" в различных муниципальных образованиях Российской Федерации в 1999-2007 гг.

Адресовано студентам и аспирантам, изучающим муниципальное управление, работникам органов местного самоуправления, а также широкому кругу читателей, интересующихся муниципальной проблематикой.

Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления

Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов, Ю.Ю. Чалая. — М., — 20 с. ISBN 978-5-8130-0143-7

В настоящее время в общественном секторе России осуществляется переход на принципы управления по результатам. С этой целью в работе органов местного самоуправления внедряются различные инструменты бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Однако при этом часто возникают методологические затруднения ввиду отсутствия федеральных методических рекомендаций по внедрению и практическому использованию таких инструментов.

Настоящая брошюра восполняет этот пробел. В ней коротко изложена методология, а также ключевые принципы использования и взаимосвязи основных инструментов БОР на муниципальном уровне: докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, долгосрочных и ведомственных целевых программ, реестров муниципальных услуг (работ) и муниципальных заданий для бюджетных и автономных учреждений, др.

Издание адресовано сотрудникам органов местного самоуправления, муниципальных учреждений и организаций, широкому кругу специалистов в области общественных финансов, преподавателям, студентам и аспирантам финансовых и экономических вузов, а также всем, кто интересуется данной проблематикой.

Заказать книги, а также полный каталог изданий Института экономики города можно по факсу (495) 787 45 20, 363 50 47, электронной почте books@urbaneconomics.ru или на сайте www.urbaneconomics.ru

Модели организации адресной социальной помощи
Методическое пособие

Елена Алексеевна Коваленко
Елена Леонидовна Строкова
Олеся Александровна Феоктистова

Ответственный за выпуск М.Ю. Ледовский
Редактор Е.З. Абоева
Дизайн и верстка А.Е. Зубков

Подписано в печать 29.09.2009
Тираж 400 экз.

Отпечатано в типографии «Сектор»