

Фонд "Институт экономики города"

**АДРЕСНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА:
ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Москва 2003

УДК 369(470+571)

ББК 67.401

A32

A32 Адресная социальная защита: опыт муниципальных образований / Л.С. Никонова, М.Н. Четверикова. – М.: Фонд «Институт экономики города, 2003. - с.

Настоящее издание дает представление об инновационных моделях организации систем социальной помощи, внедренных в городах Российской Федерации в ходе реализации проекта «Совершенствование системы социального обслуживания в Российской Федерации» при поддержке Агентства США по международному развитию.

Книга адресована в первую очередь работникам органов местного самоуправления, специалистам в области социальной политики и социальной защиты, социальным работникам, преподавателям и студентам факультетов социальной работы, а также представителям некоммерческих организаций, занимающихся реализацией проектов социального обслуживания или социальной поддержки населения.

УДК 369(470+571)

ББК 67.401

ISBN 5-8130-0068-2

Издание подготовлено и напечатано при поддержке Агентства США по международному развитию

С Фонд «Институт экономики города», 2003

Оглавление

Л.Н. Глебова. Предисловие

Введение

Глава I. Повышение адресности социальной помощи

*Программа оказания адресной социальной помощи
малоимущему населению Мотовилихинского района г. Перми*

Пилотная программа школьного питания в г. Арзамасе

Глава II. Административная реформа в социальной сфере

*Пилотная программа введения принципа «одно окно» в г.
Арзамасе*

Глава III. Внедрение конкурсных механизмов

*Размещение и реализация муниципального социального заказа в г.
Перми*

Заключение

Summary

Предисловие

Все чаще внедрение новых социальных технологий на местном и региональном уровнях становится наиболее эффективной формой совершенствования социальной политики в России. Практика подсказывает, что существующая в настоящий момент острая потребность муниципальных образований в более совершенных формах управления системой социальной защиты создает благоприятную среду для распространения новых, позитивных методов работы. В этой связи практический опыт, изложенный сотрудниками фонда «Институт экономики города» в данной публикации, представляет большой интерес для специалистов органов местного самоуправления и сотрудников департаментов социальной защиты городских администраций.

Пилотные проекты, о которых рассказывает книга, осуществлялись в двух городах Приволжского федерального округа - Арзамасе Нижегородской области и Перми - в рамках совместного проекта «Совершенствование системы социального обслуживания в Российской Федерации». Участники проекта ставили перед собой задачи повышения адресности предоставляемой социальной помощи и внедрения новых административных принципов в практику управления системой социальной защиты. Для решения этих задач привлекались негосударственные структуры и осуществлялись последовательные административные преобразования.

Проведенная работа показала: строгое соблюдение принципа адресности, совершенствование процедур оценки нуждаемости при оказании помощи населению, а также выбор поставщиков социальных услуг на конкурсной основе могут стать залогом грамотного управления системой социальной защиты в настоящее время. Опыт осуществленных преобразований позволяет говорить о том, что социальная помощь может быть действенной в условиях рыночных отношений, только если она строится на принципах экономической эффективности и взаимовыгоды как для органов власти, с одной стороны, так и для получателей помощи – с другой.

В рамках сотрудничества Института экономики города и Приволжского федерального округа (ПФО) большое внимание уделяется распространению успешной практики среди муниципальных образований. Разработки Института

были широко представлены на Ярмарке социальных и культурных проектов ПФО «Саратов-2001» в рамках линии «Местные сообщества и местное самоуправление». Презентациям пилотных проектов, реализованных в Арзамасе и Перми, была посвящена деятельность рабочей группы «Стратегии борьбы с бедностью». Поднятая проблема вызвала оживленную дискуссию между руководителями местных администраций, сотрудниками департаментов социальной защиты населения и представителями некоммерческого сектора округа. На «Тольяттинском диалоге» в 2002 году основное внимание было уделено вопросам социальной ответственности бизнеса, сотрудничеству деловых кругов и местных властей в социальном развитии территорий.

Данная книга продолжает серию уже начатых Институтом экономики города публикаций, освещающих практику работы органов управления в социальной сфере. В частности, вышедшая в 2001 году книга «Социальная защита населения в России: уровень муниципальных образований» была посвящена комплексному анализу системы социальной защиты населения Российской Федерации на местном уровне. Настоящее же издание рассказывает о технике реализации инновационных проектов в области социальной поддержки населения и может быть рекомендовано сотрудникам органов местного самоуправления в качестве практического пособия.

*Заместитель Полномочного
представителя Президента
Российской Федерации в Приволжском
федеральном округе
кандидат педагогических наук
Л.Н. Глебова*

ВВЕДЕНИЕ

Экономические преобразования последних десятилетий обусловили необходимость пересмотра принципов управления социальной сферой. Сокращение доходов населения, рост бедности¹, снижение роли государства в ценообразовании и отказ работодателей от ранее широко распространенной практики обеспечения собственного трудового коллектива социальными благами повысили значимость социальной поддержки для населения, а потому потребовали новых, более эффективных форм ее организации.

Направления реформ в системе социальной защиты определяются обозначенными на федеральном уровне приоритетами в области социальной политики. В частности, среди основных приоритетов отмечаются: снижение уровня бедности и социального неравенства, предотвращение формирования социального иждивенчества, повышение эффективности социальных пособий и других адресных форм помощи². Серьезный акцент в настоящий момент сделан на расширении рынка социальных услуг и обеспечении свободы их выбора гражданами, а также на повышении качества услуг.

Однако реформа на федеральном уровне продвигается медленно³. В условиях бюджетного дефицита и нерегулярного финансирования государственных программ социальной помощи органы местного самоуправления, как наиболее близкие к населению органы управления в сфере социальной защиты, вынуждены самостоятельно искать практические пути повышения эффективности помощи гражданам. Обобщая опыт работы Института экономики города с муниципальными

¹ По данным Госкомстата России, в 2000 г. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума составила 29,1% от общей численности населения Российской Федерации. - Российский статистический ежегодник: Стат. сб./Госкомстат России. – М., 2001.

² Указанные приоритеты в области социальной политики зафиксированы в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

³ Институт экономики города ведет регулярный мониторинг действий Правительства Российской Федерации по выполнению Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Результаты мониторинга представлены на сайте Института по следующим адресам:

<http://www.urbaneconomics.ru/work/social/work/20020322.html>

<http://www.urbaneconomics.ru/work/social/work/20021216.html>

образованиями Российской Федерации, среди инновационных направлений работы органов социальной защиты на местном уровне можно выделить следующие:

- концентрация бюджетных ресурсов на помощи наиболее нуждающимся семьям, совершенствование процедур оценки нуждаемости;
- внедрение административных и управленческих технологий, способствующих снижению административных издержек и повышению эффективности затрат на оказание адресной социальной помощи;
- использование в социальном обслуживании рыночных механизмов: развитие конкуренции, демонополизация, расширение форм предоставления услуг, введение платности и компенсаций нуждающимся, отказ от субсидирования производителей;
- переход от пассивного распределения пособий к политике, предполагающей активную роль получателей помощи: введение встречных трудовых обязательств получателей помощи для использования всех возможностей выхода из трудной жизненной ситуации;
- мониторинг и оценка проводимых на местном уровне программ социальной помощи.

Работа органов местного самоуправления показывает, что система социальной защиты может стать действенной, если она, как и многие другие сферы деятельности, строится на принципах взаимовыгоды, ответственности, договорных отношений между органами управления и получателями помощи и, самое главное, - ориентирована на конечный результат и достижение положительного эффекта. Именно требование экономической эффективности может стать залогом плодотворной борьбы с иждивенчеством и серьезным стимулом для повышения благосостояния населения.

Сотрудники фонда «Институт экономики города» (Россия, Москва) и специалисты The Urban Institute (США, Вашингтон) на протяжении двух лет вели совместную работу с администрациями четырех российских муниципальных образований (Арзамас Нижегородской области, Пермь, Томск, Новгород), целью которой было внедрение в практику органов социальной защиты инновационных механизмов, способствующих повышению эффективности их работы с населением. Данная деятельность осуществлялась в рамках проекта «Совершенствование системы

социального обслуживания в Российской Федерации» при поддержке Агентства США по международному развитию. При разработке плана действий в качестве приоритетных были выбраны следующие направления⁴:

- *повышение адресности оказания социальной поддержки населению* (пилотные проекты по данной тематике были осуществлены в Арзамасе и Перми);
- *административная реформа* (Арзамас);
- *развитие системы негосударственных социальных услуг, конкурсное размещение социального муниципального заказа* (Арзамас, Пермь, Томск, Новгород).

Данная книга расскажет о работе над программами, реализованными в Арзамасе (численность населения – 111 тыс. чел.) и Перми (1017 тыс. чел.⁵). Эти муниципальные образования стали самыми активными участниками проекта и внедрили на своих территориях несколько пилотных программ, представляющих собой новаторское направление в работе системы социальной защиты Российской Федерации в целом. Каждая из четырех глав книги посвящена описанию одной из этих пилотных программ.

Повышение адресности оказания социальной поддержки населению

Пермь: Программа оказания адресной социальной помощи малоимущему населению Мотовилихинского района г. Перми⁶. В ходе реализации программы организаторами ставились следующие задачи:

- оказание малоимущим семьям помощи в выходе на уровень финансовой самообеспеченности через содействие безработным членам семей в трудоустройстве;

⁴ В данной работе были использованы материалы Дж. Галлагера (The Urban Institute), посвященные реализации пилотных программ в городах, ставших площадками проекта «Совершенствование системы социального обслуживания в Российской Федерации».

⁵ Численность населения Арзамаса и Перми указана по состоянию на 1998 г.

⁶ Используемая в программе модель содействия малоимущим гражданам в выходе на экономическую самообеспеченность в дальнейшем получила название «От пособия к зарплате».

- предоставление адресного денежного пособия вместе с пакетом социальных услуг, необходимых семье - участнице программы для преодоления сложной экономической ситуации;
- использование договора как основы взаимоотношений клиента и органов социальной защиты;
- применение индивидуального подхода к решению проблемы каждой конкретной семьи – участницы программы;
- выбор семьи в качестве основной социальной единицы и объекта комплексной социальной помощи;
- применение практики ведения личного дела семьи в качестве метода управления программой.

Таким образом, в программе реализовывалась современная концепция адресной социальной защиты: помощь не сводилась к предоставлению единовременных или периодических пособий ограниченному числу получателей, а была направлена на достижение долговременных стабильных результатов. В конечном итоге трудоспособные участники программы должны были стать независимыми от системы социальной защиты. Получив значительный пакет помощи и услуг, они могли в течение определенного времени выйти из числа «долговременных» или «постоянных» клиентов органов социальной защиты.

Арзамас: Программа школьного питания. В программу были заложены следующие механизмы:

- введение платных школьных завтраков при параллельной организации предоставления адресных субсидий на их оплату малоимущим семьям;
- проведение среди организаций-поставщиков конкурса на обеспечение муниципальных школ продуктами питания;
- общественный контроль родительских комитетов за отбором поставщиков и качеством предлагаемых в школах завтраков.

Программа позволила создать новую схему финансирования системы школьного питания. По ее условиям оплата завтраков учеников (ранее она осуществлялась из средств городского бюджета) теперь была переложена на плечи родителей при параллельном введении специальных адресных пособий на школьное питание для малоимущих семей.

Административная реформа

Арзамас: Программа предоставления социальной помощи населению г. Арзамаса по принципу «одно окно». В ходе реализации программы координаторами ставились следующие задачи:

- упрощение доступа населения к социальной помощи путем организации приема населения по месту жительства в районных комитетах общественного самоуправления;
- унификация порядка назначения и предоставления местных видов социальной помощи;
- внедрение единой формы заявления для обращения граждан за несколькими видами социальной помощи;
- подготовка одного (единого) пакета подтверждающих документов от граждан для назначения нескольких видов социальной помощи;
- централизация процесса назначения социальной помощи в едином органе – отделе социальных выплат.

В целом программа была направлена на повышение эффективности управления системой социальной защиты и снижение административных расходов при предоставлении социальной помощи гражданам.

Развитие системы негосударственных социальных услуг, конкурсное размещение муниципального социального заказа

Пермь: Размещение и реализация муниципального социального заказа.

Программа должна была решить следующие задачи:

- внедрить в практику конкурсную схему организации социального обслуживания в области реабилитации детей с ограниченными возможностями;
- повысить качество и расширить спектр такого рода услуг за счет внедрения механизма конкурсного финансирования некоммерческих организаций, занимающихся социальным обслуживанием;
- привести объем предоставляемых в городе услуг по реабилитации детей с ограниченными возможностями в соответствие с реальными потребностями граждан.

Несмотря на то, что названные услуги в Перми оказывали три муниципальные организации, фактический их объем был явно недостаточен для нужд города. Организовывая конкурс социального заказа, органы муниципальной власти попытались использовать опыт работы некоммерческих организаций в этой сфере и расширить таким образом доступ граждан к получению качественного социального обслуживания.

Опыт Перми и Арзамаса позволяет уже сегодня говорить о позитивных изменениях, которые произошли благодаря внедрению перечисленных выше моделей⁷, а также о проблемах, к которым необходимо привлечь внимание ведомств социального блока на федеральном и региональном уровнях. Иными словами,

⁷60% граждан, обратившихся согласно рекомендациям Программы оказания адресной социальной помощи малоимущему населению Мотовилихинского района г. Перми в службу занятости, трудоустроились. Внедрение модели «одно окно» в Арзамасе позволило организовать прием обращений граждан за социальной помощью по месту жительства. По мнению самих клиентов и работников органов социальной защиты, это позволило существенно расширить доступ граждан к социальной помощи, в частности избежать очередей на приеме и обеспечить качественное консультирование по поводу сбора документов и назначения помощи. После начала реализации Программы школьного питания 14 тыс. учеников арзамасских муниципальных школ были обеспечены качественными завтраками. Более 3,5 тыс. детей получили пособия, позволившие родителям оплачивать их питание в школах.

социальные инновации на местном уровне, особенно в области разработки новых адресных программ, осуществления административной реформы, а также повышения качества и расширения спектра социальных услуг, предоставляемых населению, играют весьма существенную роль в формировании социальной политики государства. Опыт российских муниципалитетов должен использоваться для принятия решений, начиная от тиражирования успешных социальных технологий и кончая внесением изменений в федеральное законодательство.

После завершения проекта «Совершенствование системы социального обслуживания в Российской Федерации» вышеперечисленные пилотные программы продолжают устойчиво функционировать как в пилотных городах, так и в других муниципальных образованиях. Информация об этой последующей работе программ: материалы, нормативные документы, описание и результаты мониторинга - размещена на сайте фонда «Институт экономики города» www.urbanecomomics.ru и доступна широкому кругу пользователей.

Глава I. ПОВЫШЕНИЕ АДРЕСНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

ПРОГРАММА ОКАЗАНИЯ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ МАЛОИМУЩЕМУ НАСЕЛЕНИЮ МОТОВИЛИХИНСКОГО РАЙОНА г. ПЕРМИ

⇒ ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА

Программа оказания адресной социальной помощи малоимущему населению Мотовилихинского района г. Перми осуществлялась с 2000 по 2001 год в пилотном режиме. Этот проект позволил местной администрации выработать основные принципы работы органов социальной защиты, дав при этом стимул к дальнейшему совершенствованию адресного подхода при оказании социальной помощи жителям города. По результатам пилота городская администрация приняла решение распространять опыт проведения подобных программ на всю территорию Перми. С 2002 года программа выполняется в 4 из 7 районов Перми и в городе Краснокамске Пермской области.

Краткая характеристика программы

- **Название:** Программа оказания адресной социальной помощи малоимущему населению Мотовилихинского района г. Перми.
- **Период реализации:** ноябрь 2000 — ноябрь 2001 года.
- **Осуществляется** Комитетом по труду и социальной защите администрации г. Перми.
- **Координируется на уровне района** Комитетом по труду и социальной защите администрации Мотовилихинского района г. Перми.
- **Привлеченные ведомства и специалисты на уровне района:**
 - ◇ Мотовилихинский отдел Пермского Центра занятости населения;
 - ◇ Комитет по образованию администрации Мотовилихинского района г. Перми;
 - ◇ главный врач Мотовилихинского района;

- ◇ лечебно-профилактические учреждения Мотовилихинского района;
- ◇ территориальный отдел финансового управления администрации г. Перми по Мотовилихинскому району;
- ◇ муниципальное учреждение «Комплексный центр социального обслуживания населения» Мотовилихинского района г. Перми;
- ◇ муниципальное учреждение «Центр психолого-педагогической и медико-социальной помощи детям» Мотовилихинского района г. Перми.
- **Работа с клиентами** осуществляется в пункте приема населения Мотовилихинского района г. Перми.
- **Количество участников программы на конец августа 2001 года:** 92 семьи.

Цель программы

Программа была призвана не просто улучшить материальное состояние малоимущих семей Мотовилихинского района, но и, оказывая содействие безработным членам семей в трудоустройстве, помочь им добиться финансовой самообеспеченности. Целевой группой программы стали семьи с детьми, имеющие в своем составе хотя бы одного неработающего члена трудоспособного возраста либо неработающего инвалида с трудовым потенциалом, не являющихся официально зарегистрированными частными предпринимателями.

По условиям программы семьи-участники получали:

- 1) адресное денежное пособие, дифференцированный объем которого зависел от величины среднедушевого дохода семьи;
- 2) сформированный в соответствии с потребностями семьи пакет социальной помощи и услуг от различных учреждений города, главной составляющей которого была помощь в трудоустройстве от районного отделения Центра занятости.

Программа не ограничивалась предоставлением единовременных или периодических пособий определенному числу получателей помощи, а была

направлена на достижение долговременных стабильных результатов для каждой из участвующих в ней семей. Суть проекта состояла в комплексном подходе к решению задачи оказания помощи малоимущим семьям, поскольку, как уже отмечалось, помимо денежного пособия участники получали пакет разных видов помощи и услуг от муниципальных служб и некоммерческих организаций города. Эти услуги в основном были направлены на решение проблем безработных (обучение, консультации, содействие в поиске работы через службу занятости), а также на устранение жизненных ситуаций, препятствующих трудоустройству.

По условиям программы трудоспособные граждане, воспользовавшись пакетом помощи, в конечном итоге должны были перестать зависеть от системы социальной защиты, и в течение определенного периода семья выходила из числа «постоянных клиентов» органов социальной защиты населения.

В основу концепции программы легли следующие принципы:

1. *«От социальной помощи — к труду»*. Основной составляющей индивидуального пакета помощи стало получение безработными членами семей-участников помощи в трудоустройстве. Причем предоставление адресной социальной помощи было взаимоувязано с требованием обязательного выполнения условий и рекомендаций Центра занятости. Таким образом, впервые в России был реализован современный принцип: «от социальной помощи — к труду».

2. *«Помощь = адресное пособие + индивидуальный пакет услуг»*. Помимо дифференцированного адресного пособия, размер которого определялся величиной среднедушевого дохода семьи, участникам была предоставлена возможность воспользоваться комплексом социальных услуг (индивидуальным пакетом услуг), сформированным таким образом, чтобы помочь членам семьи преодолеть тяжелую жизненную ситуацию. Например, малоимущим матерям выдавалось направление на устройство ребенка в детский сад на условиях сниженной оплаты содержания. Людям, страдающим алкогольной зависимостью, предлагалось пройти курс лечения в муниципальных медицинских учреждениях и курс реабилитации в некоммерческих организациях города.

3. *«Адресность при отборе потенциальных участников».* Количество участников экспериментальной программы было решено ограничить 100 наименее обеспеченными семьями района, обладающими трудовым потенциалом. Для отбора были установлены два критерия: доходы семьи и ее состав. Согласно условиям программы участие в ней могли принимать семьи с несовершеннолетними детьми, имеющие хотя бы одного неработающего трудоспособного члена семьи, включая инвалидов 3-й группы. Что касается дохода, то он не должен был превышать 65% от установленного прожиточного минимума на душу населения⁸.

4. *«Методика оценки среднедушевого дохода семьи предусматривает прямой механизм поощрения безработных к труду».* Реализация принципа стимулирования получателей помощи к самостоятельному увеличению своих доходов привела к появлению новаторского метода оценки денежного дохода семьи. Доходы от трудовой деятельности и использования имущественного потенциала («трудовой доход»), с одной стороны, и доходы от социальных выплат («социальный доход») - с другой, исчисляются отдельно. К первому виду доходов были отнесены заработная плата, премии, доход от индивидуальной трудовой деятельности, доход от сдачи имущества в наем, вещевое и денежное довольствие военнослужащих и т.п.; ко второму виду доходов — пенсии, пособия, стипендии, алименты и т.д. Для исчисления «трудового дохода» применяется понижающий коэффициент. Чтобы создать дополнительную мотивацию к трудоустройству, при вторичном обращении за помощью используются также стимулирующие вычеты из трудового дохода. На рис. 1 показана взаимозависимость между трудовым доходом семьи, ее совокупным доходом и размером пособия на примере семьи из 5 человек.

Трудоустройство ранее безработного члена семьи не означало, что помощь ей отныне не будет предоставляться. Напротив, семья могла еще в течение трех месяцев продолжать получать пособие, за исключением случаев, когда доходы семьи возрастали до уровня, превышающего прожиточный минимум.

⁸ В соответствии с новым Положением о программе от 1 августа 2001 г. максимальный уровень среднедушевых совокупных доходов был увеличен до 100% регионального прожиточного минимума.

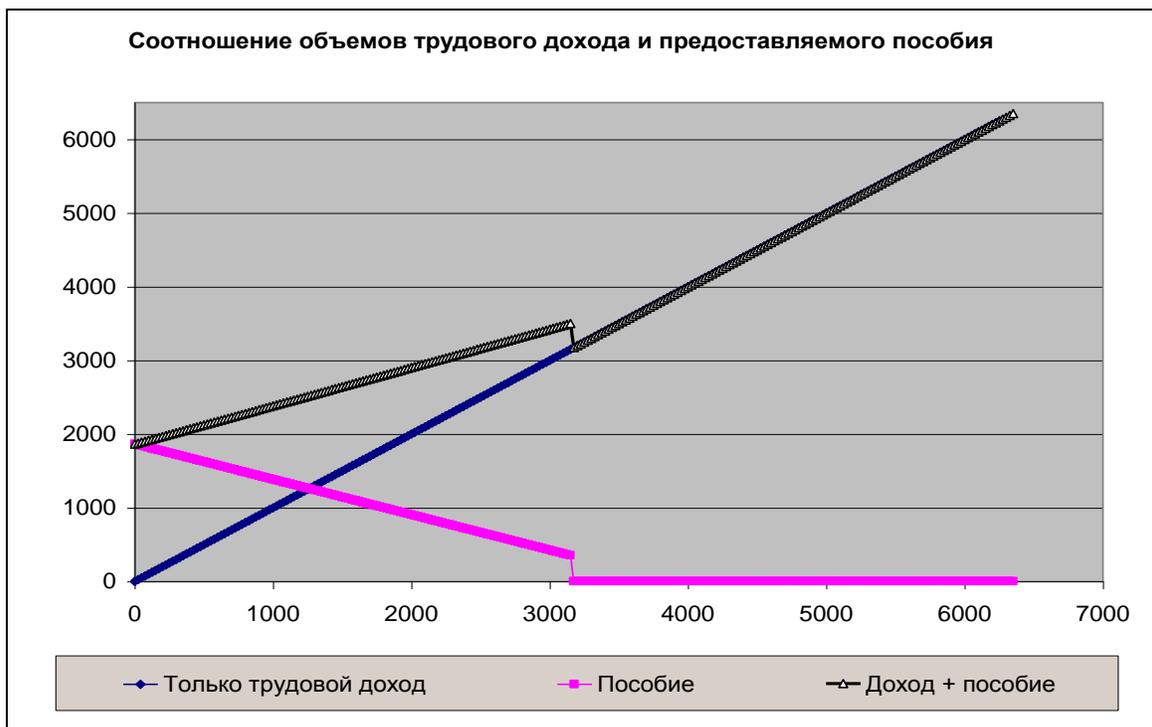


Рис. 1. Соотношение объемов трудового дохода и предоставляемого в рамках программы пособия в соответствии с избранной методикой

5. «Договор - основа взаимоотношений клиента и органов власти». Впервые в практике социальной защиты населения в России взаимоотношения между клиентом и органами местной власти, отвечающими за непосредственную реализацию программы (в данном случае — Комитетом социальной защиты населения Мотовилихинского района), осуществлялись на договорной основе. На получателей и организаторов предоставления помощи возлагались взаимные обязательства по выполнению условий заключенного между ними договора, что повысило как

ответственность обеих сторон, так и их заинтересованность в его выполнении. Именно договорная форма взаимодействия органов социальной защиты и их клиентов служила гарантией того, что заданные программой цели будут достигнуты большинством ее участников.

6. *«Субъект получения социальной помощи – семья как основная социальная единица».* Этот принцип повысил эффективность программы, позволив начать комплексную работу по преодолению социального иждивенчества путем решения проблем каждого из членов семей-участников. С семьями работали социальные работники, в задачу которых входило следить за тем, как идет процесс предоставления услуг той или иной семье.

7. *«Метод ведения личных дел семей как способ управления программой».* В личном деле каждой семьи отражались сведения о ее составе и доходах на момент вступления в программу, присутствовали подтверждающие документы, указывалось, какой индивидуальный пакет социальной помощи назначен. Были разработаны формы заявления-декларации клиента и индивидуальный план обслуживания семьи. С помощью заявления участники могли обратиться в программу, указав сведения о семье, и, проконсультировавшись с социальным работником, сформировать пакет необходимой помощи. Второй документ – индивидуальный план - предназначался для учета фактического получения социальной помощи в различных учреждениях и фиксации результатов участия клиентов в программе.

⇒ РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА

Прежде чем приступить к реализации программы, администрация города провела предварительную работу с ее потенциальными участниками. Кроме того, была сформирована рабочая группа, которой предстояло разрабатывать программу и координировать деятельность всех участвующих в ней организаций и ведомств на уровне города и Мотовилихинского района.

Реализация пилотной программы стала возможной после того, как в октябре 2000 года было принято постановление «О порядке оказания адресной социальной помощи в рамках пилотной программы в Мотовилихинском районе города Перми 2000 - 2001 гг.». Средства на оплату пособий и покрытие

административных расходов были выделены администрации Мотовилихинского района из городского бюджета.

В октябре же рабочая группа провела три широкомасштабных встречи с населением для разъяснения сути и целей пилотной программы. Добровольцам было предложено распространить информацию о ней среди жителей микрорайона, а также порекомендовать рабочей группе семьи, которые могли бы принять участие в проекте. Были организованы и иные мероприятия разъяснительного характера - по радио звучали объявления о начале реализации программы, в газетах публиковались соответствующие материалы, в различных учреждениях, в частности в районном Центре занятости, расклеивались плакаты и объявления.

Населению в каждом объявлении, в каждой заметке объяснялось, кто может стать участником программы, когда она вступит в действие и куда следует обращаться с заявлением. При этом подчеркивалось, что главная цель программы – оказать материальную помощь тем, кто хочет найти работу, и поэтому заявление на участие в программе должны подавать именно неработающие члены семьи.

Важно отметить, что к распространению информации о программе среди населения были приглашены активисты органов территориального общественного самоуправления. Плодотворное объединение усилий власти и общественности для проведения совершенно новой для города социальной программы можно считать серьезным достижением ее организаторов.

Перед началом программы в Мотовилихинском районе города был открыт специально оборудованный пункт приема участников проекта. Впервые в практику социальной защиты в Перми был привнесён элемент модели «одно окно»: граждане получили возможность обратиться за разными видами помощи и услуг в один центр, расположенный в непосредственной близости от их дома.

Ежедневную работу по программе должны были проводить четыре новых сотрудника. Их количество определялось исходя из результатов оценки примерного объема работы, выполнявшейся сотрудниками ранее, примерной трудовой нагрузки каждого из них и ожидаемого объема работы по программе. Все вновь принятые на работу сотрудники прошли без отрыва от производства обучение на специальном

однодневном семинаре, организованном администрацией города. Обучение проводил ответственный сотрудник администрации Мотовилихинского района.

В процессе реализации программы в нее неоднократно вносились изменения с целью адаптации к местным условиям и достижения реалистичности расходов бюджета на программу социальной поддержки. В частности, с февраля 2001 года величина пособия рассчитывается по следующим формулам:

1. Расчет размера семейного пособия при первичном обращении

$P_1 = K (ПМ(0,60) - (D_{\text{труд.1}}(0,75)) + D_{\text{соц.1}})$, где

P_1 — ежемесячное семейное пособие при первичном обращении,

K — коэффициент, указывающий на размер семьи (семейный коэффициент),

$ПМ$ — прожиточный минимум на душу населения,

$D_{\text{труд.1}}$ — среднедушевой трудовой доход при первичном обращении,

$D_{\text{соц.1}}$ — среднедушевой нетрудовой доход при первичном обращении.

2. Расчет размера семейного пособия после того, как неработающий член семьи нашел работу

$P_2 = K (ПМ(0,60) - ((D_{\text{труд.2}} - 200)0,75) + D_{\text{соц.2}})$, где

P_2 — ежемесячное семейное пособие при вторичном обращении,

K — коэффициент, указывающий на размер семьи (семейный коэффициент),

$ПМ$ — прожиточный минимум на душу населения,

$D_{\text{труд.2}}$ — среднедушевой трудовой доход после трудоустройства,

$D_{\text{соц.2}}$ — среднедушевой социальный доход после трудоустройства.

Как видно из вышеприведенных формул, объем семейного пособия определяется как разница между величиной, равной 60% регионального прожиточного минимума, и объемом совокупного среднедушевого дохода, умноженная на специально разработанный семейный коэффициент. Обычно значение каждого коэффициента несколько меньше реального количества членов семьи, которое он призван отражать. Например, по отношению к семье из пяти человек применяется коэффициент 3,2. Набор семейных коэффициентов представляет собой аналог шкалы эквивалентности, отражающей принцип экономии ресурсов при совместном пользовании (таблица 1).

Согласно условиям программы средний совокупный доход семьи определяется как среднее арифметическое доходов семьи за три месяца, предшествующих подаче заявления на участие в программе. Размер пособия также определяется на три месяца вперед и выплачивается семье один раз в квартал путем перевода всей суммы на счет семьи в банке.

Таблица 1

Шкала семейных коэффициентов

Количество человек в малоимущей семье	Один	Два	Три	Четыре	Пять	Шесть	Семь	Восемь	Девять	Десять
Семейный коэффициент	1	1,6	2,2	2,7	3,2	3,7	4,1	4,4	4,7	5
Максимальное ежемесячное семейное пособие при условии, что среднедушевой доход равен 0 руб. (руб.)	582	932	1281	1573	1864	2155	2388	2563	2738	2912

По истечении трех месяцев путем перерегистрации семья должна подтвердить свое право на дальнейшее участие в программе. В случае трудоустройства одного из безработных членов семьи он должен в течение трех дней сообщить об этом социальному работнику районного пункта приема населения, после чего пособие перерасчитывается по новой формуле. По условиям программы семья после этого имеет право получать пособие еще три месяца.

Если при первичном обращении величина пособия на одного члена семьи не превышает 70 рублей или совокупный среднедушевой доход семьи при перерегистрации превышает 65% прожиточного минимума, пособие назначается исходя из суммы 70 руб. на человека. Размер пособия на семью рассчитывается по формуле:

$P = K \times 70 \text{ руб.}$, где

P — ежемесячное семейное пособие,

K — коэффициент, указывающий на размер семьи (семейный коэффициент).

Становясь участником программы, семья получает статус «малоимущей». Это позволяет ей получать помощь, предоставляемую в рамках данной программы

различными учреждениями образования, здравоохранения, службой занятости, некоммерческими организациями, работающими в сфере социального обслуживания. Социальный работник может порекомендовать семье, в какие именно организации ей следует обратиться за тем или иным видом помощи. При этом он имеет право проверить, выполняет ли клиент требования службы занятости, обращается ли в социальные учреждения в соответствии с разработанным индивидуальным планом обслуживания, поскольку, предоставляя клиентам помощь, программа требует от них непереносного выполнения условий заключенного между участниками и районным органом власти договора.

В рамках выбранной стратегии социальной поддержки большое внимание в программе уделено предоставлению ее участникам моральной помощи со стороны социальных работников. Ведущий прием населения специалист, по сути, патронирует семью на протяжении всего периода ее участия в программе. В частности, социальный работник консультирует своих клиентов по волнующим их вопросам, помогает в получении тех или иных видов помощи.

⇒ **ОЦЕНКА ПРОЕКТА**

Оценка проводилась два раза:

- с ноября 2000 года по март 2001 года рабочая группа из представителей Института экономики города и The Urban Institute провела оценку хода реализации программы;
- в мае 2002 года (после завершения проекта) сотрудники Института опросили в Мотовилихинском районе членов семей, которые трудоустроились в ходе реализации программы, с целью выяснить их текущее социально-экономическое положение.

Оценка хода реализации программы

Оценка подобного рода позволяет определить причины успеха и неуспеха проделанной работы, а также факторы, повлиявшие на достижение или не достижение запланированных результатов. Оценка хода реализации проводится на ключевых

этапах осуществления программы, таким образом, программа подвергается анализу с целью ее последующей корректировки, улучшения или отказа от нее.

По результатам оценки хода реализации программы в течение первых четырех с половиной месяцев (с середины ноября 2000 года до конца марта 2001 года) ее участниками стали 65 семей, которым было выплачено квартальное пособие в размере 690 рублей. Итоговые данные за этот период приведены в таблице 2. Как и следовало ожидать, больше всего обращений пришлось на момент начала программы — около 70 в течение первых двух недель, после чего наступил резкий спад. Всего в течение первых месяцев действия программы в ее офис обратились 218 семей. После короткого собеседования со всеми из 218 было отобрано 69, и им предложили подать заявление на участие в программе. После рассмотрения поданных заявлений в программу было принято 65 семей.

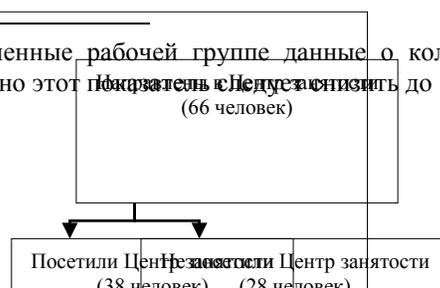
Таблица 2

Статистические данные о ходе реализации пилотной программы за период с 13 ноября 2000 года по 1 апреля 2001 года

Всего обратившихся граждан	218
Всего бланков заявлений, выданных для заполнения	109 ⁹
Всего поданных заявлений	69
Всего заявлений, по которым принято положительное решение	65
Всего семей, получающих пособие	65
Всего выплачено в виде пособий (руб.)	45 070
Средний размер пособия на одну семью (руб.)	694
Всего семей, прошедших перерегистрацию	0

В ходе реализации программы удалось добиться значительного прогресса в решении основной задачи — успешного трудоустройства безработных членов семей. К сожалению, не все участники воспользовались услугами Центра занятости. Из тех

⁹ Представленные рабочей группе данные о количестве выданных бланков заявлений не совсем точны. Реально этот показатель следует снизить до 105.



же, кто все-таки стал клиентом этой службы, 60% (23 из 38 человек) сумели найти работу (рис. 2).

Рис. 2. Результаты работы Центра по трудоустройству с участниками пилотной программы по состоянию на март 2001 года *(источник: Мотовилихинский отдел Пермского Центра занятости населения)*

К началу сентября 2001 года программа практически полностью вышла на запланированную мощность. По данным на 29 августа 2001 года, в ней принимали участие 92 семьи, каждой из которых было выплачено ежеквартальное пособие в размере около 1178 рублей. В Центр занятости было направлено 98 человек, из них 40 трудоустроились.

Важный вклад в подготовку программы к реализации внесли представители всех уровней власти города. В частности, ими была разработана стратегия осуществления программы, проведена информационная кампания среди населения, соответствующим образом подготовлен административный персонал, разработаны необходимые процедуры и правила, а также организована работа по координации усилий всех принимавших участие в программе сторон. Было установлено тесное сотрудничество между вовлеченными в процесс реализации ведомствами и социальными службами. Особенно важный вклад в эту работу внесли сотрудники администрации города и Мотовилихинского района.

Оценка программы в виде опроса на предмет выяснения социально-экономической ситуации в семьях - участницах программы

В мае 2002 года (уже после завершения проекта) специалисты Института экономики города опросили представителей 66 трудоустроенных семей, чтобы получить информацию об их участии в программе, выяснить сложившуюся в семьях социально-экономическую ситуацию, а также учесть гендерный аспект в реализации программы. По результатам опроса были сделаны следующие выводы:

- программа доказала свою полезность для тех групп населения, которые традиционно считаются наиболее уязвимыми на рынке труда;
- программа содействовала привлечению новых клиентов и расширению уровня их информированности о своих правах;
- деятельность службы занятости полезна для участников программы, но ее результативность необходимо повышать;
- трудоустроившиеся члены семей – участниц программы продолжают работать.

Одним из наиболее интересных результатов опроса стало то, что программа оказалась особенно полезной для той группы населения, которая традиционно считается одной из самых уязвимых на рынке труда, – для женщин в возрасте от 35 до 54 лет. Таких «успешных» участников программы оказался 61%. В целом среди клиентов программы женщин было 79%, из них женщины в возрасте от 35 до 54 лет

составляли 60% (или 47% от числа всех участников). Среди клиентов программы, которым не удалось трудоустроиться за время своего участия в ней, данная категория также составляет значительную часть – 56%. Почти все женщины, трудоустроившиеся в ходе программы, были одинокими матерями – 95%. В числе всех участников программы одинокие матери составляли 71%, а в числе нетрудоустроившихся участников – 65%.

Итак, программа продемонстрировала свою привлекательность и полезность для безработных женщин самой уязвимой на рынке труда возрастной группы и матерей-одиночек. Вместе с тем большой процент нетрудоустроившихся среди представителей данных категорий говорит о том, что практические подходы к трудоустройству таких участников программы необходимо совершенствовать. Результаты опроса показывают, что в первую очередь это нужно делать за счет повышения результативности работы службы занятости, поскольку лишь половина опрошенных трудоустроившихся участников считает, что услуги службы занятости в той или иной степени способствовали их трудоустройству.

⇒ ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОЕКТА

Начальным этапом реализации программы было ее внедрение в трех микрорайонах Мотовилихинского района Перми в 2001 году. В программе приняли участие 92 семьи, 66 из которых трудоустроились. Администрация Перми решила распространять опыт подобных программ адресной социальной помощи по всему городу.

В 2002 году программа выполнялась уже в 4 из 7 районов Перми, а также в городе Краснокамске Пермской области и получила название «От пособия к зарплате». На 5 октября 2002 года в обоих городах в программе принимали участие 215 семей, из них 110 трудоустроились. В планах администраций Перми и Пермской области в 2003 году распространить программу на все районы Перми и предложить ее для внедрения всем крупным городам Пермской области, где социально-экономическая ситуация обеспечивает потенциальную возможность трудоустройства безработных членов малоимущих семей. Администрация Краснокамска также планирует продолжать программу.

В целом предложенная модель имеет хорошие перспективы, поскольку не только программа в целом, но и отдельные ее компоненты могут быть использованы для достижения большей эффективности работы органов социальной защиты. Исчисление дифференцированного пособия, договорная основа взаимоотношений клиента и органов власти, использование штрафных санкций – внедрение хотя бы одного из этих элементов уже весьма перспективно.

Институт экономики города планирует осуществить комплексную оценку реализации и промежуточных итогов программы «От пособия к зарплате» в Пермской области. Результаты оценки будут использованы для дальнейшего совершенствования программы.

ПИЛОТНАЯ ПРОГРАММА ШКОЛЬНОГО ПИТАНИЯ В г. АРЗАМАСЕ

⇒ ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА

Цель данной пилотной программы - внедрение адресного подхода при выделении материальной помощи для оплаты школьных завтраков. Ее основные элементы были призваны улучшить качество питания учеников муниципальных школ. Организационно начало пилота (февраль 2001 года) совпало с началом реализации второй программы, проводимой в Арзамасе (пилотной программы предоставления социальной помощи населению г. Арзамаса по принципу «одно окно» - о ней будет рассказано ниже).

Программа школьного питания реализовывалась в феврале - мае 2001 года. По своей сути это был переход системы питания в образовательных учреждениях города на новые принципы работы. Результаты совместной деятельности администрации города и сотрудников Института экономики города и The Urban Institute были исследованы в процессе оценки хода реализации программы.

Краткая характеристика программы

- **Название:** Программа школьного питания.
- **Период экспериментального внедрения:** февраль – май 2001 года.
- **Число участников:** 14 тыс. школьников г. Арзамаса.
- **Число получателей пособий на школьное питание:** 6,9 тыс. школьников из малоимущих семей.
- **Осуществляется:**
 - ◇ Управлением социальной защиты населения администрации г. Арзамаса;
 - ◇ Департаментом образования администрации г. Арзамаса;
 - ◇ администрациями муниципальных школ г. Арзамаса.
- **Органы и организации, вовлеченные в обеспечение школьников питанием:**

- ◇ Департамент торговли администрации г. Арзамаса;
- ◇ Департамент финансов администрации г. Арзамаса;
- ◇ Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора г. Арзамаса;
- ◇ муниципальное учреждение социального питания;
- ◇ столовые муниципальных школ;
- ◇ муниципальные и частные предприятия, оказывающие услуги в сфере общественного питания.

Потребность в реформах

До начала реализации пилотной программы питание учеников в муниципальных школах города было бесплатным. Это гарантировало его доступность для всех детей, но в условиях постоянного дефицита бюджета не способствовало поддержанию качества предлагаемых в школах завтраков. Администрация города осознавала необходимость перехода к адресности, поскольку ограниченные средства, идущие в виде дотации на школьное питание, а следовательно, в равном количестве распределяемые между всеми школьниками города, не могли обеспечить им полноценное питание: зачастую завтрак ученика ограничивался одним стаканом чая и хлебом. Обезличивание средств, перечисляемых непосредственно муниципальным поставщикам продуктов питания, минуя школы и школьников, приводило к тому, что эти средства становились как бы «ничьими». Оказавшиеся пассивными потребителями услуги по предоставлению школьного питания, оплачиваемой из городского бюджета, ученики и их родители не имели возможности влиять на качество и ассортимент поставляемых в школы продуктов.

Было очевидно, что повышение качества питания учеников и расширение ассортимента предлагаемых продуктов неизбежно повлекут за собой повышение стоимости школьных завтраков. В этой ситуации органы социальной защиты осознавали необходимость разработки и внедрения механизма, гарантирующего, что школьники из малоимущих семей завтраки в школе по-прежнему будут получать. Кроме того, в условиях дефицита средств городская администрация не могла

позволить себе больших затрат на организацию школьного питания. Требовалось создать такой механизм, который бы обеспечивал высокое качество и широкий ассортимент продуктов, поступающих в школы, при минимальных затратах городского бюджета.

Цели программы

Программа была направлена на решение двух задач.

1. *Повышение качества питания школьников.* Чтобы этого добиться, было решено повысить стоимость школьного питания и сделать его платным для учеников. Параллельно подразумевалось ввести конкурсные механизмы для отбора поставщиков продуктов питания. Все это, по мнению разработчиков программы, должно было существенно улучшить качество питания детей в школах.
2. *Введение адресного принципа распределения средств на оплату школьных завтраков для малоимущих семей.* Чтобы обеспечить доступность питания, было решено ввести специальное пособие, которое покрывало бы из средств городского бюджета стоимость школьных завтраков для детей из малообеспеченных семей.

Для решения поставленных задач были предприняты следующие шаги.

Стоимость школьного завтрака на одного ученика была увеличена и в зависимости от возраста школьника составила 4 - 6 рублей. При этом питание стало платным для детей из семей со среднедушевым доходом выше максимально допустимой величины. По условиям программы эта величина была приближена к прожиточному минимуму, который существовал в Нижегородской области в тот период, и составила 1200 рублей в месяц. Одновременно началась выплата *адресных пособий на школьное питание малоимущим семьям* (с доходами ниже максимально допустимой величины). Таким образом, средства бюджета, которые ранее распределялись между всеми учениками, были перенаправлены на оплату школьного питания для группы малоимущих.

По условиям программы величина пособия дифференцирована в зависимости от двух характеристик:

- *среднедушевой доход семьи* - полная стоимость месячного завтрака компенсируется для семей со среднедушевым доходом ниже половины

максимально допустимой величины; для семей со среднедушевым доходом от половины максимально допустимой величины и до ее порогового значения компенсируется половина стоимости;

- *возраст школьника (класс, в котором он учится)*, поскольку потребности учеников младших и старших классов в величине порции завтрака различны.

Таблица 3

Величина пособия на школьное питание и стоимость завтраков в зависимости от возраста школьника (класса, в котором он учится)

Класс	Пособие на школьное питание		Стоимость одного школьного завтрака для семей, не получающих пособие (т.е. для семей со среднедушевым доходом выше 1200 руб.), руб.
	<i>Пределы величины среднедушевого дохода семьи, руб.</i>	<i>Величина пособия на школьное питание, руб.</i>	
1 – 4	0 - 600	4	4
	601 - 1200	2	
5 – 8	0 - 600	5	5
	601 - 1200	3	
9 – 11	0 - 600	6	6
	601 - 1200	4	

Как уже отмечалось, был введен механизм конкурсного распределения средств на поставку продуктов для школьных столовых среди муниципальных и частных предприятий. Это позволило ликвидировать монополию на поставку продуктов специализированной муниципальной организации. В Арзамасе проводятся конкурсы двух видов: первый - на уровне городской администрации (при выборе поставщиков основных продуктов питания), второй - на уровне школ (при выборе поставщиков дополнительных продуктов питания, если возникает необходимость расширить установленное в городе общепринятое «циклическое меню»). Впервые к выбору поставщиков и мониторингу контроля качества продуктов в школах стали привлекаться родительские комитеты: являясь заказчиками платной услуги, родители заинтересованы в ее высоком качестве.

Схема работы

Координаторами программы школьного питания являются Управление социальной защиты и Департамент образования администрации города. На Департамент образования возложена обязанность по контролю за процессом установления цен на школьные завтраки и организацией конкурсного отбора компаний-поставщиков на уровне администрации города.

За качеством питания в школах следят родительские комитеты, руководство школ, местные школьные советы, органы госсанэпиднадзора, а также Департамент торговли администрации города. Выплатой пособий на оплату школьного питания занимается отдел социальных выплат Управления социальной защиты населения. Заявления на получение данного пособия принимаются в районных пунктах приема населения при комитетах общественного самоуправления, работающих по принципу «одно окно».

Между вовлеченными в процесс реализации программы организациями налажен постоянный обмен информацией. В частности, Управление социальной защиты постоянно направляет в Департамент образования, а через него в школы списки учеников, которым было назначено пособие. Школьные администрации следят за тем, чтобы выданные семьям этих детей пособия действительно тратились на питание, и передают информацию о нецелевом использовании средств, если такое случается, в Управление социальной защиты. По данным администрации Арзамаса, случаи нецелевого использования средств крайне редки.

Пособие выдается клиентам в виде ежемесячных денежных переводов на их счета, открытые в Сбербанке. В некоторых случаях пособия могут перечисляться непосредственно на счет школы. Обычно это делается в тех случаях, когда семья школьника не имеет счета в банке, или живет за городом, или становится известно, что данное пособие в семье используется не по назначению. По прошествии трех месяцев, в течение которых семья получала пособие, она должна пройти процедуру его переоформления, в том числе предоставить информацию об изменениях в уровне доходов, если таковые имели место.

⇒ РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ ПРОЕКТА

Оценка хода реализации программы проводилась сотрудниками Института экономики города и The Urban Institute с февраля по май 2001 года и была призвана определить, насколько предпринимаемые реорганизационные шаги соответствуют целям проекта. Оценка помогла систематизировать знания о достигнутых результатах, внести необходимые коррективы в планы реализации программы, определить дальнейшие направления и этапы работы. При проведении оценки эксперты проанализировали не только эффективность избранных методов повышения качества школьного питания, но и сам ход их внедрения. Особое внимание было уделено именно процессу реализации программы - т.е. всем тем приемам, способам и методам работы, благодаря которым стало возможным решение поставленных задач.

Реализованные инновации

Оценка выявила следующее:

- *В результате внедрения программы качество школьного питания значительно повысилось.* Благодаря увеличению стоимости завтраков (от 4 руб. до 6 руб. с ученика за один завтрак) качество школьного питания, а именно объем и разнообразие предлагаемых в школьных столовых завтраков, значительно возросло. По мнению родителей и учителей, нормальное питание учеников — хорошая компенсация за введение небольшой, по признанию большинства участников специально организованных фокус-групп, платы за школьные завтраки.
- *Введена система выплат пособий на школьное питание малоимущим семьям.* 14 тыс. учеников муниципальных школ Арзамаса сейчас получают качественные завтраки. Более 3,5 тыс. детей получили пособия, позволившие их родителям оплачивать питание в школах. Как видно из таблицы 4, с февраля и до конца мая 2001 года адресное пособие на школьное питание было выплачено 5492 семьям, т.е. 6943 ученикам муниципальных школ города. Внедренный механизм *гарантирует*, что дети из малоимущих семей будут получать платные школьные завтраки.

Таблица 4

Статистические данные о Программе школьного питания, собранные за период с 1 февраля 2001 по 7 мая 2001 года

Всего подано заявлений (всего семей, подавших заявление)	5 837
Всего семей, принятых в программу	5 492
Всего семей, не принятых в программу	345
Всего семей, вышедших из программы	1 797
Всего семей, участвовавших в программе в конце учебного года («всего принятых» минус «всего вышедших»)	3 695
Всего выплачено в виде пособий на оплату школьного питания (руб.)	1 415 530
Всего детей, посещавших муниципальные школы Арзамаса	14 041
Всего детей, имевших право на получение пособия на оплату школьного питания	6 943

- *Внедрен механизм конкурсного отбора поставщиков продуктов питания для школ среди муниципальных и частных компаний-производителей.* Конкурсный отбор повышает ответственность производителей продуктов, поскольку недовольные качеством продуктов заказчики могут обратиться к другой компании. Активность поставщиков поддерживается введением платы за школьное питание, что напрямую соответствует их заинтересованности в получении прибыли. Методы отбора подрядчиков школьными администрациями несколько отличаются друг от друга, но в целом в их основе лежит общая схема: в каждой школе создается комиссия по отбору поставщика, в которую входят директор школы, работники столовой, специалист по детскому питанию и представители родительского комитета. Часто школы заключают договоры сразу с несколькими организациями, поставляющими разные виды продуктов. Иногда это делается потому, что фирма,

с которой школа работала раньше, не смогла обеспечить поставку всех необходимых продуктов или они оказались недостаточно качественными.

- *Введена практика мониторинга качества питания в школе со стороны родителей.* После того как родители стали активными получателями (за собственные средства) услуги по обеспечению питанием детей в школах, их заинтересованность в высоком качестве этой услуги существенно возросла.

Реализация программы как переходного этапа от старой системы организации школьного питания к новой завершилась в мае 2001 года. Сложившаяся система обеспечения школьников завтраками действовала (и действует по сей день) согласно выработанным в ходе пилотного проекта правилам и успешно снабжала учеников полноценным питанием. Год спустя, в апреле 2002-го, число детей – получателей адресного пособия составляло 4599. Кроме того, благодаря программе возможность приобрести приготовленный в школьной столовой качественный и недорогой завтрак или обед стоимостью не более 8 руб. получили и учителя. Мониторинг работы системы школьного питания показал, что расходы муниципального бюджета на ее организацию сократились с 10 млн руб. в 2000 году до 3,6 млн руб. в 2002-м.

⇒ ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОЕКТА

Результаты, достигнутые в ходе реализации Программы школьного питания, хорошо иллюстрируют преимущества перевода безличных дотаций (коиными являлись ранее финансируемые из городского бюджета школьные завтраки) в персонифицированные целевые субсидии населению. Данный механизм может использоваться и давать такие же положительные результаты при переводе большинства льгот, предусмотренных местным законодательством, в адресную форму.

Как показал опыт Арзамаса, подобные программы защищают интересы малоимущих граждан и позволяют увеличить возможности местного бюджета. В настоящий момент Управление социальной защиты населения города начинает перевод системы питания детей в дошкольных образовательных учреждениях и городской молочной кухни на работу по принципам, выработанным в ходе реализации пилотной Программы школьного питания.

Глава II. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

ПИЛОТНАЯ ПРОГРАММА ВВЕДЕНИЯ ПРИНЦИПА «ОДНО ОКНО» В г. АРЗАМАСЕ

⇒ ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА

Цель данного проекта заключалась в проведении административной реформы системы социальной защиты населения Арзамаса. Продолжавшаяся с февраля 2001 по май 2002 года совместная работа городской администрации и сотрудников Института экономики города и The Urban Institute была направлена на оптимизацию сложившейся в городе модели управления программами социальной помощи (предоставление пособий, выплат и компенсаций) с целью упростить для граждан процесс получения социальной поддержки и снизить административные расходы. Проект реализовывался в два этапа, каждый из которых растянулся на 1 год. Предпринимаемые в рамках проекта шаги и экономический эффект от проведенной реформы были проанализированы в ходе двух специально организованных исследований: оценки хода реализации программы и оценки экономии в результате ее внедрения.

Краткая характеристика программы

- **Название:** Программа предоставления социальной помощи населению г. Арзамаса по принципу «одно окно» (Программа введения принципа «одно окно»).
- **Период работы в экспериментальном режиме:** февраль 2001 г. - май 2002 г.
- **Распространенность:**
 - ◇ с февраля 2001 г. по май 2001 г. - на территории двух микрорайонов города (№ 6 и № 11);
 - ◇ с мая 2001 г. - на территории всего города.
- **Осуществляется:** Управлением социальной защиты населения администрации г. Арзамаса.

- **Вовлеченные службы и ведомства:**

- ◇ Муниципальный центр социальной помощи населению;
- ◇ отдел жилищных субсидий;
- ◇ Комитет по вопросам семьи, женщин и детей;
- ◇ Центр социально-психологической помощи семье;
- ◇ городской отдел пенсий и пособий;
- ◇ территориальная сеть 14 районных комитетов общественного самоуправления.

Потребность в реформах

В дополнение к федеральным гарантиям социальное законодательство Нижегородской области и г. Арзамаса предлагает населению широкий спектр социальной помощи и услуг. Для их предоставления на местном уровне была создана сеть органов социальной защиты, куда вошли структурные подразделения городской администрации и специализированные муниципальные центры социального обслуживания. До начала реализации пилотного проекта в эту сеть входили:

- Комитет по вопросам семьи, женщин и детей (подразделение Управления социальной защиты населения);
- городской отдел пенсий и пособий;
- Муниципальный центр социальной помощи населению;
- Муниципальный центр социальной реабилитации детей;
- Центр социальной реабилитации дезадаптированных групп населения;
- Центр социальной реабилитации детей-инвалидов;
- Центр социально-психологической помощи семье.

Как показано в таблице 5, две первые структуры сосредоточили свою деятельность на предоставлении социальной помощи (пособий и компенсаций), Центр социальной помощи населению обеспечивал население социальной помощью и предоставлял услуги, все прочие учреждения социальной защиты занимались социальным обслуживанием граждан.

Функции по назначению жилищных субсидий в Арзамасе изначально были возложены на отдел жилищных субсидий (подразделение в Управлении жилищно-коммунального хозяйства).

Таблица 5

Функции социальных учреждений г. Арзамаса до начала реализации пилотной программы

Название учреждения	Функции по оказанию социальной помощи (предоставление пособий, выплат и компенсаций)	Функции по оказанию социальных услуг
Комитет по делам семьи, женщин и детей (КВСЖД)	Ежемесячные пособия на детей ¹⁰ Опекунские пособия ¹¹	-
Отдел пенсий и пособий (ОПП)	Оформление льгот и компенсаций льготным категориям граждан: инвалидам, пострадавшим от политических репрессий, несовершеннолетним узникам фашизма и другим льготополучателям в соответствии с федеральным законодательством	-
Муниципальный центр социальной	Муниципальное пособие на школьное питание ¹² Социальное пособие для малоимущих ¹³	Обслуживание на дому ветеранов и инвалидов: • социально-бытовые услуги;

¹⁰ В соответствии с Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (в редакции от 25.07. 2002 г.).

¹¹ В соответствии с Федеральным законом № 159 -ФЗ от 21.12.1996 г. «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в редакции Федерального закона от 07.08.2000 г. № 122-ФЗ) и Постановлением Правительства РФ «О неотложных мерах по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» от 20.06.1992 г. № 409.

¹² В соответствии с постановлениями мэра г. Арзамаса от 26.01.2001 г. № 5 «Об организации школьного питания в 2001 г.» и от 06.08.2001 г. № 1886-р «О внесении изменений в постановление мэра «Об организации школьного питания в 2001 г.».

¹³ В соответствии с Постановлением губернатора Нижегородской области от 17.05.2001 г. № 155 «О выплате социальных пособий в 2001 г.».

Название учреждения	Функции по оказанию социальной помощи (предоставление пособий, выплат и компенсаций)	Функции по оказанию социальных услуг
помощи населению (МЦСПН)	<p>Региональное единовременное пособие на рождение ребенка¹⁴</p> <p>Федеральное пособие на рождение ребенка¹⁵</p> <p>Пособие на питание беременным женщинам¹⁶</p> <p>Пособие на детей, идущих в первый класс¹⁷</p> <p>Компенсации гражданам, подвергшимся воздействию радиации¹⁸</p> <p>Прочие региональные и местные выплаты</p>	<p>•социально-медицинские услуги одиноким гражданам и гражданам, частично утратившим способность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, инвалидностью</p> <p>Обслуживание ветеранов и инвалидов в рамках дневного стационара:</p> <ul style="list-style-type: none"> • медицинские услуги общетерапевтического и стоматологического профиля; • консультации юриста; • консультации психолога; •организация досуга и другие виды помощи инвалидам
Центр социально-психологической помощи семье	-	<p>Социальные услуги семьям в кризисной ситуации:</p> <ul style="list-style-type: none"> •социально-психологические; •социально-педагогические;

¹⁴ В соответствии с Постановлением губернатора Нижегородской области от 19.02.1997 г. № 43 «О выплате пособия беременным женщинам на рождение ребенка в 1-м полугодии 1997 г.» и Постановлением губернатора Нижегородской области от 22.03.2001 г. «О продлении действия и внесении изменений в постановление губернатора области от 19.02.1997 г. № 43».

¹⁵ В соответствии с Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (в редакции от 25.07. 2002 г.).

¹⁶ В соответствии с Постановлением губернатора Нижегородской области от 19.02.1997 г. № 43 «О выплате пособия беременным женщинам на рождение ребенка в 1-м полугодии 1997 г.»; Постановлением губернатора Нижегородской области от 22.03.2001 г. «О продлении действия и внесении изменений в постановление губернатора области от 19.02.1997 г. № 43».

¹⁷ В соответствии с Распоряжением мэра г. Арзамаса от 31.07.2001 г. № 1831/р «О выплате единовременного социального пособия семьям на учащихся, поступающих в первый класс».

¹⁸ В соответствии с Законом «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15.05.1991 (в редакции от 30.12.2001 г.), Федеральным законом «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» от 26.11.1998 г. № 175-ФЗ.

Название учреждения	Функции по оказанию социальной помощи (предоставление пособий, выплат и компенсаций)	Функции по оказанию социальных услуг
(ЦСППС)		<ul style="list-style-type: none"> •социально-правовые; •социально-бытовые; •социально-реабилитационные; •социальный патронаж семей
<p>Центр социально-трудовой реабилитации лиц из дезадаптированных групп населения</p>	-	<p>Помощь и социальные услуги лицам без определенного места жительства:</p> <ul style="list-style-type: none"> •помощь по восстановлению необходимых документов; •помощь в поиске работы; •помощь в поиске родственников (совместно с органами РОВД и ГОВД); •направление в дома-интернаты; •психологическая помощь; •медицинская помощь; •юридическое консультирование; •комплекс реабилитационных мер; •помощь в восстановлении прав на жилье; •переобучение и трудоустройство через Центр занятости населения
<p>Муниципальный центр социальной помощи детям</p>	-	<p>Работа с неблагополучными семьями и семьями социального риска</p> <p>Восстановление родительских прав</p> <p>Возвращение детей в родную семью</p> <p>Поиск приемной семьи для детей</p>

Название учреждения	Функции по оказанию социальной помощи (предоставление пособий, выплат и компенсаций)	Функции по оказанию социальных услуг
		Программы патронатного воспитания
Центр социальной реабилитации детей-инвалидов	-	<p>Организация реабилитации детей-инвалидов в соответствии с индивидуальной картой МСЭ</p> <p>Интеграция детей-инвалидов в общество</p> <p>Работа с семьями, имеющими детей-инвалидов</p>
Отдел жилищных субсидий	Выплата субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг	-
Специалисты 14 районных комитетов общественного самоуправления (КОСов)	Выплата материальной помощи в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств	<p>Организация массовых мероприятий, детских праздников и т.п.</p> <p>Социальный патронаж неблагополучных семей</p>

В Арзамасе также существовала сеть районных комитетов общественного самоуправления (КОСов). Формально они не относились к городской системе социальной защиты, хотя использовались муниципальным Центром социальной помощи населению и Центром социально-психологической помощи семье в качестве опорной территориальной сети для работы с населением. До начала реализации пилотной программы социальные работники этих двух центров осуществляли патронаж неблагополучных семей своего микрорайона, помогали в кризисных ситуациях. В их обязанности также входила организация деятельности Совета по работе с семьей, объединяющего усилия специалистов различных учреждений города

(участкового педиатра, участкового инспектора, социальных педагогов школ, прочих представителей школ данного микрорайона и т.д.). Для каждого микрорайона социальные работники вели социальный паспорт, который содержал схему микрорайона, характеристику жилищного фонда (объем муниципального жилья и частного сектора), демографические характеристики, проблемные зоны.

Работа системы социальной защиты города до внедрения пилотной программы схематично представлена на рисунке 3.

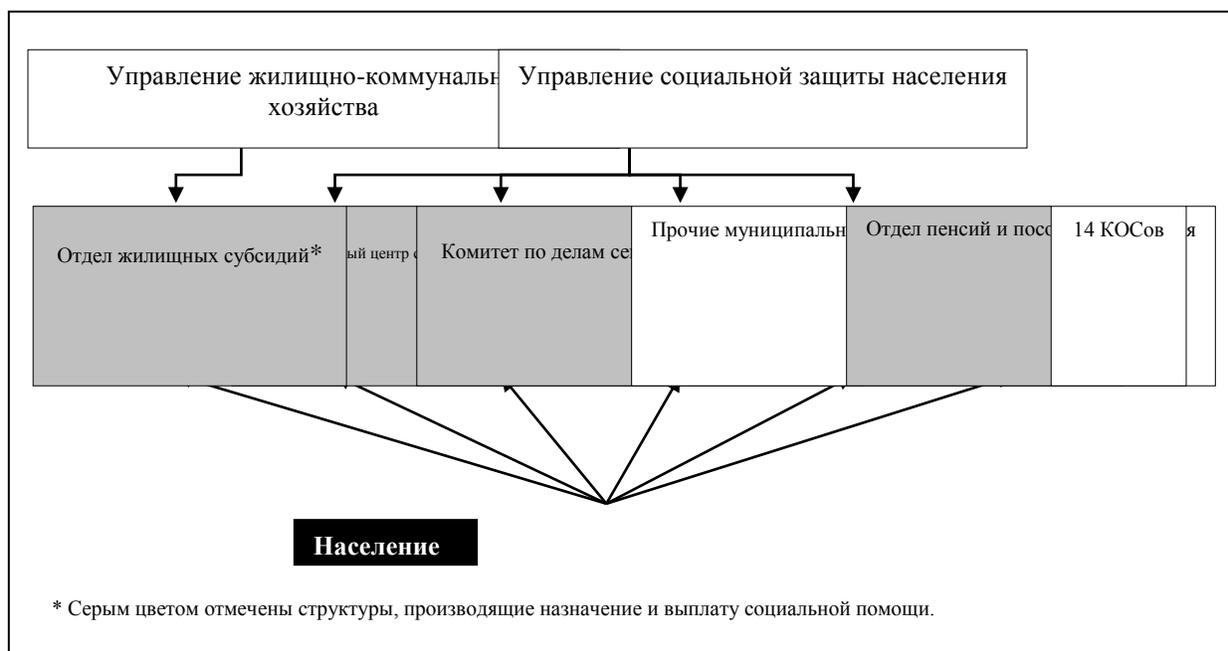


Рис 3. Организационная схема работы социальных служб г. Арзамаса до внедрения пилотной программы

Главной управленческой проблемой системы социальной защиты города являлась межведомственная разобщенность. Большая часть осуществлявшихся

социальными службами программ помощи была призвана обслуживать одни и те же группы населения. Однако, поскольку каждое учреждение устанавливало свои правила проверки прав клиента на получение конкретного вида помощи, гражданам приходилось многократно проходить процедуры обращения за помощью и подтверждения своих прав на нее в различных учреждениях и соответственно по несколько раз оформлять копии одних и тех же документов (свидетельство о рождении, справка о доходах, справка о составе семьи и т.д.). Практика же обмена информацией о клиентах между отдельными социальными учреждениями отсутствовала.

В связи с тем что социальные службы располагались в основном в центре города, жителям отдаленных районов приходилось преодолевать большие расстояния, чтобы, например, получить консультации по волнующим их вопросам или обратиться за тем или иным пособием. Ситуация усугублялась тем, что сотрудники каждого ведомства отвечали за работу только одной конкретной программы внутри своей организации. Перед ними никогда не ставилась задача быть в курсе правил и требований, выдвигаемых другими социальными учреждениями. В результате они обычно не могли ответить на вопросы клиентов, касающиеся других видов помощи и услуг.

Все это приводило к появлению дополнительных трудностей для получателей помощи, неизбежно высоким административным издержкам и крайне низкой эффективности работы всей социальной системы города в целом.

Принцип «одно окно» в рамках пилотного проекта в г. Арзамасе: цели программы

Цель предложенных административных преобразований - оптимизация управления системой социальной защиты города путем внедрения модели «одно окно» в практику предоставления гражданам материальной социальной помощи (пособий, выплат, компенсаций). Для достижения поставленной цели администрация Арзамаса совместно со специалистами Института экономики города и The Urban Institute должны были выработать механизмы, обеспечивающие выполнение двух условий:

- 1) расширение доступа граждан к получению социальной помощи;
- 2) снижение административных издержек на ее предоставление.

Поставленные задачи планировалось осуществить в рамках пилотной программы предоставления социальной помощи населению г. Арзамаса по принципу «одно окно»¹⁹.

В результате была реорганизована работа социальных служб города, в частности унифицирован порядок предоставления различных видов помощи.

1. *Прием обращений граждан за социальной помощью организован по месту жительства.* Как уже отмечалось, раньше за разными видами помощи арзамасцы должны были обращаться в ответственные за их предоставление разные организации, как правило, расположенные в центральной части города. Теперь же планировалось внедрить новую схему работы, предусматривающую создание сети районных пунктов приема населения по вопросам обращения за социальной помощью (пособиями, выплатами, компенсациями). В результате такой организационной реформы за любыми видами социальной помощи клиент мог одновременно обратиться в один ближайший районный пункт – в «одно окно».
2. *Процесс назначения и выплаты социальной помощи централизован в рамках одной структуры.* Данная реорганизация преследовала цель снизить административные издержки работы системы социальной защиты путем устранения дублирования функций по назначению и выплате социальной помощи в нескольких учреждениях и концентрации их в так называемом *отделе социальных выплат* Управления социальной защиты населения. Этот отдел городской администрации должен был взять на себя функции по обработке поданных заявлений и подтверждающих документов, ведению личных дел граждан на бумажных и электронных носителях, перенесению информации из документов в личные дела, назначению помощи, подготовке выплатных документов для кредитных учреждений или выплате непосредственно через кассу различных видов пособий и компенсаций.

¹⁹ В разработанных городом нормативных документах модель «одно окно» названа «принципом единого окна».

3. *Процедуры и порядок назначения социальной помощи унифицированы и упрощены.*
- При проведении этой работы во главу угла была поставлена задача освободить клиента от необходимости подавать отдельные заявления на предоставление каждого конкретного вида помощи и заменить все разнообразие существующих образцов *единой формой заявления*. Также было решено отказаться от ранее принятой повсеместно системы сбора нескольких пакетов одних и тех же, как правило, документов для получения разных видов помощи и услуг. Введение единой формы заявления предполагало параллельное внедрение единой системы документооборота, позволяющей использовать один пакет подтверждающих документов для получения нескольких видов помощи. В этом смысле модель «одно окно», представляет собой уникальное управленческое решение проблемы формирования новой системы сбора документов и, следовательно, сокращения административных расходов учреждений социальной сферы. Кроме того, по условиям программы внедрение «одного окна» увязывалось с обязательным поддержанием объединенной базы данных о семьях города (так называемые «социальные паспорта» семей).

⇒ РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА (этап I)

Начало реализации программы предоставления социальной помощи населению Арзамаса по принципу «одно окно» сопровождалось следующими реорганизационными мероприятиями:

- Отдел жилищных субсидий был передан в ведение Управления социальной защиты населения, которое в настоящий момент является основным органом, контролирующим работу всех социальных служб, входящих в систему «одно окно».
- 14 районных центров при КОСах стали центральным звеном системы социального обслуживания населения, приняв на себя функции первичного приема граждан, обращающихся за социальной помощью, предоставляемой всеми социальными учреждениями города. В обязанности предварительно прошедших техническую учебу социальных работников (теперь - специалистов по приему) были введены: прием заявлений и подтверждающих документов от

граждан, первичное удостоверение прав обратившихся на получение социальной помощи²⁰, определение потребности семей в социальном обслуживании, консультирование жителей по различным вопросам получения социальной помощи и социальных услуг. Социальный работник, например, может порекомендовать получателю обратиться в тот или иной центр социального обслуживания или воспользоваться услугами общественных организаций города.

- Была разработана и опробована на практике *единая форма заявления*, одновременно создан пакет методической документации для специалистов по приему населения. Эта методическая документация включала в себя правила проведения интервью с обратившимся гражданином, рекомендации по заполнению заявления, памятки с перечнем необходимых подтверждающих документов, а также инструкции по определению права обратившегося на получение социальной помощи. Стараясь упростить переход на новую систему работы для собственного персонала, руководители Управления социальной защиты населения разработали и провели курс технической учебы социальных работников, благодаря чему бывшие узкие специалисты получили комплексные знания о всех видах помощи, на которые могут претендовать жители города.

В результате к концу первого года работы система социальной защиты населения города была реорганизована в соответствии со схемой, представленной на рисунке 4.

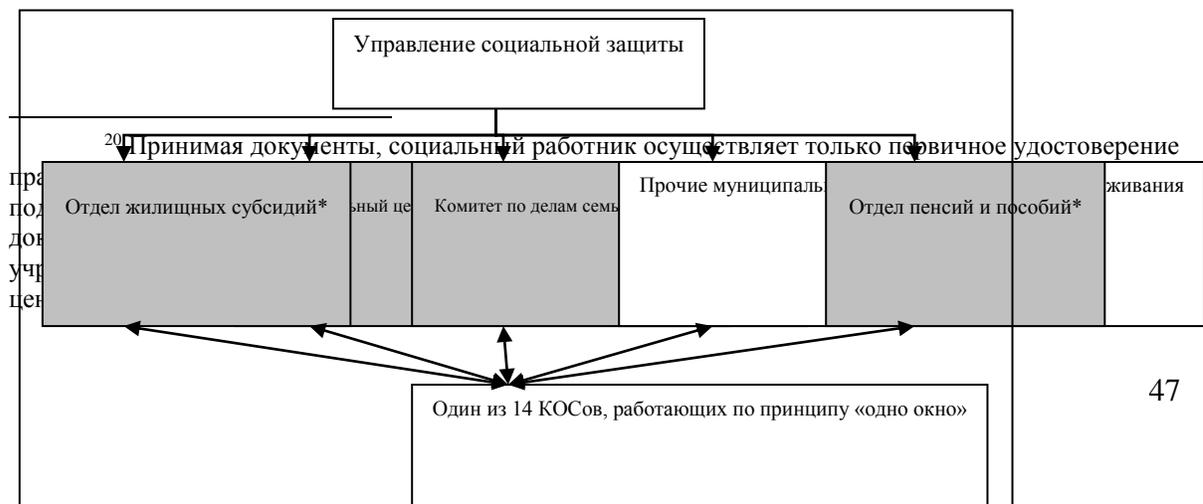


Рис 4. Организационная схема работы социальных служб г. Арзамаса в 2001 году

Однако этот процесс не был единовременным. Опробованный в феврале 2001 года на территории двух районов новый принцип организации работы с населением к маю 2001 года был распространен на территорию всего города. «Расширение» же модели «одно окно» с точки зрения включения в нее большего числа видов помощи и услуг происходило гораздо медленнее, так как потребовало серьезной подготовительной работы по координации деятельности социальных служб города. В частности, на этапе внедрения (с февраля по май 2001 года) модель «одно окно» работала в экспериментальном режиме и давала возможность обратиться только за одним видом помощи — муниципальным пособием на школьное питание²¹. После того как социальные работники прошли курс специального обучения, администрация Арзамаса начала вводить в сферу пилотного проекта новые виды помощи. Так, в августе 2001 года, помимо пособия на школьное питание, через систему «одно окно» предоставлялись пособие на питание беременным женщинам²², единовременное

²¹ Пособие на школьное питание предоставлялось в рамках второй пилотной программы школьного питания, разработанной совместно администрацией г. Арзамаса и специалистами Института экономики города и The Urban Institute. Пособие предоставляется в соответствии с Постановлением мэра г. Арзамаса от 26.01.2001 г. № 5 «Об организации школьного питания в 2001 г.» и Постановлением от 06.08.2001 г. № 1886-р «О внесении изменений в постановление мэра «Об организации школьного питания в 2001 г.».

²² Постановление губернатора Нижегородской области от 22.03.2001 г. «О продлении действия и внесении изменений в постановление губернатора области от 19.02.1997 г. № 43».

пособие, выплачиваемое при рождении ребенка в соответствии с федеральным²³ и региональным²⁴ законодательством, единовременное социальное пособие на идущих в первый класс детей малоимущих семей²⁵. С ноября 2001 года на систему «одно окно» было переведено предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг²⁶. Чуть ранее в сферу действия принципа «одно окна» вошли ежемесячное детское пособие²⁷, областное социальное пособие малоимущим²⁸ и несколько других видов помощи.

⇒ РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ (этап I)

Оценка хода реализации программы

Практика проведения данного вида оценки предполагает широкое использование различных методов исследования и источников информации. В частности, были проанализированы нормативные документы программ и собранные в ходе ее реализации статистические данные о клиентах. Проведены интервью с координаторами проекта и социальными работниками, непосредственно ведущими прием населения. Исследованы личные дела участников программы, проанализированы мнения получателей помощи, собранные во время проведения специально организованных фокус-групп.

Оценка хода реализации программы показала следующее:

- *Благодаря программе в г. Арзамасе начат процесс внедрения модели «одно окно» в практику работы с населением.* Впервые система социальной защиты населения стала единым объектом управления.

²³ Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (в редакции от 25.07. 2002 г.).

²⁴ Постановление губернатора Нижегородской области от 19.02.1997 г. № 43 «О выплате пособия беременным женщинам на рождение ребенка в 1-м полугодии 1997 г.».

²⁵ Распоряжение мэра г. Арзамаса от 31.07.2001 г. № 1831/р «О выплате единовременного социального пособия семьям на учащих, поступающих в первый класс».

²⁶ Закон Российской Федерации от 24.12.1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» (в редакции от 08.07.1999 г.).

²⁷ Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (в редакции от 25.07. 2002 г.).

²⁸ Постановление губернатора Нижегородской области от 17.05.2001 № 155 «О выплате социальных пособий в 2001 г.».

- *Осуществляется координация деятельности социальных учреждений.* Для реализации программы была создана рабочая группа, в которую вошли руководители всех социальных учреждений и ведомств города. Рабочая группа проводит регулярные заседания, на которых обсуждаются проблемы реализации и стратегического планирования деятельности по дальнейшему объединению и повышению эффективности управления ресурсами социальной сферы.
- *Разработана единая форма заявления,* заполнив которую и подготовив один пакет подтверждающих документов, клиент может одновременно обратиться за целым набором пособий и услуг. Единая форма заявления содержит сведения о составе семьи клиента, доходах, количестве безработных членов и всех видах помощи и услуг, получаемых клиентом и членами его семьи. Эта информация представляет собой уникальный источник данных, необходимых для финансового планирования и определения перспектив деятельности органов управления системой социальной защиты.
- *Прошедшие специальный курс обучения, снабженные методическими и нормативными документами, специалисты по приему населения (бывшие социальные работники) в районных пунктах приема населения при КОСах обладают комплексными знаниями о системе социальной защиты города в целом.* Проводя прием населения в соответствии с принципом «одно окно», они имеют возможность проконсультировать каждого конкретного клиента и направить его в то социальное учреждение, где он может получить необходимую помощь и услуги. Клиенты программы, участвовавшие в организованных специалистами Института экономики города и The Urban Institute фокус-группах, особо отметили то внимание, с которым к ним отнеслись на приеме, и действенную помощь со стороны специалистов.
- *Введена практика сокращения избыточного документооборота,* в соответствии с которой клиент получил возможность предоставлять работникам по приему *один пакет документов* при обращении за несколькими видами социальной помощи (пособий, выплат, компенсаций). Логическим следствием внедрения данного механизма стала работа УСЗН г. Арзамаса по

- унификации сроков и процедур перерегистрации прав граждан на получение социальной помощи местного уровня.
- Как и в программе оказания адресной социальной помощи малоимущим семьям Мотовилихинского района г. Перми, в данной программе использованы *принципы работы с семьей как с основной социальной единицей* и применен необходимый для эффективного учета способ ведения *комплексного личного дела семьи*.
 - *Организован прием населения по месту жительства*. Участники фокус-групп особо отметили то обстоятельство, что теперь им не придется совершать дальние поездки для посещения социальных учреждений, расположенных в разных частях города, а также то, что в пунктах приема населения нет очередей. Некоторые участники прокомментировали свое отношение к новой системе следующими высказываниями:
 - «В других учреждениях принимают дольше и тратишь больше времени, пока стоишь в очереди. Другие учреждения не работают по выходным»;
 - «В отличие от КОСов в других учреждениях нам не сказали заранее, какие документы принести»;
 - «Каждый получил помощь. Нам терпеливо и спокойно все объясняли»;
 - «Социальные работники нам очень помогли»;
 - «Отношение социальных работников было положительным».
 - *Осуществлена информатизация пунктов приема населения*. Для проверки данных о доходах членов семей клиентов социальным работникам в районных центрах при КОСах был предоставлен доступ к базе данных по выплатам детских пособий. Оперативная работа с электронным носителем информации общегородского масштаба существенно экономит время специалистов, ведущих прием населения и обрабатывающих поданные заявления.

⇒ РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА (этап II)

Итогом реорганизационных мероприятий и наиболее важным шагом на пути снижения административных издержек работы городской системы социальной защиты, как уже отмечалось, было создание в январе 2002 года специализированного подразделения Управления социальной защиты администрации города - отдела социальных выплат. Отдел был создан на базе упраздненного Комитета по делам семьи, женщин и детей и сосредоточил в себе функции по назначению и выплате денежных видов социальной помощи (пособий, выплат и компенсаций), ранее распределенные между муниципальным Центром социальной помощи населению и вышеназванным комитетом. Данная реорганизация была проведена параллельно с передачей функций по выплате пенсий и соответственно переходом отдела пенсий и пособий в ведение Арзамасского территориального отделения Федеральной пенсионной службы. При этом функции по постановке на учет льготных категорий граждан и оформлению их прав на получение социальных гарантий в соответствии с основными федеральными законами («О ветеранах», «О социальной поддержке инвалидов» и т.д.) остались за Управлением социальной защиты населения г. Арзамаса²⁹.

В результате вышеописанных административных преобразований функции по назначению социальной помощи и услуг в Арзамасе были разведены по разным учреждениям системы социальной защиты: *социальные услуги* населению по-прежнему оказывали специализированные центры социального обслуживания, предоставлением же *материальной социальной помощи* занималась одна-единственная структура - вновь созданный при Управлении социальной защиты населения г. Арзамаса отдел социальных выплат.

Перечень выполняемых ныне отделом социальных выплат функций включает:

- взаимодействие со специалистами по приему населения в КОСах, организация передачи заполненных заявлений и предоставленных гражданами подтверждающих документов в отдел социальных выплат для назначения и выплаты помощи;

²⁹ Данные функции не были возложены на специалистов отдела социальных выплат. Их выполнение вошло в обязанности отдельных специалистов УСЗН.

- обработка заявлений и подтверждающих документов граждан, комплектование комплексных личных дел семей - получателей социальной помощи;
- проверка прав граждан на получение социальной помощи;
- расчет среднедушевого дохода клиента, расчет величин положенных клиенту видов адресной социальной помощи и их назначение на базе автоматизированных информационных комплексов («Соцпомощь», «Детские пособия», «Пенсии», «Жилищные субсидии», базы данных муниципального предприятия «Служба единого заказчика», ОП «Энергосбыт», филиала «Арзамасмежрайгаз» и других);
- проведение необходимых операций по выплате социальной помощи, взаимодействие с организациями, специализирующимися на проведении операций по перечислению и выдаче выплат населению: со сберегательными банками, с отделениями Федеральной почтовой связи;
- взаимодействие с органами государственной и власти и местного самоуправления, государственными, муниципальными и частными предприятиями для организации предоставления социальной помощи;
- информирование граждан о правилах получения социальной помощи и переподтверждение их прав на социальную помощь непосредственно в отделе социальных выплат и через специалистов по приему населения в Комитетах общественного самоуправления, а также разного рода консультации;
- извещение граждан о назначении или не назначении им социальной помощи (через специалистов по приему населения в КОСах или информационные письма в адрес обратившихся семей);
- информирование граждан о проводящихся в городе программах социальной помощи силами сотрудников отдела, специалистов КОСов или с привлечением местных СМИ;

- выдача гражданам документов, подтверждающих присвоение им статуса малоимущих;
- рассмотрение предложений и жалоб населения, принятие по ним необходимых мер, ведение приема граждан по вопросам, отнесенным к компетенции отдела;
- взаимодействие и координация работы с другими учреждениями социальной защиты г. Арзамаса для обеспечения комплексной социальной поддержки;
- ведение бухгалтерского и статистического учета проведенных выплат;
- прогнозирование количества получателей социальной помощи для Управления социальной защиты г. Арзамаса.

Сотрудники отдела социальных выплат и сотрудники, ведущие прием населения в комитетах общественного самоуправления, работают в тесном взаимодействии: заявления граждан на назначение помощи и предоставленные ими подтверждающие документы доставляются в отдел ежедневно.

Схема действовавшей в 2002 году в Арзамасе системы социальной защиты представлена на рисунке 5.

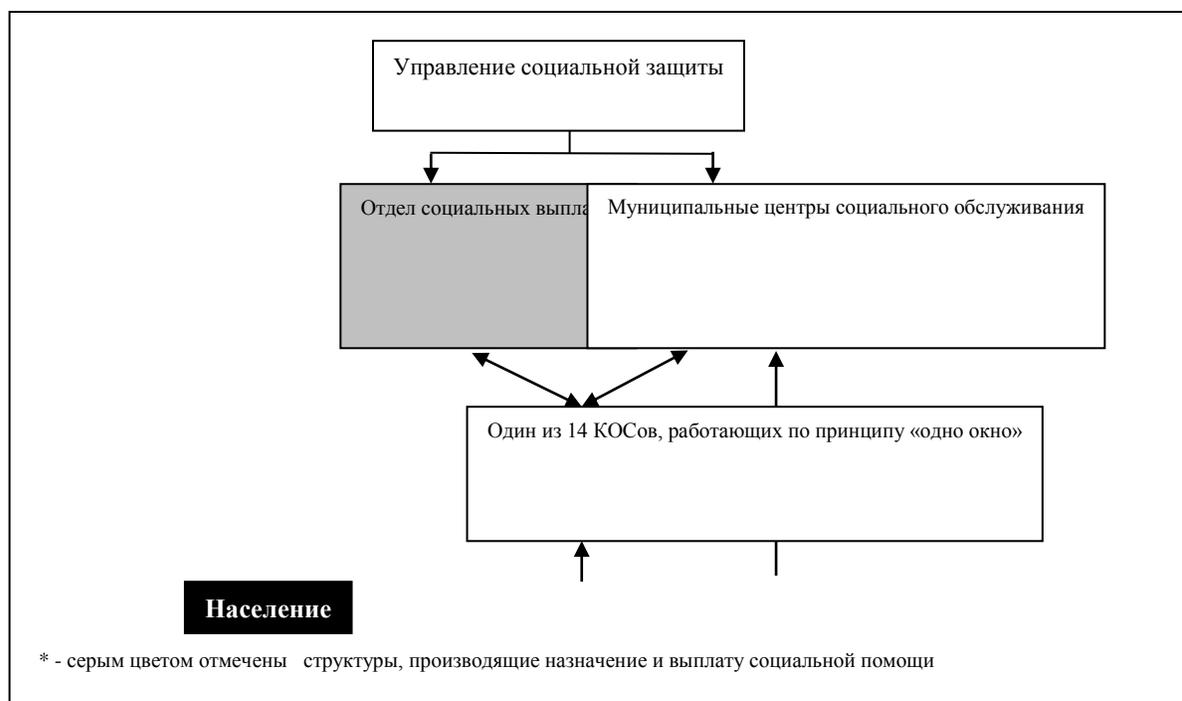


Рис 5. Схема работы социальных служб г. Арзамаса в 2002 г.

Как видно на рисунке, прием населения по вопросам предоставления социальной помощи организован непосредственно по месту жительства – это, как уже отмечалось, позволяет гражданам беспрепятственно обращаться за материальной социальной помощью. Процесс же обработки заявлений и назначение всех ее видов сосредоточен в одном месте, что позволяет снижать затраты административных ресурсов системы социальной защиты города.

Граждане имеют возможность в случае необходимости самостоятельно обращаться в центры социального обслуживания. Однако те из них, кто не обладает информацией о работе городских социальных учреждений, могут получить в близлежащем пункте приема населения при районном КОСе консультацию и рекомендации посетить тот или иной муниципальный центр или воспользоваться услугами работающих в городе общественных организаций.

На начальной стадии реализации проекта предполагалось ввести в сферу действия принципа «одно окно» (прием заявлений и документов по месту жительства с их последующей централизованной обработкой в отделе социальных выплат) все существующие в соответствии с социальным законодательством федерального, регионального и местного уровней виды помощи.

Однако впоследствии практика показала, что данный принцип работы наиболее удобен, когда приходится иметь дело с массовыми видами помощи (число получателей которых в масштабах города наиболее велико). В результате администрация приняла решение ограничить число пособий, компенсаций и выплат списком, указанным в таблице 6.

Таблица 6

Перечень видов помощи, предоставляемой в г. Арзамасе по принципу «одно окно» (по данным на август 2002 г.)

№	Вид помощи	Законодательный	Источник	Периодичность	Численность	Дата
---	------------	-----------------	----------	---------------	-------------	------

п/п		или нормативно-правовой акт, регламентирующий факт предоставления помощи	финансирования	ь выплат	получателей	
1.	Субсидия на оплату жилья и коммунальных услуг	Закон РФ от 24.12.1992 г. № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» (в редакции от 08.07.1999 г.)	Федеральный бюджет	Ежемесячно	19 097 (домохозяйств)	Апрель 2002 г.
2.	Ежемесячное пособие гражданам, имеющим детей	Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ (в редакции от 25.07.2002 г.)	Федеральный бюджет	Ежемесячно	16 069 (детей)	Апрель 2002 г.
3.	Единовременное пособие на рождение ребенка	Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ (в редакции от 25.07.2002 г.)	Федеральный бюджет	Ежемесячно	46 (детей)	Апрель 2002 г.
4.	Социальное пособие для малоимущих	Постановление губернатора Нижегородской области от 17.05.2001 г. № 155 «О выплате социальных пособий в 2001 г.»	Областной бюджет	Ежеквартально	0 30	2002 г.

³⁰ Выплата пособия временно приостановлена на региональном уровне.

5.	Пособие на питание беременным женщинам	Постановление губернатора Нижегородской области от	Областной бюджет	Ежеквартально	16 (человек)	С января по апрель 2002 г.
6.	Единовременно пособие на рождение ребенка	19.02.1997 г. № 43 «О выплате пособия беременным женщинам на рождение ребенка в 1-м полугодии 1997 г.» Постановление губернатора Нижегородской области от 22.03.2001 г. «О продлении действия и внесении изменений в постановление губернатора области от 19.02.1997 г. № 43»	Областной бюджет	Ежеквартально	117 (детей)	С января по апрель 2002 г.
7.	Единовременно пособие семьям на детей, поступающих в 1-й класс	Распоряжение мэра г. Арзамаса от 31.07.2001 г. № 1831/р «О выплате единовременного социального пособия семьям на учащихся, поступающих в первый класс»	Муниципальный бюджет	Ежегодно	816 (детей)	Сентябрь 2002 г.
8.	Пособие на школьное питание	Постановление мэра г. Арзамаса от 26.01.2001 г. № 5 «Об организации школьного питания в 2001 г.» Постановление мэра от	Муниципальный бюджет	Ежемесячно	4 599 (детей)	Апрель 2002 г.

		06.08.2001 г. № 1886-р «О внесении изменений в постановление мэра «Об организации школьного питания в 2001 г.»»				
9.	Материальная помощь в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств	Нет данных	Муниципальный бюджет	По мере необходимости	Нет данных	Нет данных

Прием обращений граждан за назначением всех остальных видов социальной помощи, количество получателей которых ограничено небольшим числом (несколько сот человек по сравнению, например, с 19 тыс. семей - получателей жилищных субсидий, которые предоставляются через «одно окно»), сосредоточен непосредственно в Управлении социальной защиты. Как видно из таблицы 7, среди персонала Управления социальной защиты населения есть два инспектора, специализирующихся на представлении выплат, не вошедших в систему «одно окно». Они ведут прием населения на своем рабочем месте в УСЗН, где проверяют заявления и документы, проводят назначение и организуют выплату помощи.

В результате такого разделения, по мнению местных органов управления, был выработан оптимальный с административной точки зрения баланс между расходом ресурсов на обучение сотрудников для ведения приема документов по месту жительства и свободой доступа горожан к получению социальной помощи. В то же время очевидно, что социально-демографическая структура населения других муниципальных образований Российской Федерации может характеризоваться иным соотношением контингента получателей разных видов помощи и принципиально отличаться от ситуации в Арзамасе. Поэтому набор пособий, компенсаций и выплат, предоставляемых по принципу «одно окно», в других городах должен определяться исходя из каждого конкретного случая.

Штатное расписание Управления социальной защиты населения администрации г. Арзамаса

Должность	Численность сотрудников
<i>Административный блок</i>	
Начальник УСЗН	1
Заместитель начальника УСЗН (главный контролер)	1
Заведующий хозяйственной частью	1
Уборщица	1
<i>Отдел социальных выплат</i>	
Контролер	5
Инспектор по назначению	13
Инспектор-приемщик	1
Администратор базы данных	1
Программист	1
<i>Бухгалтерия</i>	
Главный бухгалтер	1
Бухгалтер	1
<i>Отдел помощи³¹</i>	
Инспектор	2

РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ (этап II)**Результаты оценки экономии: преимущества для органов социальной защиты г. Арзамаса**

Проведенная по завершении проекта оценка позволила дать количественную характеристику сокращения административных издержек в результате проведенных преобразований в системе социальной защиты населения города. Данный вид оценки предполагал сравнение бюджетных затрат на поддержание работы социальных служб, вовлеченных в процесс предоставления социальной помощи (пособий, выплат и компенсаций), до начала проекта и в ходе основных его этапов. Специалисты Института экономики города и The Urban Institute проанализировали прямые и

³¹ Название данного отдела нормативно не закреплено.

косвенные административные расходы, в том числе на выплату заработной платы сотрудникам органов социальной защиты, на оплату аренды используемых помещений, коммунальных услуг, услуг связи и на прочие административные нужды. Были исследованы рабочие графики специалистов с точки зрения функциональных обязанностей последних, а также проведены интервью с получателями социальной помощи.

Оценка выявила следующие результаты:

- Использование 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 назначать 100 выплат на 100 поданных заявлений.
- Экономия времени сотрудников отдела социальных выплат на обработку заявлений граждан при системе «одно окно» составила 31%. Если ранее на назначение 100 пособий сотрудники системы социальной защиты тратили 98 часов, то теперь - 67,5 часа.
- Система «одно окно» позволила увеличить на 33% производительность труда инспекторов по назначению. Это выразилось в увеличении количества назначаемых одним работником в течение одного месяца пособий - с 85 до 127.
- Административные издержки в органах социальной защиты населения (от оплаты работы сотрудников до расходов на оплату аренды помещения и жилищно-коммунальных услуг) сократились на 32%. Это, например, выразилось в снижении расчетной стоимости процесса обработки одного заявления с 66 руб. до 45 руб.
- Проведенная реорганизация позволила городу снять так называемые дублирующие функции с сотрудников муниципального Центра социального обслуживания населения, отдела жилищных субсидий и Комитета по вопросам семьи, женщин и детей. Раньше специалисты по назначению всех трех вышеназванных органов проверяли заявления, сравнивали данные в заявлении с информацией в документах, заводили и корректировали личные дела в базах данных – словом, проделывали практически одну и ту же работу.

В системе «одно окно» эти функции были возложены на сотрудников одного специализированного органа – отдела социальных выплат.

- На основе вновь разработанной на местном уровне базы данных «Жилищные субсидии» была создана объединенная база данных о получателях социальной помощи. После сверки фамилий, имен, отчеств, адресов прописки, телефонов и паспортных данных получателей к ней были подсоединены ранее разработанные на уровне Нижегородской области и использовавшиеся в Арзамасе автоматизированные комплексы «Соцпомощь» и «Детские пособия». В настоящий момент база данных «Жилищные субсидии» содержит информацию о характеристиках и доходе более 19 000 семей города (примерно 1/3 населения). Актуализация баз данных происходит каждые 6 месяцев после проведения перерегистрации прав граждан на получение жилищных субсидий.
- В целом ежегодная экономия в результате внедрения системы «одно окно» в Арзамасе составляет 1,3 млн руб.

Результаты оценки экономии: преимущества для населения г. Арзамаса

После реорганизации системы социальной защиты города граждане отмечают значительную экономию времени, которое они тратят на сбор подтверждающих документов и оформление права на получение помощи. Благодаря системе «одно окно» арзамасцы были избавлены от необходимости собирать несколько одинаковых пакетов документов для обращения за разными видами социальной помощи. Исследование, основанное на интервью с клиентами системы социальной защиты населения, показало, что количество времени, затрачиваемого гражданами на сбор подтверждающих документов (оформление справок и выписок), сократилось примерно с 4 до 2,5 часа.

Благодаря тому, что прием обращений был организован по месту жительства граждан, время, которое получатели раньше тратили на переезды (в орган, принимающий документы для назначения помощи, и обратно), сократилось в среднем на 45 минут.

Таким образом, получатель одной только жилищной субсидии экономит в процессе оформления права на ее предоставление от 1,3 до 2,4 часа.

⇒ ПЕРСПЕКТИВЫ РАСШИРЕНИЯ МОДЕЛИ «ОДНО ОКНО»

В 2003 году в Арзамасе планируется создать Муниципальный центр социальных выплат (МЦСВ), объединив в одном учреждении сотрудников, проводящих прием населения на базе комитетов общественного самоуправления, и сотрудников отдела социальных выплат. Это позволит обеспечить функциональную соподчиненность работников системы предоставления помощи, организовать более регулярную методическую помощь специалистам, а также организационно закрепить созданную модель функционирования системы социальной защиты.

Муниципальный центр социальных выплат должен состоять из четырех отделов:

- *Отдел приема населения.* Он объединит в себе 28 специалистов по приему населения, являющихся в настоящий момент сотрудниками Муниципального центра социальной помощи населению и Центра социально-психологической помощи семье, а также специалистов, работающих в пунктах приема населения при КОСах.
- *Отдел предоставления помощи.* В данное подразделение войдут инспекторы по назначению и контролеры отдела социальных выплат УСЗН, производящие в настоящий момент обработку подтверждающих документов и заявлений, назначающие помощь и ведущие личные дела.
- *Информационно-аналитический отдел.* Он призван объединить сотрудников, обслуживающих и поддерживающих электронные базы данных. Кроме того, в число сотрудников данного отдела должны быть включены ныне отсутствующие специалисты-аналитики, которые будут отвечать за подготовку статистических отчетов, мониторинг работы с семьями и прогнозирование бюджетных расходов на работу системы социальной защиты.
- *Бухгалтерия.* Как и сегодня в УСЗН, бухгалтерия Муниципального центра социальных выплат должна будет осуществлять выплаты социальной помощи населению (через кредитные учреждения или отделения

Федеральной почтовой связи), а также вести учет финансово-хозяйственной деятельности всего учреждения.

В будущем администрация Арзамаса планирует расширить сферу применения модели «одно окно», включив в нее не только предоставление социальной помощи, но и координацию процесса оказания социальных услуг. На данном этапе специалисты по приему населения в ходе собеседования с каждым конкретным посетителем оценивают потребности его/ее семьи в социальных услугах. По итогам интервью они рекомендуют гражданам или их родственникам посетить тот или иной центр социального обслуживания или воспользоваться помощью действующих в городе общественных организаций. Однако данная работа не носит пока регулярного характера.

Уже сегодня Управление социальной защиты населения Арзамаса начало разработку схемы взаимодействия основных городских служб – так называемого «Круга заботы», - которая позволит расширить обмен информацией о каждой находящейся в кризисной ситуации семье и оказать ей комплексную социальную помощь силами всех учреждений города. По правилам работы данной схемы специалисты пунктов приема населения при КОСах, работники правоохранительных органов, медицинских учреждений, социальных служб города – все, кто по роду своей деятельности сталкивается с семьей в кризисной ситуации, - обмениваются с другими организациями имеющейся у них информацией. Полученные данные собираются у *координатора* семьи (одного из специалистов Центра социально-психологической помощи семье), который, используя их, направляет членов данной семьи в соответствующие учреждения для прохождения курса реабилитации, помощи социально-психологического характера или получения любых других услуг, имеющих целью проведение комплексной работы с семьей для выведения ее из кризиса.

Сложившаяся к настоящему времени в Арзамасе практика работы с населением, а также разветвленная сеть учреждений социального обслуживания создают очевидные предпосылки для внедрения в работу системы социальной защиты элементов *Пилотной программы оказания адресной социальной помощи малоимущему населению Мотовилихинского района г. Перми* (применение

индивидуального плана социального обслуживания, содействие безработным в трудоустройстве, формирование договорных отношений с получателями помощи).

Глава III. ВНЕДРЕНИЕ КОНКУРСНЫХ МЕХАНИЗМОВ

РАЗМЕЩЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА В г. ПЕРМИ³²

⇒ ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА

В рамках проекта «Совершенствование системы социального обслуживания в Российской Федерации» (1999 - 2001 гг.) Институт экономики города совместно с городскими администрациями участвовал в проведении четырех пилотных конкурсов муниципального социального заказа на социальное обслуживание в Арзамасе, Новгороде, Перми и Томске. Схема и технология проведения пилотных конкурсов в каждом городе были одинаковыми. В качестве наиболее показательного примера в данном издании приведено описание конкурса на размещение муниципального социального заказа в Перми.

По инициативе пермской администрации в октябре 2000 года в городе был организован конкурс на размещение социального заказа. Его цель состояла в повышении качества и расширении спектра услуг по социальной реабилитации детей с ограниченными возможностями за счет внедрения механизма конкурсного финансирования системы социального обслуживания. Город испытывал явный недостаток услуг данного типа, несмотря на то, что недавно за их предоставление взялись сразу несколько муниципальных учреждений. Городская администрация решила проверить, насколько некоммерческие организации способны повысить качество и разнообразить услуги по социальной реабилитации детей-инвалидов.

³² Проведение конкурса по закупкам товаров и услуг для государственных нужд является обязательным условием для расходования бюджетных средств на эти цели согласно двум нормативным актам федерального уровня - Указу Президента Российской Федерации о первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки для государственных нужд № 305 от 18 апреля 1997 г. и Федеральному закону «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» № 97-ФЗ от 6 мая 1999 г. В частности, президентский указ ясно говорит о том, что «заказы на закупку товаров, работ и услуг (далее именуются - продукция) для государственных нужд размещаются на торгах (конкурсах), если иное прямо не предусмотрено федеральными законами и указами Президента Российской Федерации». Согласно п. 2.9 Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 гг.), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р, одной из целей социально-экономического развития Российской Федерации в сфере социальной поддержки населения является расширение рынка и повышение качества предоставляемых социальных услуг в целях обеспечения свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами. Достичь этой цели планируется путем активного привлечения к социальному обслуживанию населения негосударственных и коммерческих организаций и развития конкурсного финансирования в социальной сфере.

Начало конкурсу было положено решением Пермской городской думы «О социальном заказе» № 103 от 21.09.1999 г., в котором сформулированы цели и задачи муниципалитета.

До последнего времени муниципальные социальные службы оставались единственными поставщиками социальных услуг в стране, и поэтому считалось, что в отличие от структур других форм собственности они обладают действительно большим опытом организации социального обслуживания населения.

⇒ РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТА

Подготовительные гранты

Эффективное применение конкурсных механизмов для размещения муниципальных социальных заказов требует готовности негосударственных социальных служб к конкуренции с государственными и муниципальными предприятиями. Это означает, что негосударственные организации, работающие в области социального обслуживания, должны обладать соответствующим уровнем развития технической базы и профессиональной квалификации сотрудников.

Некоммерческие организации являются одними из возможных исполнителей муниципальных заказов на предоставление социальных услуг. В Перми 71 из более чем 200 действующих некоммерческих организаций работает в сфере социального обслуживания населения³³. 17 из этих организаций специализируются на предоставлении социальных услуг детям и подросткам, еще 17 оказывают помощь инвалидам, 8 занимаются проблемами семей в целом. Остальные НКО специализируются на социальном обслуживании женщин, ветеранов войны и военнослужащих, принимавших участие в локальных конфликтах, а также членов их семей.

В апреле 2000 года Центр поддержки некоммерческих организаций Перми совместно с представителями Института экономики города и The Urban Institute провели исследование потенциала некоммерческих организаций, специализирующихся на социальном обслуживании населения. Исследование показало, что в Перми между государственными и некоммерческими организациями

³³ См.: Некоммерческие организации Перми: Методическое пособие / Уральский центр поддержки некоммерческих организаций. - Пермь, 1998.

установлены отношения эффективного делового сотрудничества. В то же время некоммерческие организации сильно отличаются друг от друга качеством и разнообразием предоставляемых услуг, а также способностью выполнять требования федерального и местного социального законодательства. В целом участие в городском конкурсе на размещение социального заказа могло бы стать для многих некоммерческих организаций настоящим испытанием. Для того чтобы повысить потенциал пермских НКО и увеличить их шансы на победу в конкурсе, им было рекомендовано обратить особое внимание на повышение профессиональной квалификации своих сотрудников и волонтеров. Повышение профессиональной квалификации должно включать в себя не только обучение сотрудников, но и получение лицензий на право предоставления социальных услуг, а также другие возможные формы организационного развития некоммерческих социальных служб.

Для повышения конкурентоспособности НКО в сфере социального обслуживания представители Института экономики города и The Urban Institute при активном содействии администрации Перми организовали конкурс на получение так называемых подготовительных грантов. Главная цель конкурса сформулирована в его названии — «Повышение роли общественных организаций в социальном обслуживании населения». Конкурс финансировался Агентством США по международному развитию (The United States Agency for International Development — USAID), которое выделило на эти цели 5000 долларов.

Организации-победители должны были использовать полученные средства для решения следующих задач:

- расширения своих возможностей в деле социального обслуживания населения;
- расширения организационных возможностей, в том числе получения всех необходимых лицензий и сертификатов для работы по социальному обслуживанию³⁴.

Конкурс состоялся в июле 2000 года. В нем могли принимать участие любые некоммерческие организации, зарегистрированные в Перми. В приглашении на конкурс были указаны виды проектов, в осуществлении которых была заинтересована администрация города, среди них:

³⁴ В соответствии с Законом Российской Федерации «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и Постановлением Правительства Российской Федерации «О лицензировании деятельности по предоставлению социальных услуг», принятым 07.12.2000 г., на момент проведения конкурса организации должны были иметь соответствующие лицензии на право предоставления социальных услуг.

- профессиональная подготовка персонала некоммерческих организаций (включая получение соответствующих удостоверений и сертификатов);
- получение лицензий на право предоставления тех или иных видов социальных услуг;
- проведение других организационных мероприятий для подготовки некоммерческих организаций к участию в последующем конкурсе на размещение муниципального социального заказа, в том числе: обучение персонала профессиональным методам бухучета и финансового планирования, приобретение необходимого оборудования для предоставления социальных услуг по заказу муниципалитета, подготовка методических материалов, обучение волонтеров и др.

Все четыре организации, получившие подготовительные гранты, впоследствии приняли участие в первом городском конкурсе муниципального заказа на предоставление услуг по социальной реабилитации детей-инвалидов. Три из них — «Ассоциация инвалидов-опорников», Пермское отделение «Российского фонда милосердия и здоровья» и общественная организация женщин Кировского района Перми «Кировчанка» — стали победителями этого конкурса, заключив с городской администрацией контракты на поставку услуг по социальной реабилитации детей с ограниченными возможностями.

Проведение конкурса на размещение муниципального социального заказа в г. Перми

Цель конкурса

Как было сказано выше, организовав данный конкурс, администрация Перми преследовала цель повысить качество и расширить спектр услуг по социальной реабилитации детей с ограниченными возможностями. Потребности жителей Перми в услугах данного типа существенно превышали возможности предоставляющих их трех муниципальных учреждений социального обслуживания. Поэтому при подготовке конкурса городская администрация исключила эти учреждения из числа конкурсантов, одновременно решив проверить, насколько некоммерческие организации способны повысить качество и увеличить количество услуг по социальной реабилитации детей с ограниченными возможностями.

Объявление о проведении конкурса

Сообщение о проведении конкурса было опубликовано в местной печати 23 октября 2000 г. В нем содержалась следующая информация:

- 1) Постановление городской думы «О муниципальном социальном заказе» от 09.21.1991 г., являющееся законодательной основой для проведения конкурса;
- 2) наименование подразделения городской администрации, которое будет исполнять функции муниципального заказчика, — Комитет по труду и социальной защите населения;
- 3) цель конкурса — повышение качества и расширение спектра услуг по социальной реабилитации детей с ограниченными возможностями за счет внедрения механизма конкурсного финансирования системы социального обслуживания населения;
- 4) наименование услуг, которые будущий подрядчик должен будет оказывать:
 - социальная адаптация детей с ограниченными возможностями (в т.ч. обучение навыкам самообслуживания, поведения в быту и общественных местах, самоконтролю, приемам бытовой адаптации, навыкам общения и др.);
 - социально-психологическая помощь детям с ограниченными возможностями и их семьям (в т.ч. помощь в преодолении психологического напряжения, а также профилактика различного рода социально-психологических отклонений; психологическая поддержка и психокоррекционная работа; игротерапия; консультирование родителей подростков с ограниченными возможностями по психолого-педагогическим вопросам, вопросам семейного воспитания и развития личности; консультирование по вопросам планирования семьи; сексуальное воспитание; организация кружковой работы; спортивно-оздоровительные и другие мероприятия);
 - образовательные программы для детей с ограниченными возможностями, в т.ч. по профориентации, обучению трудовым навыкам, помощи в трудоустройстве, организации досуга для подростков с ограниченными возможностями;
- 5) требования к работе по социальному обслуживанию:
 - все услуги должны предоставляться бесплатно;
 - исполнитель должен составлять и реализовывать план социального обслуживания ребенка-инвалида с учетом индивидуальной программы реабилитации, разработанной службой медико-социальной экспертизы;

- исполнитель должен осуществлять мониторинг исполнения индивидуального плана социального обслуживания ребенка-инвалида;
 - исполнитель должен проводить оценку эффективности мероприятий, организованных по программе реабилитации ребенка с ограниченными возможностями;
- б) способ отбора будущих получателей услуг с возложением обязанностей по проведению данного отбора на Комитет по труду и социальной защите;
- 7) последний срок подачи заявок на конкурс — 15 ноября 2000 г.;
- 8) время проведения информационного семинара для организаций, желающих принять участие в конкурсе, — октябрь 2000 г.;
- 9) период, в течение которого будут предоставляться услуги, — 12 месяцев (с 1 декабря 2000 по 30 ноября 2001 г.);
- 10) общий бюджет конкурса — 200 000 руб.;
- 11) минимально допустимое количество получателей услуг, обслуживаемых одной организацией — поставщиком услуг, — 20 человек;
- 12) максимальная стоимость полного пакета услуг на одного получателя в год — 2500 руб.;
- 13) критерии, на основании которых будут оцениваться поданные на конкурс заявки, а именно:
- опыт и квалификация основных исполнителей проекта, наличие у них сертификатов;
 - экономическая эффективность проекта;
 - количество людей, получающих пользу от проекта;
 - владение методами планирования совместной работы с государственными организациями в рамках мероприятий, предписанных индивидуальной программой реабилитации ребенка-инвалида;
- 14) информация о конкурсной комиссии:
- конкурсная комиссия обязана определить победителей конкурса;
 - членами конкурсной комиссии не могут быть представители или родственники сотрудников организаций, участвующих в конкурсе;
 - состав конкурсной комиссии определяется постановлением главы города Перми;

15) время объявления победителей конкурса — 30 ноября 2000 г.;

16) сведения о порядке заключения договоров на поставку услуг с победителями конкурса:

- договоры должны быть заключены в течение 6 дней с момента объявления победителей;
- средства по контракту должны быть предоставлены заказчиком в течение 5 дней с момента его подписания;

17) требования, предъявляемые к участникам конкурса:

- к участию в конкурсе допускаются только зарегистрированные некоммерческие организации, работающие в Перми не менее одного года³⁵;
- к участию в конкурсе допускаются только организации, имеющие лицензию на предоставление социальных услуг или планирующие получить ее в ближайшее время;
- в конкурсе не могут принимать участие политические партии или профсоюзные организации³⁶;

18) ограничение и запреты на некоторые виды проектных заявок, подаваемых на конкурс, - в частности, в конкурсе не могут участвовать заявки, предусматривающие одновременно с предоставлением социальных услуг проведение каких бы то ни было научных или социологических исследований, формирование баз данных, оказание платных услуг; заявки, оформленные с нарушением установленной формы, также не допускаются к участию в конкурсе;

19) перечень документов, которые организация должна представить вместе с заявкой:

- письменное решение организации об участии в конкурсе с печатью и подписью руководителя;

³⁵ Данное требование подразумевает, что у организации-участника должен быть административно-организационный опыт работы.

³⁶ Это требование отражает общую стратегию отбора участников конкурса, которой придерживается администрация г. Перми. По мнению администрации, главная цель деятельности политических партий — завоевание политической власти, и поэтому их деятельность не может финансироваться за счет средств муниципального бюджета. Что касается профсоюзов, то перед ними также стоят особые задачи по регулированию взаимоотношений между работодателями и наемными работниками, и эти задачи могут стать помехой в деле социального обслуживания населения.

- заявка, оформленная в соответствии с установленной формой;
 - копии учредительных документов организации;
 - финансовый балансовый отчет организации за последний отчетный период;
- 20) место, куда следует подавать заявки, — Комитет по труду и социальной защите;
- 21) контактные телефоны и адреса электронной почты, по которым можно получить дополнительную информацию о конкурсе.

По условиям конкурса заявка на участие должна подаваться в печатном виде и иметь следующую структуру:

- 1) титульный лист с указанием наименования организации, подающей заявку, ФИО руководителя и главного бухгалтера проекта, географии проекта, других организаций, которые также будут участвовать в реализации проекта, суммы средств, которую необходимо получить для реализации проекта, имеющейся суммы средств, полной стоимости проекта;
- 2) краткое описание проекта (1 страница);
- 3) краткая характеристика деятельности организации, подающей заявку (2 - 3 страницы);
- 4) краткое описание целей проекта (1 - 2 абзаца);
- 5) план работ по проекту;
- 6) описание ожидаемых результатов проекта (2 - 3 абзаца);
- 7) описание того, как будет осуществляться контроль за ходом реализации проекта со стороны организации-исполнителя (2 - 3 абзаца);
- 8) описание дальнейшей деятельности по оказанию помощи клиентам после завершения проекта;
- 9) описание перспектив дальнейшего финансирования проекта (2 - 3 абзаца);
- 10) резюме сотрудников, участвующих в проекте;
- 11) бюджет проекта (2 или более страниц):
 - стандартная форма бюджета предполагает, что организация, подающая заявку, вносит собственный вклад в бюджет проекта, при этом процентный размер этого вклада не устанавливается;

- согласно инструкции по составлению бюджета проекта в нем должна быть отражена стоимость каждой услуги, предоставляемой по проекту, включая административные расходы.

Проведение конкурса

Информационная кампания, предшествовавшая проведению конкурса, включала в себя ряд мероприятий: публикацию информационных сообщений в местной прессе, объявления по радио и телевидению, а также личное уведомление потенциальных участников конкурса.

Были проведены информационный семинар и серия консультаций. В семинаре приняли участие представители восьми некоммерческих организаций. На индивидуальных консультациях, которые получили все восемь организаций, участвовавших в семинаре, шла речь о том, как подготовить заявку и составить бюджет проекта.

В результате заявки на участие в конкурсе подали четыре организации:

1. Общественная организация женщин Кировского района г. Перми “Кировчанка” (проект “Счастье — это право каждого ребенка”);
2. Пермское областное отделение благотворительного общественного фонда “Российский фонд милосердия и здоровья” (проект “Шаг навстречу Плюс”);
3. Пермская городская общественная организация “Ассоциация инвалидов-опорников” (проект “В будущее без страха”);
4. Пермская общественная организация “Ассоциация лечебной педагогики” (проект не имеет названия).

Все эти организации были победителями вышеописанного конкурса подготовительных грантов “Повышение роли общественных организаций в социальном обслуживании населения”, что позволило им получить лицензии на оказание социальных услуг и провести обучение своих сотрудников.

Комитет по труду и социальной защите населения городской администрации выступил в роли непосредственного организатора конкурса, а по его окончании — в роли муниципального заказчика (договоры с победителями конкурса были подписаны начальником комитета).

Процедура определения победителя

В соответствии с постановлением главы города была сформирована специальная конкурсная комиссия, в которую вошли 11 человек:

- 1) заместитель главы г. Перми, курирующий социальную сферу (председатель комиссии);
- 2) начальник Комитета по труду и социальной защите населения администрации г. Перми (заместитель председателя комиссии);
- 3) консультант Комитета по труду и социальной защите населения администрации г. Перми (секретарь комиссии);
- 4) юрист Комитета по труду и социальной защите населения администрации г. Перми;
- 5) специалист Комитета по труду и социальной защите населения администрации г. Перми;
- 6) специалист Комитета по труду и социальной защите населения администрации г. Перми;
- 7) специалист Комитета по труду и социальной защите населения администрации г. Перми;
- 8) начальник информационного отдела администрации г. Перми;
- 9) специалист Финансового управления администрации г. Перми;
- 10) специалист Управления экономики и инвестиций администрации г. Перми;
- 11) председатель областного правления Всероссийского общества инвалидов;

Представленные заявки оценивались комиссией с помощью оценочной таблицы, разработанной Комитетом по труду и социальной защите на основе оценочной таблицы, которая ранее использовалась при проведении городских конкурсов социально значимых проектов общественных объединений и советов самоуправления (табл. 8):

Таблица 8

Оценочная таблица

Критерий оценки	Балльная шкала
Степень участия в проекте населения, общественности	10 баллов
Степень участия в проекте обученных волонтеров	10 баллов
Конкретность и обоснованность механизмов и средств осуществления проекта	8 баллов
Наличие взаимодействия с государственными учреждениями социальной защиты и здравоохранения (Комитетом по труду и социальной защите населения и службой медико-социальной экспертизы)	8 баллов

Охват целевой группы детей-инвалидов	7 баллов
Планируемое соотношение конкурсных средств и собственных привлеченных ресурсов	7 баллов
Соответствие социальному заказу, наличие инноваций в проекте	5 баллов
Наличие лицензии у организации и сертифицированных специалистов	3 балла
Долгосрочность результатов проекта	6 баллов
Наличие опыта работы в конкурсном виде деятельности	3 балла

Каждому оценочному критерию соответствует своя собственная балльная шкала, поскольку критерии имеют разное количество вариантов реализации на практике. Так, по мнению организаторов конкурса, критерий “степень участия в проекте населения, общественности” подразумевает возможность большей диверсификации оценки (в пределах 10 баллов) по сравнению с таким критерием, как “конкретность и обоснованность механизмов и средств осуществления проекта” (8 баллов).

Окончательное решение комиссия приняла 14 декабря 2000 года на основании полученных оценок (организация, проигравшая конкурс, получила наименьшую сумму баллов).

Из четырех организаций, участвовавших в конкурсе, победителями были признаны три:

1. Общественная организация женщин Кировского района г. Перми “Кировчанка” (объем финансирования — 65 752 рубля);
2. Пермское областное отделение благотворительного общественного фонда “Российский фонд милосердия и здоровья” (объем финансирования — 84 248 рублей);
3. Пермская городская общественная организация “Ассоциация инвалидов-опорников” (объем финансирования — 50 000 рублей).

Заключение договоров на оказание услуг

19—20 декабря 2000 года Комитет по труду и социальной защите заключил с организациями — победителями конкурса договоры на поставку социальных услуг.

Договоры содержали следующую информацию:

- 1) наименование проекта, реализация которого предусматривается данным договором;

- 2) общая сумма средств, необходимых для реализации проекта, и порядок его финансирования;
- 3) порядок отчетности;
- 4) обязательства сторон;
- 5) срок действия договора;
- 6) ответственность сторон, включая штрафные санкции;
- 7) порядок разрешения споров;
- 8) юридические и банковские реквизиты сторон.

К каждому договору прилагалась заявка-проект, которую организация представляла на конкурс.

Предоставление услуг

Система отчетности

Согласно правилам поставщики услуг обязаны ежеквартально предоставлять содержательный и финансовый отчеты о проделанной работе по проекту (всего четыре отчета за весь период реализации проекта). Заключительный финансовый отчет должен сдаваться после того, как будет полностью завершена работа по предоставлению услуг. После того как подрядчики приступили к реализации своих проектов, Комитет по труду и социальной защите разработал форму отчета. Ниже приведены основные разделы отчета:

- 1) расходы по проекту за отчетный период;
- 2) статистические данные о получателях услуг (количество клиентов, получавших услуги в течение отчетного периода; количество клиентов, отказавшихся от получения услуг в течение отчетного периода; количество услуг, оказанных за отчетный период; средства, потраченные на оказание услуг в отчетный период);
- 3) описание проектной деятельности за отчетный период;
- 4) описание трудностей, с которыми поставщику услуг пришлось столкнуться в течение отчетного периода.

Мониторинг оказания услуг

Несмотря на то, что заказчик (Комитет по труду и социальной защите) не выработал четкого порядка осуществления мониторинга оказания услуг, его представители регулярно (примерно два раза в месяц) посещали мероприятия, проводимые в рамках осуществляемых проектов (праздники, выставки и т.п.).

Схема финансирования

Заказчик (Комитет по труду и социальной защите) перечислял средства поставщикам услуг двумя равными суммами (50% в виде авансового платежа в начале реализации проекта и оставшиеся 50% после утверждения заказчиком второго квартального отчета о ходе реализации проекта).

Оказание услуг по проектам

1. Общественная организация женщин “Кировчанка”.

Данный поставщик оказывал 20 детям и подросткам с ограниченными физическими возможностями, проживающим в Кировском районе Перми, следующие услуги:

- обучение навыкам самообслуживания;
- обучение приемам бытовой адаптации;
- услуги логопеда;
- организация культурных мероприятий (хоровое пение, организация выставок творческих работ детей-инвалидов, посещение театров, цирка, кинотеатров и т. д.);
- психологические консультации;
- проведение спортивных занятий;
- развитие творческих навыков (лепка, рисование);
- услуги парикмахера.

Все услуги предоставлялись сотрудниками, прошедшими специальную подготовку в рамках осуществления вышеупомянутого проекта подготовительных грантов, по графику, согласованному с получателями услуг. Мониторинг оказания услуг осуществлял куратор кружковой работы, который регулярно проводил телефонный опрос родителей детей, организовывал собрания родителей и встречался с социальными работниками и специалистами, непосредственно оказывавшими услуги.

2. Пермское областное отделение благотворительного общественного фонда “Российский фонд милосердия и здоровья”.

Данный поставщик оказывал 20 детям и подросткам с ограниченными физическими возможностями, проживающим в Мотовилихинском и Индустриальном районах Перми, следующие услуги:

- надомный патронаж;
- услуги логопеда;
- организация спортивных занятий;

- организация культурных мероприятий (игра “Мой родной город — Пермь”, экскурсионная программа “Сюрприз”, посещение благотворительных концертов, праздник “Мы можем всё”, выставки творческих работ детей-инвалидов);
- психологические консультации для детей-инвалидов и их родителей;
- юридические консультации для родителей детей-инвалидов;
- развитие творческих навыков (оригами, аппликация);
- образовательные программы (“Мир вокруг нас”, “За страницами учебника”, “Передвижная библиотека”).

Как и в предыдущем случае, все услуги предоставлялись сотрудниками, прошедшими специальную подготовку в рамках проекта подготовительных грантов. Услуги предоставлялись по графику, согласованному с получателями услуг. В своей работе данная некоммерческая организация тесно сотрудничала с муниципальным Дворцом творчества юных. За ходом предоставления услуг следил руководитель проекта.

3. Пермская городская общественная организация “Ассоциация инвалидов-опорников”.

Данный поставщик оказывал 20 подросткам с ограниченными физическими возможностями, проживающим в Мотовилихинском и Индустриальном районах Перми, следующие услуги:

- реабилитация через развитие творческих навыков (обучение народным ремеслам способствует развитию у детей моторных функций, внимания, образного и пространственного мышления, повышает уровень самооценки и вызывает желание занимать активную жизненную позицию);
- обучение прикладным ремеслам (изготовление изделий из бересты, вышивка, рисование и т.п.);

Эти услуги предоставляли профессиональные мастера художественных ремесел, работающие по совместительству в рамках данного проекта. При составлении расписания работы с детьми учитывались пожелания получателей услуг и график работы преподавателей. Контролировал этот проект его директор, который периодически посещал занятия.

⇒ РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ ХОДА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

Сотрудники направления «Социальная политика» Института экономики города провели оценку размещения и реализации муниципального социального заказа в рамках пилотных конкурсов в каждом из четырех городов. Оценка включала в себя тщательное изучение документации (разработанных условий конкурса, заявок участников, договоров, отчетов исполнителей заказа и т.д.), интервью с представителями администраций, исполнителями и получателями услуг.

Проведенная оценка позволила сделать следующие выводы:

1. Проведение пилотных конкурсов стало важным шагом в реформировании системы оказания социальных услуг населению. Они позволили отработать механизм концентрации бюджетных ресурсов на решении конкретной социальной задачи и выборе лучших поставщиков конкретных социальных услуг. Проведенные групповые интервью с получателями услуг показали, что они воспринимают деятельность организаций, предоставляющих услуги, самым положительным образом.

2. Вместе с тем опыт проведения пилотных конкурсов выявил ряд проблем:

- к сожалению, различия между механизмами *грантовой поддержки* социально значимых проектов и *социального заказа* осознавались заказчиками недостаточно хорошо;
- техническое задание, вынесенное на конкурс, не всегда было четко сформулировано;
- отсутствовало обоснованное и исчерпывающее определение максимальной стоимости выполнения технического задания;
- требования к результатам социального обслуживания отсутствовали или были сформулированы недостаточно четко;
- последовательность конкурсных процедур (создание формата конкурсной заявки, система отбора победителей конкурса по четким критериям, заключение договора с победителями конкурса и т.д.) не всегда соблюдалась;
- отсутствовала система мониторинга заказчиком деятельности поставщиков услуг.

⇒ ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

В целях повышения качества предоставляемых социальных услуг и оптимизации бюджетных расходов на социальную сферу проводить конкурсы

муниципального социального заказа необходимо. Учитывая, что развитие социально-экономической ситуации ведет к появлению реальных возможностей для монополизации сферы предоставления услуг, конкурсы на социальное обслуживание населения становятся одним из важнейших механизмов повышения эффективности социальных услуг для населения.

В 2002 году в Перми был организован новый конкурс муниципального заказа на реализацию программы социальной реабилитации детей/подростков-инвалидов, страдающих детским церебральным параличом. Конкурс проводился при консультационно-методическом сопровождении специалистов Института экономики города, которые постарались учесть опыт предыдущих конкурсов и исправить их недоработки. Институт планирует распространить опыт проведения конкурсов и в других городах, в 2002 году, например, уже проводились конкурсы в Магадане и Челябинске.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Органы местного самоуправления накопили достаточный потенциал для повышения адресности и эффективности социальных программ. Обладая знаниями о проблемах населения, особенностях занятости и рынке труда, бюджетных возможностях своих территорий, они имеют в своем распоряжении уникальный материал для практического реформирования социальной сферы, предусмотренного в «Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу».

Работая вместе над пилотными программами, сотрудники Института экономики города (Россия, Москва), The Urban Institute (США, Вашингтон) и администраций двух городов опирались на методологические принципы, обобщившие идеи муниципальных концепций перехода к адресной социальной защите. Именно эти принципы чаще всего используются органами местного самоуправления при проведении реформы социальной сферы:

- *Сосредоточение общественных ресурсов на помощи беднейшим семьям. Эффективность.* Поиск оптимального баланса между необходимостью точно идентифицировать граждан, входящих в целевую группу, и снизить уровень ошибок включения и ошибок исключения, с одной стороны, и административными издержками на обеспечение адресности - с другой.
- *Дифференцированный размер помощи, защита от бедности на равноправной основе.* Вместо действующей системы «все или ничего» и предоставления пособий фиксированного размера предлагается обеспечивать пособиями большего размера семьи с наиболее низким уровнем доходов.
- *Предотвращение социального иждивенчества, стимулирование получателей помощи к самостоятельному увеличению своих доходов.* В связи с этим принципом вводится различие в определениях «социальная помощь» и «социальная поддержка». Под социальной помощью понимаются конкретные меры содействия со стороны государства и местного самоуправления, в частности распределение пособий и социальных благ в соответствии с нуждаемостью. Однако должны быть и другие механизмы, которые стимулировали бы семью/человека искать новые личностные и семейные ресурсы, проявлять инициативу, самостоятельность, предприимчивость в преодолении жизненных трудностей. Под социальной

поддержкой понимается активизирующая система помощи, которая использует в этих целях различные возможности, представленные в социальном окружении города. Получателю поддержки предлагается заключить контракт с органами социальной защиты, в котором предоставление пособий увязывается со встречными обязательствами (например, требуется пройти курс лечения от алкоголизма).

- *Поддержка оказывается семье как основной социальной единице.* Если раньше в качестве объекта социальной помощи рассматривались социально незащищенные категории населения, то теперь *объект* социальной поддержки - это *попавшая в трудную жизненную ситуацию семья* с ее конкретным запросом на помощь³⁷. Это изменение приоритетов представляется чрезвычайно важным. В связи с этим поощряется комплексный подход к решению возникшей проблемы, например в программах пресечения и предотвращения насилия в семье реабилитационные мероприятия предлагаются не только жертвам насилия, но также детям — свидетелям насилия и гражданам, осуществляющим насильственные действия.
- *Индивидуализация социального обслуживания.* Социальный работник помогает сформулировать возникшие в семье проблемы и вместе с заявителем составляет пакет социальной помощи, включающий и пособия, и участие членов семьи в тех или иных специализированных программах социально-психологической помощи, а также другие виды поддержки.
- *Демонополизация социальной сферы.* Адресные субсидии призваны помогать конкретному человеку, а не поддерживать неэффективную деятельность поставщиков услуг. Одним из механизмов демонополизации является внедрение социального заказа — конкурсных форм финансирования социального обслуживания через заключение контрактов на возмездное оказание услуг и поддержки социально значимых проектов через предоставление грантов.

³⁷ Например, социальные работники Арзамаса выделяют три типа семьи с точки зрения отношения к кризисной ситуации:

- дисфункциональная семья, которая находится на начальном этапе кризиса и характеризуется активной позицией своих членов, их общим стремлением этот кризис разрешить;
- семья социального риска, для которой кризисная ситуация входит в структуру повседневной жизни и становится привычной и допустимой нормой; за кризисом в данном случае скрыто социальное иждивенчество в различных формах, отсутствует мотивация на изменение ситуации;
- неблагополучная семья, которая находится в глубокой стадии разрушения семейной структуры; эта ситуация, как правило, характеризуется тем, что у семьи отсутствуют запросы на помощь, а асоциальный образ жизни (алкоголизм, преступность, насилие в семье и др.) воспроизводится в таких семьях из поколения в поколение.

Опыт проведения инновационных пилотных программ демонстрирует заинтересованность и очевидную потребность городских администраций в новых управленческих решениях. Элементы конкуренции, рыночного подхода к работе системы социальной защиты (в частности, конкурсный отбор поставщиков продукции и социальных услуг) были успешно апробированы в этих проектах и сегодня готовы к тиражированию.