



СФ

**С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И**

Федерального Собрания
Российской Федерации

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ
ВЕСТНИК
№ 38 (637)**

**О приоритетах Правительства
Российской Федерации в социальной
сфере на среднесрочную перспективу**

К «правительственному часу» 397-го заседания
Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации, 28 сентября 2016 года

Аналитический вестник подготовлен к «правительственному часу» 397-го заседания Совета Федерации на тему «О приоритетах Правительства Российской Федерации в социальной сфере на среднесрочную перспективу» с участием заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец.

В вестнике рассматривается широкий спектр актуальных вопросов социальной политики России, в числе которых демографическое развитие страны, преодоление бедности и неравенства, совершенствование трудовых отношений, обеспечение доступности и качества образования, реализация социальных прав граждан, использование механизмов государственно-частного партнерства. Представлен опыт субъектов Российской Федерации по обеспечению мер социальной поддержки населению.

В числе авторов издания – руководители и специалисты ведущих российских научных и образовательных организаций, Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Федерации независимых профсоюзов России, Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, Агентства инвестиций в социальную сферу.

Выражаем глубокую признательность всем авторам за сотрудничество и предоставленные материалы.

Данная публикация может быть использована в законодательной деятельности Совета Федерации, в работе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

I. Об основных направлениях социальной политики

**Московский государственный университет имени
М.В. Ломоносова**

Калабихина И.Е., и.о. заведующего кафедрой народонаселения
экономического факультета, профессор, д.э.н.

*Демографическое развитие и выводы для разработки и реализации
социальной политики в России в среднесрочной перспективе*4

**Центр экономической теории социального сектора Института
экономики РАН**

Чубарова Т.В., заведующая, д.э.н.

*Конкуренция, квази-рынки и социальная сфера: опыт
здоровоохранения*13

**Институт социально-экономических проблем народонаселения
РАН**

Александрова О.А., заместитель директора по научной работе,
профессор, д.э.н.

Бедность и неравенство: масштаб издержек и пути преодоления21

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации

Трубин В.В., ведущий советник Управления социальной политики

Гавдифаттова С.Н., советник Управления социальной политики

Палеева М.А., советник Управления социальной политики

Шахматов В.В., советник Управления социальной политики

*Анализ социально-экономических последствий передачи
полномочий по реализации ряда мер социальной поддержки
населения субъектам Российской Федерации*31

**Московский государственный юридический университет имени
О.Е. Кутафина**

Тучкова Э.Г., научный руководитель кафедры трудового права и права
социального обеспечения, профессор, д.ю.н.

*Конституционные основы социальных прав граждан и проблемы их
реализации в российской системе социального обеспечения*40

**Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной
ситуации**

Гордеева М.В., председатель правления

Проведение активной семейной политики – первые итоги50

Федерация независимых профсоюзов России

Шмаков М.В., председатель

Работающий человек не должен быть бедным!58

Всероссийское общество инвалидов

Терентьев М.Б., председатель, депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации

Актуальные вопросы социальной защиты инвалидов в Российской Федерации60

Агентство инвестиций в социальную сферу

Ковалев И.А., исполнительный директор

Решение социальных вопросов путем передачи части функций государственных структур негосударственным компаниям68

Образовательный холдинг «Наследник»

Духанина Л.Н., директор, член Общественной палаты Российской Федерации, д.пед.н.

Доступность образования высокого качества – новый приоритетный проект в социальной сфере73

**II. О реализации социальной политики
в субъектах Российской Федерации**

**Всероссийский научно-исследовательский институт труда
Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации**

Разумов А.А., первый заместитель генерального директора,
профессор, д.э.н.

Мирзабалаева Ф.И., доцент кафедры «Экономика труда и управления персоналом» Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, к.э.н.

Регулирование миграционных потоков как фактор снижения напряженности на рынке труда трудоизбыточных регионов76

**Рязанское региональное отделение
Общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России»**

Воробьева Г.Г., председатель правления

О реализации Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Рязанской области87

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

Павленко О.В., главный советник отдела социальной политики

Кутейникова А.А., ведущий консультант отдела государственного строительства

Фалецкая Е.А., ведущий специалист 3 разряда отдела социальной политики

О совершенствовании системы предоставления социальной помощи гражданам исходя из соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости89

Обзор регионального опыта предоставления социальной помощи гражданам исходя из соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости94

I. Об основных направлениях социальной политики

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Демографическое развитие и выводы для разработки и реализации социальной политики в России в среднесрочной перспективе

Калабихина И.Е., и.о. заведующего кафедрой народонаселения экономического факультета, профессор, д.э.н.

Демографическая динамика должна учитываться при разработке социальной политики. Рассмотрим две важные особенности демографического развития России, которые окажут влияние на социальную политику в среднесрочной перспективе. Это старение населения России и влияние демографической волны (высокая степень изрезанности демографической пирамиды).

При реализации среднего варианта официального прогноза численность населения России к 2035 году не изменится (147 млн. человек). Но основным демографическим «сдвигом» через 20 лет в России можно считать **постарение населения**. К 2035 году доля пожилых нетрудоспособных людей станет больше на 5%, достигнув 30% (рисунок 1).

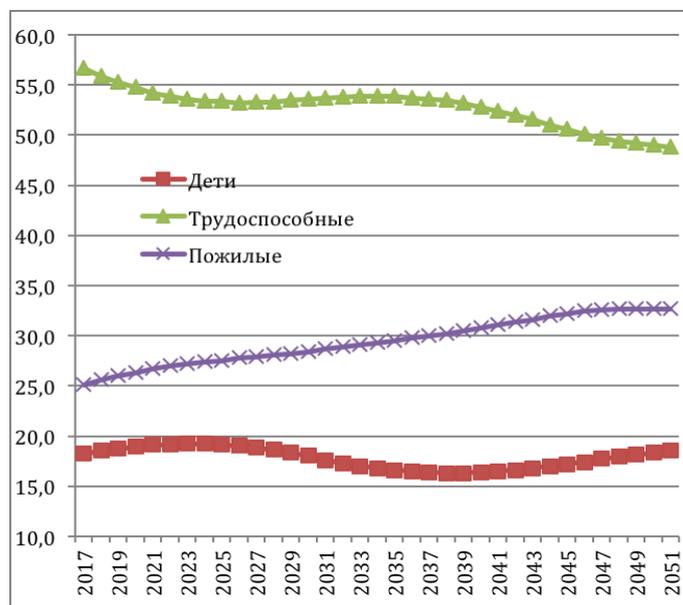


Рисунок 1. Старение населения – растет доля пожилых (доля детей, трудоспособных и пожилых, %. Россия 2017–2051. Средний вариант прогноза, Росстат)

Каждый третий будет пожилым (сегодня каждый четвертый, только 10 лет назад – каждый пятый).

Этот процесс приводит к целому ряду последствий. Отметим некоторые, наиболее важные из них. Во-первых, **возрастет демографическая нагрузка**. Если

сейчас одного человека в нетрудоспособном возрасте поддерживает 1,3 человека трудоспособного возраста, то в 2035 году это соотношение будет 1,17. Произойдет это только за счет роста доли пожилых, поскольку доля детей даже несколько уменьшится к этому году (16,6 против 18,2%). Старение продолжится, и к 2051 году этот показатель составит 0,95 (!) – «дающих» станет меньше «берущих» при прочих равных условиях. **В ближайшие 20 лет мы должны заложить экономический механизм компенсации дальнейшего старения населения.** Это относится не только к неизбежным изменениям в пенсионной системе, но и ко всему комплексу социальной политики, к перспективам развития рынка труда, системы здравоохранения.

Во-вторых, в масштабах населения России почти на **10 млн. человек увеличится численность** пожилого населения (люди старше трудоспособного возраста), то есть численность так называемых **«серебряных» потребителей социальных услуг и продуктов для пожилых людей.** Должна будет меняться социальная сфера, система здравоохранения, появятся новые потребительские рынки, в том числе и в сфере платных социальных услуг¹. Быстро растет и самая старшая группа («старые пожилые» 80+) – примерно на 0,6–0,7 млн. человек к 2035 г. Это особая группа для социальной и экономической политики.

В-третьих, в России **высок гендерный дисбаланс** – сейчас пожилых женщин в 2,5 раза больше, чем мужчин (25 млн. и 10 млн. человек). В возрасте 35–39 лет начинается преобладание численности женщин над численностью мужчин. Это преобладание увеличивается, и в возрасте 65–69 лет женщин в два раза больше, чем мужчин, в возрасте 80–84 – почти в 4 раза (рисунок 2). Большинство товаров повседневного спроса покупают женщины (новые рынки для них). Усиливается проблема женского одиночества в пожилом возрасте, этот период одиночества становится более длинным – нужен новый сектор услуг для них. При изменяющейся структуре домохозяйств (рост доли одиноких домохозяйств) пожилые женщины не только без пары, они и буквально живут одни.

¹ Отметим здесь, что платежеспособный спрос пожилых относительно высок. В рамках жизненного цикла благосостояние растет с возрастом, самыми обеспеченными считаются люди (позднего) зрелого возраста, потом благосостояние снижается. Сдача квартир в аренду, использование земельных участков – хорошее подспорье к доходам людей старшего возраста. В развитых странах пожилые – активные игроки на финансовых рынках. Мнение о том, что пожилые люди в России являются самой бедной группой, – миф. В России пожилые также не самая бедная группа, в зоне риска бедности не пожилые, а семьи с малолетними детьми, у которых риск бедности выше среднего в 1,6 раз, тогда как работающие пенсионеры имеют один из самых низких рисков бедности [Доходы, неравенство, бедность: вызовы в условиях неопределенности// Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2014 год / под ред. Л.М. Григорьева и С.Н. Бобылева. М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2014. Глава 4. С. 80]. Денежные межпоколенные трансферты чаще идут от старых к молодым [Миронова А. Внутрисемейные межпоколенные трансферты в России // Электронный журнал «Демоскоп». № 521–522, 3–16 сентября 2012. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0521/tema03.php> (дата обращения: 01.04.2016)], такая модель может сохраняться и при экономической самостоятельности молодых [Уход из родительского дома. Качественные исследования в экономике и демографии. Отв. редактор-составитель И.Е. Калабихина. Научная серия. Выпуск 6. М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2012]. Экономический рост и рост уровня жизни 2000–2013 гг. отразился и на сегодняшних, и на завтрашних пожилых людях, позволив сделать накопления. Исполнение социальных обязательств остается самым строгим для пожилых людей (это основной электорат). Многие пожилые люди работают «на пенсии» (60–72 года: 27% мужчин и 17% женщин; 55–59 лет: 52% женщин). Политические институты также «работают» на этот фактор: в России в 2016 году стартовала национальная стратегия действий в интересах граждан старшего поколения [Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года. Распоряжение Правительства РФ от 5 февраля 2016 года № 164-р.].

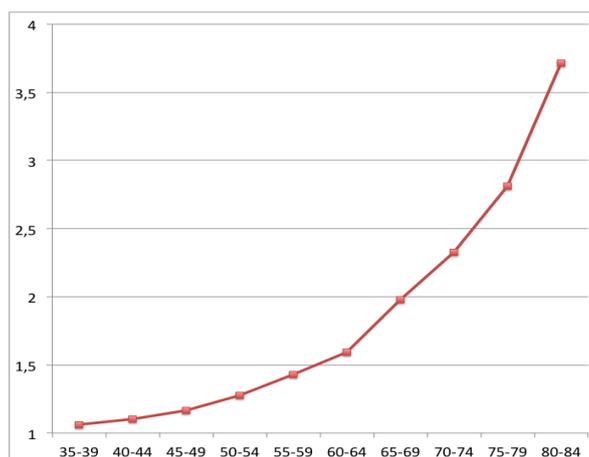


Рисунок 2. Гендерный дисбаланс в старших возрастах (отношение численности женщин к численности мужчин, 2015 г., Россия (во сколько раз))

В 2035 году ситуация улучшится, но численное преобладание женщин останется значительным (в возрасте 65–69 лет почти в 1,5 раза, 80–84 года – почти в 2,5 раза). Диспропорция полов в старших возрастах сохранится². И в контексте данной демографической реальности нам надо задать себе вопрос: сможем ли мы использовать потенциал пожилых женщин на рынке труда и в социальном пространстве? Нужна гендерная политика, национальная стратегия для женщин, которые окажут противодействие существующему гендерному неравенству и эйджизму (дискриминация пожилых), чтобы полноценно использовать человеческий потенциал пожилых женщин. Китайская поговорка гласит: «Женщины держат полмира».

В-четвертых, состояние здоровья улучшается у людей старшего возраста, **старость отодвигается** к старшим возрастам, растет ожидаемая продолжительность здоровой жизни. 100 лет назад человек в 60 лет считался глубоким стариком, **сегодня «старый» – это человек в 80 лет**. Когда мы живем дольше, у нас удлиняются все стадии жизненного цикла (детство, отрочество, образование, работа, «пустое гнездо», старость), появляются новые стадии или меняется классификация: вместо «детство – взрослость – старость» имеем «детство – взрослость – зрелость – старость». Жизненный цикл человека больше походит на 4 времени года, ярче и дольше становится «осень», появляется период «второго урожая». Вновь встает ряд вопросов при разработке социальной политики. Изменяются ли инвестиционные и инновационные склонности «молодых стариков» при длинном горизонте жизни? Как должна измениться система образования и рынок труда в этом контексте? Должны ли мы развивать новые образовательные

² Преобладание численности женщин связано с различиями в ожидаемой продолжительности жизни. В России **один из самых больших в мире гендерный разрыв в ожидаемой продолжительности жизни при рождении – более 10 лет**. Несмотря на неравенство по полу, и у женщин, и у мужчин растет ожидаемая продолжительность жизни, в том числе и в старших возрастах. В 2001 году женщинам в 50 лет предстояло прожить еще 26,5 лет, а мужчинам – 18,5 лет. В 2014 году у 50-летних женщин впереди было уже 30 лет, у мужчин – 22,4 года. Меньше чем за полтора десятилетия выросла ожидаемая продолжительность жизни и у 70-летних, и даже у 80-летних. В 2001 году женщинам в 80 лет предстояло прожить еще 6,9 лет, а мужчинам – 6 лет. В 2014 году у женщин впереди было уже 7,6 лет, у мужчин – 6,6 лет. Заметим: чем старше население, тем меньше гендерный разрыв по полу в продолжительности жизни. Если средний мужчина преодолел трудоспособный возраст, шансы на дожитие у него сравниваются со средней женщиной этого же возраста. В 2035 году гендерный разрыв в ожидаемой продолжительности жизни должен снизиться – будет около 72 лет для мужчин и 80 лет для женщин.

программы для «молодых стариков»? Должны ли мы создать систему, при которой на рынке труда зрелым людям можно будет кардинально поменять профессию, сменить работу? Захотят «молодые старики» вкладывать инвестиции в свой человеческий капитал? Нужны ли новые ипотечные программы для зрелых людей? Как государство может помочь в перезагрузке жизненной стратегии? Эти вопросы актуальны и потому, что в России стареет не только население, но и его трудоспособная часть.

В-пятых, **изменились межпоколенные трансферты**. Межпоколенные трансферты, основанные на мотивах обмена, которые раньше наблюдались между родителями и детьми, происходят и будут происходить **между бабушками (дедушками) и внуками**. Бюджеты времени и денег распределяются молодыми и пожилыми с учетом взаимной помощи и солидарности поколений прародителей и взрослых внуков. С ростом продолжительности жизни меняются модели наследования. Недвижимость, личные сбережения, бизнес передаются через поколение.

Кроме того, наблюдается совпадение в склонностях и образе жизни поколений постаревших беби-бумеров и молодых миллениумов³. Новая межпоколенческая реальность также ставит новые вопросы социальной политике. Будут ли пожилые активнее участвовать в репродуктивной жизни молодых («сидеть» с детьми)? Будут ли молодые снимать нагрузку в экономике заботы с государства, ухаживая за нуждающимися пожилыми? Как изменится институт наставничества на рынке труда в стареющем обществе? Как изменится система ротации кадров? Как повлияет на инновационное развитие экономики сокращение доли молодых (с 25 до 15%)? Ответы во многом зависят от включения в социальную политику механизмов содружества поколений.

Вторым вопросом, который мы хотели затронуть в рамках разговора о влиянии демографии на социальную политику, является вопрос **изрезанности демографической пирамиды России**. Мы имеем весьма неровную половозрастную структуру населения. Чередование многочисленных и малочисленных поколений значительно влияет на социальную инфраструктуру, «заставляя» ее периодически растягиваться и сжиматься под воздействием демографического фактора. В масштабах нашей страны подобные колебания численности конкретных социально-демографических групп грозят серьезными «встрясками» всей социальной инфраструктуры из-за большой численности населения. Это может привести к дополнительным экономическим издержкам.

Например, разница между верхней и нижней точками волны чисел родившихся за последнюю четверть века составляла более 1,2 млн. детей: сначала мы наблюдали падение чисел родившихся более чем на 1,2 млн. человек за 12 лет (1987–1999), а затем рост почти на 0,7 млн. детей за следующие 12 лет (1999–2012) (рисунок 3). Перелом в динамике рождаемости произойдет в 2031 г. До 2031 года идет падение рождаемости (в детородный возраст вступают малочисленные поколения 1990-х – начала 2000-х гг.). Затем числа рожденных будут расти следующие 12–15 лет. В зависимости от реализации низкого или среднего варианта прогноза глубина падения рождаемости будет от 0,5 млн. человек до 0,7 млн. человек, и подъем будет в низком варианте минимальным (невосстановимым до прежнего уровня) (рисунок 3). Снижение рождаемости – период снижения демографической нагрузки, время вкладывать сэкономленные ресурсы в человеческий капитал, чтобы в последующий период (старения населения)

³ Калабихина И.Е. Демография о серебряных потребителях в России в первой трети XXI века // *Маркетинг в России и за рубежом*. – 2016. – № №4 (114). – С. 23–30.

совершить переход к инновационным и высокотехнологичным производствам – не зависеть от доли молодых, а зависеть от качества населения.

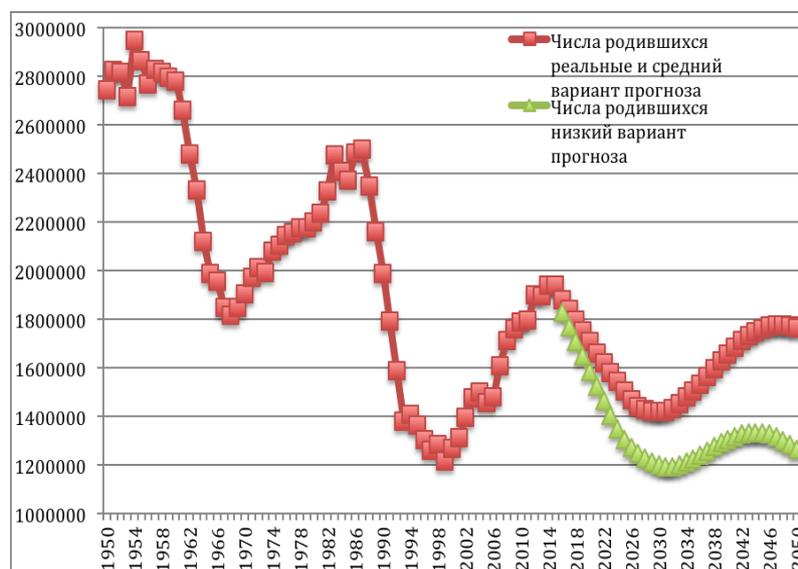


Рисунок 3. Числа рождений 1950–2050 гг. Россия. (2016–2050 гг. средний и низкий варианты прогноза)

Примечание к рисунку 3: Низкий вариант прогноза основан на экстраполяции существующих демографических тенденций, средний вариант прогноза учитывает также принимаемые меры демографической политики.

Изрезанная пирамида населения России задает много задач социальной политике и ставит ряд вызовов экономическому развитию. Это связано с нашей историей (рисунок 4).

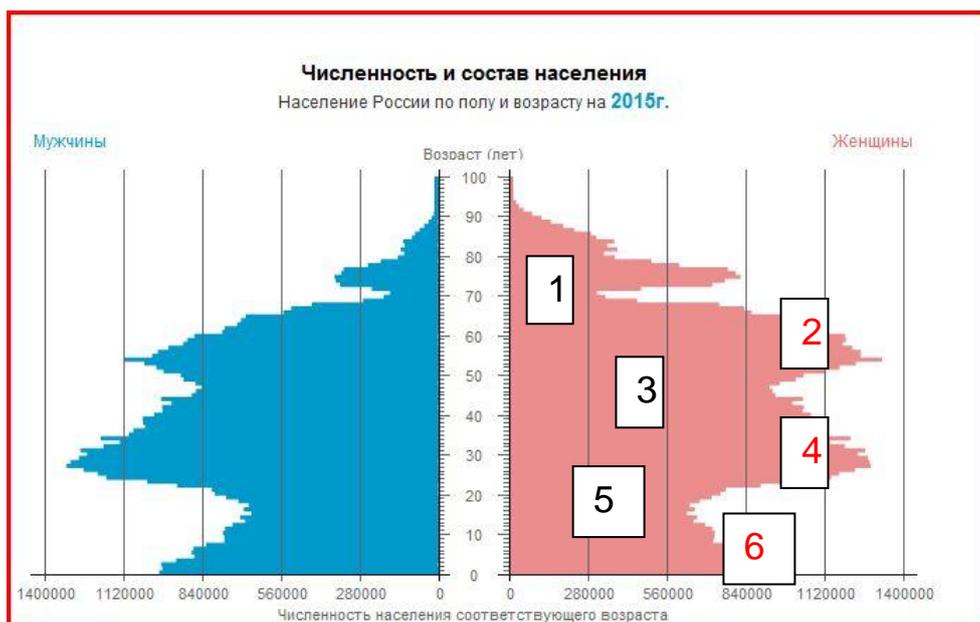


Рисунок 4. Пирамида населения России, 2015, Росстат

Примечание к рисунку 4: Большую «впадину» на демографической пирамиде

населения сформировала Великая отечественная война (1), поколение детей войны выделяется своей малочисленностью. Далее идет многочисленное послевоенное поколение «беби-бумеров» (2). Следующая «впадина» – внуки Великой отечественной войны (3), затем идет многочисленное поколение – дети «беби-бумеров» (4). Кроме того, это «след» демографической политики 1980-х гг. И вновь «впадина» – малочисленное поколение правнуков войны и след экономического кризиса 1990-х гг. (5). Вообще говоря, в 1990-х гг. впечатляющее снижение рождаемости определили три фактора – структурный (пришли малочисленные поколения родителей), конъюнктурный политический (компенсация после политики 1980-х гг., поскольку все желаемые дети родились со сдвигом в лучшие времена), экономический (кризис привел к откладыванию рождений). Современное многочисленное поколение (6) – это внуки «беби-бумеров» и «след» демографической политики 2000-х гг.

Обратим свое внимание на тот факт, что мы все время «раскачиваем качели» демографической волны. Старт демполитики и в 1980-х, и в 2000-х гг. был на повышающей структурной волне (и без политики росли бы числа рожденных, но в меньшей степени). Своевременное начало демографической политики могло бы сгладить волну.

Итак, многочисленные и малочисленные поколения в России сменяют друг друга. Расстояние между самыми многочисленными поколениями и самыми малочисленными поколениями – примерно 12–15 лет. В рамках однолетней возрастной группы колебание численности населения составляет примерно 0,5–1 млн. человек за каждые 12–15 лет. Через длину демографического поколения (25 лет) «впадины» и «выпуклости» пирамиды повторяются со сдвигом (рисунок 5). Постепенно будет наблюдаться сдвиг «большого» населения в следующие возраста. Например, численность первоклассников будет максимальной в 2020 году (рисунок 6), численность 18-летних юношей – в 2035 году⁴ и т.д. Возрастная группа «инноваторов» – 21–30 лет – сократится более чем на 5 млн. человек к 2035 году.



Рисунок 5. Пирамида населения России, 2015 и 2031 гг.

Колебание спроса на места в ясельных группах, детских садах, школах, вузах,

⁴ Численность юношей в возрасте 18–24 года снижается за 10 лет до 2021 года почти на 3 млн. человек, а затем растет до 2035 года почти на 1,5 млн. человек.

армия, рынок труда, прочие социальные и экономические институты зависят от демографической волны, происходит периодическое сжатие и растяжение объемов всех систем⁵. Например, мы вкачивали большие деньги в строительство детских садов (50 млрд. в год), но дефицит мест в 2 млн. не сокращался, потому что ежегодно росла численность возрастной группы 0–6 лет (рисунок 7). Но наступает перелом в динамике численности данной группы. В 2016–2035 гг. эта группа сократится почти на 2,7 млн. человек (рисунок 7). Что делать в будущем с «лишними» местами? Нужны гибкие системы, механизмы быстрого реагирования, системы-трансформеры. Важно использовать накопление потенциала в периоды спада нагрузки на системы.

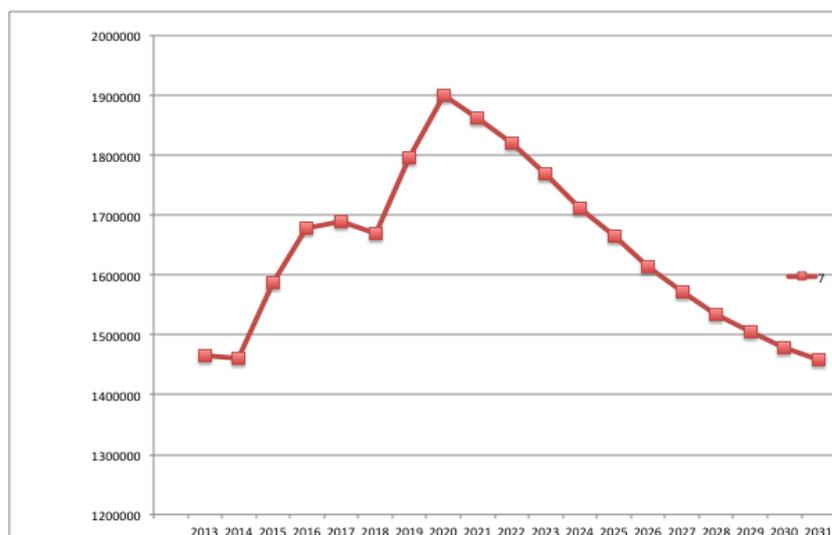


Рисунок 6. Численность детей в возрасте 7 лет в РФ: прогноз

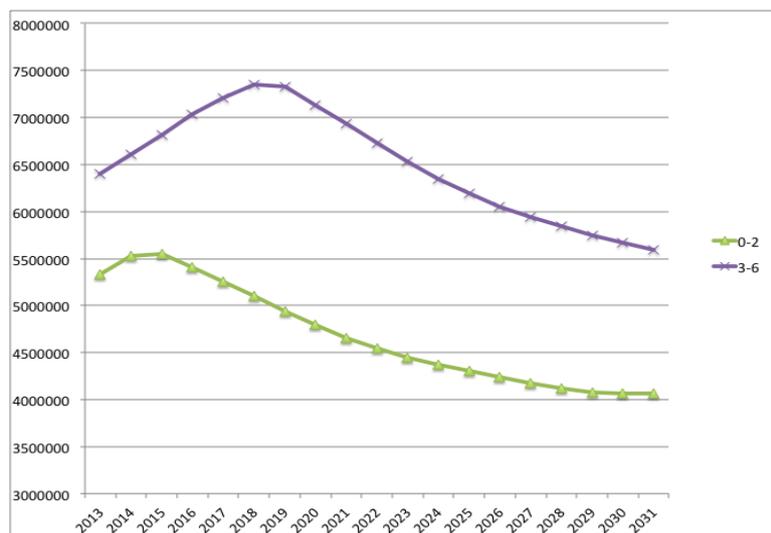


Рисунок 7. Численность детей ясельного и детского дошкольного возраста в РФ: прогноз

⁵ См. подробнее о масштабах и годах перелома тенденций в динамике численности малышей, первоклассников, абитуриентов начального профессионального образования, бакалавриата, магистратуры и аспирантуры, юношей призывного возраста, женщин в репродуктивном возрасте, населения в трудоспособном и пенсионном возрасте Калабихина И.Е. Демографическая волна рождений и будущие колебания численности населения в разных возрастных группах: вызовы для социальной политики // Экономические стратегии, 2015, № 2, с. 2–8.

В заключение приведем еще один пример последствий демографической волны. В ближайшие 10 лет сократится трудоспособное население. Но это не просто работники, это и потенциальные родители, поэтому стоит цель совмещения родительства и занятости, чтобы решить и демографическую задачу, и задачу трудового баланса. На протяжении 2013–2031 гг. численность женщин в возрасте 18–44 года сократится на 4,7 млн. человек (рисунок 8). Это является еще одним вызовом для будущей демографической политики.

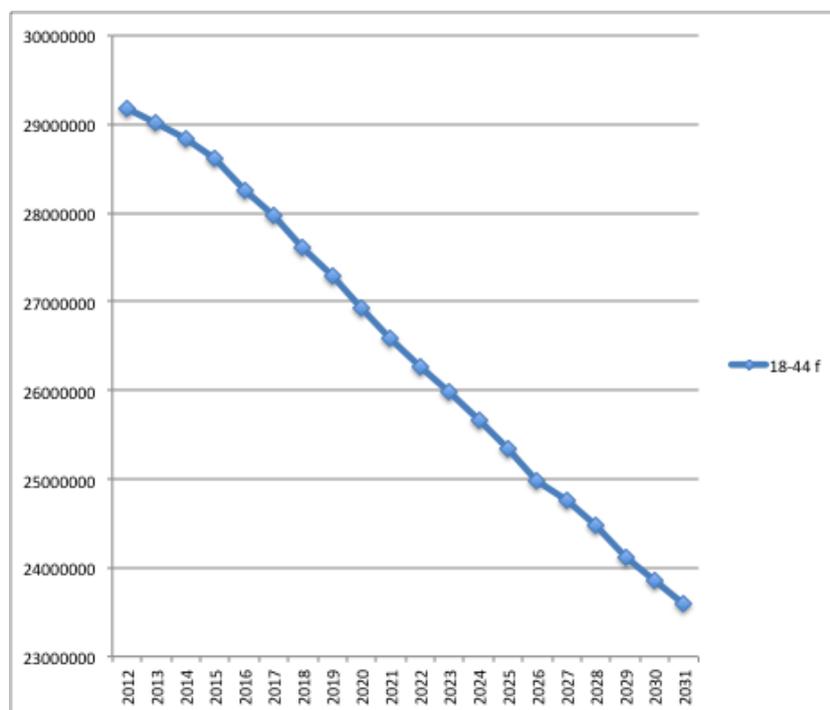


Рисунок 8. Численность женщин в возрасте 18–44 года в РФ: прогноз

При этом внутри большой возрастной группы женщин – 18–44 года следует обратить внимание на группу женщин старшего репродуктивного возраста – 35–44 года, динамика численности которой демонстрирует противоположную картину. Численность данной группы будет расти до 2025 года, и увеличится на 2 млн. человек. Итак, вырастет численность потенциальных «зрелых» мам в возрасте 35–44 года (на 2 млн. человек за 10 лет, рисунок 9), причем это происходит на фоне снижения общей численности женщин репродуктивного возраста (15–49 лет). Именно «зрелые» мамы – резерв демографической политики в отношении рождения детей старших порядков.

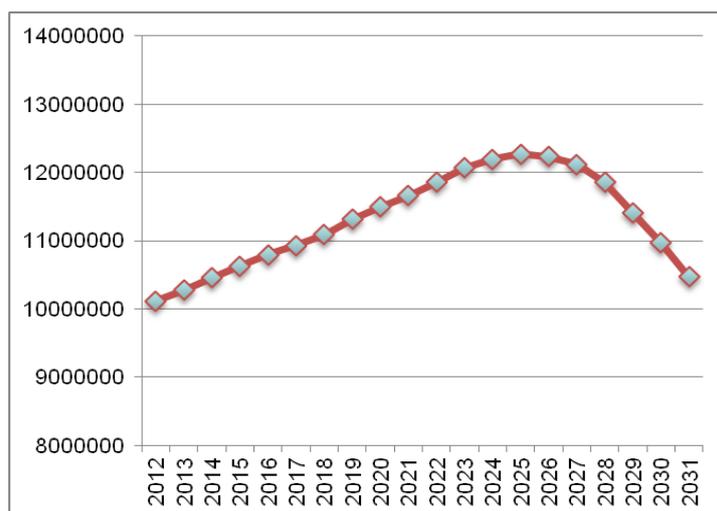


Рисунок 9. Численность женщин в возрасте 35–44 лет, 2012–2031 гг., Россия, средний вариант прогноза (человек)

Это значит, что нам нужна особая демографическая политика для этой группы. «Зрелые» мамы больше ценят меры, направленные на сбережение времени, чем на относительно небольшие пособия, поскольку они уже состоялись в профессии. Одним из направлений пронаталистской политики рождаемости могут стать специальные программы поддержки «зрелых» мам. Тем более, что постарение рождаемости – это общероссийская тенденция. Если в 1990-е годы вклад в рождаемость 35–44-летних женщин составлял не более 5%, то в 2013 году данный вклад вырос до 12,4%⁶.

Чтобы решить в будущем одновременно две задачи – рост или стабилизация рождаемости в условиях сокращения численности женщин репродуктивного возраста и пополнение или сохранение уровня занятости женщин в условиях сокращения и старения трудоспособного населения – необходимо проводить политику баланса «семья–работа», то есть создавать условия для сочетания родительства и профессиональной занятости как для женщин, так и для мужчин. А это означает следующее. 1. Развитие системы разнообразных услуг по уходу за детьми, пожилыми и нуждающимися членами семьи. Подчеркиваем: именно разнообразных, чтобы существовал выбор по времени получения услуги, по ее цене, по ее форме. 2. Дружественный рынок труда и развитие выгодного партнерства между государством, работающими родителями, работодателями. 3. Приглашение мужчин в экономику заботы (отцовский непередаваемый отпуск по уходу за ребенком и пр.).

Социальная политика должна предусмотреть развитие социальной инфраструктуры для поддержки не только детей, но и пенсионеров, в том числе для создания условий совмещения родительства, семейных обязанностей и профессиональной занятости всем членам общества.

⁶ Некоторые эксперты высказывают мнение о необходимости стимулирования рождаемости у молодых женщин. См., например, методические рекомендации по разработке региональных программ демографического развития. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. М., 2012. Мы считаем эти меры вредными как для женщины и ее семьи (женщины рожают, не успев получить образование, профессию, начать карьеру, создать материальную базу для рождения детей (некоторые выплаты в связи с рождением ребенка связаны с уровнем оплаты труда женщины)), так и для демографической политики (долгосрочный успех не может быть достигнут мерами, стимулирующими рождения у социально не готовых к этому родителей).

Тем более это становится актуально в условиях старения населения, когда забота должна быть обращена и к младшему, и к старшему поколению. В этой растущей экономике заботы пока принимают участие в основном женщины, которые испытывают тройное давление на бюджет времени: профессиональная занятость, уход за младшим поколением, уход за старшим поколением.

В качестве основного вывода мы отметим важность учета демографического фактора в развитии социальной политики, а также необходимость демографической экспертизы социальной политики на стадии разработки и мониторинга ее основных положений.

Центр экономической теории социального сектора Института экономики РАН

Конкуренция, квази-рынки и социальная сфера: опыт здравоохранения

Чубарова Т.В., заведующая, д.э.н.

Министерство финансов Российской Федерации подготовило законопроект о развитии конкуренции в области оказания государственных услуг, прежде всего в социальной сфере. В обосновании этого документа есть ссылка на мировую практику и успешность применения подобных механизмов в системе здравоохранения России. Идея использования конкуренции в социальной сфере не является оригинальной, но она по-прежнему вызывает много споров. Поэтому представляется необходимым рассмотреть ее методологические предпосылки. Акцент будет сделан на медицинских услугах как одном из частных случаев социальных услуг, которые в широком смысле включают услуги, предоставляемые отраслями социальной сферы.

1. Конкуренция в социальной сфере: методологические подходы

В настоящее время ставится вопрос об использовании рыночного механизма конкуренции в социальном секторе, где традиционно во многих развитых странах, в том числе и в России, доминируют государственные организации. При этом конкуренция рассматривается как важнейшее преимущество частного сектора, которое, предположительно, может активизировать и работу государственного сектора. Причем механизмы, призванные внести элементы конкуренции в деятельность последнего, с методической точки зрения нужно называть механизмами рыночного типа, так как при переносе из рыночной среды в государственную они неизбежно видоизменяются. Иначе речь должна идти просто о расширении чисто коммерческого сектора в социальной сфере либо за счет создания частных, либо приватизации государственных организаций, но это уже другой подход.

Необходимо отметить, что базовые методологические положения, которые лежат в основе рыночных подходов к оказанию социальных услуг, подвергаются критике в экономической науке.

Во-первых, многие эксперты настаивают на том, что социальные услуги обладают особыми свойствами и поэтому не могут рассматриваться как обычный товар, которым можно торговать как любым другим товаром.

Социальная сфера работает на удовлетворение особой группы потребностей.

Они связаны с выходом из трудной жизненной ситуации, когда объективно нарушается жизнедеятельность граждан, которую они не могут преодолеть самостоятельно, например инвалидность, болезнь, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом или болезнью, сиротство, безнадзорность, низкий уровень жизни и бедность, безработица, отсутствие определенного места жительства, низкий уровень образования и неграмотность, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.д. Таким образом, социальный характер соответствующих услуг определяется двумя обстоятельствами. Во-первых, человек сталкивается с проблемами, которые, по мнению общества, должны быть решены. Во-вторых, для того чтобы преодолеть такие трудности, человеку необходима помощь со стороны общества и государства.

Удовлетворение социальных потребностей неразрывно связано с социальными правами граждан, которые в XX в. включали широкий спектр: от права на долю экономического благосостояния и безопасность до права разделять полностью социальное наследие и жить в соответствии со стандартами, преобладающими в данном обществе. Социальные права были закреплены в декларации прав человека ООН в 1944 году и в настоящее время включены в конституции и законодательные акты многих стран мира, в том числе и России. При этом достаточные экономические ресурсы, соответствующее образование, медицинское обслуживание и жилье необходимы для того, чтобы воспользоваться гражданскими и политическими правами.

Во-вторых, утверждение о том, что государственные организации *априори* являются менее эффективными, чем частные, или предоставляют услуги более низкого качества, не находит однозначного эмпирического подтверждения⁷. Одна из методологических проблем состоит в проведении сравнения производительности и качества услуг в государственном и частном секторе в социальной сфере. Например, в здравоохранении сложно определить, в какой степени успех лечения следует отнести непосредственно на счет медицинских услуг. Качество вспомогательных услуг, как правило, в частном секторе выше, но не ясно, каков вклад комфортности условий в положительные результаты медицинского лечения. Кроме того, частные медицинские организации могут выбирать выгодных пациентов, тогда как государственные службы обязаны оказать помощь любому гражданину страны.

Авторы законопроекта ссылаются на мировой опыт, отмечая, что в странах ОЭСР доля частного сектора в социальной сфере достигает 50%. Однако при оценке мирового опыта нужно учитывать по крайней мере два «подводных камня».

В зарубежных странах генезис участия государства в оказании социальных услуг принципиально отличается от российского – развитие шло от чисто частных схем к усилению коллективного начала, вплоть до оказания социальных услуг государственными организациями. В России ситуация прямо противоположная, так как происходит сокращение государственного участия в социальной сфере и повышение индивидуальной ответственности за решение проблем благосостояния на основе личного финансирования. Государство заботится об оптимизации прежде всего бюджетных расходов на «социалку», в то время как личные расходы граждан на социальные услуги увеличиваются и пока не стали предметом беспокойства со стороны государства.

Пример российского здравоохранения в этом смысле достаточно пессимистичный. По данным ВОЗ в 2013 г. на долю частных расходов приходилось

⁷ Afonso, A., L. Ludger, L. Schuknecht, V. Tanzi. 2005. Public Sector Efficiency: An International Comparison. *Public Choice*. June 2005, Volume 123, Issue 3, pp. 321–347.

около 52% общих расходов на здравоохранение в России, при этом 90% частных расходов составляют так называемые платежи из кармана, то есть выплаты граждан непосредственно в момент получения услуги.

При анализе зарубежного опыта нужно учитывать достаточно сложную институциональную структуру социальной сферы в развитых странах. С одной стороны, необходимо различать частные учреждения в социальной сфере, которые действуют самостоятельно на коммерческих принципах, то есть получают плату с клиентов, и частные структуры, которые используют государственные средства на тех или иных основаниях. С другой стороны, следует проводить различие между частными организациями с экономической (получение прибыли) и юридической точек зрения. В зарубежных странах в социальной сфере достаточно хорошо развиты организации некоммерческого сектора. Такие организации, хотя и рассматриваются как частные, или, точнее, независимые от государства, с экономической точки зрения не получают прибыль, а весь доход направляют на развитие организации и обеспечение уставной деятельности, в том числе оказание услуг. В России частные коммерческие и некоммерческие организации в социальной сфере, на наш взгляд, развиты недостаточно хорошо для того, чтобы составить реальную конкуренцию государственному сектору.

В настоящее время не сложился консенсус по поводу того, возможна ли конкуренция в социальной сфере, и если да, то в каких формах. Причем эксперты приводят достаточно убедительные аргументы и за, и против. В дискуссиях по данной проблеме очень существен идеологический компонент, связанный с пониманием ценностей, которые лежат в основе формирования социального сектора и тех задач, которые общество перед ним ставит. Поэтому рыночные механизмы могут быть неприемлемы по соображениям социальной справедливости и равенства⁸.

Рассмотрим сферу здравоохранения в качестве примера. Наиболее важный аргумент в пользу конкуренции состоит в том, что она может создать стимулы для инноваций и, таким образом, обеспечить оказание услуг более высокого качества с меньшими затратами, способствуя повышению производительности системы. Выгоды видятся в росте ответственности к нуждам пациентов, способности быстро изменять предложение и повышении эффективности⁹. При этом подразумевается, что конкуренция может реализовать свои преимущества в любой отрасли хозяйственной деятельности.

Оппоненты, наоборот, считают, что конкуренция не присуща здравоохранению, так как некоторые фундаментальные предпосылки успеха конкуренции на свободном рынке не работают в здравоохранении ввиду особенностей медицинских услуг. Она только приведет к созданию дополнительных мощностей и дублированию, увеличению спроса на услуги за счет роста предложений. Более того, в производстве некоторых медицинских услуг существует естественная монополия, и введение конкуренции приведет к снижению качества обслуживания. В результате может произойти рост неравенства в сфере доступности медицинской помощи. Для стран с общественными системами продвижение идеи конкуренции вызывает еще одну проблему. Население гордится такими системами и опасается, что введение рынков приведет к развитию частного сектора и в конечном счете к приватизации медицинских учреждений, когда получение прибыли будет важнее здоровья пациентов.

⁸ Чубарова Т.В. Здравоохранение в мире: между индивидуальной и социальной ответственностью.// Россия и современный мир. 2012. № 4 (77).

⁹ Edwards N. Using markets to reform health care // BMJ 2005; 331:1464–6.

Свободный рынок с совершенной конкуренцией существует только в теории. На практике в экономике действуют факторы, ограничивающие конкуренцию. Здравоохранение в этом смысле уникально ввиду наличия множества объективных барьеров для свободной конкуренции и, соответственно, для контроля рынка за ценой и качеством. Они во многом определяются особенностями медицинской услуги как товара, которые достаточно хорошо описаны в литературе. Во-первых, отсутствие полной информации у пациентов, которые чаще всего не имеют ясного представления о том, что им действительно нужно. Предоставляемая больному информация обычно технически сложна для понимания. К тому же граждане часто потребляют медицинские услуги в состоянии, когда они просто физически не способны собрать необходимую информацию и сделать правильные выводы. При этом сложно сравнить советы разных врачей – во многом это вопрос доверия, взаимоотношений, складывающихся между врачом и пациентом. Потребители не имеют адекватной информации о ценах на медицинские услуги. Вместе с тем рациональный выбор предполагает наличие информации и о цене, и о сущности продукта.

Во-вторых, ситуация асимметрии информации складывается, когда на рынке одна из сторон объективно более информирована, чем другая. На рынке медицинских услуг явное преимущество имеют врачи, причем как на стороне спроса, так и на стороне предложения. Они и оказывают медицинские услуги, и определяют, сколько их нужно пациенту. Именно врач принимает решения о назначении лекарств, о необходимости того или иного вида лечения и т.д. Поэтому в результате пациент выбирает не медицинскую услугу как таковую, а врача, и сам не решает, сколько медицинских услуг ему необходимо. Более того, потребитель в ряде случаев не способен оценить медицинскую услугу даже после ее получения. Он некомпетентен покупать товар, который сложен и обычно потребляется нерегулярно.

При этом следует иметь в виду и еще один фактор – неэластичность спроса на медицинские услуги. Потребители определенных медицинских услуг обычно слабо реагируют на изменение цен. Рост цены не приводит к адекватному снижению потребления, и наоборот: снижение цены не ведет к соответствующему росту потребления, хотя могут быть вариации в зависимости от вида медицинской услуги. Таким образом, неэластичный по цене спрос на медицинские услуги в целом объясняет, почему у тех, кто оказывает медицинские услуги, возникает стимул к повышению цен.

Следовательно, в условиях отсутствия достаточной информации и равной силы на рынке потребитель, скорее всего, делает нерациональный выбор, результатом которого может стать недостаточное или, наоборот, чрезмерное потребление.

На рынке медицинских услуг появляется проблема платежеспособного спроса населения. Даже в рамках рыночной парадигмы возникает вопрос, как избежать основной проблемы для населения — объективной невозможности большинства граждан платить за медицинские услуги из своего кармана непосредственно при возникновении потребности в медицинских услугах (наступлении болезни). В результате в системах, основанных на предоплате, возникает третья сторона. Участие посредников, будь то страховые схемы или государство, в приобретении медицинских услуг пациентом меняет мотивацию потребителя и, соответственно, их выбор поставщика и набора услуг. Потребитель предъявляет чрезмерный спрос, что, в свою очередь, ведет к росту затрат и для потребителей, и для производителей.

Таким образом, медицинские услуги минимально соответствуют требованиям чисто рыночной эффективности. Асимметрия информации, неопределенность,

монополия врачей, оплата третьей стороной и технические проблемы с частным медицинским страхованием создают серьезные проблемы на гипотетических рынках медицинских услуг как на стороне спроса, так и предложения.

При оценке качества обслуживания и результата для получателя помощи (как качественно, так и количественно) существуют объективные трудности. Недостаток информации об относительных затратах поставщиков медицинских услуг затрудняет рациональный выбор потребителя, одновременно снижая их стимулы к повышению качества и снижению затрат. Повышение качества оказываемой помощи является одной из задач введения конкуренции, однако пример здравоохранения показывает, что качество является комплексной концепцией, поэтому результаты влияния конкуренции на качество сложно определить.

Задача любой коммерческой структуры состоит в получении прибыли. Здравоохранение в этом смысле очень чувствительная отрасль в силу особых отношений, которые складываются между врачом и пациентом. С одной стороны, пациент будет больше доверять врачу, не имеющему мотива получения прибыли, с другой – у врача есть объективная возможность «увеличить счет». Это объективно требует жесткого регулирования бизнеса в медицине, возможно, на уровне нормы прибыли.

Таким образом, для свободной конкуренции, или, точнее, для реализации преимуществ конкурентных механизмов на рынке медицинских услуг, существует ряд барьеров. Поэтому речь должна идти об определенном компромиссе – возможно, конкуренция сама по себе и является неплохим механизмом, однако нужно определить, в каких ситуациях она может принести пользу и решить те задачи, которые на нее возлагают. Например, для сферы здравоохранения конкуренция может зависеть от уровня специализации клинической помощи. При оказании высокоспециализированной медицинской помощи конкуренция может быть ограничена, а вот для менее специализированной, особенно внебольничной, она может стать хорошим инструментом повышения качества услуг.

Причем если конкуренция и может сыграть свою роль в улучшении работы учреждений здравоохранения, сохраняется необходимость во взаимодействии различных специальностей. Такое сотрудничество особенно важно в таких областях, как скорая помощь или оказание высококачественных услуг по сердечно-сосудистым заболеваниям или злокачественным новообразованиям, где улучшение результатов зависит от того, насколько оказание услуг спланировано и скоординировано¹⁰. При этом реформы нужно строго отслеживать.

2. Квази-рынки как форма конкуренции в социальной сфере

Практической формой введения конкуренции через механизмы рыночного типа в государственный сектор стали квази-рынки. Логично, что они получили наибольшее распространение в странах с сильным государственным сектором, таких как Великобритания, Швеция, Япония.

Квази-рынки основаны на разделении двух функций – оказания услуг и их финансирования. Традиционно исходили из того, что если какая-либо услуга финансируется государством, то она должна непременно оказываться государственными организациями. В системе квази-рынков при сохранении государственного финансирования система оказания услуг подвергается серьезным изменениям. Государство выступает, прежде всего, в роли покупателя таких услуг, в то время как в области их предоставления его место все активнее должны занимать

¹⁰ Ham C, Smith J. *Removing the policy barriers to integrated care in England*. London: The Nuffield Trust, 2010.

некоммерческие и частные организации, конкурирующие в получении государственного заказа. Появление в рамках государственно финансируемой системы относительно независимых друг от друга «продавцов» и «покупателей» социальных услуг должно способствовать созданию конкурентной среды, в которой больше внимания уделялось бы потребностям граждан, а не интересам тех, кто оказывает соответствующие услуги. Учреждения социальной сферы любой формы собственности должны конкурировать между собой за привлечение клиентов, услуги которым оплачиваются за счет государственных средств.

Рыночная система со свойственной ей конкуренцией создается только в области предложения при сохранении государственного контроля над спросом на социальные услуги. Именно поэтому квази-рынки называют внутренними, так как они финансируются государством и используются им для распределения ресурсов между организациями, оказывающими социальные услуги. Следует отметить, что услуги, оказываемые в рамках квази-рынков, бесплатные для граждан в момент получения, хотя уже оплачены ими через налоговую систему.

Квази-рынки в социальной сфере подразумевают, с одной стороны, конкуренцию между теми, кто оказывает социальные услуги, с другой стороны – выбор граждан, где получать необходимые им услуги. Одновременно может измениться и метод финансирования – не собственно учреждений, а непосредственно клиентов или их агентов (брокеров).

Показателен пример Великобритании, где квази-рынки активно внедрялись еще на рубеже 1980–1990-х гг., в том числе в здравоохранение. Причем в Великобритании сложилась Национальная служба здравоохранения (НСЗ), основанная на государственной (бюджетной) модели. В качестве покупателей медицинских услуг стали выступать местные органы здравоохранения и врачи общей практики (ВОП), которым было разрешено самостоятельно распоряжаться финансовыми средствами, так называемое фондодержание. За счет выделяемых средств ВОП – держатели фондов – могли приобретать по собственному выбору услуги других медицинских учреждений, необходимые для лечения своих пациентов.

Основная идея, которая лежала в основе рассматриваемых изменений, – создание рынка с характерной для него конкуренцией, заключением договоров между покупателями и относительно автономными продавцами. Предполагалось, что это приведет к установлению контрактных отношений как между самими государственными организациями, так и между ними и организациями других форм собственности, и создаст условия для замены прежних иерархических методов управления новыми, контрактными методами. В этой модели функции центра включали стратегическое планирование, формулирование целей и постановку задач, определение стандартов, координацию покупки услуг и общий бюджетный контроль.

Однако практический опыт Великобритании по введению квази-рынков в здравоохранении выявил ряд проблем. Стало очевидно, что рынки медицинских услуг значительно отличаются от традиционных рынков по характеристикам как спроса, так и предложения.

Задача тех, кто распределяет бюджет, состоит в том, чтобы учитывать интересы потребителя, но ее выполнение может быть ограничено как профессиональной компетенцией, так и финансовыми возможностями. При этом те, кто покупает, а это в квази-рынках прерогатива государства, чтобы работать эффективно, должны выработать определенные новые для себя навыки и, как это принято теперь называть, компетенции, а именно: определение потребности и формирование спроса, формирование структуры предложения и контроль за работой негосударственных структур.

Создание системы, которая бы способствовала снижению затрат, улучшению качества услуг и расширению выбора, во многом зависит от наличия необходимых поставщиков как по числу, так и по сферам деятельности. Однако возникли трудности, связанные с их недостаточным числом, ограниченными возможностями выхода на рынок, сущностью предоставляемых услуг, которые отличаются большим многообразием. Различные системы сертификации и лицензирования затрудняют выход новых поставщиков на рынок, а барьеры для «выхода» потребителя защищают низкокачественных производителей¹¹.

В системе квази-рынков неизбежно возникают два важных вопроса: как покупатели медицинских услуг смогут контролировать процесс их оказания, а лечебные учреждения будут организовывать свою деятельность и управлять ею в рамках контрактных взаимоотношений. Типовые контракты обычно унифицируют клиентов, не учитывают индивидуального характера потребностей в медицинских услугах. У пациента могут неожиданно возникнуть потребности, которые сложно предсказать и которые, соответственно, не были определены в контракте, однако их удовлетворение не может быть отложено до заключения нового контракта. Заключение так называемых спот-контрактов – договор на реальный товар – не обеспечивает организации, оказывающей медицинские услуги, стабильной финансовой базы, которая позволила бы выйти на рынок.

Границы децентрализации определяются наличием соответствующих информационных систем, которые дают возможность центру контролировать периферию, а также политическими соображениями. В Великобритании делегирование ответственности и обязанностей далеко не всегда сопровождалось адекватным делегированием власти и полномочий. Внедрение контрактной системы взаимоотношений привело к увеличению численности административно-технического персонала и соответствующих расходов.

Таким образом, развитие такого феномена, как квази-рынки, вызвало много вопросов о том, насколько они действительно являются лучшим способом оказания медицинских услуг, чем, например, государственные бюрократические организации или, наоборот, частные организации, основанные на чисто рыночных отношениях. Практика реформы в Великобритании не подтвердила многих преимуществ, приписываемых рынку. Негосударственный сектор не обязательно является более рентабельным, обеспечивающим клиентам больший выбор, более демократичным, чем государственный, а государственные бюрократии могут оказывать услуги высокого качества.

Важно отметить, что идея квази-рынков была неоднозначно воспринята в самом государственном секторе Великобритании. Сдержанность в их оценке была обусловлена во-первых, неопределенностью, связанной с будущей структурой и финансированием государственного сектора; во-вторых, идеологическими мотивами, убежденностью, что медицинские услуги являются особым видом деятельности, которая не поддается логике рынка; гордостью за достижения государственного сектора; в-третьих, ограниченностью потенциала организаций негосударственного сектора. Организационное разделение между покупателями и продавцами ведет к разрыву между оценкой потребностей клиентов, оказанием услуг, контролем и последующей переоценкой потребностей, фрагментации обслуживания и утрате преемственности заботы о пациентах.

Конкуренция может принести определенные плоды, но их могут перевесить затраты и трудности внедрения самого процесса конкуренции. Это неизбежно потребует институциональных изменений в социальной сфере, которые должны

¹¹ Cimasi R.J. Lessons From Market Competition in Healthcare. Health Capital Consultants. March 2000.

сопровождаться сопутствующей политикой по развитию информационных систем, гибкости в работе персонала, управления входом и выходом частных поставщиков.

Один из аргументов введения квази-рынков в России – эффективное распределение ресурсов. Однако квази-рынки подразумевают, что финансирование остается все-таки за государством, прежде всего за счет налоговых поступлений, и поэтому остается вопрос об общем уровне общественного финансирования здравоохранения, который в России достаточно низкий по сравнению с другими странами с соответствующим уровнем дохода. Поэтому может происходить так называемый перенос расходов как на сторону спроса (увеличение выплат «из кармана» через плату за услуги, ограничения на возмещение, вычеты или встречное страхование; уменьшение объема услуг, покрываемых за счет общественных источников; введение годового потолка на национальные расходы на здравоохранение; увеличение доплат за брендовые лекарства путем возмещения пациенту только до определенного уровня стоимости более дешевого препарата или дженерика; разрешение доплат пациентам через дополнительное частное страхование для уменьшения очередей или расширения выбора), так и на сторону предложения (заключение договоров на предоставление амбулаторной помощи с частными провайдерами для снижения спроса на более дорогостоящую больничную помощь).

В законопроекте Минфина предлагается использовать для оценки конкурентной среды те же методы и индексы, как и для рыночных отраслей экономики без учета специфики отраслей социального сектора, т.е. это означает применение к социальной сфере подходов обычных товарных рынков.

Теоретически условия участия частных и государственных организаций в конкуренции за государственные средства должны быть равными. В такой системе создается иллюзия о возможности технической эффективности. Однако безусловным приоритетом частных организаций является получение прибыли для своих инвесторов. Возникает закономерный вопрос о том, за счет чего будут получать прибыль частные организации, которые работают на бюджетные средства, полученные от налогоплательщиков. Можно предположить, что для этого частные организации могут снижать качество оказываемых услуг.

Расходы на социальную политику, направленные на минимизацию зависимости граждан от коммерческого начала в социальной сфере, к концу XX века во многих развитых странах существенно увеличились, и неизбежно встал вопрос об их эффективном использовании. В этом контексте идет поиск путей реформы общественного сектора, модернизации систем государственного управления, улучшения качества услуг, ответа на национальные и глобальные социальные проблемы.

Идеи конкуренции и механизмов рыночного типа поднимают вопрос об общем состоянии государственного сектора. Поворот к рыночным формам становится признанием, что традиционные формы государственного оказания социальных услуг неспособны меняться в лучшую сторону, обеспечить внедрение новых управленческих механизмов. Мало обсуждается вопрос о реформировании собственно государственных структур, повышении эффективности их работы на основе принципов, заложенных в государственное управление, а не коммерческий менеджмент. Складывается парадоксальная ситуация, когда государство, по существу, высказывает «недоверие» своим собственным службам. Вместе с тем государственный сектор в рыночной экономике воплощает коллективные социальные ценности, которые не могут быть адекватно реализованы за его пределами. Такие ценности определяются в ходе общественного развития и политического процесса, согласования разнообразия социальных и экономических

интересов, существующих в обществе. В условиях рыночной экономики было бы опрометчиво рассматривать государственную форму оказания социальных услуг как изживающую себя, наоборот, это важнейшая, незаменимая в своей основе область реализации особой системы социальных ценностей, присущих современному обществу.

Институт социально-экономических проблем населения РАН

Бедность и неравенство: масштаб издержек и пути преодоления

Александрова О.А., заместитель директора
по научной работе, профессор, д.э.н.

Среди ключевых угроз стабильному развитию общества и государства Стратегия национальной безопасности Российской Федерации называет масштабную бедность и имущественное неравенство. И действительно: как показывают исследования, фиксируемое статистикой избыточное неравенство (дифференциация доходов сверх уровня, необходимого для стимулирования экономической активности) не только тормозит экономический рост, но и способствует процессам, ведущим к депопуляции. Представление о масштабе экономических и демографических потерь, которые экономика и общество несут от избыточного неравенства, можно получить из данных, характеризующих взаимосвязь экономического неравенства с другими экономическими (темпы роста ВВП, объем инвестиций) и социальными (коэффициенты рождаемости и смертности) показателями, которые были получены в ИСЭПН РАН на основе анализа многолетней статистики по России в целом и по полной совокупности российских регионов, а также математического моделирования¹². Поводом для реализации в 2006 году обширного эконометрического исследования стало представление о том, что, несмотря на позитивную динамику роста средних показателей денежных доходов, социальная поляризация продолжает нарастать. Поскольку было очевидно, что причина явления – в специфике сложившихся распределительных отношений¹³, то и решение проблемы неравенства искалось в плоскости перераспределения доходов: на специальном модельном стенде изучалось влияние различных комбинаций подоходного налогообложения и социальных трансфертов¹⁴ на уровень каждого из видов неравенства (нормального и избыточного), а также на темпы экономического роста, коэффициенты рождаемости и смертности. При этом во всех трех вариантах комбинаций коэффициент дифференциации доходов снижался до 7–10, то есть до среднеевропейского уровня, а налоговые нагрузки на высокодоходные группы населения не выходили за пределы ставок налоговой прогрессии, которые применяются в развитых странах Запада, включая самые либеральные из них.

¹² Подробно о методологии и результатах исследования.

¹³ Об этом свидетельствовал тот факт, что в первой половине 2000-х годов среднегодовые темпы роста реальных доходов верхнего дециля на 24% превышали темпы роста ВВП.

¹⁴ Размер социальных трансфертов определялся задачей доведения дохода малообеспеченных групп населения до уровня, с которого начиналось полноценное исполнение инвестиционной и репродуктивной функций и снижалась смертность.

Расчеты показали: если бы в 2000–2006 гг. реализовывался любой из этих вариантов перераспределения доходов, то к 2006 году (моменту проведения исследования) российский ВВП был бы более чем удвоен (по отношению к ВВП 1999 года) и был бы выше фактического на 30% – 53%. Выявленные закономерности (снижение избыточного неравенства на 1 пункт индекса Джини повышает темп экономического роста на 1,87 процентного пункта, а темп роста объема инвестиций – на 3,6–3,8 процентных пункта) позволяют экстраполировать полученные оценки объемов экономических потерь и на прошедшее с тех пор десятилетие.

В части же влияния поляризации доходов на демографическую динамику регрессионный анализ выявил, что снижение избыточного неравенства на 1 пункт индекса Джини повышает коэффициент рождаемости примерно на 2 процентных пункта и понижает коэффициент смертности примерно на 3 пункта. И было показано, что даже при продолжении экономического роста, но неизменной степени неравенства, комбинация коэффициентов рождаемости и смертности приведет к снижению численности населения России к 2050 году до 124 миллионов человек. В случае же, если рост реальных доходов был бы дополнен мерами по снижению неравенства за счет перераспределения доходов путем введения вполне умеренной налоговой прогрессии на доходы, превышающие среднедушевой уровень, численность россиян к 2050 г. могла бы возрасти до 158,7 миллиона человек. И, наконец, если рост доходов на фоне экономического роста дополнялся бы снижением неравенства, причем за счет не только перераспределения доходов, но и дополнительных государственных дотаций (компенсация доходов ниже половины среднедушевого уровня), то численность населения России к 2050 году возросла бы до 161,3 миллиона человек. Такие, казалось бы, поразительные цифры не должны удивлять – связь между социально-экономическими факторами и демографическими показателями опосредована психологическими реакциями и вытекающими из них установками: как показывают исследования, сегодня репродуктивные установки зависят не столько от дохода домохозяйства в абсолютном выражении, сколько от его соотношения со сложившимися в обществе стандартами потребления; а сверхсмертность населения провоцируется, в том числе, хроническим стрессом, порождаемым отсутствием стабильности и перспектив, переработками, закредитованностью и т.п.

Сегодня два противоположно направленных процесса – с одной стороны, консервация прежнего уровня доходов либо их снижение на фоне явной или скрытой безработицы, а с другой стороны – резкий рост стоимости жизни, обусловленный не только инфляцией, но и заметной коммерциализацией социальной сферы, приводят к усугублению социального неравенства и росту числа бедных¹⁵ и малообеспеченных – судя по падению объемов продаж население стало экономить даже на лекарствах. В то же время регионы массово переводят категориальные социальные трансферты в разряд адресной помощи с одновременным ужесточением требований для ее получения.

При этом одним из основных направлений борьбы с кризисом объявляется сокращение бюджетных расходов – отказ от индексации зарплат бюджетников; заведомое занижение размера индексации пенсий, а затем и замена индексации фиксированной выплатой; неоднократный секвестр бюджета, в том числе социальных статей. Объясняются уже реализованные или еще лишь намечаемые непопулярные меры сокращением доходов бюджета, связанным с ухудшением

¹⁵ Причем бедных – по российским меркам, с подушевым доходом ниже прожиточного минимума, – в отличие от европейских стран, где бедными считаются семьи с подушевыми доходами ниже определенной доли от медианного дохода.

конъюнктуры цен на российский экспорт и западными санкциями. В то же время включение механизмов перераспределения доходов и, прежде всего, осуществление перехода с плоской на прогрессивную шкалу НДФЛ объявляется преждевременным¹⁶, а потому обсуждение данной меры переносится предположительно на период после 2018 года – когда, как провозглашается, российская экономика вернется на траекторию роста, чему и призван способствовать нынешний режим жесткой бюджетной экономии. При этом подразумевается, что при возобновившемся экономическом росте проблемы масштабной бедности и избыточного неравенства решатся сами собой.

Таким образом, на фоне явного экономического неблагополучия в общественное сознание вновь внедряется идея о социальных расходах как «удавке» на шею экономики и либеральная метафора о «большом пироге» – освобождение государства и бизнеса от «излишних» социальных повинностей позволит создать «пирог» большего размера, в результате чего и самым бедным группам населения достанется «кусочек» побольше. Однако каждый из постулатов – от утверждений о нехватке средств и до преподнесения социальных расходов как непрямого препятствия для создания «большого пирога», который автоматически сделает всех сытыми, – не вполне соответствуют действительности. Остановимся кратко на каждом из этих постулатов и начнем с тезиса о социальных расходах как «удавки» для экономики.

Известно, что на Западе первая серьезная атака на социальное государство, произошедшая в 1970-х годах в Великобритании, основывалась на утверждении: обеспечение государством высококачественных социальных услуг стоит больше, чем может себе позволить экономика. В «Белой книге государственных расходов» – докладе, изданном в 1979 г. пришедшими под руководством М. Тэтчер к власти консерваторами, так и говорилось: «Государственные расходы – корень проблем британской экономики»¹⁷. Тут же последовал и ряд конференций, основной лейтмотив которых звучал как «социальная политика создает препятствия для экономического роста»¹⁸. Однако проведенная вскоре серия авторитетных международных исследований на базе стран, входящих в ОЭСР, этого отнюдь не подтвердила. Во-первых, выяснилось, что тема «кризиса социального государства» звучала наиболее громко, и дебаты по поводу влияния соцобеспечения на экономический рост велись наиболее остро в США и Великобритании – при том, что эти страны и до экономического кризиса начала 1970-х не имели особенно высокого уровня социальных расходов и, более того, тратили на соцобеспечение меньше других стран ОЭСР. Тем не менее именно в них, под прикрытием того, что оказалось не более чем мифом, были произведены наиболее существенные сокращения социальных расходов. Причина, как показало исследование Р. Мишры, была исключительно в идеологических пристрастиях политических сил, пришедших в тот момент к власти: в тех социальных государствах, где в это время правили партии правой ориентации (США, Великобритания), социальные расходы сокращались наиболее существенно; там же, где сформировались центристские или левоцентристские правительства (Канада, Австралия), сокращение расходов на соцобеспечение было заметно меньшим, и еще менее существенным – в социал-демократических (Швеция и т.п.) и корпоративистских (Германия, Франция и т.п.) социальных государствах.

¹⁶ Медведев считает сложным вопрос об изменении шкалы НДФЛ. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/economy/20160328/1398721472.html> (дата обращения: 14.11.2015).

¹⁷ The Government's Expenditure Plans, 1980-81, L.; HMSO, p.1.

¹⁸ OECD, The Crisis of Welfare, Paris, France: OECD, 1981.

Во-вторых, установить негативную связь между масштабами соцобеспечения и эффективностью работы экономики не удалось ни при попытках найти прямые корреляции между темпами экономического роста и объемом государственных расходов, ни при поиске факторов, воздействующих на ситуацию в экономике опосредованно (налоги, занятость и т.п.). Среди стран, входящих в ОЭСР, обнаружилось примеры хорошо и плохо функционирующих экономик как с относительно высоким, так и с относительно низким уровнем социальных расходов государства. В силу чего был сделан вывод о том, что связь между масштабом расходов на соцобеспечение и экономическим ростом – гораздо более сложная и, соответственно, расходы на социальную сферу не есть та «непозволительная роскошь», от которой с наступлением трудностей в экономике следует отказаться (и, кстати, во время последнего финансового кризиса расходы на социальную сферу в среднем по странам ОЭСР увеличились с 19% ВВП в 2007 году до 22,1% ВВП в 2009 году (пик кризиса) и с тех пор не снижались, при том, что показатели самого ВВП имели тенденцию к снижению¹⁹). Было показано, что в гораздо большей степени, нежели объем расходуемых на соцобеспечение средств, на экономический рост влияет специфика организации соцобеспечения (в широком понимании), а именно насколько оно содействует населению в возможности приобретать продукцию производительного сектора национальной экономики (тем самым расширяя его рынки) и в какой мере обеспечивает реальный сектор все более производительной рабочей силой. Подчеркивалось и то, что расходы госбюджета на социальные статьи (здравоохранение и т.п.) на самом деле являются инвестициями, причем не только в человеческий капитал, но и в различные отрасли реального сектора экономики, связанные со строительством, оснащением и обслуживанием учреждений социальной сферы.

Не находят эмпирического подтверждения и практически все доводы противников налоговой прогрессии и высоких ставок налогов на доходы наиболее обеспеченных слоев. Так, утверждение, будто прогрессивное налогообложение ведет к массовому уклонению от налогов, опровергается опытом стран с высокими налогами и при этом масштабом уклонения от налогов отнюдь не выше, чем в странах с менее высокими налогами. Кроме того, исследования показывают, что для большинства людей важнейшим мотивом уклонения от уплаты налогов является неверие в солидарное поведение остальных налогоплательщиков, а фактором законопослушности выступает способность государства: а) установить справедливые (соразмерные) налоги; б) добиться их безусловной уплаты всеми без исключения; в) заручиться поддержкой граждан в отношении направлений расходования налоговых доходов; г) сформировать у налогоплательщиков уверенность в том, что и государство выполнит свои обязательства. О том, что прогрессивный подоходный налог никак не душит экономическую инициативу (еще один довод противников налоговой прогрессии), свидетельствует экономика Швеции, успешно конкурирующая с гораздо более либеральными версиями европейских социальных государств. Более того, как пишет Тейлор-Губи, будучи высказаны одновременно, эти два довода (об уклонении от налогов и о снижении экономической активности) явно противоречат друг другу: либо прогрессивное налогообложение, способствуя уклонению от налогов и, тем самым, оставляя на руках у граждан больше средств, увеличивает общую экономическую активность, либо же оно ей препятствует – но тогда надо как-то объяснить эффективность «шведской модели». В то же время сторонники прогрессивного налогообложения

¹⁹ OECD, Social Spending During The Crisis, Paris, France: OECD 2012 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.oecd.org/.../OECD2012SocialSpendingDuringTheCrisis8pages.pdf

достаточно наглядно доказывают, что вкупе с налогом на роскошь и льготным налогообложением корпоративного сектора налоговая прогрессия на доходы и имущество усиливает два фактора роста: содействует расширению массового платежеспособного спроса и стимулирует перенаправление средств высокодоходных групп с эксклюзивного потребления в инвестиции в производственный сектор.

Тем не менее в середине 1980-х идеи о том, что «жадное государство само себя истощает» зазвучали с новой силой. Ссылаясь на теорию Лаффера²⁰, правившие в США и Великобритании неолибералы существенно снизили ставки налогов на высокие доходы и, на первый взгляд, практика, как будто бы, подтверждала верность этих идей: после того, как верхний предельный уровень налога снизился в Великобритании в 1979 году с 83% до 60% (плюс были иные фискальные послабления в пользу самых обеспеченных), доля налоговых поступлений от 5% наиболее высокооплачиваемых налогоплательщиков выросла в 1979–1986 гг. с 24% до 27% всех налоговых доходов. Однако в целом государственный бюджет недосчитался 6 млрд. фунтов, при том, что апологеты теории Лаффера предсказывали, что политика «усиления стимулов» приведет к восьмипроцентному росту государственных доходов. Кроме того, более детальный анализ выявил, что рост доли налогов, уплаченных наиболее высокодоходными налогоплательщиками, объясняется не интенсификацией экономической деятельности, а тем, что в условиях серьезных налоговых послаблений для богатых их доходы росли гораздо быстрее, чем доходы остальных налогоплательщиков.

Легко парируемая несостоятельность претензий экономического характера вынуждает критиков прогрессивной системы налогообложения переходить к возражениям чисто идеологического плана: социальное государство, экономической базой которого является перераспределение доходов, своей заботой подрывает способность граждан к самостоятельному выбору жизненной стратегии и, тем самым, усиливает их зависимость от государства. Однако и в этом случае реальная практика оказывается не на стороне противников налоговой прогрессии. Как пишет Б. Ротштейн, подобный упрек следует адресовать реализуемой в либеральных государствах селективной модели, поскольку присущая этой модели проверка нуждаемости ставит реципиентов в долгосрочную зависимость от бюрократических требований к их образу жизни. Универсальные же социальные программы, напротив, содействуют автономности и самоуважению гражданина – действительно, какая модель предоставляет больше возможностей неполным семьям: та, где в отсутствие доступных дошкольных учреждений мать не имеет возможности полноценно трудиться и влачит существование, сидя на мизерном пособии, или же та, где дети устроены в субсидируемые государством дошкольные учреждения, а мать и профессионально реализуется, и вносит свой вклад в общественную «копилку»?

Стоит коснуться еще одного из основных инструментов снижения избыточного неравенства – налога на наследование, также не используемого сегодня в России, при том, что какую бы модель социального государства – социал-демократическую, корпоративистскую или либеральную мы ни взяли, везде этот налог взимается с прогрессией и высокими ставками налогообложения для наследства большого размера (до 50% и выше). Такой консенсус по поводу налога на наследование в современном, ориентированном на выравнивание жизненных шансов обществе,

²⁰ Так, глава британского министерства финансов, внося в парламент проект бюджета на 1988 год, утверждал: «Чрезмерный уровень налога на доходы разрушает предприимчивость, поощряет уклонение и преследует талант... В результате в реальности дополнительные государственные доходы растут меньше. Напротив, снижение верхних уровней подоходного налогообложения может привести к более высоким сборам в казну».

вполне естественен. Еще Дж. Ст. Милль, определив собственность как право человека «на свои способности, на то, что он может произвести с их помощью, и на что бы то ни было, что ему удастся выручить за произведенные им товары путем честного обмена», заключал, что «право наследования в отличие от права оставления наследства не входит в понятие частной собственности». В силу этого оправданность передачи собственности по наследству Милль признавал только в отношении детей, да и то лишь в рамках их умеренного обеспечения, рекомендуя устанавливать предел тому, что человек «может обрести просто по милости других, без какого-либо применения своих способностей». Заметим, что такие идеи связаны с признанием Миллем глубинной несправедливости современного ему общественного порядка. Так, подчеркивая, что «общественное устройство современной Европы берет начало из распределения собственности, которое было результатом не справедливого раздела или приобретения посредством усердия, а завоевания и насилия», он писал, что «принцип частной собственности еще никогда не был подвергнут справедливому испытанию» и «законы собственности еще не приведены в соответствие с теми принципами, на которых зиждется оправдание частной собственности», но это должно быть сделано, поскольку «законы эти обратили в собственность вещи, которые никак не следовало делать собственностью, и установили безусловную собственность на такие вещи, на которые должны существовать лишь ограниченные права собственности». С учетом тогдашней дискуссии между сторонниками капитализма и носителями коммунистических идей Милль подчеркивал, что, если неизбежным следствием института частной собственности становится распределение продуктов труда, «находящееся почти в обратной пропорции к труду, так что наибольшая доля достается людям, которые вовсе никогда не работали, несколько меньшая доля – тем, работа которых почти номинальна, и так далее, по нисходящей», то тогда «все затруднения коммунизма, большие или малые, не более чем песчинка на весах». Таким образом, не будучи принципиальным противником частной собственности, Милль указывал на необходимость использования механизмов, балансирующих экономические возможности и социальные издержки капиталистической системы: «...политэконом еще довольно долго будет заниматься главным образом условиями существования и прогресса, характерными для общества, основанного на частной собственности и на личной конкуренции, и главной целью стремлений при нынешнем состоянии человеческого развития является не ниспровержение системы частной собственности, но ее улучшение и предоставление полного права каждому члену общества участвовать в приносимых ею выгодах». При этом Милль подчеркивал, что «в отличие от законов производства, ...распределение богатства всецело является делом человеческого учреждения... и зависит от законов и обычаев общества. Правила, которые определяют распределение богатства, таковы, какими их делают мнения и желания правящей части общества, и весьма различны в разных странах...».

Что же касается постулата об экономическом росте как панацее от бедности и неравенства, то, как подчеркивает Б. Ротштейн, «конечно, большой пирог лучше маленького, но остается вопрос о том, как его будут делить – даже если абсолютный размер кусочка, выделяемого наименее обеспеченным группам, и увеличится, останется вопрос о его относительной величине в сравнении с другими социальными группами». Так, несмотря на то, что в середине 1980-х годов США имели более высокий и более стабильный экономический рост, нежели большинство европейских стран, и, кроме того, более низкий уровень безработицы, доля американских домохозяйств, находящихся в бедности, была вдвое больше, чем в любой из европейских стран. Таким образом, теория о том, что общий

экономический рост избавляет общество от бедности – безотносительно действующих в обществе механизмов перераспределения – эмпирически не подтверждается. На это же указывает и наш недавний опыт: как уже говорилось, «тучные» 2000-е годы не избавили Россию от бедности и не устранили избыточное неравенство.

Упор на адресный характер поддержки малоимущих (вместо эффективного универсального соцобеспечения) на самом деле также не является действенным способом преодоления бедности и неравенства. Так, США и Швеция являются странами, лидирующими по числу неполных семей, но с точки зрения эффекта, который на положение таких семей оказывает реализуемая в них модель социальной политики (универсальная в Швеции и селективная в США), эти страны занимают противоположные полюса. Статистика свидетельствует: риск стать бедными для неполной семьи с детьми в США в 12 раз выше, чем в Швеции, выбраться же из бедности в США существенно сложнее. Подобная статистика вкупе с обуславливающей ее разницей в функционировании селективной и универсальной моделей делает вполне резонным заключение Б. Ротштейна: «На часто задаваемый вопрос, стоит ли цена, уплачиваемая за реализацию универсальной социальной политики, того, чтобы решалась лишь малая толика проблем, можно дать эмпирический ответ: другой метод – селективный – похоже, вовсе не помогает бедным, скорее, имеет тенденцию ухудшать их положение». Важно и другое: общество, ориентированное на универсальную модель социальной политики, принципиально отличается от общества, существующего в рамках селективной модели, по тому, на что оно направляет свои усилия. Если в универсальных социальных государствах общественная дискуссия сфокусирована на вопросах улучшения качества общедоступных здравоохранения, образования и т.д., то в селективных – на том, кого признавать нуждающимся, какой минимум средств ему выделить, как минимизировать мошенничество со стороны реципиентов и бюрократический произвол со стороны чиновников системы соцзащиты. Более того, расходы бюджета на, с одной стороны, проверку нуждаемости, с другой стороны, на контроль за работой социальных служб, оказываются сопоставимыми с расходами на сами предоставляемые блага.

И, наконец, обратимся к регулярно звучащему постулату о «существенной нехватке» бюджетных средств – именно он служит обоснованием для секвестра расходных статей и выдвижения разнообразных инициатив, направленных на снижение социальных прав граждан: сокращение гарантированного объема бесплатных услуг; расширение спектра услуг, предоставляемых на условиях проверки нуждаемости; повышение пенсионного возраста; отмена различных надбавок, связанных с работой в тяжелых и вредных условиях и т.д. Существуют две причины, не позволяющие заведомо согласиться с этим постулатом. Первая причина связана с тем, что сложившийся государственно-политический механизм с фактическим отсутствием разделения властей, реального парламентского контроля, выборной состязательности и т.п. не позволяет даже экспертам быть уверенными в полноте и достоверности информации об имеющихся у государства ресурсах и степени добросовестности распоряжения ими. Те же отрывочные сведения, которые время от времени поступают, например, из Счетной палаты Российской Федерации или Следственного комитета, свидетельствуют о, скажем так, явном отсутствии надлежащего порядка и высоком уровне волонтаризма. Вторая причина связана с тем, что сегодня в России никоим образом не используются те инструменты, которые прямо и опосредованно способствуют наполнению казны в социальных рыночных экономиках, а также препятствуют оттоку капитала из страны:

1. Уже второй десяток лет сохраняется плоская шкала НДФЛ, регрессивная

шкала для социальных отчислений, мизерные налоги на доходы от капитала и финансовых операций, нулевой (вместо прогрессивного) налог на наследование и дарение.

2. В течение десятилетий бюджет не получает налоговых доходов в силу чрезвычайной офшоризации российской экономики (4/5 активов крупного бизнеса, производящих более 80% ВВП, зарегистрировано в офшорах²¹). При том, что и здесь есть давно апробированные зарубежной практикой инструменты, например, резкий рост налоговых ставок в случае нахождения в офшорной юрисдикции более определенной, весьма небольшой (порядка 15%) доли акций.

3. Крайне неэффективным является использование богатейшего природно-ресурсного потенциала – в десятки раз ниже, чем в средне- и высокоразвитых странах²². Более того, в то время, как в мире усиливается «ресурсный национализм»²³, в России планируется и реализуется снижение доли государства в крупных добывающих компаниях («Алроса», «Роснефть» и т.д.)²⁴.

4. Отказ от использования хорошо известных зарубежной практике инструментов контроля за трансграничным перетоком капитала генерирует отток финансовых ресурсов, исчисляемый многими десятками миллиардов долларов в год: в 2014 г. за рубеж было выведено 130 млрд. долларов, в 2015 г. отток составил порядка 60 млрд. долларов. Из них не менее трети – нелегальный отток, связанный с уклонением от налогообложения и наносящий бюджету ущерб размером до триллиона рублей в год²⁵.

5. Аккумуляция огромных по объему средств от продажи российских энергоресурсов, конвертированных в ценные бумаги иностранных государств, в резервных фондах. Так, на 1 сентября 2015 года совокупный объем средств Резервного фонда составил 4,7 трлн. рублей или 70,7 млрд. долларов (6,4% ВВП), и в предшествующие годы объемы этих средств были в основном на аналогичном и даже более высоком уровне²⁶. Но при наличии таких резервов Россия постоянно заимствует, причем под проценты, существенно более высокие, нежели те, что получает на упомянутые выше ценные бумаги. В результате огромные средства уходят на обслуживание госдолга: если в 2012 году это было 32 млрд. руб. (что

²¹ Дегтев А.С. Суверенен ли российский бюджет. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rusrand.ru/analytics/suverenen-li-rossijskij-bjudzhet> (дата обращения: 14.11.2015).

²² Глазьев С.Ю. Несмотря на все проблемы, Россия самая богатая страна в мире. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rusnovosti.ru/posts/375130>

²³ Концепция «ресурсного национализма» подразумевает укрепление государственного суверенитета над природными ресурсами, что проявляется в более жестком контроле за участием иностранных компаний в разработке природных ресурсов; увеличении роли государственной собственности в этой сфере; экспроприации и национализации шахт и скважин в случае, если разработка ресурсов инвестором не укладывается в оговоренные сроки или не приносит ожидавшихся модернизационных эффектов (передачи технологий, рабочих мест для квалифицированного труда и т.п.). Причем подобные тенденции наблюдаются не только в странах третьего мира, но и в развитых странах: в Японии право деятельности в добывающих отраслях, включая инвестиции в их развитие, предоставляется исключительно резидентам; в Австралии для новых проектов в области добывающей промышленности или переработки сырья с инвестициями на сумму в десять и более миллионов австралийских долларов установлена проверка на соответствие национальным интересам и т.д. – подробнее см.: Кондратьев В.Б. Ресурсный национализм и структура экономики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=160351>

²⁴ Прогнозный план (Программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70308182/>

²⁵ Глазьев С. Преодолеть спад. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.odnako.org/almanac/material/preodolet-spad/>

²⁶ Информационное сообщение Министерства финансов РФ от 3 сентября 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/performance/reservefund/statistics/volume/index.php#>

соответствовало суммарным расходам бюджета на ЖКХ, культуру и кинематографию)²⁷, то в 2014 г. – уже 415,6 млрд. рублей²⁸.

6. Наконец, следует отметить такое типичное явление, как внедрение в систему исполнения бюджетных назначений посреднических структур, отвлекающих на себя существенную часть средств, предназначенных для финансирования социальных отраслей, предприятий реального сектора экономики и т.д. Так, до 40% средств ОМС уходит на содержание страховых компаний и оплату банкам за перечисление медицинским учреждениям положенных им средств за оказанную медицинскую помощь²⁹. Другой пример – задолженность регионов и муниципалитетов перед коммерческими кредиторами, в том числе иностранными; когда же во многих регионах уровень задолженности достиг критической черты, было принято решение выделить им льготные бюджетные кредиты на обслуживание (даже не погашение) кредитов коммерческих. Таким образом, бюджетные ресурсы направляются в далеко не бедствующий банковский сектор, в том числе зарубежный.

Представляется, что только перечисленных неиспользуемых резервов пополнения казны и отсутствия мер по пресечению выведения материальных ресурсов за рубеж, а также примеров непродуктивного отвлечения бюджетных средств достаточно для того, чтобы не согласиться с постулатом о «нехватке» бюджетных средств и, соответственно, с теми, затрагивающими социальную сферу, мерами, которые со ссылкой на этот постулат подаются как неизбежные. Подытоживая сказанное выше, подчеркнем:

1. Масштабная бедность и избыточное неравенство существенно тормозят экономическое развитие, а также способствуют процессам, ведущим к депопуляции, причем последние не преодолеваются даже в случае экономического роста, но без снижения уровня дифференциации доходов. При этом никаких иных способов снижения избыточного неравенства и масштабов бедности до нормальных величин, кроме хорошо известных механизмов перераспределения доходов (прогрессивного налогообложения доходов, имущества, средств от наследования и дарения), не существует.

2. Прямое или опосредованное сокращение социальных расходов или, как минимум, их консервация на неадекватно низком уровне отнюдь не является адекватным ответом на кризис. С учетом того, что тезис о негативном влиянии социальных расходов на экономический рост неоднократно опровергнут, причем как в теории, так и на практике³⁰, следование подобной парадигме – не заблуждение, а идеологическая установка.

3. Без каких-либо объективных причин в России не используется широкий арсенал средств, позволяющий мобилизовать в государственный бюджет существенный объем финансовых ресурсов и, одновременно, не применяются хорошо известные зарубежной практике меры, пресекающие отток капитала или непродуктивное использование имеющихся средств и активов. Это позволяет

²⁷ С. Степашин: Рост госдолга является риском для бюджетной системы РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/rbcfreenews/20130211130411.shtml>

²⁸ Госдолг России вырос на 92% – Татьяна Голикова. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/23623

²⁹ Механик А. Пирамида Семашко. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://expert.ru/expert/2011/30/piramida-semashko/>

³⁰ Помимо результатов авторитетных международных сравнительных исследований, об этом говорят разного рода респектабельные рейтинги (Всемирного экономического форума в Давосе и т.д.), в том числе рейтинги конкурентоспособности национальной экономики, научно-технологического лидерства и т.д., в топ-листе которых обязательно присутствуют скандинавские страны, более полувека реализующие наиболее затратную универсальную модель социального государства.

говорить об искусственном характере бюджетных ограничений, используемых как предлог для сокращения социальных расходов.

4. Традиционно подчеркивается, что, в отличие от зарубежных партнеров и соседей, российское государство не снижает своих социальных обязательств, однако, это не вполне так. Во-первых, в самые пиковые кризисные годы в среднем по странам ОЭСР происходил рост социальных расходов, и статистика ОЭСР даже указывает на снижение бедности среди граждан старше 65 лет³¹. Да, были страны – Венгрия, Греция, Португалия, Испания, в которых социальные расходы несколько снижались, но нет абсолютно никаких оснований равнять эти страны и Россию – с ее природными богатствами и научно-промышленным потенциалом. Во-вторых, важен уровень социальных обязательств, с которого в одном случае происходит снижение, а в другом – все остается неизменным. Так, еще при сверхвысоких ценах на нефть и до введения санкций Россия тратила (по ППС) на одного учащегося начальной, средней школы и последующих ступеней образования, за исключением высшего, в более чем два раза меньше, чем в среднем по странам ОЭСР, а с учетом высшей школы наши расходы на образование были одними из самых низких среди стран ОЭСР и «Большой двадцатки»³². Аналогично – в здравоохранении: если в развитых странах на него расходуется минимум 7,5% ВВП, то в России – вдвое меньше, и, как верно заметил академик РАМН С. Колесников: «А вы сравнивали, с какого уровня хотите снижаться вы, и с какого чуть-чуть снижается Европа? Европа – с 4–6 тысяч долларов на человека в год – столько там тратится на здравоохранение, а мы – с 600 долларов в год»³³. И, в-третьих, как показывают наши исследования, идет последовательное снижение объема бесплатно предоставляемых услуг образования, здравоохранения и т.п.

5. Таким образом, поставленная в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации задача преодоления угроз, связанных с имущественным неравенством и массовой бедностью, требует достаточно основательных изменений в бюджетно-налоговой и социальной политике, но прежде – существенной корректировки идеологических установок управленческих структур, отвечающих за их разработку.

³¹ OECD, Pension at a Glance 2013: OECD Indicators. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.oecd.org/pensions/pensionsataglance.htm

³² OECD, Education at a Glance 2013: OECD Indicators. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2013_eag-2013-en

³³ Виноградов Л. Ярославская «оптимизация»: 7 роддомов закрыто, умерли 4 ребенка и многодетная мать. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravmir.ru/yaroslavskaya-optimizaciya-7-roddomov-zakryto-umerli-4-rebenka-i-mnogodetnaya-mat/>

**Аналитический центр
при Правительстве Российской Федерации**

**Анализ социально-экономических последствий передачи
полномочий по реализации ряда мер социальной поддержки
населения субъектам Российской Федерации**

Трубин В.В., ведущий советник
Управления социальной политики

Гавдифаттова С.Н., советник
Управления социальной политики

Палеева М.А., советник Управления
социальной политики

Шахматов В.В., советник Управления
социальной политики

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 122-ФЗ) в части предоставления мер социальной поддержки населению призван решить ряд принципиально новых задач:

разграничить полномочия и соответствующие расходные обязательства между уровнями власти;

возложить на региональные и местные органы власти ответственность за балансирование доходных возможностей и новых расходных полномочий;

ликвидировать нефинансируемые федеральные мандаты;

произвести замену натуральных льгот, предоставляемых населению в рамках социальной поддержки, денежными компенсациями;

систематизировать и упорядочить терминологию законодательства, регулирующего отношения в сфере социальной поддержки населения.

Обобщенная оценка последствий реализации Федерального закона № 122-ФЗ для государства и граждан до настоящего времени не проводилась. Исследование осуществлено с целью восполнения дефицита информации, связанной с последствиями передачи полномочий субъектам Российской Федерации по реализации ряда мер социальной поддержки населения в соответствии с Федеральным законом № 122-ФЗ, а также оценки основных тенденций развития и достигнутых результатов.

**Состав получателей и меры социальной поддержки населения
после принятия Федерального закона № 122-ФЗ**

В результате принятия Федерального закона № 122-ФЗ в Российской Федерации образовались три категории получателей мер социальной поддержки:

- 1) категории населения, отнесенные к компетенции Российской Федерации;
- 2) категории населения, отнесенные к компетенции субъектов Российской Федерации;

3) другие категории граждан в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Различие этих категорий заключается не только в составе получателей мер социальной поддержки, но и в источниках их финансирования. Первые две категории получателей финансируются преимущественно за счет средств федерального бюджета, включающих как прямые расходы, так и трансферты бюджетам бюджетной системы Российской Федерации. Третья категория получателей мер социальной поддержки финансируется исключительно за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.

В рамках проведенного анализа основное внимание было уделено третьей категории получателей мер социальной поддержки, поскольку она наиболее точно характеризует реакцию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на ситуацию, возникшую после принятия Федерального закона № 122-ФЗ³⁴.

Принятие Федерального закона № 122-ФЗ сопровождалось в регионах расширением перечня категорий получателей и мер социальной поддержки, утвержденных соответствующими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В 2006 году, спустя год с момента вступления в силу Федерального закона № 122-ФЗ, в субъектах Российской Федерации стали возникать новые категории получателей мер социальной поддержки, число которых возрастало с 8 в 2006 году, 18 в 2009 году и до 20 в 2015 году (Рисунок 1). Основное внимание, как следует из перечня категорий получателей, уделялось социальной поддержке пожилого населения, материнства и детства, малообеспеченных групп населения, а также отдельных «статусных» групп населения.

Рисунок 1

Годы введения и реализации мер социальной поддержки различных категорий получателей

Категории получателей	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Пенсионеры, не относящиеся к льготным категориям										
Доноры										
Лица, страдающие социально значимыми, тяжелыми заболеваниями										
Граждане, удостоенные почетных званий, имеющие особые заслуги										
Малоимущие граждане										
Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей										
Дети из отдельных категорий семей										
Семьи с детьми										
Пенсионеры из числа госслужащих										
Лица старших возрастов										
Ветераны военной службы										

³⁴ Оценка не распространяется на меры социальной поддержки, связанные с оплатой услуг ЖКХ.

Участники вооруженных конфликтов в мирное время										
Члены семей погибших										
Граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию										
Лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода										
Отдельные категории специалистов										
Студенты, учащиеся, школьники										
Беременные женщины и кормящие матери										
Пенсионеры, получающие социальную доплату к пенсии										
Получатели пособия на третьего ребенка										

Источник: Росстат.

В соответствии с региональным законодательством используются различные виды социальной поддержки:

денежные выплаты (регулярные и единовременные/разовые) – пособия, стипендии, субсидии;

компенсация расходов на питание, услуги связи, транспортные услуги, наем жилья и др.;

товары: предоставление жилых помещений, лекарственных препаратов, медицинских изделий, учебных пособий, продуктов питания, одежды, обуви, топлива и др.;

услуги: образование, здравоохранение (санаторно-курортное лечение), отдых и оздоровление, транспорт, социальное обслуживание и др.;

налоговые и иные льготы: при оплате услуг связи, жилищно-коммунальных услуг, топлива и проч.

Перечни категорий получателей и предоставляемых им мер социальной поддержки, определенных нормативными правовыми актами и (или) программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (далее – получатели, меры социальной поддержки), их размеры и условия предоставления дифференцируются в субъектах Российской Федерации.

Динамика числа получателей, категорий и мер социальной поддержки

В связи с отсутствием учета формами федерального статистического наблюдения Росстата получателей мер социальной поддержки, предоставляемых в натуральном виде³⁵, в рамках проведенного анализа основное внимание уделялось мерам социальной поддержки, предоставляемым в денежной форме: в виде регулярных (ежемесячных, ежегодных) и единовременных денежных выплат, а также в форме денежных компенсаций³⁶.

³⁵ В виде товаров, услуг, налоговых и иных льгот.

³⁶ К денежным компенсациям, предоставляемым в рамках мер социальной поддержки, отнесены компенсации на проезд на городском, пригородном и на междугородном транспорте, приобретение лекарственных средств и оплату медицинских услуг, санаторно-курортное лечение или пребывание в доме отдыха, оплату услуг связи, питание, приобретение одежды, обуви, предметов первой необходимости, изготовление и ремонт зубных протезов, установку квартирного телефона и другие цели.

В статистических данных Росстата персонифицированный учет получателей мер социальной поддержки отсутствует, а некоторые получатели имеют право одновременно на несколько различных мер социальной поддержки³⁷. Таким образом, для анализа числа получателей и видов мер социальной поддержки был использован показатель «число «условных» получателей» мер социальной поддержки, рассчитанный путем суммирования численности получателей однородных видов мер социальной поддержки в денежной форме. При таком подходе реальное число получателей мер социальной поддержки завышается, но предоставляется возможность анализа динамики численности и структуры получателей мер социальной поддержки, а также динамики структуры видов мер социальной поддержки.

Рисунок 2

Численность «условных» получателей мер социальной поддержки в денежной форме по видам, млн. получателей



Источник: расчеты Аналитического центра, Росстат.

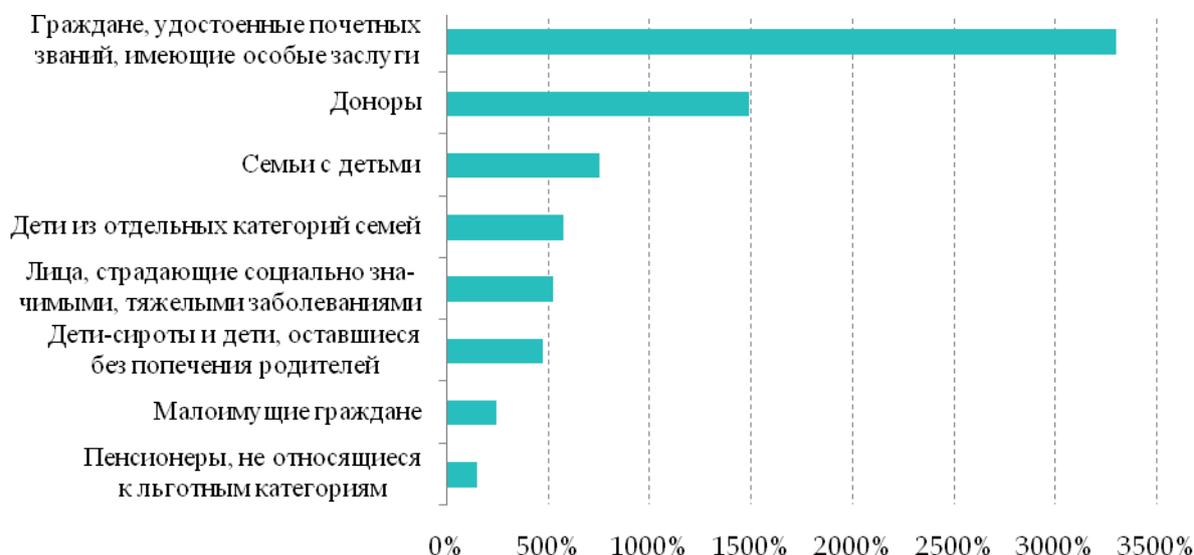
Число получателей мер социальной поддержки в денежной форме ежегодно возрастало и за 2006–2015 годы увеличилось в 3,8 раза: с 6 644,1 до 25 400,4 тыс. получателей (Рисунок 2). Подобное увеличение числа получателей мер социальной поддержки кратно превышает рост численности постоянного населения Российской Федерации за аналогичный период, составивший, по данным Росстата, 102,3% (со 143 до 146,4 млн. человек).

Темпы роста числа получателей мер социальной поддержки за 2006–2015 годы значительно различаются в разрезе категорий населения (Рисунок 3).

³⁷ Так, например, семья с детьми может получать одновременно несколько мер социальной поддержки в денежной форме как на регулярной основе в виде ежемесячного пособия, так и в виде единовременных денежных выплат на приобретение учебников и школьной формы к началу учебного года, а также в виде компенсаций расходов на транспорт и проч.

Рисунок 3

Темпы роста числа получателей мер социальной поддержки в денежной форме по категориям получателей, %



Источник: Росстат.

Наблюдаемая динамика числа получателей мер социальной поддержки в денежной форме лишь в незначительной мере связана с демографическими и социально-экономическими процессами в регионах страны.

Достаточно указать на то, что рост численности получателей мер социальной поддержки из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, происходит на фоне ежегодного снижения данного контингента в Российской Федерации, а рост численности получателей мер социальной поддержки из числа пенсионеров, не относящихся к льготным категориям³⁸, значительно превышает увеличение общего числа пенсионеров в стране в рассматриваемом периоде – с 41,1 млн. человек в 2009 году до 45,2 млн. человек в 2015 году, или на 109,8%, по данным Росстата.

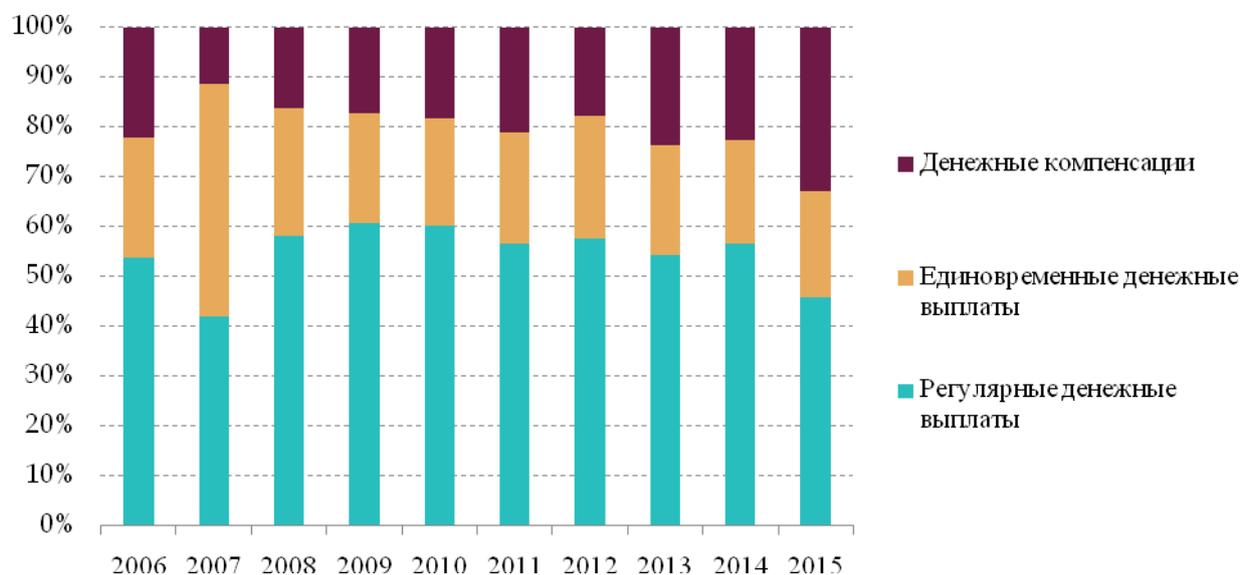
В связи с этим наблюдаемая динамика числа получателей мер социальной поддержки в субъектах Российской Федерации может расцениваться как недостаточно объективная и чрезмерно ориентированная на региональные элиты. С учетом состояния региональных бюджетов подобная ситуация может формировать риски недостаточно рационального расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации и их поддержки из федерального бюджета.

Наряду с изменением численности и набора категорий получателей мер социальной поддержки в 2006–2015 годах наблюдается изменение структуры видов мер социальной поддержки, предоставляемых в денежной форме: снижается удельный вес получателей мер социальной поддержки в виде регулярных и единовременных денежных выплат, растет вес получателей мер социальной поддержки в виде денежных компенсаций (Рисунок 4).

³⁸143,8% за 2006–2015 годы, за период с 2009 по 2015 год – 161,1%.

Рисунок 4

Структура получателей мер социальной поддержки в денежной форме в разрезе видов социальной поддержки, %



Источник: расчеты Аналитического центра, Росстат.

Происходящие изменения являются результатом предпринимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации действий, направленных на дальнейшую «монетизацию» мер социальной поддержки путем перевода в денежную форму мер социальной поддержки, ранее предоставляемых населению в натуральном виде. Подобные действия являются обоснованными с позиций оптимизации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Размеры мер социальной поддержки и их динамика

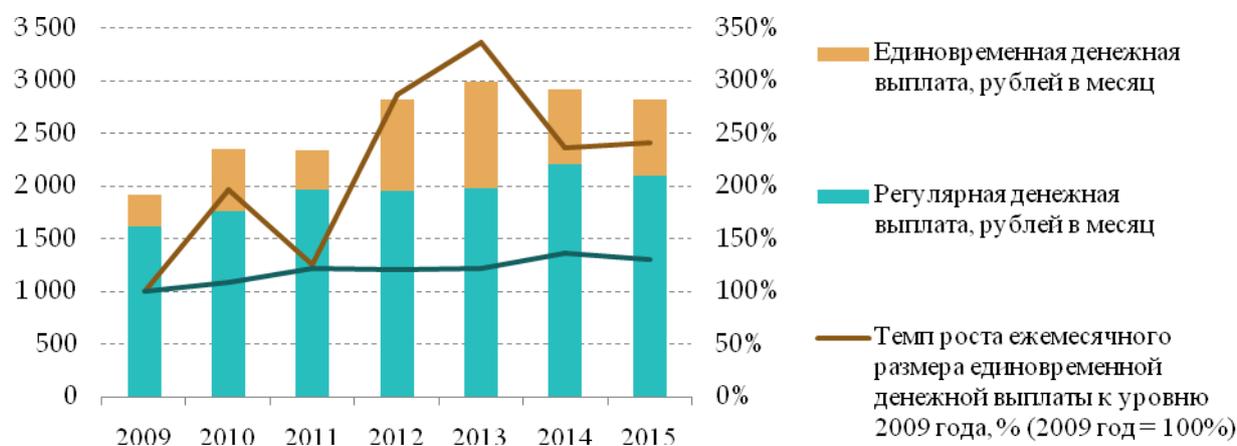
Размер денежных выплат в рамках социальной поддержки населения, по данным Росстата, различается в разрезе видов мер социальной поддержки и категорий их получателей.

Так, расчеты по данным Росстата показали увеличение средних размеров всех видов денежных выплат получателям мер социальной поддержки за 2009–2015 годы. При этом заметно опережение темпов роста размеров единовременных денежных выплат относительно регулярных (Рисунок 5).

Это позволяет предположить, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации стремятся при прочих равных условиях расширить предоставление мер социальной поддержки в рамках собственных полномочий в виде разовых, единичных, а не систематических, периодических выплат, что экономически и финансово более оправданно.

Рисунок 5

Средние размеры и темпы роста денежных выплат получателям мер социальной поддержки по видам



Источник: расчеты Аналитического центра, Росстат.

Расчеты показывают, что в среднем суммы денежных выплат в расчете на одного получателя достаточно существенны на фоне среднедушевых денежных доходов населения и оказывают влияние на уровень доходов получателей. Так, если в 2009 году размер денежных выплат составлял 11,9% среднедушевого денежного дохода населения (16 895 рублей в месяц), то в 2015 году – 9,2% (30 224 рублей в месяц).

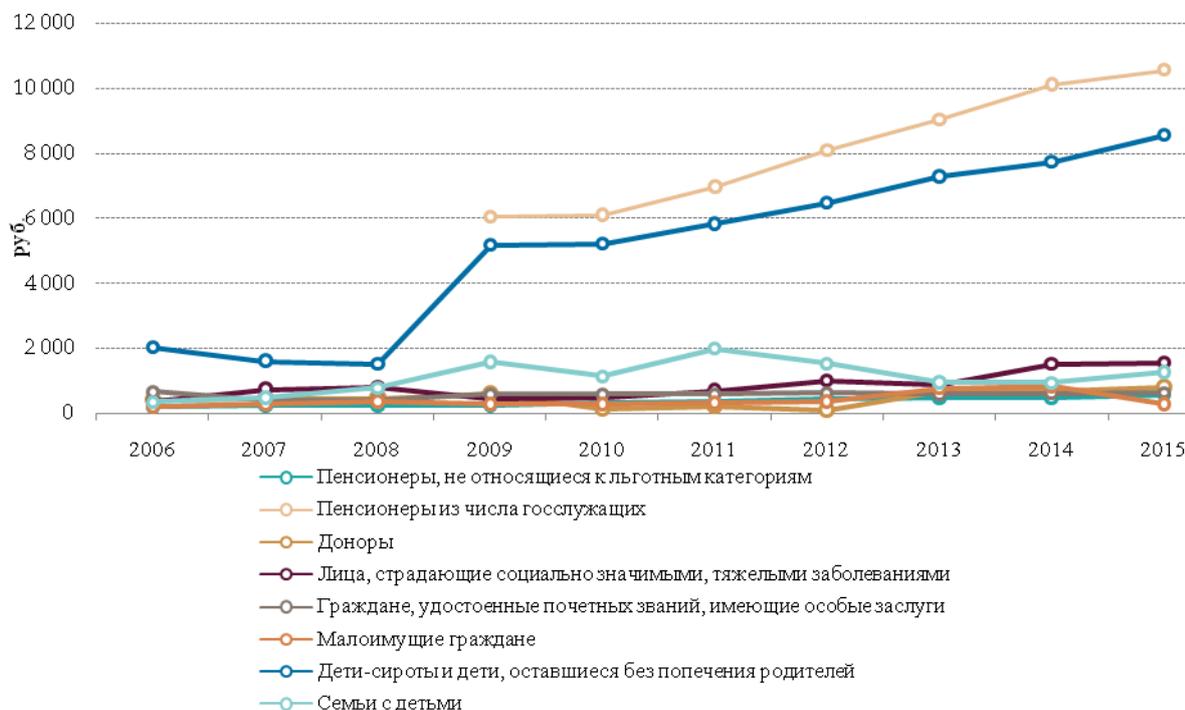
Размер денежных выплат существенно различается по категориям получателей мер социальной поддержки. Так, максимальный размер регулярных денежных выплат – 10 565 рублей в месяц – был в 2015 году у пенсионеров из числа госслужащих, минимальный размер – 307 рублей в месяц – у малоимущих граждан. Максимальный размер единовременной денежной выплаты – 29 701 рублей в год – предоставлялся детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, также 28 878 рублей в год предоставлялось пенсионерам из числа госслужащих. Минимальный размер единовременной денежной выплаты – 831 рубль в год – предоставлялся донорам.

Оценить обоснованность размеров подобного рода выплат в связи с отсутствием необходимой информации не представляется возможным. Вместе с тем налицо заметное превышение их размеров у категорий получателей, определенных нормативными правовыми актами и (или) программами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которых можно отнести к региональным элитам, на фоне относительно незначительных размеров у граждан, нуждающихся в большей степени в поддержке (дети, малоимущие). Так, дети из отдельных категорий семей получали в 2015 году регулярную денежную выплату в размере 919 рублей в месяц, что составляло 9,7% прожиточного минимума детей. В то же время размер регулярной денежной выплаты пенсионерам из числа госслужащих в 2015 году (10 565 рублей в месяц) в 1,3 раза превышал прожиточный минимум пенсионера.

За период с 2006 по 2015 год наблюдается изменение размеров денежных выплат, предоставляемых различным категориям получателей мер социальной поддержки. При этом по ряду категорий получателей регулярных денежных выплат отмечается устойчивый рост, по другим – сходные периоды увеличения и последующего снижения (Рисунок 6).

Рисунок 6

**Динамика изменения размеров ряда регулярных
денежных выплат различным категориям получателей
мер социальной поддержки, рублей**



Источник: Росстат.

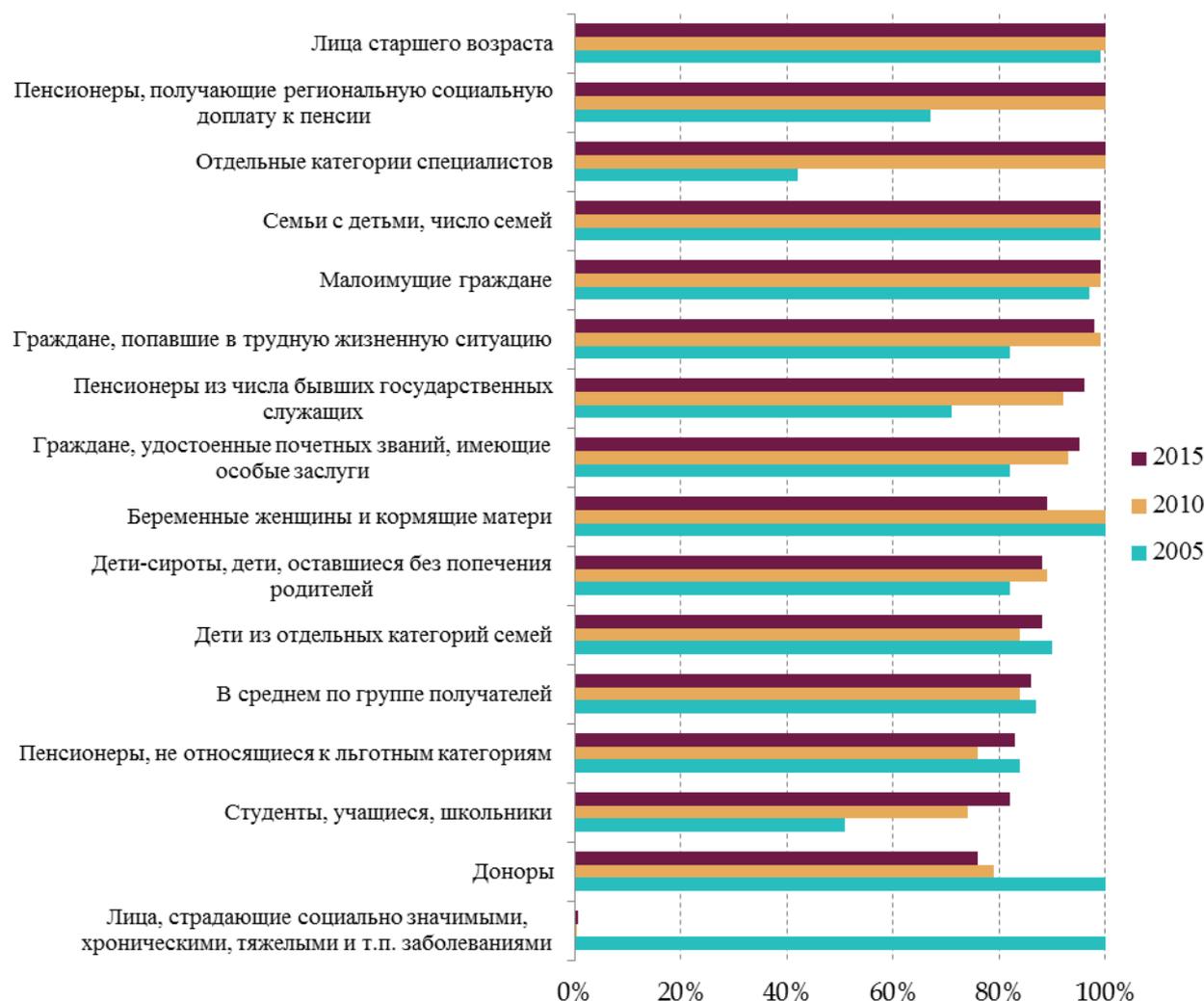
Обращает на себя внимание тот факт, что при прочих равных условиях международный финансовый кризис 2008 года практически не повлиял на размеры социальной поддержки населения в денежной форме, предоставляемой субъектами Российской Федерации за счет собственных бюджетов.

Оценка результатов деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по монетизации мер социальной поддержки

Данные, полученные от субъектов Российской Федерации, позволили оценить уровень монетизации мер социальной поддержки по категориям их получателей. Данный показатель рассчитывался по каждой категории получателей как отношение числа лиц, получивших меры социальной поддержки в денежной форме, к общему числу лиц, получивших социальную поддержку, в процентах. Результаты расчетов приведены на Рисунке 7.

Рисунок 7

Уровень монетизации мер социальной поддержки по категориям получателей, %



Источник: данные, представленные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расчет Аналитического центра.

Как следует из Рисунка 7, органами государственной власти субъектов Российской Федерации за период с 2005 по 2015 год проделана значительная работа, следствием которой явилось увеличение доли мер социальной поддержки, предоставляемых в денежной форме. Причины дифференциации данного показателя в разрезе контингента получателей, а также в динамике требуют специального исследования.

Выводы

1. Субъектами Российской Федерации в рамках полномочий, предоставленных Федеральным законом № 122-ФЗ, в 2005–2015 годах были приняты нормативные правовые акты и (или) региональные программы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, предусматривающие расширение перечня категорий получателей и предоставляемых им мер социальной поддержки.

2. Реализация собственных полномочий субъектов Российской Федерации в

области социальной поддержки, осуществляемая за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, сопровождалась ростом как числа категорий получателей, так и числа получателей мер социальной поддержки. Число категорий получателей мер социальной поддержки возросло с 8 в 2006 году, до 20 в 2015 году. Основное внимание при этом уделялось социальной поддержке пожилого населения, семьи, материнства и детства, малообеспеченных групп населения, а также поддержке отдельных «статусных» региональных групп населения. Одновременно за 2006–2015 годы был отмечен рост числа получателей мер социальной поддержки в денежной форме (в 3,8 раза).

3. Динамика числа получателей мер социальной поддержки в денежной форме лишь в незначительной степени связана с демографическими и социально-экономическими процессами в регионах страны и в связи с этим может расцениваться как чрезмерно ориентированная на региональные элиты. Подобная ситуация формирует риски недостаточно рационального расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации и предоставляемых трансфертов из федерального бюджета.

4. Размеры предоставляемых мер социальной поддержки различаются в разрезе категорий получателей, при этом заметно превышение размеров мер социальной поддержки у категорий получателей, которых можно отнести к региональным элитам, на фоне относительно незначительных размеров у граждан, нуждающихся в поддержке в большей степени (дети, малоимущие).

5. Суммы денежных выплат в среднем расчете на одного получателя мер социальной поддержки достаточно существенны по сравнению со среднедушевыми денежными доходами населения и имеют тенденцию к росту, что позволяет сделать вывод о позитивном влиянии предоставляемых мер социальной поддержки на уровень доходов получателей. При этом международный финансовый кризис 2008 года практически не повлиял на размеры мер социальной поддержки населения в денежной форме, предоставляемой субъектами Российской Федерации за счет собственных бюджетов.

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина

Конституционные основы социальных прав граждан и проблемы их реализации в российской системе социального обеспечения

Тучкова Э.Г., научный руководитель
кафедры трудового права и права
социального обеспечения, профессор, д.ю.н.

Главной целью социальной политики по Конституции Российской Федерации является создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). В России человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). Права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией (ст. 17).

Право каждого человека как члена общества на социальное обеспечение провозглашено в статье 22 Всеобщей Декларации прав человека (1948 г.) и

закреплено в статье 9 Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.). При этом статья 9 указанного акта закрепляет и еще одно право, важное для человека труда, – право на социальное страхование. В силу Пакта все государства, участвующие в нем, признают право каждого и его семьи на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище, *и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут, как говорится в статье 11 Пакта, надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права.*

Международный Пакт был ратифицирован СССР еще в 1973 г., и Россия как его правопреемница несет все юридические обязательства по данному договору. Бесспорность такого положения вытекает и из закрепленного в Конституции Российской Федерации признания того, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором России установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, обязательства по обеспечению каждому и его семье достаточного жизненного уровня и непрерывного улучшения условий жизни – это обязательства, признанные нашим государством в силу ратификации Пакта, вытекающие из данного международного договора.

В развитие общепризнанных принципов Конституция страны в качестве одной из основ конституционного строя закрепляет обязанность государства охранять труд и здоровье людей, обеспечивать государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивать систему социальных служб, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (ст. 7 Конституции Российской Федерации). В разделе *«Права и свободы человека и гражданина»* Конституция Российской Федерации закрепляет и гарантирует одно из основных прав человека – право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом (ст. 39). Конституционный характер указанных выше прав означает не что иное, как принятие государством соответствующих обязательств по обеспечению каждому человеку и гражданину их реализации, конечной целью которой как раз и является создание достаточного жизненного уровня и непрерывное улучшение условий жизни.

Необходимость констатации общеизвестных истин, о которых выше шла речь, обусловлена тем, что, будучи прописными, они на современном этапе теряют свой сакральный смысл и перестают выполнять роль абсолютных критериев, определяющих вектор развития системы социального обеспечения как на ближайшую, так и отдаленную перспективу. Чем это можно объяснить? На наш взгляд, проникновением в социальную политику идеологии неолиберализма. Известный российский политик и экономист Е.М. Примаков подчеркивал, что «без четкого определения грани между либеральными идеями и принципами неолибералов, без противодействия неолиберальной политике возникает угроза серьезных негативных последствий для России»³⁹. В своем докладе Е.М. Примаков обращал внимание на то, что наши неолибералы не выступают против подъема жизненного уровня населения. Однако они не согласны с необходимостью широкого маневра в экономической политике, чтобы сделать больший упор на решение социальных задач.

³⁹ Медиа/Новости от 20.01.2014 г.

Разгосударствление в таких областях, как здравоохранение, образование, наука (добавим сюда также социальное обеспечение – Э.Т.) рассматривается неолибералами как магистральное направление развития России⁴⁰.

Конечным результатом реализации данного «магистрального направления развития» являются непрерывные реформы всех сфер жизни общества, включая сферу социального обеспечения, без учета возможных последствий. К сожалению, стало уже закономерностью, что итогом осуществления как «больших», так и «малых» реформ становится, как правило, умаление ранее предоставленных человеку прав.

Это особенно опасно в социальной сфере, когда с каждой новой реформой у государства становится все меньше социальных обязательств перед человеком, а у человека все меньше надежд на достойную жизнь, хотя ст. 7 Конституции Российской Федерации, как уже говорилось выше, закрепляет, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а Международный Пакт, о котором выше шла речь, констатирует признание государством права человека на достаточный жизненный уровень и на непрерывное улучшение условий его жизни.

Доказательством умаления ранее предоставленных гражданам прав являются пенсионные реформы 2002, 2015 гг., монетизация льгот, осуществленная в 2004 г., непрерывные изменения законодательства в области обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, реформирование в 2015 г. законодательства о социальном обслуживании пожилых граждан и инвалидов, достаточно много таких новелл, которые могут быть оценены однозначно *как посягающие на основы конституционного строя, на права граждан*, поскольку не соответствуют статьям 2, 7, 37, 38, 39, 55 Конституции Российской Федерации.

Основной аргумент снижения гарантий прав человека, который при этом приводится, конечно, легально не фиксирует «магистрального направления развития», а всегда отсылает к общеизвестной истине: недостаточности экономических возможностей государства. Тогда невольно возникает вопрос: если умаляются социальные права человека, предоставленные не в советском государстве, а уже в постсоветский период, то это значит, что экономическое положение страны ухудшается? Однако все официальные данные о состоянии экономики, включая экспертную оценку международными органами темпов и уровня развития страны, говорили об обратном – экономика России, хотя и не стремительно, но возрождалась (до наступления «санкционного» периода). В чем же тогда причина иррационального решения государством социальных проблем? Очевидно, в том, что собственные доходы государства, позволяющие ему эффективно решать проблемы социальной защиты человека и выполнять свои обязательства, растут куда медленнее доходов небольшой когорты людей, обладающих огромным богатством и частной собственностью на то, что еще недавно принадлежало всему обществу, и чьи интересы как раз и отражает то «магистральное направление развития страны», об опасности которого предупредил Е.М. Примаков.

Обращение к экономической составляющей соответствующих обязательств государства объективно необходимо, поскольку социальные права человека реализуются через систему перераспределения ВВП (валового внутреннего продукта страны). Поэтому обществу важно иметь представление о размере ВВП

⁴⁰ Там же.

страны и масштабе средств, находящихся в частной собственности, об уровне расходов на потребление самых богатых и семей среднего достатка, об уровне жизни маргинальных слоев населения, находящихся на грани бедности и за ее чертой.

В качестве одного из критериев, свидетельствующих о признаках социального государства, является оценка той доли ВВП, которую государство направляет на социальное обеспечение в целом и на пенсионное обеспечение в частности, на здравоохранение, на социальную поддержку семей с детьми и т. д. Это универсальный показатель уровня жизни населения, позволяющий проводить сравнительный анализ нашей страны с другими странами. Так, например, расходы, соответственно, на социальное обеспечение и здравоохранение в процентном отношении к ВВП страны составляют⁴¹: Россия – 8,07 4,04; Австрия – 20,4 6,5; Германия – 18,5 7,7; Греция – 14,9 5,6; Дания – 21,2 5,9; Италия – 18,2 6,8; Франция – 20,6 7,2.

Разница, как видим, весьма существенная.

Технология приемов сокращения социальных обязательств государства на современном этапе реализации «магистрального направления развития страны» обогатилась: наряду с откровенным умалением ранее предоставленных человеку социальных прав (например, замена прежних правил исчисления среднего заработка застрахованных для определения им размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, за время отпуска по уходу за ребенком новыми, приведшими к снижению размеров указанных пособий), стало широко практиковаться внедрение в социально-обеспечительные отношения коммерческих начал.

Сегодня, когда более очевидными становятся проблемы полной реализации государством социальных обязательств перед населением, все чаще предпринимаются попытки трансформировать социально-обеспечительные отношения из публичных в частноправовые с целью снизить уровень гарантий конституционных прав граждан. Элементы частноправового регулирования частично внедрены уже в пенсионную систему в процессе ее реформирования в 2002 г. В систему, базирующуюся на принципах социального страхования, привнесен элемент принудительного индивидуального накопления. Принудительный способ взят от социального страхования, а индивидуализированное накопление – от гражданско-правового страхования, которое исключает в принципе принуждение к вступлению в соответствующие правоотношения. Результат такой «гибридизации» не заставил себя долго ждать – эффект от накопления застрахованные в будущем вряд ли получат, а то поколение, у которого отобрали соответствующие средства, расходуемые на выплату текущих пенсий, лишилось возможности на повышение уровня пенсионного обеспечения. Кто же выиграл от того эксперимента? Управляющие компании и негосударственные пенсионные фонды, которые в итоге получили от государства «дешевые и длинные деньги». В связи с этим не случайно в стране все громче звучат голоса известных экономистов, финансистов – идеологов «магистрального направления развития страны» о сохранении и на будущее накопительной пенсии в системе обязательного пенсионного страхования. И вновь, как и в 2001 г., соответствующие представители экономической науки, используя свою известность и авторитет, убеждают властные структуры в том, что это единственный путь для спасения экономики страны и предотвращения «ухода» бизнеса из страны.

Очередной аналогичный эксперимент с 1 января 2015 г. предпринят и в сфере

⁴¹ Социальное обеспечение в мире в 2010–2011 гг. МОТ. 2011. С. 256–260.

социального обслуживания населения. В Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» «вмонтирован» механизм частноправового регулирования отношений по предоставлению субъектам социального обеспечения соответствующих услуг на платной основе с целью частичной замены соответствующих обязательств государства, гарантированных Конституцией. Однако услуги, предоставляемые на платной основе, не могут квалифицироваться как социальные даже в том случае, когда нормы, их регулирующие, содержатся в Законе «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Общественные отношения, возникающие в сфере социального обеспечения, будучи по своей сути распределительными, как уже выше говорилось, в то же время имеют правовую «оболочку», поскольку мера потребления соответствующих материальных благ, предоставляемых государством в порядке реализации обязательств перед гражданами, нормируется посредством права.

Нормы законов, регулирующих отношения, которые возникают в связи с получением гражданами тех или иных видов социального обеспечения (пенсий, пособий, медицинской и лекарственной помощи, социальных услуг и др.), устанавливают гарантированный самим государством определенный социальный стандарт материальных благ, изменение которого ни в сторону улучшения, ни в сторону ухудшения по соглашению сторон соответствующих правоотношений не допускается. В связи с этим все отношения в сфере социального обеспечения носят публичный характер, поскольку основным приемом их регулирования, который использует государство, является императивное регулирование: субъектам таких отношений предписывается делать только то, что разрешено. Следовательно, содержание будущего правоотношения жестко определено самим государством. Оно может быть изменено только в тех случаях, когда это им допускается (например, по желанию гражданина, он может перейти с одного вида пенсии на другой, увеличить размер пенсии при появлении для этого соответствующих оснований, отказаться от получения бесплатного лекарства, потребовав вместо этого увеличить размер ежемесячной денежной выплаты, и т.д.). При этом для изменения содержания правоотношений не требуется согласия другой стороны, поскольку праву гражданина на его изменение корреспондирует юридическая обязанность органа, предоставляющего обеспечение, принять соответствующее решение об этом. Не требуется и согласия гражданина на уменьшение, например, размера той или иной социальной выплаты либо прекращение предоставления социальной услуги при возникновении соответствующих юридических фактов. При этом принятие соответствующим органом неблагоприятного для гражданина решения – его обязанность, а не право. Отсутствие возможности инвариантного решения по сравнению с запрограммированным в соответствующей правовой норме обусловлено тем, что реализация права на социальное обеспечение в целом и на конкретные его виды в частности гарантируется экономическими обязательствами самого государства.

В связи с этим представляются глубоко ошибочными и опасными научные обоснования некоторых специалистов и ученых о признании естественным процесса внедрения в регулирование отношений в сфере социального обеспечения в условиях рыночной экономики частноправовых начал. Думается, что чем больше будет таких «начал», тем менее гарантированными окажутся конституционные права граждан, которым корреспондируют обязательства государства, а не частных субъектов. Внедрение частных начал в регулирование социальных отношений влечет выдавливание из них социальных начал, в связи с чем, как нам представляется, это несовместимые явления. В то же время мы далеки от мысли,

что в условиях рыночной экономики не должно быть частноправовых отношений по предоставлению пожилым, нетрудоспособным, семьям с детьми различных услуг, в которых они нуждаются, и даже денежных выплат. Однако такие отношения к социальному обеспечению не имеют никакого отношения, поскольку оказываются на коммерческой основе и, как правило, за плату. Не имеет к социальному обеспечению как правовому явлению никакого отношения и оказание помощи, поддержки таким гражданам в порядке благотворительности, поскольку в данном случае не возникает никаких правовых отношений и, следовательно, нет юридических прав и обязанностей у участников таких акций.

Очевидно, что в условиях рыночной экономики рынок услуг должен гармонично дополнять социальные услуги, предоставляемые человеку государством в сфере его социального обеспечения, а не вытеснять их. Государство, не подрывая основы конституционного строя страны, не может внедрять в государственную систему социального обеспечения частноправовые начала, ограничивая тем самым свои обязательства перед человеком. Оно должно создавать соответствующие стимулы для развития рынка услуг, специфических для пожилого человека, инвалида, семей с детьми, при этом непрерывно повышая уровень жизни населения, как это закреплено в Международном Пакте. Только в этом случае платные услуги окажутся доступными для людей, в них нуждающихся.

Таким образом, публичный характер общественных отношений в сфере социального обеспечения как результат их императивного регулирования четко фиксирует не только социальную меру потребления, гарантированную гражданам, но и меру «должного» обязательства со стороны государства. Отвечает ли такая конструкция отношений между гражданином и государством интересам общества?

Данный вопрос содержит два аспекта. Первый обусловлен необходимостью оценки степени приемлемости чисто правового инструментария, применяемого для регулирования отношений по социальному обеспечению населения. Второй связан с оценкой эффективности и качества материальных благ, предоставляемых населению по системе социального обеспечения.

Ответ на первый аспект поставленного вопроса предполагает оценку оправданности и целесообразности использования государством императивного приема регулирования рассматриваемых отношений, придания им публичного характера и отказа от привнесения в их регулирование частноправовых начал, жесткости фиксации стандарта социальных благ, абсолютной гарантированности реализации предоставленных прав. Как представляется, использование императивного способа регулирования отношений в сфере социального обеспечения является объективно необходимым и социально оправданным, поскольку только благодаря такому способу и может быть гарантировано каждому выполнение обязательств, которые государство несет перед каждым членом общества в силу Конституции страны, международных договоров, национальных законов.

Что касается второго аспекта вопроса, то ответ на него может быть дан только с учетом современного состояния социализации государства, когда оно не решило острейшей проблемы – проблемы бедности и нищеты широких слоев населения и особенно таких наиболее уязвимых социальных групп, как пожилые, инвалиды, семьи с детьми и, следовательно, не приблизилось к реализации конституционного положения о том, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7). Именно это является конечной целью выполнения государством своих обязательств перед обществом в целом и каждым отдельно взятым человеком.

В настоящий момент в стране осуществлено очередное реформирование пенсионной системы. Объективных причин, которыми обусловлена необходимость реформирования этой системы, очевидных всему обществу, две. Первая – это крайне низкий уровень жизни подавляющего числа пенсионеров, не позволяющий им побороть бедность. Вторая причина – это четко обозначившийся дефицит средств в бюджете Пенсионного фонда России, в связи с чем государство должно увеличивать бюджетные дотации данному фонду, чтобы он был в состоянии выполнять свои обязательства перед застрахованными. В Стратегии данной пенсионной реформы были определены ее основные конечные цели: во-первых, реально гарантировать получателям пенсий существенное повышение общего уровня пенсионного обеспечения, а во-вторых, найти дополнительные источники финансирования указанных мероприятий. Анализ вступившего в силу с 1 января Федерального закона «О страховых пенсиях» позволяет сделать вывод – достигнута только одна из указанных целей – «хитроумный» механизм определения конечного размера страховой пенсии, очевидно, позволит «оптимизировать» (т.е. сократить) расходы на выплату страховых пенсий и, соответственно, уменьшить субсидии государства Пенсионному фонду страны. При крайне низком общем уровне пенсионного обеспечения реализация реформы приведет к его еще большему снижению.

Вывод из всего сказанного выше можно сделать только один: современный вектор реализации социальной политики четко обозначен – это законодательное оформление мер, основной целью которых является не непрерывное улучшение жизни людей, а сокращение расходов государства на финансирование реализации им социальной функции. Убедительным доказательством такого вывода служат и последние решения в сфере пенсионного обеспечения: об ограничении прав работающих пенсионеров, нарушение норм Закона о гарантированной индексации пенсий и произвольная замена ее компенсацией, что неминуемо приведет к очередному снижению уровня жизни пенсионеров. Однако ни одна из проводимых социальных реформ не приблизит нас к социальному государству, если не увеличатся расходы государства на социальное обеспечение в целом и на пенсионное обеспечение в частности, на здравоохранение, образование, а конечной целью реформ станет их «оптимизация». При этом такой результат предсказуем еще до начала реализации принимаемых решений.

Второй проблемой, заявленной в названии статьи, является реализация Россией международных стандартов социального обеспечения.

Как уже говорилось выше, одним из основных прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации, признается право каждого на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Невольно возникает вопрос: какова же причина того, что до настоящего времени Россия не ратифицирует такие международные акты, закрепляющие общепризнанные стандарты социального обеспечения, как Конвенции МОТ? Это, прежде всего, Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения», положенная в основу и Европейского Кодекса социального обеспечения. Ответ на данный вопрос может быть как лаконичным, так и профессионально аргументированным. Лаконичный ответ, очевидно, звучит так: Россия экономически еще не готова гарантировать населению, охваченному системой социального обеспечения, реализацию социальных прав на уровне международных стандартов. Профессиональный ответ должен быть глубоко аналитическим, вскрывающим те конкретные нестыковки национального законодательства о социальном обеспечении с международными актами, устранение которых объективно необходимо для

принятия государством соответствующих международных обязательств, поскольку главные принципы правового регулирования, которые вытекают, например, из ст. 25 Конвенции № 102, – это общая ответственность государства за принятие на себя всех вытекающих из международного акта обязанностей и неукоснительное выполнение соответствующих предписаний международного права.

Представляется, что помимо причин объективного характера, препятствующих в некоторых случаях, ратификации международных актов, на современном этапе четко обозначился чисто российский фактор – отсутствие экономически обоснованной социальной политики на длительную перспективу. Реальными издержками данного фактора становятся непредсказуемость законодателя, полное игнорирование такого важного принципа, как системность, стабильность права, недопустимость умаления прав, ранее предоставленных гражданам. Все эти негативные процессы наиболее болезненно отражаются именно на системе социального обеспечения, которая непрерывно подвергается реформированию, приводящему в конечном счете к ограничению социальных прав населения, о чем говорилось выше.

В настоящий период особенно острой стала проблема эффективности национальной страховой пенсионной системы. Суть этой проблемы заключается в том, что государство не может до сих пор найти оптимального варианта гармоничного сочетания интересов «труда и капитала». Не признавая фактически экономического постулата о том, что обязательные страховые платежи есть не что иное, как часть стоимости рабочей силы, в условиях крайне низкого общего уровня оплаты труда в стране оно принимает беспрецедентные решения о резком снижении нагрузки на бизнес. Так, с 1 января 2005 г. ставка тарифов страховых взносов была понижена с 28 до 20% (тариф 28% применялся в стране с 1990 г.). Такое решение привело (иного просто быть не могло) к резкому снижению, во-первых, суммы поступлений средств в ПФР и, во-вторых, к снижению уровня страхового пенсионного обеспечения лиц, вновь выходящих на пенсию. Снижение размера страховой пенсии в связи с реализацией данного решения государства объясняется тем, что по пенсионному законодательству до 1 января 2015 г. размер данной части пенсии исчислялся на основе пенсионного капитала (суммы страховых взносов, поступивших за застрахованного после 1 января 2002 г. до дня обращения за пенсией). Чем ниже ставка страхового взноса, тем меньше сумма поступивших взносов. Другими словами, произошло косвенное снижение заработной платы застрахованных. Поскольку указанное решение, как уже сказано, реализовано с 1 января 2005 г., то сумма пенсионного капитала у тех, кто работал с 1 января 2002 г. по 1 января 2005 г., при абсолютно равных условиях оплаты труда окажется значительно выше суммы капитала у работавших после 1 января 2005 г. Следовательно, и размер пенсии при равном заработке окажется разным.

С 1 января 2015 г. в связи с вступлением в силу Федерального закона «О страховых пенсиях» стал применяться еще более «жесткий» механизм определения размера страховой пенсии, в основу которого положен такой синтетический показатель, как «индивидуальный пенсионный коэффициент», объединяющий два главных показателя, влияющих на размер страховой пенсии, – это данные о страховом стаже и сумме уплаченных страховых взносов за данного застрахованного на день обращения его за пенсией (а точнее, о соотношении данной суммы с максимальной суммой таких платежей, которые могли бы поступить в Пенсионный фонд с учетом установленного предела страхуемого заработка в расчете на каждый год). «Хитроумная формула» исчисления страховой пенсии по новому закону по существу «обезличивает» право застрахованного на данную пенсию, поскольку главными показателями, влияющими на размер пенсии, в

конечном счете являются не размер его индивидуального заработка, а ежегодно устанавливаемый максимальный предел страхуемого заработка, а второй элемент данного механизма, который также не зависит от застрахованного, это стоимость одного коэффициента.

С учетом сказанного проблема применения такого стандарта, как гарантированность страховой пенсии на уровне не ниже 40% среднего заработка типичного рабочего, существенно усугубилась, поскольку реальный индивидуальный заработок застрахованного не является базой для определения размера страховой пенсии.

На наш взгляд, с учетом сложившейся в России ситуации государство может принять на себя соответствующие обязательства, вытекающие из Конвенции № 102, только предварительно сформировав внятную, социально справедливую, стабильную национальную пенсионную систему, которая гарантировала бы нынешним пенсионерам и будущему поколению достойные условия жизни.

Представляется, что в основу такой системы должны быть положены следующие концептуальные положения, определяющие ее структуру.

Первым (основным) элементом данной системы должна стать страховая пенсионная система, охватывающая обязательным пенсионным страхованием всех, кто занят несамостоятельными видами труда, построенная на принципах социального страхования. Самозанятому населению при этом должна быть предоставлена возможность *на добровольных началах* включиться в систему обязательного пенсионного страхования. Основная цель данной системы – гарантировать замещение реального индивидуального страхуемого заработка от таких социальных рисков, как *старость, инвалидность, утрата семьей кормильца.*

С учетом основных условий пенсионного обеспечения застрахованных, предусмотренных Конвенцией № 102 для конкретных его видов, внедрить в механизм данной системы в качестве юридических фактов такие легально определенные правовые категории, как: застрахованный, трудовой стаж, общее понятие пенсии и каждого ее вида, возраст, с которым связаны пенсионные права, заработок для исчисления пенсии, семья, потерявшая кормильца, иждивенец и др.

Связать право на пенсию по старости с определенным возрастом, предоставив возможность ее получения и при более низком возрасте с соответствующим снижением размера пенсии. Повысить требуемый нормативный стаж до того предела, который указан в Конвенции № 102, одновременно предусмотрев право на пенсию и при отсутствии стажа такой продолжительности с одновременным снижением размера получаемой пенсии. Стимулировать более поздний выход на пенсию и более длительный по сравнению с нормативным страховой стаж повышением размера пенсии (данные условия уже реализованы в Законе «О страховых пенсиях»). Определение размера пенсии производить только на основе среднего заработка за фиксированный период работы в установленном процентном отношении к этому заработку либо иным понятным каждому способом. В целях предупреждения «старения» пенсии использовать такой инструмент, как индивидуальный коэффициент пенсионера, понимая под ним соотношение индивидуального заработка застрахованного в год выхода на пенсию со средним заработком в целом по стране в том же году. Помимо индексации пенсии, ежегодно производить ее перерасчет с учетом роста средней заработной платы в целом по стране.

Условия пенсионного обеспечения инвалидов в случаях, когда они более выгодны по российскому законодательству, сохранить (например, легальное понятие инвалида, дифференциация инвалидности по группам и др.). Из Конвенции включить в российское законодательство те нормы, которые ставят инвалидов в

лучшее положение (например, назначение пенсии во всех случаях со дня признания лица инвалидом и др.).

Условия пенсионного обеспечения семей, потерявших кормильца, нуждаются в существенном реформировании. Очевидно, следует отказаться от того способа определения круга лиц, который в настоящее время закреплён в российском законодательстве. Нуждается в легальном определении понятие семьи, нетрудоспособного члена семьи, иждивенца. Полагаем, что пенсионное законодательство должно на современном этапе учитывать и такие эпохальные достижения в медицине, как экстракорпоральное оплодотворение, зашитив детей, получивших жизнь таким способом, от возможной нищеты в связи с потерей возможного кормильца.

Вторым элементом национальной пенсионной системы должна стать система профессиональных пенсий. Это специальная страховая пенсионная система, которая может быть построена на принципах смешанного страхования путем сочетания государственного и корпоративного страхования. Данная система охватит всех, кто получает по ныне действующей системе гарантированные государством досрочные пенсии по старости в связи с неблагоприятными условиями труда (вредными, опасными, тяжелыми, интенсивными), а также пенсии за выслугу лет. Вполне допустимо, что в отношении тех лиц, которые заняты в бюджетной сфере, находятся на службе у государства, страхователем будет выступать само государство. Что касается негосударственного сектора экономики, то в качестве страхователей могут быть признаны соответствующие корпоративные объединения. Данный элемент пенсионной системы должен гарантировать пенсионное обеспечение лишь до достижения застрахованными общего пенсионного возраста. После чего они вливаются в общую страховую пенсионную систему.

Третий элемент российской пенсионной системы – система государственного пенсионного обеспечения. Основная цель данной подсистемы – предупреждение нищеты и борьба с бедностью. Если указанные выше две пенсионные подсистемы гарантируют обеспечение работающих (либо работавших в прошлом), подлежавших государственному пенсионному страхованию, то основной субъект данной подсистемы – член общества, реализующий свое право на социальное обеспечение. Среди субъектов могут быть и те, кто работает, если страховой пенсией не компенсируются риски, связанные с обстоятельствами, признаваемыми обществом, государством социально значимыми. Например, связанные с уходом за маленькими детьми, наличием иждивенцев, нуждаемостью в постоянном постороннем уходе и т.д. В число субъектов могут быть включены и получатели страховых пенсий, если государство считает необходимым повысить уровень их материального обеспечения с учетом их заслуг либо каких-то социально важных обстоятельств (сегодня такие категории охвачены системой государственных пенсий – участники войны, жители блокадного Ленинграда; граждане, пострадавшие от радиационных и техногенных катастроф, а также системой дополнительного материального обеспечения). Отличительной особенностью обеспечения по данной подсистеме является предоставление обеспечения без требований, связанных с трудовой деятельностью, – ее продолжительностью и характером. Обеспечение предоставляется в фиксированном размере и не зависит от получаемого заработка. В то же время, если государственная пенсия является единственным источником средств существования для данного лица, она должна гарантировать уровень обеспечения не ниже прожиточного минимума. Обеспечение по данной подсистеме позволит отказаться от фиксированного базового размера в страховой подсистеме и за счет средств, расходуемых на финансирование ФБР, увеличить размер собственно

страховой пенсии. Только такое решение с учетом стандартов Конвенции № 102 (ст. 65, 66) приведет к формированию подлинной страховой пенсии, размер которой полностью будет зависеть от страховых критериев (продолжительности страхового стажа и размера страхуемого заработка).

И, наконец, *четвертый элемент пенсионной системы – это накопительная пенсионная система, построенная по принципу добровольного пенсионного страхования*. Ее субъекты – частный страховщик на рынке страховых услуг и любое физическое лицо, заключившее со страховщиком соответствующий договор о страховании своей будущей пенсии. В отличие от трех названных выше элементов пенсионной системы, в которых обязательства несет государство, в связи с чем пенсионные отношения носят публичный характер, отношения по добровольному страхованию – это частные отношения, регулируемые нормами гражданского права, их содержание устанавливается соглашением самих сторон. Необходимость четкого обособления данного элемента национальной пенсионной системы от страховых подсистем объективно обусловлено принципиально иной правовой природой общественных отношений, возникающих в связи с добровольным страхованием. Реализация такого решения позволит «очистить» страховую систему от несвойственного ей элемента – накопительной пенсии, придающей страховой пенсионной системе индивидуально-накопительный характер. Освободившиеся в связи с этим средства также дадут возможность существенно повысить уровень собственно страховой пенсии и предотвратить неизбежное обесценение страховых платежей.

Четкая дифференциация элементов пенсионной системы, о которой шла речь выше, позволит сделать систему прозрачной, справедливой, управляемой, стабильной и предопределяет обоснованность использования государством соответствующих финансовых источников, гарантирующих ее функционирование. Решение указанных проблем позволит России максимально приблизиться к международным стандартам пенсионного обеспечения, закрепленным в Конвенции № 102 и Европейском Кодексе социального обеспечения.

Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации

Проведение активной семейной политики – первые итоги

Гордеева М.В., председатель правления

Утвержденная Правительством Российской Федерации Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года определяет, что государственная семейная политика формируется и реализуется как многосубъектная деятельность с участием федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, работодателей, некоммерческих организаций, в том числе общественных объединений, политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций, средств массовой информации, а также граждан.

Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, с момента своего создания работает на основе программ, в фокусе которых укрепление семьи, предотвращение семейного неблагополучия и сохранение

семейного воспитания детей, в том числе детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, социальная реабилитация проблемных семей, детей, нарушивших закон, детей-инвалидов. В целом деятельность Фонда обеспечивает в рамках его полномочий и имеющихся финансовых ресурсов реализацию таких основных задач государственной семейной политики, как обеспечение социальной защиты семей и детей, нуждающихся в особой заботе государства, и профилактику семейного неблагополучия, детской безнадзорности и беспризорности.

В соответствии с программами средства Фонда, направляемые в регионы, муниципальные образования, организации, в том числе некоммерческие, обеспечивают развитие необходимой инфраструктуры, систем управления, кадрового потенциала и непосредственную деятельность по предотвращению социального сиротства, профилактике отказов от детей при рождении, в том числе при рождении больных детей, лишения родительских прав, семейному устройству детей, оставшихся без попечения родителей, социальному сопровождению семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе воспитывающих детей-инвалидов, ранней помощи детям с ограниченными возможностями здоровья, социальной реабилитации и интеграцию в общество таких детей и воспитывающих их семей и многое другое.

За время работы Фонд финансово поддержал реализацию соответствующих этим задачам более 250 региональных социальных программ и 800 социальных проектов организаций, в том числе НКО, и муниципальных образований.

Важно, что Концепция также особо выделяет роль самих семей в реализации государственной семейной политики. Участие российских семей в реализации государственной семейной политики предполагает их активную роль в партнерстве с властью, бизнесом и общественностью. В связи с этим мы и рассматриваем еще одну основную задачу Концепции и подходы к ее реализации, а именно повышение ценности семейного образа жизни, сохранение духовно-нравственных традиций в семейных отношениях и семейном воспитании.

В связи с этим Фонд проводит активную работу, направленную на укрепление в обществе семейных ценностей, формирование позитивного образа семьи с несколькими детьми, в том числе приемными, ответственного отношения к воспитанию детей. С 2010 года нами ведется в сотрудничестве с регионами, муниципальными образованиями, НКО общенациональная информационная кампания по противодействию жестокому обращению с детьми, создано общественное движение «Россия – без жестокости к детям!», ежегодно проводятся конкурсы городов России «Города для детей», конкурсы журналистских работ по семейной тематике, пропаганде ответственного родительства, работает масштабный информационно-консультативный портал «Я – родитель», производится и размещается в средствах массовой информации социальная реклама по формированию ответственного родительства, проводятся массовые PR-акции для семей с детьми, создан единый детский телефон доверия 8-800-2000-122, работающий бесплатно и анонимно для оказания психологической поддержки детям и родителям. Все большее участие в работе по поддержке семьи и детей принимают волонтеры (как взрослые, так и дети и подростки), в том числе в рамках ежегодной всероссийской акции «Добровольцы – детям».

В 2016 году Фонд совместно с Минтрудом России и субъектами Российской Федерации организует впервые в России Всероссийский конкурс «Семья года».

Проделанная работа приносит свои плоды. При этом следует принимать во внимание, что изменение устоявшихся стереотипов поведения и внутрисемейных отношений – процесс длительный, требующий постоянного внимания и поддержки.

Как известно, методы и способы воспитания детей в семьях, в том числе и в

российских, являются традиционными и наследуются из поколения в поколение. Такое наследование предполагает усвоение детьми образцов родительского поведения и их тиражирование в последствие в собственных семьях. Вместе с тем на семейные практики влияет множество разных факторов, в том числе социальный климат в обществе, политика государства, экономическая и политическая стабильность, эффективная работа существующих государственных институтов и пр.

Данные процессы требуют постоянного мониторинга, одной из важнейших форм которого является проведение соответствующих социологических исследований. Фонд, проводя работу по укреплению семейных ценностей, формированию осознанного, ответственного родительства, постоянно уделяет этому самое пристальное внимание, в том числе и путем оценки динамики родительских ценностей, установок, поведенческих реакций, выявленных в ходе проведения по заказу Фонда социологических исследований («Семья и родительство в современной России» (2009 г.), «Культура воспитания, поощрения и наказания детей в российских семьях» (2011 г.)).

С целью получения актуальной информации о состоянии российского общества, семьи и отношений между родителями и детьми с позиций ответственного родительства, предупреждения случаев жестокого обращения с детьми по заказу Фонда в 2015 году было проведено социологическое исследование «Родителями становятся? Ответственное родительство в современной России». Данные исследования подтвердили эффективность проводимой в последние годы государством и обществом работы, направленной на изменение стереотипов общественного сознания по вопросам допустимости насильственных методов воспитания, распространение диалоговых форм общения родителей и детей.

Далее представляется ряд данных, полученных в результате исследования, которые важны для организации дальнейшей работы в этом направлении.

Причины конфликтных ситуаций в семье

Большинство конфликтов в семьях возникают по поводу нарушения детьми правил поведения, установленных родителями.

Это можно объяснить произошедшими в последнее время изменениями в общественном сознании. С одной стороны, родители понимают, что детей необходимо готовить к социальной конкуренции, что для успешного продвижения в обществе они должны демонстрировать самоотдачу, дисциплину, способность к обучению. С другой стороны, культура, преобладающая в детских и подростковых группах, настраивает детей на досуг и общение.

При этом необходимо учитывать, что потребительская культура – дело для России новое. Ранее дети жили в обстановке, когда общество поощряло образование, достижения, ориентировало на труд, и, соответственно, нормы проведения ими досуга были иными: поздно не гулять, книжки читать, заниматься в кружках и музыкальных школах. Сейчас же дети живут в социальных сетях, сидят за компьютерными играми, бродят в Интернете. Если первый тип культуры обеспечивал социализацию и плавное вхождение в рынок труда, то второй тип культуры консервирует ребенка в состоянии неготовности к взрослой жизни.

Кроме того, современные родители явно больше обеспокоены кругом общения ребенка, чем родители в предыдущих поколениях. В молодежной группе наиболее часто констатируются конфликты, связанные с несдержанностью подростков в общении с родителями. Общеизвестно, что подростковое поведение часто характеризуется жаждой самоутверждения, строительством планов, нередко расходящихся с принятыми семейными нормами и родительской волей.

Таким образом, налицо конфликт двух мировоззрений, который, как правило, выливается в семейные ссоры, а иногда приводит к физическим наказаниям детей. На поверхности конфликты и напряжения подобного рода кажутся продуктом столкновения конкретных волей, но при ближайшем рассмотрении оказываются важными симптомами, свидетельствующими о состоянии семьи и общества.

К семейным конфликтам такого рода относятся ссоры родителей и детей по поводу успеваемости и поведения в школе. Школьные успехи ребенка рассматриваются родителями как важная инвестиция в его будущее, как залог дальнейшего социального продвижения, а пренебрежение школой – как серьезный проступок, достойный наказания, в том числе физического.

По данным исследования первое место в ряду подобных причин занимает несоответствие успеваемости ребенка в школе ожиданиям родителей. На втором месте – нарушение правил поведения, устанавливаемых родителями. На третьем – непонимание, разное восприятие жизни родителями и детьми. Если сравнивать разные возрастные группы, выясняется, что в старшей возрастной группе конфликты по поводу успеваемости случались реже. Реже возникали конфликты и по поводу окружения ребенка.

Поощрение детей родителями

Основываясь на данных исследования, можно отметить, что за относительно короткий отрезок времени – шесть лет – произошли серьезные изменения в культуре поощрения родителями детей. В обычной ситуации практики поощрения и наказания уравнивают друг друга. Идеальной с точки зрения гипотез равновесия поощрения и наказания могла бы быть ситуация, в которой и первые, и вторые практики имеют примерно равную частоту. В реальности же различного рода наказание применяется реже, а некоторые семьи и вовсе обходятся без наказания детей. Поощрение детей родителями все больше приобретает нематериальные формы.

Если раньше у родителей в ходу были экономические стимулы, то теперь все чаще карманные деньги, вкусная еда, красивая одежда уступают место совместному времяпрепровождению дома, походам в театр или кино, покупке интересных книг. Среди состоятельных слоев населения одной из форм поощрения детей стали туристические поездки за рубеж – за успехи в школе и соблюдение правил поведения ребенок получает возможность путешествовать, набираться новых впечатлений.

Кроме того, одной из ключевых форм регулирования поведения детей родителями становится разрешение на доступ к компьютеру или сети «Интернет».

Интересен следующий факт, полученный в ходе проведения исследования: существенное влияние на практики поощрения имеет возраст родителя и, соответственно, возраст ребенка. Чем старше родитель, тем чаще он, поощряя ребенка, увеличивает сумму, выделяемую ему на карманные расходы (возрастная группа 25–34 – 11,1%, возрастная группа 35–45 – 21,8%). В «зрелой» возрастной группе чаще используют методы стимулирования, связанные с информационными технологиями. Так, в возрастной группе 25–34 доля тех, кто поощряет ребенка доступом к компьютеру, составила 16,0%, а в «зрелой» группе – 18,9%. «Зрелая» группа с определенностью вырабатывает стратегии поощрения детей, приближающихся или уже находящихся в подростковом возрасте. Дети, погруженные в мир коммуникации и информационных технологий, нуждаются в иных формах поощрения, чем дети в ранних возрастах.

Следует отметить, что в подавляющем большинстве российских семей общепринятой практикой является поощрение ребенка за достижения и хорошие

поступки. Во всех группах доля родителей, использующих поощрение, превысила 90%.

Практики поощрения зависят, разумеется, от возможностей семьи, ее экономического статуса. Чем состоятельнее семья, чем больше у нее возможностей, тем чаще она в качестве поощрения выбирает сложные или дорогостоящие формы досуга.

В состоятельных семьях ребенка реже поощряют вкусной едой (бедные – 43,8%, состоятельные – 34,8%). В состоятельных семьях реже, чем, к примеру, в бедных семьях видят поощрение в том, чтобы купить ребенку красивую одежду (бедные – 20,5%, состоятельные 16,7%). В состоятельных семьях реже применяют такую меру поощрения, как разрешение пользоваться компьютером (бедные – 14,6% и состоятельные – 6,1%). Надо полагать, в подобных семьях ребенок имеет собственный персональный компьютер, к которому имеет доступ в любое время в течение суток. При этом в состоятельных семьях чаще встречаются практики проведения времени вместе с детьми (бедные – 23,9% и состоятельные – 27,3%) и чаще поощряют детей туристическими поездками, экскурсиями, включая поездки за рубеж (бедные – 5,9% и состоятельные – 12,1%).

Таким образом, данные исследования говорят о том, что в современном российском обществе налицо существенные сдвиги в отношении к детям, в частности к практикам их поощрения. В советском поколении детей поощряли реже, в постсоветском – практики поощрения становятся одной из основных форм влияния на поведение ребенка.

Наказание детей родителями

К сожалению, в семье поводом для наказания может быть не только проступок ребенка, не только его плохое поведение, но и настроение родителя – его раздражение по иному поводу, но вымещенное на ребенке, который вдруг, нехотая нарушил какие-то из предписанных норм. Эмоциональность родителя может стать такой же проблемой в отношениях между ним и ребенком, как и поведение самого ребенка.

Полученный в ходе проведения исследования список возможных причин для наказания включает в себя не только самого ребенка, но и внешние по отношению к семейной ситуации обстоятельства – усталость родителя, которую он испытывает в результате перегрузки, нужда, материальные затруднения, которые в какой-то момент может испытывать семья, пьянство одного из родителей или какого-либо другого члена семьи.

Говоря об усталости и раздражительности как поводе для наказаний, малообеспеченные респонденты подразумевали, кроме всего прочего, и общую жизненную ситуацию, ее сложности – скудные семейные ресурсы, необходимость постоянно думать о хлебе насущном, отсутствие внятных перспектив дальнейшей жизни.

Что касается форм наказания детей, то наиболее популярной мерой «приведения ребенка к послушанию» является «громкая отчитка». Женщины используют данное средство существенно чаще, чем мужчины.

На втором месте – запрет использовать компьютер, выходить в Интернет. Данная мера распространена в одинаковой мере во всех группах, за исключением самой молодой, в которой велика доля дошкольников, не пользующихся продвинутыми технологиями.

На третьем месте – шлепки ниже пояса, входящие, как показывают полученные результаты, в число наиболее распространенных форм физического наказания. На четвертом – запреты на прогулки: если ребенок не выполняет

требования родителей, его свобода ограничивается.

Запреты и ограничения свободы являют собой два наиболее популярных вида воздействия на ребенка. При этом запреты используются в одинаковой степени всеми социальными группам населения, в группе же состоятельных семей они применяются даже чаще, чем в группе бедных семей, которые чаще ограничивают свободу ребенка. При этом семьи среднего класса признают, что ограничения передвижения могут создавать сложности в реализации стратегии развития.

В настоящее время предметом наибольших споров и противоречий в обществе становятся так называемые «легкие физические наказания». Речь идет о шлепках ниже пояса, легких подзатыльниках, призванных напомнить ребенку о его обязанностях. Результаты социологического исследования показали, что практики физического наказания все чаще встречаются с жестким общественным осуждением, но при этом около половины опрошенных полагают, что в некоторых случаях подобная форма наказания способна быть эффективной, заставить ребенка следовать установленным правилам.

Одно из направлений исследования заключалось в том, чтобы определить степень распространения физического наказания, а также динамику данного показателя. 41,5% опрошенных констатировали тот факт, что физическое наказание в их семьях применялось, соответственно большинство факт применения физического воздействия в целях воспитания отрицает.

При этом в российской культуре, как и любой другой, физическое наказание имеет нижний и верхний возрастной предел. Считается, что применять наказание к совсем маленькому ребенку невозможно и бессмысленно, а к ребенку, который вошел в подростковый возраст, нельзя, потому что он уже самостоятельная личность и поэтому обладает определенными свободами и правами. В российском общественном сознании верхним предельным возрастом для наказания мальчика считается 12 лет и 4 месяца, а для девочек – 11 лет 6 месяцев. Различия между мальчиками и девочками понятны: мальчики взрослеют медленнее и в большей степени, чем девочки, склонны к дерзкому поведению.

Вместе с тем по данным социологического исследования за последние четыре года в России уменьшилась доля семей, в которых применяется физическое наказание детей. Конечно, пока это сокращение невелико, но в совокупности с другими результатами оно образует общий тренд гуманизации семейных отношений. В обществе происходит накопление позитивных практик, связанных с поощрением и наказанием детей, усиление ценностей, отрицающих пользу физического наказания в отношении детей.

Таким образом, налицо необходимость проведения информационной кампании, способной противодействовать не только жесткому наказанию детей – например, наказание ремнем, – но и наказанию легкому и, с точки зрения родителей, безобидному. Убедить родителя отказаться от подобных практик будет сложнее, чем показать ему пагубность тяжелых, травмирующих видов наказания.

Повышение информированности общества о вреде физического наказания привело к более широкому распространению практик самостоятельной оценки родителем совершенных им по отношению к ребенку действий, в результате которых во многих случаях родители приходят к выводу о несоразмерности вины и наказания ребенка, о собственной провинности перед ним. При этом примерно только треть родителей убеждена в своей непогрешимости и в том, что точно отмеривают наказание своим детям. Остальные признают, что в некоторых или даже во многих случаях наказание, которое они применяли в отношении детей, было несправедливым.

Показателен тот факт, что почти три четверти опрошенных родителей

констатировали, что иногда или часто испытывают сожаление после того, как наказали ребенка, а примерно треть опрошенных признают, что приносили детям свои извинения.

Необходимо подчеркнуть, что доля родителей, которые поступают подобным образом, существенно возростала в последнее время. Такая тенденция наглядно демонстрирует, что в обществе растет способность к рефлексии на данную тему, а также о том, что информационная кампания Фонда, направленная на борьбу с жестоким обращением с детьми, возымела ощутимый, хотя пока и ограниченный эффект.

Только 36,5% респондентов убеждены в том, что наказание ребенка всегда было справедливым. Примерно такая же доля опрошенных (35,9%) убеждены в том, что наказание «чаще соответствовало тяжести наказания», чем не соответствовало. В подобной формулировке заключено признание того факта, что какие-то виды наказания, которые понес ребенок, были несправедливы, не соответствовали тяжести совершенных проступков. Примерно один из семи респондентов признался в том, что наказание почти в половине случаев не было справедливым, а ребенок пострадал напрасно. Совсем небольшая доля респондентов признает тот факт, что наказание было чаще напрасно и не по делу.

Квалифицированная помощь семьям

В ряду проблем, с которыми сталкиваются современные семьи, особую остроту приобретает нарастающее отчуждение родителей и детей, связанное с распространением современных коммуникационных технологий, погружением детей в мир социальных сетей, сетевых компьютерных игр, прямого общения через Интернет.

Как показало исследование, занятость родителей вкупе с отчуждением детей, связанным с увлечением новыми формами общения в Интернете, способна существенно сократить время общения внутри семьи, развести родителей и детей по разным, не соприкасающимся друг с другом сферам жизни.

В связи с этим встает необходимость и целесообразность расширения набора консультационных услуг, которые оказывают родителям специалисты-психологи, включения в него консультирования по проблемам интернет-зависимости детей, внутрисемейного отчуждения, которое провоцируют новые современные технологии.

Также необходимо понимать, что данная проблема по мере совершенствования средств коммуникации – мобильных телефонов, интернет-планшетов, переносных компьютеров – будет только обостряться. В недалеком будущем с ней будут сталкиваться все больше российских семей, и все большее их число будет нуждаться в помощи профессиональных консультантов.

В качестве позитивных изменений следует отметить, что идея обращения родителей за помощью специалистов в том случае, если сами они не в состоянии найти правильное решение в отношениях с детьми, приобретает все большую популярность в российском обществе.

Социсследование показывает, что доля тех, кто настаивает на полной автономии родителя и его праве решать семейные проблемы, не прибегая к консультациям специалистов, уменьшается, а доля тех, кто хотел бы в подобных ситуациях получать квалифицированную помощь, увеличивается. Отчасти это связано с тем, что в обществе нарастает неприятие физических наказаний детей и, следовательно, обедняется традиционный репертуар методов воспитания. В этой ситуации обращение за помощью к внешним советчикам и, прежде всего, психологам, рассматривается значительной частью населения как альтернативный вариант поиска ответа на возникающие вопросы.

Согласно данным исследования чуть более трети опрошенных настроены на то, чтобы всегда, во всех обстоятельствах решать проблему самостоятельно. Доля тех, кто хотел бы сохранить самостоятельность, но иногда, в отдельных случаях, иметь возможность обращаться за помощью к специалистам, примерно равна доле выступающих за полную самостоятельность. Около одной пятой опрошенных хотели бы поделить ситуации поровну: в одних случаях они предпочли бы решать проблемы в отношениях с детьми самостоятельно, а в других – обращаться к специалистам. Доля тех, кто хотел бы постоянно консультироваться со специалистами, невелика – не более 4%.

Одна из проблем, которая выявлена исследованием, заключается в том, что услуги консультирующих специалистов оказываются доступными, прежде всего, для тех родителей, которые находятся в целом в благополучной ситуации. Родители, испытывающие наибольший стресс, как правило, испытывают недоверие к специалистам или не знают, как воспользоваться их услугами. Складывается ситуация, при которой те, кто более всего нуждается в консультациях, не может или не хочет ими воспользоваться.

Одновременно хотелось бы отметить и некоторые другие аспекты, выявленные в ходе социологического исследования.

Представления населения об ответственном родителстве находятся в числе наиболее устойчивых ценностных комплексов общественного сознания. При этом как в 2009, так в 2015 году первой, наиболее насущной задачей ответственного родителя считается ограждение ребенка от возможных внешних опасностей – охрана его здоровья, защита ребенка в сложных ситуациях, надзор за его кругом общения, обеспечение его всем необходимым для жизни и учебы. Вторая по важности задача в сознании родителей заключается в том, чтобы прививать ребенку правильные ценности, развивать его, готовить к жизни, в которой ему придется полагаться на лучшие свои качества. На третьем месте – круг материальных задач (оплата учебы ребенка, обеспечение его приличной одеждой, оплата его досуга и пр.).

При этом необходимо акцентировать внимание общественности на следующих проблемных точках:

напряженность детско-родительских отношений, отчуждение детей от родителей не всегда приводит к использованию физического наказания, однако создает ту почву, на которой оно становится более вероятным;

безответственное поведение родителей по отношению к ребенку не сводится только к физическому наказанию. Одним из его важнейших аспектов является пренебрежение нуждами ребенка, включая материальную обеспеченность и потребность в общении с родителями.

обеспечения родителями одной лишь защищенности ребенка (физической и материальной) недостаточно для того, чтобы родитель мог считаться ответственным. Для того, чтобы считаться в полной мере ответственным, родитель должен войти в состояние эмпатии по отношению к жизни ребенка, его переживаниям и потребностям. Важным элементом также является инвестирование в развитие ребенка – его образование и будущее благополучие. Только тогда, когда все эти элементы родительства собраны вместе, родитель может считаться ответственным в полной мере.

По данным социологического исследования значительная доля населения (до 40%) полагает, что острота восприятия проблемы жестокого обращения с детьми за последние годы в российском обществе повысилась.

Граждане связывают новый уровень обсуждения проблемы с активностью средств массовой информации, повышенным вниманием, которое они уделяют

каждому случаю жестокого обращения, пропаганде, направленной на его искоренение. Иными словами, респонденты констатируют смену приоритетов в публичном пространстве и выход проблемы жестокого обращения из периферии общественного внимания на передний план. Около половины респондентов убеждены в том, что российское общество становится все менее терпимым в отношении жестокого обращения и более пристально следит за тем, как эта проблема решается общими усилиями государства и граждан.

Российский опыт последних лет показывает, что целенаправленная, слаженная работа государственных органов и общественных организаций способна оказывать существенное влияние на модели воспитания детей в семьях, в том числе и обусловленные культурными традициями. Общественный запрос на гуманизацию отношения с детьми, всесторонний учет их интересов обуславливает продолжение информационной кампании в поддержку ответственного родительства, укрепление в обществе семейных ценностей.

Федерация независимых профсоюзов России

Работающий человек не должен быть бедным!

Шмаков М.В., председатель

В настоящее время в России нестабильная и очень тревожная ситуация, вызванная не только колебаниями сырьевой конъюнктуры, но и непродуманными действиями финансово-экономического блока кабинета министров, попытками за счет увеличения цен, тарифов и налогового бремени на граждан решить бюджетные проблемы.

Правительство Российской Федерации, по мнению ФНПР, не принимает должных мер для стабилизации экономической ситуации и стимулирования экономического роста. Наоборот, сокращено финансирование отраслей социальной сферы, отменена индексация фонда оплаты труда работников бюджетной сферы, понижены целевые показатели роста заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы.

За годы политики сдерживания роста заработной платы накопилось множество проблем. Заработная плата по-прежнему не выполняет своей главной функции – воспроизводственной. 50 процентов работников получают около 21 тыс. рублей и около 12 процентов работников имеют заработную плату ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по России.

Многие решения Правительства Российской Федерации говорят о политике «затягивания поясов» и ведут к ухудшению положения трудящихся. За кажущимся спокойствием и медленным, скрытым нарастанием бедности и социальной напряженности кроется прямая и явная угроза стабильности государства в целом.

За последние три года напряженность в сфере трудовых отношений заметно возросла: в 2015 году зафиксировано конфликтов на 11 процентов больше, чем в 2014 году, и на 23 процента больше, чем в 2013-м. Прошлый год и первая половина 2016 года стали периодом наибольшего роста числа социально-трудовых конфликтов. В сложившихся социально-экономических условиях количество конфликтов, возникающих в социально-трудовой сфере, с большой долей вероятности будет расти, и протекать они будут в более острой форме.

В текущей экономической ситуации необходимо внести изменения в Трудовой

кодекс Российской Федерации и прописать механизм индексации зарплат. Каждый работник теряет в зарплате столько, насколько она не проиндексирована. То есть если год назад он, условно говоря, мог купить на определенную сумму десять булок хлеба, то сегодня – девять или восемь, поскольку цены выросли, а зарплата осталась на прежнем уровне. При этом такой механизм следует предусмотреть, прежде всего, для наемных работников, а не топ-менеджеров компаний и высокопоставленных чиновников.

На вопрос о том, выдержит ли бюджет подобную нагрузку, надо отвечать совокупно с изменением экономической ситуации в стране, чем вплотную должен заняться финансово-экономический блок Правительства. В России отмечается снижение жизненного уровня и падение уровня производства, и решать эти проблемы необходимо через развитие доступного кредитования промышленности и бизнеса. Введение обязательной индексации зарплаты по уровню инфляции будет также напрямую способствовать росту платежеспособного спроса населения, которое является главным инвестором в экономику.

Через средства массовой информации продолжается вброс идей, способных дестабилизировать действующую пенсионную систему и, соответственно, значительно ослабить социальную защищенность работников. В связи с этим профсоюзная сторона Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений выступает с требованием наложить мораторий на изменение условий пенсионного обеспечения и всей системы государственного обязательного социального страхования, вплоть до принятия согласованных законов на основе конвенций Международной организации труда.

Приоритетной задачей на сегодняшний день является развитие нормативной базы на основе международного законодательства и практики восстановления принципа замещения доходов при обеспечении пенсиями. Основами проведения этой работы должна стать утвержденная Правительством Российской Федерации 25 декабря 2012 года Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы и договоренности социальных партнеров по принципам реформирования обязательного пенсионного страхования в период обсуждения и принятия этой Стратегии.

Наша общая цель – развивать и укреплять систему социальной защиты работников, делать ее более эффективной, предсказуемой и надежной.

В этой связи ФНПР совместно с РСПП приняли Заявление сторон, представляющих общероссийские объединения профсоюзов и общероссийские объединения работодателей в Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

По вопросам пенсионной реформы ФНПР отстаивает два тезиса: 1) нужно вывести накопительную часть пенсий из системы обязательного государственного пенсионного страхования; 2) любые изменения пенсионной системы, и даже обсуждение предложений этих изменений, должны рассматриваться системно, гласно, на основе постоянных консультаций и с учетом интересов работников и работодателей.

Сегодня ярко проявляется новое противоречие капитализма – противоречие между финансовым и производственным капиталом. Рабочие места создает производственный капитал, а финансовому капиталу они не нужны, так как основную прибыль он получает от спекуляций на бирже и других виртуальных инструментов. Это не что иное, как экономика казино, однако финансовый капитал сегодня довлеет над всеми сферами деятельности вместо классического обслуживания сферы производства. Именно поэтому не министры труда, а министры финансов сегодня являются «суперминистрами» во всех странах.

Для будущего развития сферы труда правительства мира должны скорректировать экономический курс. Понимание этого и выдвигание конкретных требований со стороны международного профсоюзного движения главам мировых держав стало главным итогом профсоюзного саммита, который прошел в рамках совещания министров труда и занятости стран «Большой двадцатки» 12–14 июля в Пекине.

Всероссийское общество инвалидов

Актуальные вопросы социальной защиты инвалидов в Российской Федерации

Терентьев М.Б., председатель, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

За последние годы в Российской Федерации произошли значительные изменения в части формирования новой социальной политики в отношении лиц с ограниченными возможностями здоровья. В течение многих лет в обществе и на государственном уровне менялось отношение к инвалидам, к одной из наиболее малозащищенных категорий граждан России. В том числе значимые и принципиальные изменения коснулись законодательства Российской Федерации в части формирования правовых основ жизнедеятельности людей с инвалидностью. Общероссийская общественная организация «Всероссийское общество инвалидов» (далее – ВОИ) изначально, с момента своего создания в августе 1988 года, рассматривала себя не столько оппонентом и критиком государства в решении многочисленных проблем инвалидов, сколько структурой общественного контроля за предоставлением социальных услуг инвалидам, их качеством и исполнением. При этом в России существует правовая основа для реализации общественного консультирования. Данная социальная роль общественных организаций инвалидов, которой и является ВОИ, была закреплена в Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Данный федеральный закон содержит отдельную главу «Общественные объединения инвалидов», в которой закреплена усиливающаяся роль общественных организаций инвалидов в проведении государственной политики в области социальной защиты данной категории граждан. Законом определено право общественных организаций инвалидов представлять интересы лиц с инвалидностью на федеральном, региональном и местном уровнях. В соответствии со статьей 33 этого закона «федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности привлекают полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов», а «решения, принятые с нарушением этой нормы, могут быть признаны недействительными в судебном порядке».

Сегодня ВОИ – это более 1,6 миллиона человек, объединенных в 81 региональную организацию, 24,3 тысячи первичных организаций и 2100 районных и городских организаций. В 1998 году ВОИ присвоен Специальный консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН, что является

международным признанием методик и технологий, применяемых ВОИ в целях содействия инвалидам в интеграции в общество, и его вклада в решение социальных проблем людей с инвалидностью.

Учитывая общественно значимый статус ВОИ и принимая во внимание многочисленные изменения в социальной сфере, касающиеся многочисленных аспектов жизнедеятельности людей с инвалидностью, рассмотрим ряд принципиальных и жизненно важных проблем, требующих решения.

В последнее время проблемам доступности физической среды для инвалидов и иных маломобильных групп населения уделяется все больше внимания. В 2012 году ратифицирована Конвенция ООН о правах инвалидов, в рамках реализации которой принят и вступил в действие с 1 января 2016 года Закон 419-ФЗ. Принятая в 2011 году государственная программа «Доступная среда» на 2011–2015 годы была пролонгирована Правительством России до 2020 года.

Реализуемая государственная программа «Доступная среда» (далее – Программа) – основной инструмент межотраслевого понимания безбарьерной среды на федеральном и региональном уровнях власти. Совершенно правильно, что общественные организации инвалидов привлекаются для обсуждения актуальных вопросов, затрагивающих интересы многочисленной категории граждан.

ВОИ полностью поддерживает принцип государственной программы «Доступная среда» комплексного межведомственного подхода к интеграции инвалидов в современное общество. Надеемся, что жизнь и общественные организации инвалидов ежегодно будут вносить коррективы в эту важную программу действий государственной политики по отношению к инвалидам. Конечно, в процессе подготовки мы внесли ряд предложений в Программу, но не все предложения ВОИ были учтены в проекте документа. Хотелось бы остановиться на трех ключевых моментах, которые по меньшей мере требуют рассмотрения и включения их в Программу в дальнейшем.

Во-первых, в Программе не учтена проблема решения жилищных вопросов людей с инвалидностью. Практика реализации Программы и многочисленные отклики на нее граждан показали, что если инвалид не может выйти из дома, то создание доступной среды в общественных местах и учреждениях для таких граждан имеет весьма условный характер. Безусловно, эта проблема нуждается в более детальной проработке. Необходимо изучить на практике функционирования федерального реестра людей с инвалидностью (вступит в действие с 2017 года), а также финансово оценить масштаб проблемы. Данные действия позволят выработать гибкие пути решения вопроса о переселении людей с тяжелой инвалидностью из недоступного жилья в более комфортное. Однако имеются отдельные случаи, когда некоторые регионы не ждут отработки всех механизмов на федеральном уровне. Например, в Кемеровской области имеется опыт переселения инвалидов-колясочников на первые этажи, чтобы человек мог самостоятельно выбраться из дома. Совместная работа с Минстроем России и Минтрудом России позволит выйти на более конкретные решения по жилищным проблемам инвалидов.

Во-вторых, необходимо более тщательно отнестись к вопросам комплексной и системной реабилитации инвалидов. Сегодня в Программе мы видим, что запланировано создание методологического федерального центра по комплексной реабилитации и абилитации инвалидов и детей-инвалидов. В полной мере ВОИ поддерживает такое решение и считает, что должен быть единый подход к изучению и продвижению реабилитационных методик. Однако хотелось бы отметить, что ВОИ внесло предложения по формированию межрегиональных центров на базе существующих профильных реабилитационных центров по нозологическим группам, хотя бы по федеральным округам. В Российской Федерации имеется накопленный

богатый практический опыт в таких известных рекреационно-бальнеологических местах, как Крым, где уже более 150 лет проводятся реабилитационные мероприятия для «спинальных» инвалидов и детей-инвалидов с ДЦП (г. Саки и г. Евпатория). Есть прекрасная многолетняя история применения реабилитационных технологий в г. Новокузнецке, в г. Пятигорске, а также в Самарской, Тюменской и Иркутской областях, в Приморском крае. Следовательно, сейчас необходимо подумать о разработке стандартов реабилитационных технологий для конкретных нозологий инвалидов на базе уже существующих крупных реабилитационных центров и сделать их доступными для всех нуждающихся независимо от места их проживания.

Кроме того, необходимо включить в Программу вопрос о разработке проектов нормативно-правовых актов, которые должны утвердить применение единообразных базовых реабилитационных стандартов для конкретных нозологий инвалидов во всех уже существующих реабилитационных центрах (по примеру разработанных Минздравом России стандартов лечения конкретных видов заболеваний) и сделать их доступными для всех нуждающихся независимо от места их проживания.

К тому же следует определиться с правовым статусом «реабилитационное учреждение». В субъектах Российской Федерации создано очень много реабилитационных центров, которые по-разному понимают свое внутреннее содержательное наполнение как по количеству, так и по качеству оказываемых инвалидам реабилитационных услуг. По нашему мнению, требуется ввести единый, унифицированный подход и единую терминологию в этот важный социальный реабилитационный кластер.

В-третьих, внимательно следует отнестись к вопросу занятости инвалидов в Программе, в которой очень основательно подошли к многоуровневому решению этих вопросов. Одним из таких решений может быть предоставление преференций для предприятий, где трудоустроены инвалиды. Преференции должны выражаться, прежде всего, в госзаказе на ту продукцию, которую производят эти предприятия. ВОИ считает, что сегодня это самый действенный механизм, который позволит развиваться предприятиям и выполнять важную функцию трудоустройства людей с инвалидностью. Данная идея была поддержана Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым, и ВОИ оперативно с депутатами от фракции «Единая Россия» разработали и внесли законопроект на рассмотрение нижней палаты парламента. Поэтому ВОИ поддерживает законопроект об увеличении закупок без конкурсных процедур до 1 млн. рублей у предприятий, единственным учредителем которых являются общероссийские организации инвалидов, в рамках исполнения 44-ФЗ. При этом ВОИ призывает региональные органы власти не ждать решений на федеральном уровне, а находить возможности у себя в субъекте и на муниципальном уровне поддерживать предприятия, которые работают на решение вопросов занятости инвалидов, как на производстве, так и в общественных организациях.

Не теряет своей актуальности и остроты проблема трудовой занятости инвалидов. Общественные объединения инвалидов вправе образовывать организации, хозяйственные товарищества и общества. Только на предприятиях и организациях Всероссийского общества инвалидов в 2016 году работают около 5 тыс. инвалидов с различной нозологией. Средняя продолжительность их трудового стажа составляет 15–18 лет. В этой связи обоснованы заявки на то, что в данной сфере общественные объединения инвалидов должны восприниматься как наиболее ответственные и квалифицированные эксперты.

ВОИ использует все публичные площадки, возможности межведомственного взаимодействия, чтобы регулярно настаивать на своей позиции – принимаемые

меры по созданию условий для трудоустройства инвалидов стабилизируют, но не решают проблему профессиональной занятости данной категории граждан. В условиях периодически возникающих кризисных явлений в экономике целесообразно к специальным мероприятиям, способствующим повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, отнести **сохранение существующих** рабочих мест, на которых трудоустроены (могут быть трудоустроены без дополнительных мероприятий) инвалиды. Речь о статье 20 Федерального закона от 24.11.1995 №181-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Конкретными мероприятиями по выполнению этой задачи должны стать, например, субсидирование за счет средств бюджетов всех уровней технологической и технической модернизации предприятий, обеспечивающих занятость инвалидов; внедрение принципов сопровождения для инвалидов, осваивающих трудовую деятельность.

Кроме того, иные вопросы **трудоустройства инвалидов** по-прежнему остаются достаточно острыми.

Получив образование, молодые инвалиды обнаруживают, что совершенно не востребованы на рынке труда. При прочих равных условиях работодатель в коммерческой сфере предпочитает взять на работу здорового сотрудника, при этом отказ принять человека на работу завуалирован таким образом, что юридических оснований для обвинения работодателя в дискриминации нет. Устроиться на государственную службу инвалидам зачастую не позволяют ограничения по состоянию здоровья, прямо установленные законом.

Органы службы занятости часто не могут помочь инвалидам в трудоустройстве, так как там нет механизмов и единой базы вакансий для работы конкретно с безработными инвалидами. Вакансии, которые там предлагаются, могут не подходить инвалидам по состоянию здоровья или представлять неудобства в части территориального расположения. Это особенно актуально для регионов, в которых транспортная инфраструктура не приспособлена для людей с инвалидностью. В некоторых регионах региональные организации ВОИ совместно с министерством труда и социальной защиты субъекта взяли на себя функции по трудоустройству инвалидов, но, к сожалению, данная практика не является повсеместной.

Инвалиды-колясочники и инвалиды-опорники, которые ограничены в передвижении, вынуждены искать надомную работу. К сожалению, такая работа очень часто является низкоквалифицированной и малооплачиваемой. Развитие института удаленной занятости в стране и повышение ее престижа, возможно, позволит трудоустроить большое количество людей, обладающих высокими профессиональными навыками, но неспособных их применить только лишь в силу ограниченной мобильности.

Нельзя не отметить огромную важность **формирования доступной среды для инвалидов**. Безбарьерная среда – это одно из основополагающих условий для получения инвалидом образования, трудоустройства, удовлетворения своих социально-бытовых и культурных потребностей.

В настоящее время в соответствии с законодательством о техническом регулировании (Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке разработки и утверждения сводов правил» от 19 ноября 2008 г. № 858) разработан **Свод правил 59.13330-2012 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп граждан»** (далее – СП), который вступил в действие с 1 июля 2015 года.

СП разработан в соответствии с принципами Конвенции ООН о правах

инвалидов, подписанной Российской Федерацией в сентябре 2008 года, среди которых – полное и эффективное вовлечение и включение инвалидов в общество, равенство возможностей и доступность. Впервые в российский нормативный документ инкорпорирован новый прогрессивный термин «универсальный дизайн», который закреплен в Конвенции ООН о правах инвалидов. Применение указанных выше принципов в процессе проектирования и строительства формирует беспрепятственный доступ инвалидов и других маломобильных групп населения к зданиям и сооружениям, безопасность их эксплуатации без необходимости последующего переустройства и приспособления.

Однако строительство и ввод в эксплуатацию новых социально значимых объектов очень часто сопряжены с нарушением данного СП. Как следует из информации, поступающей из региональных организаций ВОИ, несмотря на ежегодную работу в этом направлении, вопрос доступности для инвалидов объектов социальной инфраструктуры по-прежнему стоит очень остро. Чиновники на местах зачастую проявляют непростительную халатность и формальный подход к данному вопросу. Однако подобная работа низкого качества, позволяет местному чиновнику отчитаться в вышестоящие инстанции о том, что сделано все по правилам и нормативам. ВОИ считает, что при формировании доступной среды для инвалидов следует отбросить формальный подход к решению этой проблемы. Такое халатное и невежественное отношение к своим обязанностям необходимо искоренять самым жестким образом и применять к нарушителям штрафные санкции, предусмотренные Кодексом об административных правонарушениях.

Во всем мире наблюдается увеличение числа лиц с инвалидностью и людей пожилого возраста. К потребителям городской среды следует отнести и население, которое стремится вести активный образ жизни и передвигается на велосипедах, роликовых коньках и т.д. Таким образом, треть населения страны нуждается в безбарьерной среде, но до создания такой среды еще далеко. Причина такого положения дел связана с отсутствием комплексного и системного подхода к формированию безбарьерной среды в городах, которую следует рассматривать в системе жизнедеятельности человека.

Конституцией Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами инвалидам гарантировано обеспечение равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод. Однако препятствия физического окружения зачастую не позволяют им воспользоваться своими правами. Отстаивая свои законные интересы, люди с инвалидностью способствуют повышению общей мобильности и улучшению среды обитания для большей части населения. **Таким образом, безбарьерная среда становится общественным благом, повышающим уровень жизни, и, следовательно, влияет на социальное и экономическое развитие страны в целом.**

Также ВОИ готово практически помогать предпринимателям в понимании того, что такое безбарьерная среда и универсальный дизайн, через продвижение своей **системы добровольной сертификации «Мир, доступный для всех»**. Мы готовы подсказывать эффективные решения разумного приспособления инфраструктурного объекта.

Одной из основных проблем в части **обеспечения граждан техническими средствами реабилитации** (далее – ТСР) по-прежнему остается недостаток финансирования. Эта проблема приводит к возникновению больших очередей на получение ТСР и задержку их поставок. Имея на руках разработанную программу индивидуальной реабилитации, инвалид не может получить показанное ему

средство технической реабилитации просто потому, что по причине отсутствия средств региональные отделения ФСС или соцзащиты не проводят конкурсные торги на различные ТСР, что порой задерживает обеспечение инвалидов на несколько недель, а то и месяцев. Совершенно очевидно, что для того, чтобы наладить бесперебойное снабжение населения ТСР, нужно комплексно подойти к решению проблем финансирования. Под комплексным решением следует понимать как увеличение выделяемых для этого бюджетных средств там, где это необходимо, так и более тщательный надзор за равномерным расходованием данных средств на все разновидности ТСР.

Недостаточное финансирование приводит также и к другой проблеме. Не имея возможности своевременно получить ТСР на безвозмездной основе, инвалиды вынуждены самостоятельно и за свой счет приобретать технические средства, необходимые им для полноценной жизнедеятельности (например, подгузники и абсорбирующее белье). К сожалению, у многих инвалидов отсутствуют необходимые денежные средства на приобретение ТСР, поскольку для многих из них единственным источником денежных средств является пенсия.

Напрямую из вопросов финансирования вытекает и тот факт, что органам социальной защиты в некоторых регионах приходится экономить и выбирать тех поставщиков ТСР, которые запрашивают минимальную цену, что не лучшим образом сказывается на качестве ТСР, что отражается на самом инвалиде. Поэтому ВОИ еще раз напоминает о таком важном вопросе, как качество ТСР, которыми государство обеспечивает инвалидов. Инвалиды часто упоминают в своих жалобах невысокое качество ТСР, в первую очередь – протезов и инвалидных колясок. А трудности, связанные с постоянными задержками оплаты из федерального бюджета и слабыми финансовыми возможностями регионов по приобретению технических средств реабилитации, в связи с чем в регионах образуется дефицит тех или иных технических средств реабилитации, влияют на выбор самых дешевых и, увы, некачественных ТСР.

Следовательно, сейчас необходимо процедуру закупок у единственных производителей (поставщиков) максимально больше использовать в практике работы ФСС РФ как меру борьбы с некачественными ТСР и как форму влияния на недобросовестное установление стоимости ТСР на торгах (а также возможного картельного сговора!).

ВОИ считает, что назрела необходимость расширения существующего федерального перечня технических средств реабилитации необходимыми техническими средствами, облегчающими самостоятельное управление инвалидом автомобилем: различные модификации ручного управления, поворотные сиденья и другие. Кроме того, в перспективе необходимо продолжать направлять усилия на возвращение обеспечения инвалидов автомобилями.

Кроме того, по нашему мнению, рассмотреть возможность дополнения Федерального перечня такими техническими средствами, как вертикализаторы, параподиумы, функциональные кровати, прикроватные столики, накладки на унитаз, сиденья на ванну, бытовые подъемные устройства, столовые приборы (специальные ножи, ложки, вилки, поильники и другие) и другие крайне необходимые для инвалидов изделия для быта и жизни.

В настоящее время на рынке представлено множество современных технических средств реабилитации, которые могли бы значительно облегчить жизнь инвалидов и повысить их реабилитационный потенциал.

В последнее время в сфере **медико-социальной экспертизы** (далее – МСЭ) наметились положительные тенденции, а отзывы инвалидов об этой процедуре носят уже не настолько резко отрицательный характер. Тем не менее существует

ряд острых проблем, которые следует отметить в этой сфере.

Сохраняется динамика отказов в присвоении инвалидности лицам, очевидно имеющим неустранимые нарушения функций организма. Поступают жалобы от инвалидов, которые сообщают о необоснованном снижении группы инвалидности или ее снятии. Особенно это актуально для детей-инвалидов, достигших возраста 18 лет. Даже тем инвалидам, которым удалось получить бессрочную инвалидность, приходится каждый год снова проходить комиссию с целью внесения изменений в индивидуальную программу реабилитации и получения необходимых технических средств реабилитации, санаторно-курортного лечения или для трудоустройства на работу. Индивидуальная программа реабилитации зачастую вообще оформляется неграмотно. Например, туда не включаются сведения о необходимых инвалиду ТСР, профессиональной реабилитации, в частности, требования к специализированному рабочему месту инвалида, о чем говорят не только инвалиды, но и сами работодатели.

Следует также наладить процедуру обжалования решений МСЭ, так как вышестоящие органы МСЭ в подавляющем большинстве случаев оставляют в силе решение нижестоящих, что вынуждает инвалидов обращаться в суд за защитой нарушенных, по их мнению, прав. Поэтому в настоящее время является весьма актуальным вопрос создания независимой медико-социальной экспертизы.

В некоторых регионах ощущается нехватка квалифицированных специалистов не только в лечебных учреждениях, но и в самих комиссиях МСЭ. Особенно кадровая проблема характерна для сельской местности, где жителям приходится специально нанимать транспорт, чтобы добраться до медицинского учреждения и получить там необходимые заключения. А таких поездок может потребоваться ни одна и не две, что влечет за собой значительные финансовые затраты.

Следующая проблема выглядит даже немного парадоксальной, но от того не является менее важной. Дело в том, что многие здания, занимаемые комиссиями МСЭ, просто не соответствуют требованиям доступности для маломобильных групп населения. Возникает ситуация, когда человек, обязанный явиться на комиссию МСЭ, просто не может физически попасть в здание, где находится эта комиссия. По данным Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации доля учреждений медико-социальной экспертизы, оборудованных с учетом потребностей инвалидов и других маломобильных групп населения, в общем количестве этих учреждений составляет всего лишь 43%.

ВОИ считает необходимым уточнить полномочия федеральных учреждений медико-социальной экспертизы и освободить МСЭ от не свойственных ей функций. В первую очередь, я говорю о подборе технических средств реабилитации для инвалидов. Большинство ТСР носят сугубо индивидуальный характер и должны подбираться специалистами, которых нет и не должно быть в экспертном органе. В настоящее время рекомендации сотрудников МСЭ носят поверхностный характер и не отражают реальных потребностей инвалида, который, например, нуждается в кресле-коляске, но сейчас множество моделей, размеров и функций кресел-колясок, которые могут быть подобраны для людей, имеющих разные индивидуальные потребительские показания. К сожалению, для эффективной реабилитации и социализации инвалидов такие решения МСЭ могут быть изначально неэффективны, и, возможно, даже бесполезны.

По информации региональных организаций ВОИ обеспечение инвалидов **санаторно-курортным лечением** по-прежнему не решается в полном объеме. Учитывая недостаточное финансовое обеспечение, поступающее из федерального бюджета, сохраняется очередность среди граждан, не обеспеченных санаторно-курортным лечением. Проблема состоит не только в недостаточном количестве

выделяемых путевок. Не удовлетворяет людей также качество санаторно-курортного обслуживания, много жалоб поступает на малоподходящий для полноценного лечения и отдыха сезон, на который выделяются путевки, невозможность получения путевок в санатории за пределами региона проживания, на укороченный курс лечения, уменьшение количества нужных процедур и прочее.

Основной проблемой для инвалидов, передвигающихся на креслах-колясках, и инвалидов-опорников остается архитектурная доступность санаторно-курортных учреждений. Во многих субъектах России отмечают отсутствие санаторно-курортных учреждений, доступных для людей с проблемами в передвижении, что практически приводит к тому, что данная категория инвалидов вообще не имеет возможности получать лечение в санаториях. Даже те санаторно-курортные учреждения, которые позиционируют себя доступными и приспособленными для инвалидов на колясках и получают право на обеспечение данной категории граждан санаторно-курортными услугами, по факту являются недоступными: столовые, расположенные на втором этаже, узкие проходы в санитарный узел, неудобные кровати и др. Даже в кабинетах, специально оснащенных для предоставления лечебных процедур, часто не могут оказать эти услуги инвалидам.

Много жалоб от инвалидов на качество оказываемых санаторно-курортных услуг. Некоторые распространенные и необходимые инвалидам услуги (например, массаж) могут вообще отсутствовать. В некоторых случаях медицинские услуги оказываются инвалидам только на платной основе, что делает их недоступными для них.

Видимо, настало время кардинально изменить условия предоставления санаторно-курортного лечения инвалидам – выделить его из социального пакета, отнести к реабилитационным мероприятиям и определить условия его предоставления.

ВОИ ответственно и серьезно относится к тому, что многие вышеуказанные актуальные вопросы не могут быть решены незамедлительно и без предварительного широкого обсуждения всеми заинтересованными сторонами: органами государственной власти и общественными организациями инвалидов. Также ВОИ отдает себе отчет в том, что сама по себе ратификация Конвенции не является панацеей решения всех проблем, и об этом говорит опыт многих стран. Поэтому сейчас крайне важно, чтобы ФЗ-419, внедряющий нормы Конвенции, не привел к разочарованию людей – мол, столько об этой Конвенции говорили, наконец, ратифицировали, и Закон приняли, а ничего не меняется. Безусловно, рассчитываем на то, что ФЗ-419 внесет реальные изменения в жизнь людей с инвалидностью. Но и этого недостаточно. Важно, на наш взгляд, разработать национальный план реализации Конвенции с конкретными мероприятиями и конкретными сроками, хотя бы лет на десять вперед, тем более что государственная программа «Доступная среда» рассчитана до 2020 года и не охватывает многих крайне важных вопросов. Да и не могут проблемы инвалидов решаться в одной программе. Все государственные программы должны иметь соответствующие разделы, содержательно наполненные вопросами инвалидов. В развитии здравоохранения и образования, транспортной системы и градостроительства, содействию занятости населения – практически везде должны учитываться интересы инвалидов. Как на федеральном, так и на региональном – особенно на региональном уровне, так как большинство вопросов относятся к компетенции регионов.

Агентство инвестиций в социальную сферу

Решение социальных вопросов путем передачи части функций государственных структур негосударственным компаниям

Ковалев И.А., исполнительный директор

Состояние социальной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации имеет в большинстве случаев следующие особенности:

изношенность инфраструктуры, низкие объемы обновления основных фондов; невысокое качество услуг, предоставляемых государством населению в социальной сфере;

монопольное положение государства в ряде отраслей социальной инфраструктуры, отсутствие стимулов к повышению качества и эффективности предоставления услуг населению;

неэффективное управление, преобладание административных методов хозяйствования над рыночными;

необходимость повышения заработной платы сотрудникам бюджетной сферы в соответствии с майскими указами Президента России;

нехватка средств в региональных бюджетах для решения задач по модернизации объектов социальной инфраструктуры в связи с необходимостью отвлечения средств на цели выполнения майских указов Президента Российской Федерации (повышение заработной платы сотрудникам бюджетной сферы);

отсутствие компетентных кадров ввиду низкого уровня оплаты труда.

Автономная некоммерческая организация «Агентство инвестиций в социальную сферу» была создана в 2015 году для формирования условий к исправлению ситуации в социальной сфере. Предпосылками создания Агентства стали:

необходимость привлечения внебюджетных источников финансирования на цели обновления социальной инфраструктуры;

запрос на реализацию проектов ГЧП в социальной сфере со стороны субъектов Российской Федерации;

отсутствие средств в региональных бюджетах для решения задач по модернизации объектов социальной инфраструктуры;

готовность бизнес-структур к инвестированию в объекты региональной социальной инфраструктуры на принципах ГЧП, концессий и т.д.;

отсутствие эффективной коммуникации между представителями инвестиционного сообщества и субъектов Российской Федерации, наличие административных барьеров;

дефицит площадок для эффективной коммуникации инвестиционного сообщества и органов государственной власти на различных уровнях.

Перед Агентством были поставлены следующие цели и задачи:

содействие реализации майских указов Президента Российской Федерации 2012 года, а также государственных программ в социальной сфере;

содействие в привлечении средств инвесторов с целью решения задач по обновлению социальной инфраструктуры, стоящих перед федеральными и региональными органами государственной власти;

экспертная и аналитическая поддержка реализуемых проектов на территории субъектов Российской Федерации;

построение эффективной коммуникации между представителями

инвестиционного сообщества и органами государственной власти на уровне субъектов;

популяризация и продвижение в средствах массовой информации успешно реализованных проектов в социальной сфере;

тиражирование доказавших свою эффективность проектов предпринимателей на территории субъектов Российской Федерации;

изучение и внедрение лучших практик международного опыта по привлечению частных инвестиций в социальную сферу на территории Российской Федерации.

В качестве приоритетных направлений деятельности Агентства заявлены: здравоохранение, образование, социальная защита, спорт, жилищно-коммунальное хозяйство.

Один из наиболее успешных проектов социального профиля – проект «Новая скорая и неотложная помощь», который предполагает обновление автопарка медицинского транспорта за счет привлечения внебюджетных источников финансирования и передачи функций транспортного обеспечения скорой и неотложной помощи специализированным негосударственным структурам, что позволит выполнить задачу по обновлению автопарка скорой помощи в регионах, поставленную Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 3 декабря 2015 года.

За счет внебюджетных средств в период с 2014 по 2016 год обновлено более 400 автомобилей в 4-х субъектах Российской Федерации: Архангельская, Вологодская области, Чувашская Республика, Республика Марий Эл (автопарк обновлен на 100%). В настоящее время износ автопарка скорой помощи в субъектах Российской Федерации составляет более 50%, для обновления автопарка (более 7 тыс. автомобилей) необходимо выделение более 15 млрд. рублей, указанные средства не заложены в бюджете Министерства здравоохранения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в этой связи предполагается тиражирование проекта в субъектах Российской Федерации с целью обновления автопарка за счет частных инвестиций.

В ходе реализации проекта было сэкономлено около 500 млн. руб. бюджетных средств. У региональных бюджетов высвободились средства, которые были направлены на реализацию майских Указов Президента Российской Федерации. Благодаря обновлению автопарка в регионах повысилось качество предоставляемых населению медицинских услуг, в частности, уменьшено время доезда до пациента: в процентном соотношении сокращение времени доезда составило от 10 до 20%. Также внедрение проекта в регионах положительно сказалось на условиях труда медицинских работников – сэкономленный фонд оплаты труда был направлен на повышение заработной платы сотрудников станций скорой помощи.

В 2016 году планируется тиражировать реализацию доказавшего свою эффективность проекта «Новая скорая и неотложная помощь» в субъектах Российской Федерации.

Модернизация автопарка станций скорой помощи обеспечила соответствие оказываемой услуги современным требованиям:

1. Парк СМП в обслуживаемых регионах приведен в соответствие законодательству: Приказу Минздрава №388н, СанПину 2.1.3-2630-10 и ГОСТ Р 52567-2006.

2. На всех автомобилях установлены отсутствовавшие ранее видеорегистраторы, необходимые для контроля за действиями водителя при управлении транспортным средством и исключения возможности отклонения от маршрута.

3. Все автомобили оснащены оборудованием спутниковой навигации ГЛОНАСС, данные поступают в общую, централизованную систему контроля, доступны в территориальном и центральном офисах оператора.

4. Автомобили оснащены предпусковыми подогревателями и независимыми отопителями салона WEBASTO и полностью адаптированы к работе в условиях северных территорий.

5. Автомобили имеют датчик уровня топлива, что позволяет полностью контролировать его расход.

6. Ежедневно осуществляются мойка кузова автомобиля и уборка салона.

7. Весь автопарк оснащен шипованными колесами, в каждом подразделении есть специальное оборудование для шиномонтажа и ремонта колес.

8. Благодаря обновлению автопарка в регионах уменьшено время доезда до пациента: в процентном соотношении сокращение времени доезда составило от 10 до 20%.

9. Наличие подменного транспорта, приобретенного за счет инвестора, исключает возможность невыхода машин на линию в случае поломки или ДТП.

10. Ремонт автопарка во всех регионах производится у квалифицированных дилеров, аттестованных производителем автомобилей. Сокращено вдвое время проведения ремонта.

Улучшение условий труда затронуло не только транспортный персонал, но и административно-управленческое звено станции скорой помощи:

1. Руководство станции скорой помощи стало заказчиком услуги, оно больше не закупает по конкурсу бензин и запчасти, не заботится о ремонте и обслуживании машин, посвящая все свое рабочее время решению медицинских задач.

2. Переход водителей на работу в компанию-оператор был оформлен увольнением в порядке перевода. Это позволило избежать социальных конфликтов. Всего по данному основанию было принято на работу 97% всего водительского персонала станций скорой помощи.

3. Сэкономленный фонд оплаты труда был направлен на повышение заработной платы медицинских работников.

4. Заработная плата водителей и АУП выросла во всех территориальных подразделениях.

5. Водительский состав выездных бригад обеспечен новой спецодеждой и специальной обувью в соответствии с трудовым законодательством.

6. Выстроена система обучения и переподготовки кадров: для водителей ежеквартально организуются инструктаж и практические занятия с привлечением сотрудников Госавтотехнадзора региональных управлений государственного автодорожного надзора;

для административно-управленческого персонала – регулярное изучение правил техники безопасности и охраны труда, безопасности дорожного движения с привлечением специалистов региональных управлений государственного автодорожного надзора;

7. Для персонала станций скорой помощи проведен двухдневный семинар-тренинг с привлечением специалистов Московской бизнес-школы.

8. Отремонтированы комнаты отдыха водителей, оснащены комнаты для размещения территориальных офисов оператора (на станции скорой помощи) – куплена новая мебель, оргтехника, проведен ремонт помещений.

9. Водители во всех регионах обеспечены мобильной связью для оперативного решения поступающих задач.

10. На сегодняшний день текучка кадров среди водителей скорой медицинской помощи в обслуживаемых регионах сокращена до нуля, что является

показателем созданных благоприятных условий труда.

Успешность проекта «Новая скорая и неотложная помощь» связана с рядом факторов. В первую очередь, деятельность негосударственной компании должна быть более эффективной, чем работа государственной структуры. В рассматриваемом проекте станции скорой помощи выполняли непрофильные транспортные функции. Главный врач становился руководителем гаража. Бизнес-процессы были неповоротливы и, как правило, неэкономичны. Типичными были перерасход топлива, накопление чрезмерных запасов запчастей, раздутые парки АСМП, хранимых на всякий случай, трудоемкие процессы закупок.

К объективным моментам, определяющим экономическую эффективность проекта, можно отнести сам технологический процесс круглосуточного дежурства автомобиля скорой помощи. Интенсивность эксплуатации техники приводит к малым срокам окупаемости инвестиций в покупку машин негосударственной организацией, невысокой доле амортизационных отчислений и стоимости денег в цене одного машино-часа транспортной услуги.

При реализации проекта выявлен формат оптимального размера негосударственной организации для выполнения транспортных услуг – это крупный и средний бизнес, способный организовать работу в нескольких географически близких регионах. Его преимущества – централизованное управление, закупки, возможность маневра резервной техникой, персоналом. Появление нескольких рыночных игроков позволит создать позитивную конкурентную атмосферу, в которой заказчик услуги будет знать, что в случае ухода с рынка одного игрока он не останется без надежного поставщика.

На текущем этапе развития АНО «Агентство инвестиций в социальную сферу» основной задачей становится поиск новых интересных поставщиков товаров и услуг, имеющих интересные наработки в области решения социальных задач, опыт их эффективной коммерциализации.

Примером успешного решения социальной задачи является проект «Футбольная Россия», реализуемый Агентством. Он предусматривает строительство крытых футбольных полей, представляющих собой мобильные конструкции, отапливаемые в зимний период и проветриваемые свежим воздухом в летний период. Конструкции возводятся на территории изношенных футбольных полей при образовательных учреждениях в субъектах Российской Федерации. По данным Министерства образования и науки Российской Федерации в 2016 году в стране функционировало более 100 тыс. учебных учреждений, при каждом из них в соответствии с законодательством об образовании закреплена спортивная площадка, используемая учащимися для занятий спортом. На сегодняшний день учебным заведениям не хватает денежных средств для качественного содержания и модернизации спортивных площадок. Зачастую они заброшены и не могут полноценно использоваться, особенно в зимний период. В этой ситуации решением является привлечение частных инвестиций в строительство футбольных полей на территории образовательных учреждений. Такие задачи озвучены и в Послании Президента Федеральному Собранию в части снижения издержек, учета текущей экономической ситуации, экономии бюджетных средств.

Заказчиком по договору на оказание платных образовательных услуг в сфере дополнительного образования выступает инвестор, который за свой счет возводит крытое футбольное поле, состоящее из стального сборно-разборного каркаса, однослойного тентового покрытия кровли и покрытия стен из профессионального настила, в качестве игрового покрытия используется высококачественная искусственная трава с высокой износостойкостью. Одновременно с этим инвестор самостоятельно подбирает спортивных тренеров, оговаривает с ними ставку оплаты

труда, и далее образовательное учреждение заключает с отобранным тренером гражданско-правовой договор. С момента подписания договора с инвестором на оказание платных образовательных услуг в сфере дополнительного образования в течение одного месяца доставляются, устанавливаются и монтируются все указанные выше объекты для безопасного и комфортного осуществления тренировочного процесса. Работа по текущему содержанию тента, искусственного покрытия и иного оборудования, которое устанавливает инвестор, осуществляется непосредственно инвестором. Инвестор возмещает затраты исполнителя (образовательное учреждение) в части оплаты труда тренера (в количестве 3-х человек), а также коммунальных услуг (водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение). По условиям договора образовательное учреждение безвозмездно пользуется футбольным полем в течение учебного времени (с 9.00 до 16.00), начиная с 17.00 инвестор сдает поле в коммерческую аренду корпоративным клиентам, что позволяет инвестору окупить вложенные инвестиции.

Ключевые показатели эффективности проекта:

- обеспечение учащихся высококачественными спортивными сооружениями;
- решение проблемы износа спортивных площадок при образовательных учреждениях;
- экономия бюджетных средств;
- увеличение охвата граждан, занимающихся спортом;
- популяризация футбола в преддверии Чемпионата мира по футболу в 2018 году.

Пример сложного направления, в котором еще ведется поиск эффективных схем ведения бизнеса, – школьный автобус. Низкая загрузка автобуса – около 4–5 часов в день – приводит к длительным срокам окупаемости инвестиций и зачастую к повышенным тарифам на услугу, не интересным для заказчиков.

Ряд интересных и социально значимых разработок находится на стадии, не пригодной для коммерческого тиражирования из-за отсутствия не только четких бизнес-планов, но и концепции возвратности средств потенциального инвестора. В качестве примера можно привести проект реабилитационных центров для детей со стрессовыми расстройствами, реализуемый НОМТЦ при МГТУ им. Баумана. Авторский коллектив проделал колоссальную работу: создана уникальная технология лечения и реабилитации, специальный аппаратный комплекс, включающий десятки специализированных медицинских приборов, технология реабилитации прошла апробацию на сотнях пациентов. В перспективе проекта – работа с сотнями тысяч детей, страдающих стрессовыми расстройствами или употребляющих наркотические или психотропные вещества. Развитие этого проекта по пути государственного финансирования тормозится дефицитом бюджета страны, а привлечение частного инвестора осложняется отсутствием проработанных бизнес-планов и коммерческого апробирования. Агентство оказывает таким инициаторам посильную безвозмездную поддержку и консультационную помощь.

Агентство внимательно отслеживает развитие рынка российских поставщиков по названным направлениям социальной сферы. Все интересные и перспективные компании рассматриваются как потенциальные партнеры.

Образовательный холдинг «Наследник»

Доступность образования высокого качества – новый приоритетный проект в социальной сфере

Духанина Л.Н., директор, член Общественной палаты Российской Федерации, д.пед.н.

Президентом России Владимиром Путиным в июле 2016 года был объявлен старт новым приоритетным проектам в социальной сфере. Одна из основных задач – повышение доступности образования, как основного, так и дополнительного. В данном случае речь идет не только о физической доступности школьных зданий, но и о том, что образование высокого качества должно быть доступно для всех детей нашей страны, независимо от места их проживания, состояния здоровья, уровня доходов родителей.

Тем не менее до сих пор не обеспечены равные образовательные возможности для городских и сельских школьников. В России работают 44 тысячи школ, из них 26 тысяч расположены в сельской местности. За 10 лет количество сельских школ сократилось на 25%, сельских учителей – на 30%.

Этот процесс продолжается даже на фоне роста рождаемости. Ежегодно увеличивается количество первоклассников, что повышает нагрузку на образовательную инфраструктуру. При этом более четверти сельских школ частично или полностью не благоустроены. В некоторых из них нет спортивных залов, площадок, актовых залов.

Сохраняются школы, в которых ведется обучение в три смены. На этом фоне вызывает опасение недавняя отмена Правительством единых требований к размещению социальных объектов в населенных пунктах. Уже сейчас существует дефицит мест в детских садах и школах. Отсутствие федеральных требований к обеспеченности городов и сел объектами образования приведет к усугублению проблемы и лишит возможности многих детей получать образование высокого качества в «новой школе».

Современная школа – это не только уроки и группы продленного дня. Это насыщенная среда, в которой основное и дополнительное образование – творческие кружки, спортивные секции, проекты и исследования, дискуссионные клубы – создают для ребенка пространство развития.

Строительный проект новой школы должен предусматривать возможности физического размещения под одной крышей различных урочных и внеурочных образовательных форм. В новое здание должна прийти новая команда учителей – не только предметников, но и проектировщиков образовательного процесса. Эти команды должны специально готовиться в регионе как силами региональных институтов повышения квалификации, так и с привлечением федеральных экспертов.

Сегодня школа должна становиться открытой новым технологиям, новому содержанию, новым людям. С введением федеральных государственных стандартов в школу должны были прийти метапредметные образовательные технологии, ориентированные на мышление, понимание, метод «переоткрытия открытий». Учителю-предметнику сложно организовать такую работу в одиночку; в ней ему могут помогать специально обученные волонтеры. Образовательное волонтерство как форма партнерства школы и социума имеет сегодня огромные перспективы, поскольку открывает широкие возможности обновления содержания

образования. Студенты, обучающиеся на специальностях технического, экономического, социального направлений, уже становятся экспертами исследовательских и проектных работ учащихся, ассистируют учителям на уроках, помогают организовывать работу детских групп в ходе проведения образовательных игр.

Студенты педагогических вузов, в свою очередь, за счет такой работы уже на втором-третьем курсе приобретают реальные навыки реализации прогрессивного образовательного стандарта. Вместо того, чтобы осваивать формальную организационную рамку построения урока, они сразу входят в работу с содержанием образования и с индивидуальными траекториями его освоения учащимися.

Главная задача – обеспечить непрерывный и единый образовательный процесс от дошкольных детских учреждений до вузов. Сегодня перед российской системой образования стоит сложная задача – подготовка специалистов для инновационной экономики, способных обеспечить стремительное развитие собственной промышленности, развитие отраслей с новым технологическим укладом. Прежний подход к технологическому обновлению промышленности, заключавшийся в покупке западных инженерных решений и технологий на вырученные от продажи нефти средства, перестал работать.

В целом ряде отраслей Россия значительно отстала от ведущих мировых производителей. Капитализация таких компаний, как Apple (\$740 млрд.) и Microsoft (\$340 млрд.) в разы превышает стоимость всех российских компаний – весь российский индекс РТС стоит \$160 млрд. (данные за 2015 г.) При этом богатства недр стремительно тают, а человечество упорно ищет альтернативные источники энергии. Тогда как разработка инновационных технологий – это, по сути, вечный двигатель мировой экономики.

Участие в инновационных процессах реального сектора экономики требует от выпускника вуза знания примеров решения схожих задач в мировой практике, образцов успешной реализации проектов в различных сферах деятельности, а также умения действовать в ситуациях, требующих изобретения нового профессионального средства за рамками шаблонов и алгоритмов.

Для того чтобы сформировать специалиста с таким неординарным мышлением, необходимо кардинально поменять уровень подготовки, уже начиная с дошкольного возраста. При этом позиция экспертов – не готовить детей к школе, а создавать им условия для развития. ФГОС дошкольного образования предполагает реализацию образовательной программы в подходящих по возрасту формах, прежде всего в форме игры, познавательной и исследовательской деятельности и творческой активности, обеспечивающей художественно-эстетическое развитие ребенка.

Сегодня происходят серьезные изменения в привычных механизмах семейного воспитания. Современной семье предоставляется больше возможностей выстраивать карьеру – во многих семьях на карьеру нацелены оба родителя, а детьми занимается вспомогательный персонал.

Трудовая миграция населения привела к росту числа семей, где один из супругов часто отсутствует. Даже в полных семьях наблюдается тенденция дистанцирования отцов от проблем воспитания. Многие родители стараются восполнить этот возникающий вакуум общения у детей большим количеством современных игрушек. Это, с одной стороны, усиливает ориентацию детей на потребление, а с другой – сокращает пространство для фантазии, воображения, самостоятельных изобретений. В стремлении обеспечить безопасность ребенка его активность и самостоятельность ограничиваются. Теряет прежние черты и функции детское дворовое общение, сокращается возможность разновозрастного общения, в

котором передается опыт от старших к младшим. Детям все реже удается проявить целеустремленность, изобретательность, ответственность за себя и других.

И здесь свою роль должна сыграть новая школа – школа, где учат и учатся, где проектируют и создают. В рамках предыдущего этапа реализации Приоритетных Национальных проектов были созданы уникальные технологии работы с детьми и технологии управления образовательным процессом. В рамках текущего этапа должны быть созданы условия для массового тиражирования инновационных образовательных форм, уже отработанных и технологизированных передовыми педагогическими и тьюторскими командами.

Одной из таких форм может стать взаимодействие школ с некоммерческими организациями. Некоммерческие организации, работающие в сфере образования, являются, как правило, более мобильными и гибкими структурами, чем классические педагогические университеты и институты развития регионального образования. Увеличение грантовой поддержки социально ориентированных НКО создает условия для реализации в малых городах и в сельских территориях программ, которые до сих пор были доступны только для участников крупных федеральных площадок («Таврида», «Территория смыслов», «Месторождение талантов», «Лифт в будущее», «Сириус» и т.д.)

Программы образовательного волонтерства и работа социально ориентированных НКО станут «кровеносной системой» доставки нового содержания и новых технологий в массовую школу. Они же станут основой новых форм повышения квалификации уже работающих педагогов и обучения студентов, планирующих работать в школе. Переподготовка сложившихся школьных команд будет проходить на базе образовательных организаций. Работа в таком формате ведется со всем школьным коллективом сразу: анализируется имеющийся опыт, ставятся новые цели, а освоение новых технологий сразу происходит на практике.

Для реализации этого подхода требуется не новый этап разработки концепций и технологий, а переход от жесткого администрирования к гибкому проектному управлению и возможностям свободной интеграции уже имеющихся в системе образования ресурсов.

Отрадно, что после долгих дискуссий Правительство признало необходимость снижения бюрократической нагрузки на педагогов. Теперь очередь за реальными изменениями. Нужно ускорить создание единой электронной информационной системы сведений об образовательных организациях и запретить запрашивать эту информацию у школ. Школы, к работе которых нет нареканий контролирующих органов, нужно освободить от проверок на три года.

Необходимо дальнейшее совершенствование профессионального стандарта педагога и системы профессионального учительского роста. Профстандарт не должен становиться еще одним перечнем непонятных требований. Нужны прозрачные и объективные инструменты оценки уровня компетентностей педагогов, за которыми последуют единые принципы оплаты труда. Только реальный рост компетентностей позволит учителям поднять престиж профессии в обществе и значительно улучшить качество образования в стране.

II. О реализации социальной политики в субъектах Российской Федерации

**Всероссийский научно-исследовательский институт труда
Министерства труда и социальной защиты
Российской Федерации**

Регулирование миграционных потоков как фактор снижения напряженности на рынке труда трудоизбыточных регионов

Разумов А.А., первый заместитель генерального директора, профессор, д.э.н.
Мирзабалаева Ф.И., доцент кафедры «Экономика труда и управления персоналом» Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, к.э.н.

Современная миграционная ситуация формировалась под влиянием различных тенденций: «открытия» внешних границ и нерегулируемого оттока квалифицированных кадров; превращения межреспубликанской миграции внутри страны в межгосударственную миграцию со странами СНГ, которая стала носить массовый, стихийный, этнический характер; ослабления контроля за внешними границами России и одновременным ужесточением режима въезда в западные страны; появления неконтролируемой и незаконной транзитной миграции через Россию; усиления стихийной внутренней миграции в стране из районов с низким уровнем и качеством жизни населения в более благоприятные и т.д. Затянувшееся решение проблем в области оплаты труда, сокращения необоснованных ее различий по отраслям, территориям и категориям населения, неблагоприятные условия для развития малого бизнеса, резкая социально-экономическая дифференциация населения по уровню доходов, развития социальной сферы многих регионов стимулируют неорганизованную, стихийную внутреннюю миграцию россиян⁴².

Миграционную политику формирует и реализовывает государство через стимулирование или ограничение миграции. Необходимо рассмотреть риски, социально-экономические последствия, направления регулирования миграционных потоков и разработать взвешенную миграционную политику, которая могла бы комплексно воздействовать на внешнюю миграцию и внутреннее перераспределение населения по территории страны для наиболее эффективного использования трудовых ресурсов.

В настоящее время миграция населения оказывает противоречивое влияние на социально-экономическую ситуацию. Миграционный приток компенсирует демографические потери страны, восполняет дефицит рабочей силы; обеспечивает рост объемов производства; ликвидирует структурные диспропорции на рынке труда

⁴² Разумов А.А., Мирзабалаева Ф.И. Миграционная ситуация на рынке труда: региональный аспект. // V Социальный форум «Рынок труда и политика занятости: состояние и перспективы развития». Москва, 2015. С.172–182.

за счет заполнения свободных рабочих мест, непривлекательных для местного населения; удовлетворяет потребности рынка в рабочей силе необходимой квалификации; повышает конкурентоспособность производимой продукции вследствие использования дешевой рабочей силы; смягчает проблемы старения населения. Привлечение мигрантов позволяет экономить принимающей стране на затратах на образование и профессиональную подготовку (в случае привлечения квалифицированных работников); на пенсиях и других социальных выплатах (в случае временной миграции); создавать предпосылки для привлечения иностранных инвестиций и внедрения новых технологий.

Ряд сторонников увеличения трудовой миграции, прежде всего среди демографов, утверждают, что в ближайшие 10 лет в связи с ухудшением демографической ситуации Россия столкнется с острой нехваткой трудовых ресурсов. Согласно мнению сотрудников Центра миграционных исследований экономический рост России в ближайшей перспективе без иммиграции невозможен вследствие депопуляции и старения населения. Результаты исследований Центра показывают, что необходимый миграционный прирост за период 2009–2025 гг. должен составить примерно 12 млн. человек⁴³.

К негативным последствиям трудовой иммиграции в России также относят: демпинг на рынке труда, в сфере услуг; массовые экономические правонарушения (контрабанда, незаконные финансовые операции; увеличение числа уголовных правонарушений (нелегальные мигранты совершают на территории нашей страны в год около 35 тысяч правонарушений); вывод заработанных денег за пределы России (по официальным данным минимальный ежегодный вывод за счет физических лиц составляет 1,5 млрд. долл., а по неофициальным – 3,5–18 млрд. долл.)⁴⁴; санитарно-эпидемиологические риски и др. Среди возможных отрицательных социально-экономических последствий миграции отмечают также рост напряженности на рынке труда; усиление конкуренции за рабочие места; снижение заработной платы местных работников; рост социальной напряженности, межнациональных конфликтов; создание дополнительных условий для роста «теневой экономики» и коррупции; рост бюджетных расходов на социальные, языковые, обучающие адаптационные программы для мигрантов; отток денежных средств, полученных мигрантами в виде доходов; и т.д.

Сторонники этой точки зрения полагают, что российской экономике не нужно так много иностранных рабочих, так как миллионы собственных граждан, особенно в депрессивных районах и моногородах, не могут найти себе работу⁴⁵. По мнению экс-руководителя пресс-службы ФМС России Константина Полторанина, нам не надо даже того количества мигрантов, которое уже есть сейчас⁴⁶. Двойное воздействие трудовой миграции не вызывает сомнений (с одной стороны – экономическая необходимость и выгода; с другой – рост напряженности на региональных рынках труда, обострение проблемы безработицы, увеличение нагрузки на сферу социальных услуг и т.д.), поэтому необходимы учет всех этих социально-

⁴³ Зайончковская Ж. Иммиграция – замковый камень будущего развития России. // Миграционные процессы в современной Европе: эволюция миграционных взаимодействий ЕС и государств Центральной и Восточной Европы. Материалы международной научной конференции. Одесса, 24–25 сентября 2010 г. – Одесса: Симекс-принт, 2011. – С.141.

⁴⁴ Трудовая миграция: за и против [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://edinros.ru/er/prtext.shtml?53390>

⁴⁵ Красинец Е.С. Проблемы трудовой миграции и миграционной политики России. // Народонаселение. 2012. № 2. С.28–29.

⁴⁶ Полторанин К. Нам не нужны даже те мигранты, которые уже есть в стране // Комсомольская правда. 01.11.2011.

экономических рисков; структуры, масштабов и направленности миграционных потоков; оценка последствий пребывания мигрантов, в том числе и транзитных, при разработке и реализации взвешенной и эффективной миграционной политики.

Существуют миграционно привлекательные и непривлекательные регионы страны. Группировка российских территорий согласно критерию миграционной привлекательности региона базируется на индикаторах социально-экономического развития. Основными экономическими факторами, отталкивающими и притягивающими трудовые ресурсы, являются темпы развития региональной экономики, уровень и качество жизни населения, ситуация на рынке труда, обеспечение жильем и социальными гарантиями, уровень развития социально-бытовой, инженерной, дорожно-транспортной инфраструктуры и т.д.

Характеризуя внутрироссийские векторы движения трудовых ресурсов, следует выделить группы наиболее привлекательных (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Белгородская, Калининградская области, Краснодарский и Ставропольский края, Тюменская область (без автономных округов), Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО) и наименее привлекательных территорий (Башкортостан, Тульская область, Республики Мордовия, Чувашия и Марий Эл, Владимирская область, Омская область и др.). Устойчивая миграционная убыль также наблюдается из Чукотского АО, Магаданской, Камчатской и Сахалинской областей, и решить данную проблему предлагается через разработку миграционных стратегий и создание регулирования миграционных и демографических процессов⁴⁷.

Причины, влияющие на миграционные потоки, разные, но прежде всего это отсутствие возможностей для достойной жизни в регионах-донорах. Выезжают в основном люди в трудоспособном возрасте, прежде всего молодежь, не находя достойной сферы приложения своему труду. Поддержка мобильности населения на рынке труда может стать одним из важных направлений государственной политики в сфере занятости населения. Поэтому нужны стимулы, повышающие привлекательность переезда граждан и в другие, малонаселенные регионы страны. Например, неконтролируемые трудовые миграционные потоки из республик Северного Кавказа направить в трудонедостаточные регионы с использованием эффективных мер, в том числе и организованного набора. Значительное воздействие на миграционную ситуацию в СКФО продолжает оказывать социально-экономическая, криминальная и политическая обстановка на Северном Кавказе.

Проблемы трудоустройства весьма остро стоят перед жителями северокавказских республик. Так, например, социологический опрос в шести северокавказских республиках в 2013 году (в каждой республике опрашивали от 500 до 1000 чел. (всего опросили 3500 человек) показал, что пять основных проблем беспокоят больше всего население этих республик: безработица (30% в среднем по 6 республикам), коррупция (12%), бедность (9%), терроризм (7%) и высокие цены на услуги ЖКХ (7%). Самой острой считают проблему безработицы в Республике Дагестан – 31% опрошенных, Республике Ингушетия – 27%, Кабардино-Балкарской Республике – 31%, Карачаево-Черкесской Республике – 23%, Северной Осетии–Алании – 29%, Чеченской Республике – 39%⁴⁸.

С целью выявления миграционных настроений одним из авторов данной

⁴⁷ Куликова Ю.А. Закономерности процесса трудовой миграции в регионах Сибири. // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. Т.1. С.156–159; Трапезникова Е.В., Куликова Ю.А. Трудовая миграция на российском рынке труда. // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. С.172–176.

⁴⁸ Хайкин С.Р., Попов Н.П. Актуальные проблемы Северного Кавказа в оценках жителей республик.// Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2014. № 2 (120). С. 139.

статьи было проведено социологическое исследование в период с марта по апрель 2012 г. в Республике Дагестан, которое включало анкетирование школьников, студентов, молодых безработных. В общей сложности было опрошено около 1000 человек. Среди 326 опрошенных школьников на вопрос «Собираетесь ли Вы для продолжения учебы выехать за пределы республики?» 40,49% ответили утвердительно. Если планы школьников реализуются (после получения образования), то вернуться работать в свой город (село) собираются 40,18%. Среди 345 опрошенных студентов собираются вернуться работать в свое село (город) после окончания учебы почти половина, в другие регионы, где имелись бы вакансии по специальности, после завершения учебы готовы были переехать 40,87%. На условиях организованного набора хотели бы переехать в другой регион 54,2%. Среди опрошенных 307 безработных хотели бы переехать в другой регион на условиях организованного набора 38,1%⁴⁹.

Данное исследование еще раз подтверждает тот факт, что миграционные настроения высоки, выезд избыточных трудовых ресурсов из регионов северокавказских республик – важная задача, решение которой позволит снизить напряженность на рынках труда субъектов округа, решить проблемы занятости в трудодефицитных регионах. Без соответствующей организации трудовые перемещения устремятся в традиционные центры притяжения рабочей силы – Москву, Санкт-Петербург, Московскую, Ленинградскую области, Краснодарский край.

Важной характеристикой ситуации на региональных рынках труда являются показатели средней продолжительности безработицы и доли безработных, состоящих на учете более одного года. За 2005–2015 гг. удельный вес безработных, ищущих работу 12 месяцев и более, в целом по России снизился с 38,5% до 27,13%. Данная тенденция наблюдается во всех регионах СКФО, кроме Республики Ингушетия, где данный показатель увеличился с 30,9% до 66,7% (см. таблицу 1).

Таблица 1

Динамика удельного веса безработных в регионах СКФО, ищущих работу 12 месяцев и более, за 2005–2015 гг., %⁵⁰

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Российская Федерация	38,5	41,7	40,6	35,2	28,7	29,9	32,8	30,9	31,0	28,1	27,3
СКФО	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	44,2	38,7	37,3	35,8	33,4	33,7
Республика Дагестан	63,8	65,7	56,0	50,4	38,1	36,9	46,5	43,4	46,2	27,2	24,4
Республика Ингушетия	30,9	23,9	53,3	44,6	39,5	33,2	37,1	61,4	63,2	61,3	66,7
Кабардино-Балкарская Республика	64,2	63,8	64,7	57,9	37,5	42,4	49,2	48,2	48,4	42,4	45,7
Карачаево-Черкесская Республика	75,7	70,0	80,9	71,5	60,0	74,7	67,5	54,6	67,2	63,2	57,1

⁴⁹ Мирзабалаева Ф.И. Миграционные настроения молодежи трудоизбыточного региона. Современные проблемы науки и образования. Электронный журнал. № 4. 2013. С. 256. <http://www.science-education.ru/pdf/2013/4/9910.pdf>

⁵⁰ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>

Республика Северная Осетия – Алания	65,5	47,5	45,4	47,7	33,5	34,8	45,1	32,0	26,8	29,0	34,1
Чеченская Республика	...	80,1	76,9	61,7	76,5	58,5	28,3	16,4	7,1	20,2	18,5
Ставропольский край	44,8	42,4	27,3	39,8	28,5	33,7	35,9	35,4	35,7	29,8	25,3

К негативным факторам рынка труда СКФО можно отнести и усиление мобильности безработных в неформальный сектор. В 2013 г. в неформальном секторе России было занято 14096,3 тыс. человек (19,7% к общей численности занятого населения). В СКФО занятых в данном сегменте – 1739,9 тыс. чел., что составляет 44,2% от общей численности занятого населения.

Неформальная занятость имеет гипертрофированные масштабы. Так, например, занятые в неформальном секторе в % к общей численности занятого населения в 2013 году составили: в Республике Дагестан – 56,1%, в Республике Ингушетия – 43,7%, в Кабардино-Балкарской Республике – 49,2%, Карачаево-Черкесской Республике – 38,9%, Республике Северная Осетия – Алания – 36,7%, Чеченской Республике – 63%, Ставропольском крае – 27,6%⁵¹. В 2015 году наблюдался масштабный рост неформальной занятости по сравнению с 2013 годом. Так, например, в неформальном секторе России в 2015 г. было занято 14827 тыс. человек (20,5% к общей численности занятого населения), в СКФО – 1823 тыс. чел. (45,6%) (см. таблицу 2). Рост неформальной занятости наблюдается почти во всех субъектах СКФО, и это своеобразный ответ на социально-экономический кризис, продолжающийся в стране. Однако неформальная занятость снижает защищенность занятых в этом секторе, препятствует формированию социально ориентированного рынка труда, способствует росту налогооблагаемого сегмента региональной экономики.

Таблица 2

Занятые в неформальном секторе по типу занятости по субъектам СКФО в 2015 году, тыс. человек⁵²

	Всего	В том числе заняты				Занятые в неформальном секторе в % к общей численности занятого населения
		только в неформальном секторе	в неформальном и формальном секторах	из них		
				с основной работой в неформальном секторе	с дополнительной работой в неформальном секторе	
Российская Федерация	14827	13545	1282	24	1258	20,5
СКФО	1823	1755	68	1	67	45,6

⁵¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>

⁵² Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru>, http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_30/Main.htm

Республика Дагестан	655	636	19	...	19	56,5
Республика Ингушетия	79	78	1	0,1	1	51,0
Кабардино-Балкарская Республика	180	165	15	0,4	15	47,0
Карачаево-Черкесская Республика	63	60	3	...	3	33,9
Республика Северная Осетия – Алания	121	120	1	...	1	40,5
Чеченская Республика	323	322	1	...	1	63,0
Ставропольский край	402	374	28	0,2	28	30,9

К серьезным проблемам рынка труда северокавказских республик относят высокий уровень безработных среди молодежи и жителей сельской местности. Почти половина безработных – это молодежь. Структурный дисбаланс в отраслях экономики регионов, разбалансированность системы подготовки кадров и потребностей экономики субъектов округа приводит к воспроизводству специалистов, как правило, с высшим гуманитарным образованием. Сложная ситуация с молодежной безработицей сложилась в Республике Ингушетия, где 60,1% безработных составляет молодежь в возрасте от 20 до 29 лет. Высокий уровень безработицы среди молодежи Республики Дагестан, Чеченской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, Ставропольского края. Высокий уровень безработицы среди молодежи создает предпосылки для вовлечения их в различные экстремистские и криминальные структуры. Необходимы срочные и действенные меры по созданию дополнительных рабочих мест в регионах и повышению миграционной мобильности в труднедостаточные регионы.

Необходимо, на наш взгляд, переориентировать систему подготовки на региональные потребности в кадрах, а подготовленную рабочую силу – переориентировать на регионы, где имеются соответствующие свободные вакансии.

Сложности трудоустройства отчасти объясняются несоответствием полученного уровня образования и осуществляемой трудовой деятельности. В настоящее время органами службы занятости сформирован с учетом изменяющейся потребности рынка труда перечень основных профессий, специальностей, видов занятий, по которым отмечается устойчивый спрос на работников. Это работники в различных видах экономической деятельности: инженеры-технологи, инженеры КИП, техник службы эксплуатации и ремонта оборудования, наладчики станков с ПУ, аппаратчики станков с ЧПУ, наладчики машин и оборудования, инженеры в области безопасных тепловых установок, квалифицированные рабочие (сварщики, токари, электромонтажники, каменщики, бетонщики, штукатуры, плотники, арматурщики, монтажники, электросварщики), водители и др. В целом в структуре заявленной потребности рабочие профессии составили в 2014 году 79,8%⁵³.

Данный перечень сформирован для масштабов всей страны. Ситуация на региональных рынках разная, но необходимо четко определять востребованные специальности и профессии. Результатом ежегодных мониторингов по подготовке и трудоустройству выпускников вузов учебных заведений должны стать сокращение или рост бюджетных мест по той или иной специальности, профессии.

⁵³ Мониторинг и оценка качества и доступности государственных услуг в области содействия занятости населения (по итогам деятельности органов службы занятости в 2014 году). Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. 15 апреля 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/migration/23> (Дата обращения: 16 апреля 2015 г.). С. 18–19.

Перепроизводство неконкурентоспособных специалистов приводит к усилению дисбаланса на рынке труда СКФО. Основным направлением, на наш взгляд, является подготовка рабочих кадров на базе разветвленной системы образования, которая сейчас сориентирована в большей степени на подготовку специалистов с высшим образованием в основном гуманитарного профиля.

Перед обществом Президентом поставлена задача к 2020 году создать рабочую аристократию, которая должна составить не менее трети квалифицированных работников – около 10 миллионов человек (с семьями – 25 миллионов), с помощью построения внутри рабочих профессий социальных лифтов⁵⁴.

Специалисты сегодня всё активные обсуждают проблемы и перспективы развития рабочего капитала. Один из экспертов в данной области называет следующие проблемы:

сокращение трудоспособного населения, острая конкуренция в сфере образования, увеличение платного образования – все это вступило в противоречие с растущим спросом на подготовку высококвалифицированных рабочих и специалистов среднего звена (рабочих высокой квалификации осталось менее 5%, в то время как в развитых странах – 45–70%);

слабая реализация принципов социального партнерства в системе профессионального образования, низкая заинтересованность работодателей в сотрудничестве с государством;

деформированная структура подготовки кадров (подготовка специалистов по уровням НПО – СПО – ВПО ведется в соотношении примерно 1:1:1, в то время как рабочих требуется в 5 раз больше;

отсутствие обоснованного государственного прогноза кадровой потребности; неустойчивость положения образовательных учреждений НПО и СПО; разрушение традиционных связей образовательных учреждений с производством, старение их учебно-лабораторной и материально-технической базы и т.д.⁵⁵.

Дефицит рабочих кадров, по мнению исследователей, связан с резким снижением престижа рабочих профессий, приводящим к значительным трудностям в замещении выбывающих рабочих кадров старших возрастов; непривлекательными, а часто и тяжелыми, условиями труда; развалившейся системой подготовки рабочих кадров и другими факторами. Ускорение темпов развития экономики, появление наукоемкого производства требует появления «нового» типа рабочего, владеющего современными технологиями, умеющего обслуживать сложное производственное оборудование и использовать новые материалы. Начинать необходимо с изменения отношения к труду рабочего на всех уровнях подготовки кадров, всего общества в целом⁵⁶.

Реализация данных задач возможна только в рамках социального партнерства. Прежде всего – более активного участия государства и работодателей в подготовке инновационных рабочих кадров. Современная ситуация диктует необходимость включения работодателей в разработку профессиональных и образовательных стандартов, стимулирование их участия в создании центров

⁵⁴ Путин В.В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 13.02.2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kp.ru/daily/25833/2807793/>

⁵⁵ Ткаченко Е.В. Основные проблемы подготовки рабочих кадров в Российской Федерации. // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Т. 1. № 1 (1). С. 8–23.

⁵⁶ Мирзабалаева Ф.И., Алиева П.Р. Развитие рабочего трудового потенциала в Республике Дагестан. // Теория и практика общественного развития. Электронный журнал. 2013 г. № 3. С.215–218. <http://www.teoria-practica.ru/-3-2013/economics/mirzabalaeva-alieva.pdf>

сертификаций и организации учебных практик, стажировок на базе предприятий, привлечение практиков к образовательному процессу и т.д.

Однако работодатели не мотивированы к инвестированию в сложившуюся систему образования и предпочитают доучивать на базе собственных предприятий необходимые кадры. Вузы и образовательные учреждения среднего и начального образования не могут в условиях сокращения нагрузки и низкого финансирования привлекать необходимые высокопрофессиональные кадры с производства для формирования практических компетенций. Важно, на наш взгляд, найти точки соприкосновения интересов производителей и потребителей образовательных услуг посредством привлечения преподавателей к решению определенных задач на производстве через государственные заказы, хозяйственные договоры, создание учебных классов на производстве и, наоборот, разрабатывать новые инновационные курсы для работников производства.

В современной экономике компании накопили интересный опыт корпоративного обучения персонала для всех уровней организации, начиная с топ-менеджера и заканчивая рабочим. Остановимся на практике подготовки рабочих кадров в ООО «Северсталь» с численностью персонала компании около 70 тыс. человек, являющейся одной из крупнейших в мире вертикально интегрированных сталелитейных и горнодобывающих компаний. В «Северстали» сформирована система подготовки, ориентированная на современные потребности компании и имеющая собственные учебно-курсовые комбинаты на всех крупных предприятиях Компании (Череповец, Воркута, Оленегорск, Костомукша и т.д.). Основные направления образования: получение новых профессий; повышение разрядов по имеющейся профессии; обучение работе на новой технике; изучение технологических процессов соответствующих производств; изучение систем автоматизированного управления процессами; проведение курсов по безопасности; проведение обучения для получения необходимых сертификаций. В учебных центрах «Северстали» в год обучается около 12 тыс. рабочих с использованием мультимедийных тренинговых обучающих программ и тренажеров в специализированных классах-лабораториях. Одно из важных направлений – формирование и подготовка резерва на ключевые должности. Только за 2012 год получили рабочую профессию 3978 человек (из них 2540 – дополнительную специальность), 18 745 рабочих повысили свою квалификацию⁵⁷.

На крупном промышленном холдинге Дальнего Востока «Петропавловск», специализирующемся на создании с нулевого цикла современных металлургических предприятий, работает 14 тыс. человек, и новые места постоянно создаются. При этом растут и требования, предъявляемые к кандидатам при приеме на работу. На базе Компании была возрождена школа профессионального мастерства для металлургии и открыт в 2008 году специализированный колледж, в котором бесплатно обучаются кадры не только для Компании, но и других предприятий региона. Молодежь из экономически депрессивных поселков получает возможность приобрести востребованную специальность, гарантированную работу, перспективу профессионального развития. Производственная практика, составляющая около 50% учебного времени, организуется на предприятиях, входящих в ЗАО «УК «Петропавловск». На учебно-материальную базу и ремонт на дату открытия было

⁵⁷ Мордашов А.А. Система корпоративного обучения и развития персонала // Профессиональные кадры для бизнеса: практика компаний в области образования, обучения. Сборник корпоративных практик. / РСПП, Москва, 2013. – С.19–20.

потрачено порядка 70 млн. руб.⁵⁸.

Интересный опыт подготовки рабочих накоплен в крупнейшей российской нефтяной бизнес-группе ОАО «ЛУКОЙЛ» с выручкой более 130 млрд. долл. США, работающей в 60 регионах России и более чем 40 странах мира на четырех континентах с 120 тыс. человек работающих. В российских и зарубежных организациях группы «ЛУКОЙЛ» имеется 13 учебных центров, семь организаций имеют учебные классы. В Компании используются различные формы подготовки и обучения персонала: специализированные программы, направленные на развитие работников по отдельным профессиональным направлениям и проблемам на основе корпоративных стандартов, навыков работы в корпоративных стандартах; программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки; программы образования MBA и DBA.

Повышение квалификации рабочих в учебных центрах в форме длительных производственно-технических курсов дает право на повышение квалификационного разряда. На курсах изучаются новые виды оборудования и осваиваются новые технологические процессы под руководством высококвалифицированных специалистов Компании. Система дистанционного обучения охватывает все организации Группы, подключено свыше 80 тыс. пользователей из 59 организаций, ежегодно в СДО обучается свыше 8 тыс. человек⁵⁹.

Одним из важных направлений деятельности в области развития рабочего капитала является привлечение молодежи на рабочие вакансии. Сделать это очень сложно, так как непривлекательность рабочих профессий сформировалась за последние десятилетия по всей стране, и объясняется это не только снижением престижности, сокращением среднего образовательного звена, но и низкими заработными платами. В связи с этим встает вопрос о создании высокопроизводительных рабочих мест, предполагающих подготовку инновационных кадров для экономики страны. Высокопроизводительные рабочие места – это рабочие места, производительность труда которых равна или превышает среднеотраслевое значение. Сегодня основным критерием является уровень заработной платы. В то время как зарубежные стандарты учитывают уровень безопасности труда, экологичности рабочего места, уровень заработной платы и т.д. Необходимо дополнить методику определения высокопроизводительных рабочих мест и сформировать эффективные механизмы их создания.

Основными мерами, которые необходимо, на наш взгляд, принять в ближайшее время для улучшения подготовки кадров, являются:

взаимодействие субъектов социального партнерства в области повышения престижа рабочих профессий;

развитие гибкой государственной системы профессиональной ориентации и психологической поддержки молодежи;

развитие системы непрерывного образования по подготовке квалифицированных рабочих кадров;

развитие системы внутрифирменного обучения персонала, профессионального обучения персонала, высвобождаемых работников и незанятого населения;

⁵⁸ Ермоленко С.Е. Школа профессионального образования Дальневосточной металлургии. // Профессиональные кадры для бизнеса: практика компаний в области образования, обучения. Сборник корпоративных практик. / РСПП, Москва, 2013. – С. 28–31.

⁵⁹ Алекперов В.Ю. Система корпоративного обучения и развития персонала. // Профессиональные кадры для бизнеса: практика компаний в области образования, обучения. Сборник корпоративных практик. / РСПП, Москва, 2013. – С. 41–42.

обеспечение государственного контроля за финансовым обеспечением подготовки кадров, обеспечивающих безопасность страны (прежде всего – рабочих кадров по профессиям оборонной, космической, атомной и авиационной промышленности);

активизация участия работодателей в разработке профессиональных стандартов;

введение принятого в большинстве развитых стран «налога на квалификацию», стимулирующего его непрерывное профессиональное образование⁶⁰.

Перечисленные выше меры не носят исчерпывающего характера, накопившиеся проблемы имеют структурный характер и по мере восстановления среднего профессионального звена будут в той или иной мере решаться, но подход должен быть системным и непрерывным. Развитие инновационной экономики, создание высокопроизводительных рабочих мест не может быть без подготовки соответствующих кадров.

Одним из выходов из сложившейся ситуации специалисты видят в повышении миграционной подвижности населения округа. Политика занятости в регионах округа должна быть дифференцирована в соответствии с перечисленными выше особенностями. Механизмы регулирования занятости необходимы более гибкие, своевременные, обоснованные. Данная проблема обсуждалась в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации в рамках формирования новой занятости в регионах через использование трудовых карт субъектов страны. В процессе обсуждения трудовых карт регионов страны были определены точки выезда граждан, переезжающих для трудоустройства: субъекты Российской Федерации с избыточными трудовыми ресурсами (например, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика); субъекты, имеющие моногорода и ЗАТО (ЦФО, СЗФО, ПФО, УФО, например, Республика Карелия, Свердловская область); субъекты Российской Федерации, в которых планируется массовое высвобождение квалифицированных кадров (например, Самарская область, Ленинградская область). К точкам въезда граждан, переезжающих для трудоустройства, были отнесены: субъекты Российской Федерации, входящие в Дальневосточный федеральный округ (например, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область); субъекты, реализующие крупные инвестиционные проекты и испытывающие потребности в трудовых ресурсах (например, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Новосибирская область); субъекты Российской Федерации, имеющие территории опережающего развития (например, Республика Бурятия, Иркутская область); субъекты, имеющие территории стратегического развития (например, Забайкальский край, Крайний Север)⁶¹.

Данные миграционные векторы должны быть, по нашему мнению, учтены при формировании организованных трудовых миграционных потоков. Перенаправление трудовых потоков в «проблемные территории» позволит удовлетворить потребность этих субъектов в кадрах.

Современная политика занятости должна быть гибкой, реагировать на изменения в экономике и предлагать соответствующие инструменты регулирования.

⁶⁰ Мирзабалаева Ф.И. Подготовка рабочих кадров: проблемы, практика, развитие // Инновационные доминанты социально-трудовой сферы: экономика и управление. Материалы ежегодной международной научно-практической конференции по проблемам социально-трудовых отношений (16-е заседание). Воронежский государственной университет, Академия труда и занятости (Воронежское отделение). 2016 г. С. 162–168. С. 167.

⁶¹ Новая занятость: повышение трудовой мобильности граждан. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (материалы заседания «круглого стола» от 17 декабря 2014 г.).

Государственная политика занятости в субъектах округа реализуется с помощью различного набора инструментов, но эффективность их, к сожалению, невысокая. Необходима серьезная реформа в системе подготовки кадров в СКФО со смещением акцентов в сторону подготовки квалифицированных рабочих; повышение трудовой мобильности в трудодефицитные регионы; активное включение механизмов саморегулирования и т.д. Дифференцированный подход в реализации политики занятости позволит снизить и дотационность регионов округа.

В условиях сокращения численности населения в трудоспособном возрасте в России и значительного притока зарубежных трудовых мигрантов, часть из которых нелегальная, необходимо, принять следующие меры:

требуется научно обоснованное планирование и рациональное использование внутренних источников трудовых ресурсов: межрегиональной, маятниковой и учебной миграции, подготовки и переподготовки безработного населения в соответствии с потребностями рынка труда⁶²;

несмотря на развитую инфраструктуру рынка труда, мигранты, даже легальные внутрироссийские, по-прежнему надеются при трудоустройстве и обустройстве на помощь знакомых и земляков. Необходимо организовать четкий учет миграционных перемещений и систему информирования мигрантов о свободных нишах на рынке труда, которые не могут быть заполнены местным населением;

стратегия управления трудовой миграцией должна сместить приоритеты в пользу реализации адресных мер по содействию постоянной и временной миграции в Россию лиц с высоким уровнем образования и квалификации, предпринимателей, а также лиц, желающих инвестировать или организовывать свой бизнес в России;

при осуществлении мер миграционной политики необходимо упрощать процедуры привлечения высококвалифицированных и квалифицированных работников по профессиям и специальностям, востребованным на российском рынке труда;

необходимо формирование законодательств, основанных на правах человека, признании международных стандартов, гуманных законах и уважении к этническому многообразию;

целесообразно разработать мероприятия по повышению мобильности рабочей силы из трудоизбыточных регионов, содействуя в трудоустройстве граждан в регионах, испытывающих потребность в дополнительной рабочей силе;

следует активнее использовать формы организованного привлечения (оргнабор) отечественной и иностранной рабочей силы в соответствии с потребностями российских предприятий;

необходимо формирование политики повышения инвестиционной привлекательности регионов, которая усиливает у населения ожидание повышения качества жизни в этих регионах, способствует снижению оттока населения из них, создает стимулы для миграции и для возвратной миграции, и т.п.

Эта система мер должна минимизировать негативные последствия латентной иммиграции и максимизировать экономические выгоды от использования иностранных работников для устойчивого развития российской экономики. В долгосрочном периоде Россия будет нуждаться в человеческих ресурсах, поэтому наряду с институционально-технологическими необходимы эффективные меры стимулирования демографических позитивных сдвигов, позволяющие замедлить сокращение населения России и стабилизировать его численность. Данные меры

⁶² Сигова С., Парикова Н. Зарубежные трудовые мигранты – возможность или угроза для российского рынка труда? // Социальная политика и социальное партнёрство. 2012. № 9. С. 31.

должны включать в себя эффективные механизмы повышения рождаемости и снижения смертности.

Миграционная политика должна разрабатываться с учетом конкретной социально-экономической, демографической и миграционной ситуации и быть направлена на обеспечение наиболее эффективного перераспределения трудовых ресурсов по территории страны. В связи с этим необходимо перераспределять трудовые ресурсы из трудоизбыточных регионов в трудонедостаточные посредством организованного перераспределения. Политика занятости должна быть направлена на развитие человеческого потенциала и распределение трудовых мигрантов с учетом интересов пространственного развития страны.

Рязанское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России»

О реализации Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Рязанской области

Воробьева Г.Г., председатель правления

Рязанское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России» (далее – РПО ООО «Союз пенсионеров России») направляет информацию о мероприятиях, проводимых среди людей старшего возраста в нашем регионе в рамках реализации **Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации.**

РПО ООО «Союз пенсионеров России» при поддержке ПФР по Рязанской области, других министерств и ведомств систематически организуют и принимают участие в самых значимых мероприятиях в масштабах Рязанской области по адаптации пожилых людей к современным условиям, улучшению качества жизни пенсионеров, расширению круга общения, здоровому образу жизни, активному долголетию, помогая при этом не быть одинокими.

Участие в календарных мероприятиях, демонстрациях, приуроченных к 1 мая, Дню единства, Дню Победы (Бессмертный полк), Дню солидарности с Крымом, Дню пожилых людей, Дню матери и др.

«День ПФР в малом селе». Это мероприятие проводится один раз в год в последний день мая одновременно во всех районах области и в городе Рязани.

Это позволяет проводить информационно-разъяснительную работу в непосредственной близости от мест проживания граждан. В рамках «Дня ПФР в малом селе» организуются встречи специалистов ПФР, представителей администрации сельских поселений, органов социальной защиты населения, общественных организаций пенсионеров и ветеранов с жителями сельских поселений, малых и удаленных сел и деревень.

Акция «С открытым сердцем», посвященная Международному дню пожилых людей.

В преддверии праздника в период с 1 сентября по 1 октября РПО ООО «Союз пенсионеров России» совместно с Отделением ПФР по Рязанской области каждый год проводят месячник добрых дел.

Месячник добрых дел включает в себя посещение домов-интернатов для престарелых, выезды передвижной мобильной клиентской службы в отдаленные

населенные пункты, организацию встреч с пенсионерами и ветеранами, чествование долгожителей и юбиляров, выставки садово-огородных культур, прикладного творчества, оказание помощи одиноким пенсионерам в уборке урожая на приусадебных участках и подготовке к зиме.

Чествования 100-летних юбиляров.

«Университет третьего возраста»

РРО ООО «Союз пенсионеров России» совместно с Отделением ПФР по Рязанской области принимает участие в реализации ряда проектов.

С февраля 2014 г. действуют **курсы по обучению компьютерной грамотности** пенсионеров и лиц с ограниченными возможностями. Обучение включает владение файловыми менеджерами и текстовыми редакторами, использование ресурсов Интернета и различных электронных сервисов, в том числе портала Государственных услуг. Курсы проходят на базе методического кабинета Отделения ПФР на бесплатной основе. Преподавательский состав сформирован из студентов рязанских вузов, обучающихся по техническим специальностям, сотрудников Отделения ПФР.

С 01.09.2015 г. компьютерные курсы стали функционировать на базе Дома общественных организаций и филиала Санкт-Петербургского Университета экономики с привлечением преподавателей из студентов-волонтеров.

Кроме того, с начала 2016 г. курсы по обучению компьютерной грамотности организованы на базе территориальных органов ПФР по Рязанской области.

За это время прошли обучение по 28-часовой программе более 600 пенсионеров.

РРО ООО «Союз пенсионеров России» и Отделение ПФР по Рязанской области совместно ежегодно участвуют в проведении регионального чемпионата по компьютерному многоборью среди пенсионеров в номинациях «начинающий пользователь» и «уверенный пользователь». Победители чемпионата принимают участие во Всероссийских чемпионатах по компьютерному многоборью среди пенсионеров. Проводятся Спартакиады «Бабушки-дедушки – на старт!» среди пенсионеров, шахматные турниры, победители которых принимают участие во всероссийских спартакиадах и шахматных турнирах среди пенсионеров.

В рамках «Университета третьего возраста» действуют клубы по интересам для пенсионеров и лиц с ограниченными возможностями.

Клуб «Английский язык»

Вспомнить английский язык или открыть его для себя с нуля, научиться поддерживать диалог с иностранцами, помогать внукам в освоении школьной программы, а также смотреть фильмы не только на русском языке – теперь все это стало доступно и рязанским пенсионерам.

Клуб «Хозяюшка» и «Волшебный лоскуток»

Посещая занятия в клубах, пенсионеры занимаются прикладным искусством: лоскутное шитье, декупаж, вышивание ленточками, бисером с участием в городских выставках прикладного творчества.

Клуб «Школа здоровья «Активное долголетие» на базе клубов по интересам, библиотек. В «Школе здоровья» действуют факультеты «Кардиология», «Кардиореабилитация», «Иппотерапия».

РРО ООО «Союз пенсионеров России» и Отделение ПФР по Рязанской области совместно организуют поездки по историческим и памятным местам Рязанской области в рамках проекта **«Социальный туризм «Изучай свой край»**.

Культурные мероприятия, рассчитанные на пропаганду традиционных семейных ценностей, – неотъемлемая часть нашей общественной деятельности. Регулярно проводятся фотовыставки ко Дню семьи, Дню матери и т.д., конкурсы

детского рисунка ко Дню Победы.

В Рязанской области на протяжении трех лет действует **социальный проект – автопоезд «забота и здоровье»**, который организован правительством Рязанской области в целях повышения качества и доступности оказания медицинской и социальной помощи населению Рязанской области. В составе автопоезда принимают участие специалисты системы здравоохранения, социальной защиты населения, службы занятости, а также специалисты клиентской службы ПФР. Выезды в составе автопоезда осуществляются на специализированном автотранспорте мобильной клиентской службы. Специалисты ведут прием «с колес» по всем вопросам, входящим в компетенцию органов Пенсионного фонда. Среди граждан распространяются памятки, буклеты по вопросам пенсионно-социального характера.

Организация приобрела заслуженный авторитет в регионе.

Региональное отделение СПР входит в Координационный совет при Правительстве по делам ветеранов, в Общественный Совет при министерстве социальной защиты населения.

Тесно взаимодействует с другими общественными организациями по всем направлениям.

Организация тесно взаимодействует со СМИ, информация размещается и на сайте регионального отделения «Союз пенсионеров России».

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

О совершенствовании системы предоставления социальной помощи гражданам исходя из соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости⁶³

Павленко О.В., главный советник
отдела социальной политики

Кутейникова А.А., ведущий консультант
отдела государственного строительства

Фалецкая Е.А., ведущий специалист 3
разряда отдела социальной политики

Действующим законодательством предусмотрена возможность установления субъектами Российской Федерации критериев нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки. Такое полномочие было предоставлено Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 371-ФЗ «О внесении изменений в статьи 26.3 и 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», вступившим в силу 1 января 2014 года.

Обеспечение адресного подхода к предоставлению гражданам необходимой им помощи, исходя из их потребности и нуждаемости в конкретных услугах

⁶³ Материал подготовлен по информации федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставленной к заседанию Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, состоявшемуся 29 апреля 2016 года.

предусмотрено и Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», вступившим в силу с 1 января 2015 года.

Законом установлен перечень оснований для признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании, который, вместе с тем, не является исчерпывающим, поскольку нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации перечень таких оснований может быть расширен. Также Законом определен круг лиц, которым социальные услуги предоставляются бесплатно – это несовершеннолетние дети и лица, пострадавшие в результате чрезвычайных ситуаций, вооруженных межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Стоит отметить, что в региональном законодательстве и до вступления в силу Закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» были закреплены нормы о том, что решение о предоставлении либо отказе в предоставлении социального обслуживания могло приниматься на основании данных, полученных в результате обследования материально-бытовых условий жизни и индивидуальной оценки нуждаемости граждан в социальном обслуживании.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации⁶⁴ был разработан и принят Федеральный закон от 29 декабря 2015 года № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости», вступивший в силу с 1 января 2016 года.

Федеральным законом предусматривается, в том числе, расширение полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части установления права вводить критерии нуждаемости при предоставлении некоторых мер социальной поддержки. Так, субъектам Федерации предоставлено право устанавливать критерии нуждаемости для выплаты пособия на ребенка, а также уточнять периодичность его выплаты. Кроме того, субъекты получили право устанавливать критерии нуждаемости для предоставления компенсации родителям, которые вносят плату за посещение ребенком детского сада.

Установлено, что методическое обеспечение оценки нуждаемости и установления критериев нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки будет осуществлять Минтруд России⁶⁵.

Федеральный закон также предусматривает меры по совершенствованию финансовых механизмов социальной поддержки. Установлено, что средства бюджетов субъектов, высвобождающиеся в связи с вступлением в силу изменений, предусмотренных данным Законом, направляются, как правило, на цели социальной политики субъектов Российской Федерации, включая предоставление мер социальной защиты (поддержки).

Кроме того, предусмотрено создание Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО), которая будет содержать полные сведения обо всех мерах социальной поддержки, гарантиях, выплатах, компенсациях, предоставляемых гражданам на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации регионам рекомендовано ввести критерии нуждаемости по ряду региональных мер

⁶⁴ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации по социально-экономической ситуации в регионах от 11 марта 2015 года № Пр-417ГС, п.1д.

⁶⁵ Методические рекомендации должны быть утверждены приказом Минтруда России в сентябре 2016 года.

социальной поддержки, а именно:

по ежемесячному пособию на ребенка;

по дополнительным гарантиям и мерам социальной поддержки медицинским и фармацевтическим работникам;

по компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) в образовательных организациях;

по компенсации родителям (законным представителям) в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования.

К определению семей, которым действительно необходимы меры социальной поддержки, в регионах применяется вариативный подход. Для выявления тех, кто оказался за чертой бедности, используют разные показатели: среднедушевой доход по области или краю; однократный размер прожиточного минимума или его сумма, умноженная на коэффициенты 1.5, 2 и даже 3.5.

Например, несколько регионов оставили возможность детям из многодетных малообеспеченных семей получать бесплатные завтраки и не платить за проезд. В ряде регионов малообеспеченность – это один прожиточный минимум на человека, а где-то – полтора.

Согласно сложившейся практике субъектов Российской Федерации к критериям нуждаемости относятся: доходы ниже величины прожиточного минимума, наличие детей, инвалидности, достижение пенсионного возраста, невозможность получения трудовых доходов; устойчивая утрата функций организма (медицинские показания), наличие материального ущерба, потеря кормильца.

По данным Минтруда России⁶⁶, в регионах имеют место приостановка и отмена мер социальной поддержки, ужесточение условий их получения, внедрение учета доходов при назначении мер социальной поддержки, введение новых мер социальной поддержки для отдельных категорий получателей (как с учетом, так и без учета доходов получателей).

Меры социальной поддержки детей совершенствуются с учетом обеспечения принципа адресности. В законодательство отдельных субъектов Российской Федерации в данной сфере введены предельные размеры доходов заявителей, свыше которых утрачиваются права на получение указанных мер социальной поддержки.

Регионы чаще вводят дополнительные доходные и недоходные ограничения при назначении мер социальной поддержки, касающиеся детей и семей с детьми, а не пожилых граждан. Введение во многих регионах новых категориальных мер социальной поддержки пожилых граждан без учета проверки доходов заявителей связано, прежде всего, с предоставлением компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт.

Минтрудом России отмечается, что в ряде регионов введение учета доходов получателей при назначении мер социальной поддержки становится инструментом сокращения бюджетных расходов регионов. Зачастую при этом размер предоставляемой поддержки не только не увеличивается, но даже сокращается, снижая эффективность меры относительно влияния на глубину бедности получателей. В отдельных регионах введение учета доходов не дает эффекта

⁶⁶ Письмо первого заместителя Министра труда и социальной защиты Российской Федерации А.В. Вовченко первому заместителю Председателя Совета Федерации Н.В. Федорову от 30.06.2016 г. № 12-4/10/П-4090.

концентрации ресурсов на самых нуждающихся. Продолжается рост охвата получателей той или иной мерой, а также рост бюджетных расходов. При этом либо размер поддержки растет, либо меры предоставляются в натуральной форме.

Ряд регионов действительно демонстрируют примеры более эффективного введения принципа адресности, сопровождая введение порогов нуждаемости увеличением размеров выплат. При экономии бюджетных средств отмечаются позитивные сдвиги в системе социальной защиты.

В материалах, поступивших из субъектов Российской Федерации к заседанию Совета законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации в апреле 2016 года, высказывались предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере. Так, предлагается:

1. Разработать на федеральном уровне единые требования к определению критериев нуждаемости, а также четкие и однозначные формулировки ряда понятий и терминов, используемых в сфере социальной поддержки населения («состав семьи», «адресность», «нуждаемость» и др.)⁶⁷.

2. Обеспечить полноценное информирование о нуждающихся и степени их нуждаемости, систематизировав имеющиеся базы данных, а также внедрив мониторинговый характер сбора информации, что упростит оценку изменения материального положения получателей выплат и будет способствовать эффективности программ социальной помощи.

3. Разработать специальную методику подсчета всех индикаторов, определяющих качество жизни каждого человека.

4. Рассмотреть необходимость разработки и усовершенствования законодательной базы с целью обеспечения региональным органам социальной защиты возможности беспрепятственного получения информации из различных официальных источников для создания персонифицированных баз данных фактических и потенциальных участников программ адресной помощи.

5. Проработать вариант постепенного перехода на региональном уровне от множества разрозненных пособий и выплат к единому пособию по малообеспеченности⁶⁸.

6. Разработать нормативную правовую базу, устанавливающую на федеральном уровне механизмы и методические основы осуществления оценки (проверки) имущественного положения и материальной обеспеченности граждан (методика учета имущества и его стоимостной оценки).

7. Разработать «дорожную карту» внедрения принципа адресности в действующее федеральное и региональное законодательство в сфере предоставления мер социальной поддержки на среднесрочную перспективу⁶⁹.

8. Разработать единую методику расчета среднедушевого дохода семьи (с учетом скрытых доходов) для различных социальных программ⁷⁰.

9. Рекомендовать признать утратившей силу статью 153 Федерального закона № 122-ФЗ в целях исключения ситуации, создающей возможность неоднозначного толкования (применения) положений федерального законодательства (пункт 2.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ и статья 153 Федерального закона № 122-ФЗ) при установлении субъектами Российской Федерации критериев нуждаемости в отношении мер социальной поддержки, предоставляемых в рамках реализации обязательных расходных полномочий.

⁶⁷ Брянская областная Дума, Воронежская областная Дума, Законодательная Дума Томской области.

⁶⁸ Парламент Кабардино-Балкарской Республики.

⁶⁹ Законодательная Дума Томской области.

⁷⁰ Законодательная Дума Томской области.

10. На сегодняшний день в федеральном законодательстве имеет место ситуация, когда предоставленные субъектам Российской Федерации в рамках Федерального закона № 184-ФЗ правовые возможности установления мер социальной поддержки с учетом критериев нуждаемости одновременно ограничены положениями равного по юридической силе законодательного акта – Федерального закона № 122-ФЗ (статья 153). Закрепляя положение о недопустимости снижения объема ранее установленных мер социальной поддержки, федеральный законодатель предусмотрел в положениях статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ условие о том, что при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены⁷¹.

11. За счет средств федерального бюджета установить меры социальной поддержки исходя из соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости студенческим семьям, обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, имеющим ребенка (детей)⁷².

12. Внести изменение в статью 16 Федерального закона от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», установив единый подход и единый размер пособия на ребенка не ниже установленного в субъекте прожиточного минимума в расчете на душу населения⁷³.

13. Разработать проект федерального закона, направленный на устранение препятствий для получения гражданами, имеющими право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, всех видов юридической помощи бесплатно⁷⁴.

14. Рассмотреть возможность законодательного урегулирования вопроса установления ежемесячных компенсационных выплат в размере 1200 рублей неработающим лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы (за исключением инвалидов с детства I группы), а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет⁷⁵.

15. Предусмотреть в Федеральном законе от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» условия предоставления материнского (семейного) капитала исходя из принципа адресности и критериев нуждаемости⁷⁶.

16. Предлагаем предоставление гражданам санаторно-курортного лечения осуществлять в зависимости от дохода (имеющим среднедушевой доход, не превышающий полуторакратной величины прожиточного минимума, – бесплатно, выше этой величины – с частичной оплатой за счет средств получателя)⁷⁷.

17. Для подготовки к введению Единой государственной информационной системы социального обеспечения в России (с 01.01.2018 г.) предложить Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации совместно с Пенсионным Фондом России провести серию семинаров в субъектах Федерации по

⁷¹ Законодательное Собрание Иркутской области.

⁷² Курская областная Дума.

⁷³ Курская областная Дума.

⁷⁴ Мурманская областная Дума.

⁷⁵ Мурманская областная Дума.

⁷⁶ Законодательное Собрание Тверской области.

⁷⁷ Законодательное Собрание Тверской области.

подготовке к передаче региональных информационных систем в сфере социальной защиты в ЕГИС в рамках единых требований (по технологической архитектуре, информационному наполнению, финансовому обеспечению и квалификационным требованиям к кадрам в регионах)⁷⁸.

Обзор регионального опыта предоставления социальной помощи гражданам исходя из соблюдения принципов адресности и применения критериев нуждаемости⁷⁹

Республика Дагестан

Законом Республики Дагестан «О ежемесячном пособии на ребенка»⁸⁰ устанавливаются меры социальной поддержки с учетом применения критериев нуждаемости.

Так, в соответствии со статьей 4 указанного Закона право на ежемесячное пособие на ребенка имеет один из родителей (усыновителей, опекунов (попечителей) на каждого рожденного (усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно с ним проживающего ребенка до достижения им возраста шестнадцати лет (на учащегося общеобразовательного учреждения – до достижения им возраста восемнадцати лет) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума в Республике Дагестан, установленного в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»⁸¹.

Кабардино-Балкарская Республика

В целях реализации Федерального закона от 29.12.2015 № 388-ФЗ, а также дальнейшего поддержания уровня жизнедеятельности наиболее уязвимых групп населения, снятия социальной напряженности и усиления адресности оказываемых мер социальной поддержки на территории Кабардино-Балкарской Республики осуществляется ряд соответствующих мер. Одной из них является оказание государственной социальной помощи на основе социального контракта⁸². При этом приоритетным правом на получение данного вида помощи обладают семьи с детьми (многодетные, неполные, малообеспеченные, семьи с детьми-инвалидами), неработающие граждане, одинокие пенсионеры, имеющие среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Кабардино-Балкарской Республике. При получении указанной социальной помощи, размер которой составляет от 26 тыс. рублей до 67 тыс. рублей, получатели в соответствии с условиями социального контракта имеют возможность, в частности, организовать индивидуальную предпринимательскую деятельность, заняться развитием личного

⁷⁸ Законодательная Дума Томской области.

⁷⁹ Обзор подготовлен по информации федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставленной к заседанию Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, состоявшемуся 29 апреля 2016 года.

⁸⁰ Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2004 г. № 61 (ред. от 11 декабря 2014 г.).

⁸¹ Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ (ред. от 03 декабря 2012 г.).

⁸² Постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 27 ноября 2013 г. № 306-ПП «Об утверждении Положения об условиях, размерах и порядке назначения и выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта в Кабардино-Балкарской Республике».

подсобного хозяйства либо другим видом деятельности, способствующим повышению уровня и качества жизни малоимущей семьи и малоимущего одиноко проживающего гражданина.

В соответствии с постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики «О Положении о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей»⁸³ действует механизм отслеживания изменения материального положения семьи на протяжении всего периода получения пособия с учетом адресности и нуждаемости, что выражается в осуществлении выплат семьям, имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Кабардино-Балкарской Республике.

Внедрение дифференцированной программы назначения и выплаты пособия на ребенка позволило исключить из числа получателей высокодоходную часть населения и уменьшить количество получателей со 100 тыс. человек до 50,7 тыс. человек.

Принцип адресности при предоставлении мер социальной поддержки соблюдается и при выделении малоимущим гражданам субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг. Субсидия назначается гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидии, и размера региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи с 2010 года и до настоящего времени составляет 15 процентов. При этом в целях усиления мер социальной поддержки одиноко проживающих пенсионеров и супружеских пар пенсионеров указанный стандарт снижен до 12 процентов.

В настоящее время прорабатывается вопрос о применении критериев нуждаемости при предоставлении права на получение компенсации среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в республиканских образовательных организациях семьям со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума, а также изменении оснований для присвоения звания «Ветеран труда», определив в качестве требования к присвоению указанного звания для лиц наличие ведомственных знаков отличия и стажа работы в одной организации или в системе одного министерства (ведомства) не менее 15 лет⁸⁴.

Республика Калмыкия

На сегодняшний день в Республике Калмыкия семьям, имеющим среднедушевые доходы ниже величины прожиточного минимума, установленного в Республике, предоставляются ежемесячные пособия на ребенка.

Прорабатывается вопрос о введении критериев нуждаемости в части родительской платы за воспитание и обучение детей в дошкольных образовательных организациях только для малообеспеченных граждан.

Введение критериев нуждаемости для предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям и педагогическим работникам, проживающим в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа) действующим законодательством не предусмотрено.

⁸³ Постановление Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 8 апреля 2008 № 63-ПП.

⁸⁴ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20 июня 2016 года № 39-РЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Кабардино-Балкарской Республики».

Введение критериев нуждаемости для льготной категории граждан на территории Республики Калмыкия представляется возможным только в части родительской платы.

Республика Крым

Государственная социальная помощь оказывается в виде выплаты социального пособия и пособия на основании социального контракта.

В соответствии со статьей 4 Закона Республики Крым от 27 ноября 2014 года № Ю-ЗРК/2014 «О государственной социальной помощи в Республике Крым» государственная социальная помощь в виде социального пособия назначалась на период, не превышающий трех месяцев.

В соответствии с Законом Республики Крым от 1 июля 2016 года № 266-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О государственной социальной помощи в Республике Крым» период выплаты государственной социальной помощи малоимущим одиноко проживающим гражданам и малоимущим семьям увеличен с трех месяцев до шести месяцев.

Республика Коми

Учитывая необходимость соблюдения принципа адресности, принят закон, которым с 1 января 2016 года меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются только носителям льгот и не распространяются на членов их семей. Исключение сделано для членов семей инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны, а также семей, имеющих детей-инвалидов⁸⁵.

Одновременно установлен повышенный объем мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг для многодетных семей, имеющих пять несовершеннолетних детей, многодетных семей, имеющих шесть и более несовершеннолетних детей, а также для лиц, награжденных орденом «Родительская слава», в размере 50%, 75%, 100% соответственно.

Республика Марий Эл

Принят Закон Республики Марий Эл от 29 февраля 2016 г. № 6-3 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Марий Эл в области социальной поддержки граждан».

Статьей 4 указанного Закона Республики Марий Эл установлен критерий нуждаемости для выплаты ежемесячного пособия на ребенка, которое выплачивается семьям, среднедушевой доход которых не превышает величины прожиточного минимума, официально установленной в Республике Марий Эл. На практике выплата ежемесячного пособия на ребенка с учетом дохода семьи осуществляется с 1 января 2005 года, но законодательно критерий нуждаемости не был установлен.

Статьей 10 Закона Республики Марий Эл от 29 февраля 2016 г. № 6-3 введен критерий нуждаемости для предоставления компенсации части родительской платы за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования. Этим критерием является среднедушевой денежный доход населения в Республике Марий Эл.

При переходе на выплату компенсации с учетом критерия нуждаемости право на получение компенсации будут иметь родители, среднедушевой доход семей

⁸⁵ Закон Республики Коми от 22 декабря 2015 года № 118-ПЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О социальной поддержке населения в Республике Коми».

которых ниже среднедушевого денежного дохода населения в Республике Марий Эл за январь – декабрь года, предшествующего году, в котором последовало обращение за компенсацией.

Исходя из соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости осуществляются в настоящее время такие выплаты и меры социальной поддержки, как ежемесячная денежная выплата семьям при рождении третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, субсидии гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, социальная помощь лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, предоставление путевок на санаторно-курортное лечение региональным льготникам, а также для оздоровления и отдыха детей.

Удмуртская Республика

Большинство мер социальной поддержки оказываются в Республике исходя из соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости.

С 2006 года в Удмуртской Республике реализуется Закон №13-РЗ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей».

Многодетным семьям со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума, предоставляются следующие дополнительные меры социальной поддержки:

бесплатная выдача лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей в возрасте до 6 лет и 6 месяцев;

компенсация стоимости проезда на внутригородском транспорте, также в автобусах пригородных и внутрирайонных линий для учащихся общеобразовательных школ и образовательных учреждений начального профессионального образования;

бесплатное питание для учащихся образовательных учреждений и учащихся общеобразовательных учреждений (для детей дошкольного и младшего школьного возраста) – один раз в учебный день;

50-процентная скидка от установленной платы за содержание детей в государственных дошкольных образовательных учреждениях Удмуртской Республики;

компенсация произведенных расходов на оплату коммунальных услуг в размере 30 процентов;

предоставление целевых жилищных займов и социальных выплат на погашение части основного долга по жилищным займам;

безвозмездная субсидия на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и приобретение жилых помещений за счет средств бюджета Удмуртской Республики при условии признания многодетной семьи нуждающейся в улучшении жилищных условий;

бесплатное предоставление земельных участков в собственность граждан из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Важнейшим законодательным актом Удмуртской Республики в сфере социальной защиты населения является закон от 23 декабря 2004 года № 89-РЗ «Об адресной социальной защите населения в Удмуртской Республике».

Адресный характер носят ежемесячные денежные выплаты, предусмотренные законом:

базовым ежемесячным пособием семьям, имеющим детей в возрасте до 16 лет, обеспечивается более чем 78 тыс. семей (107 тыс. детей). Размер выплат в 2016 году составляет 184 рубля. Периодичность выплаты ежемесячного пособия в Удмуртской Республике оставлена без изменений;

ежемесячное пособие выплачивается также одиноким матерям, на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, детям, родители которых уклоняются от уплаты алиментов.

Порог дохода, используемый для назначения данных мер поддержки, – прожиточный минимум, установленный в Удмуртской Республике для данной категории граждан.

Региональным законом предусмотрены также ежемесячные денежные выплаты ветеранам труда, труженикам тыла и жертвам политических репрессий, общее количество граждан данной категории составляет на начало 2016 года 138,5 тыс. человек.

Производится компенсация расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг ветеранам труда, труженикам тыла и реабилитированным лицам, на эти цели в бюджете Удмуртской Республики на 2016 год предусмотрено 1400,2 млн. рублей. За счет средств бюджета производится изготовление, ремонт и установка зубных протезов труженикам тыла и гражданам, признанным пострадавшими от политических репрессий. Им же производится лекарственное обеспечение с 50-процентной скидкой.

Единовременные денежные выплаты также имеют адресный характер и направлены на поддержку наименее защищенных слоев населения:

семьям при рождении третьего и последующих детей (от полутора лет до достижения ребенком возраста трех лет). Ежемесячную денежную выплату в размере 5000 рублей в 2016 году получают более 4 200 человек, где среднедушевой доход семьи не превышает величины прожиточного минимума;

на приобретение (компенсация) одежды и обуви для школьников из малоимущих семей, а также семей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

В 2013 году изменениями в Закон Удмуртской Республики «Об адресной социальной защите населения в Удмуртской Республике» введены положения о социальном контракте – активной модели государственной социальной помощи, призванной мотивировать людей на поиски выхода из трудного материального положения. При оказании мер социальной помощи определяющим является критерий нуждаемости.

Государственная социальная помощь на основании социального контракта в 2015 году выплачена 110 нуждающимся малоимущим гражданам при ряде условий, в числе которых – отсутствие в составе семьи совершеннолетних членов семьи трудоспособного возраста, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, неполучение дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости в течение последних 3-х лет и других.

В 2015 году принят Закон Удмуртской Республики от 06.07.2015 № 41-РЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан», которым предусматриваются меры социальной поддержки гражданам, родившимся ранее 1 января 1946 года, при условии, что они не получают мер социальной поддержки по иным основаниям. Таких граждан в Удмуртской Республике более 4 600 человек.

Законом предусмотрено бесплатное обеспечение протезами и протезно-ортопедическими изделиями, бесплатный ремонт и изготовление зубных протезов; преимущество при приеме в дома-интернаты для престарелых и инвалидов, центры социального обслуживания, внеочередной прием на обслуживание отделениями социальной помощи на дому; получение ежемесячной денежной выплаты.

В соответствии с нормативно-правовыми актами Удмуртской Республики оказываются и другие меры государственной поддержки, такие как льготный проезд на городском транспорте общего пользования и автомобильном транспорте

пригородного сообщения по социальному проездному билету отдельным категориям граждан, бесплатный проезд на междугородном автомобильном транспорте внутриреспубликанского сообщения (труженики тыла, ветераны труда, ветераны радиационных аварий, инвалиды и дети-инвалиды, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей).

Чувашская Республика

Принят Закон Чувашской Республики от 31 декабря 2015 года № 89 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Чувашской Республики». Данным Законом внесены изменения в шесть законодательных актов Чувашской Республики в части оптимизации предоставления отдельных мер социальной поддержки исходя из необходимости соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости.

К указанным мерам социальной поддержки отнесены:

социальная поддержка ветеранов труда;

ежемесячное пособие на ребенка;

республиканский материнский (семейный) капитал;

социальная поддержка по оплате жилищно-коммунальных услуг ветеринарным, педагогическим, социальным, медицинским и фармацевтическим работникам, работникам культуры, искусства и кинематографии, проживающим и работающим в государственных и муниципальных организациях в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа);

обеспечение бесплатным питанием обучающихся, осваивающих программы подготовки квалифицированных рабочих, служащих;

выплата социальных пособий при приобретении проездных билетов для проезда между пунктами проживания и обучения на транспорте общего пользования на территории Чувашской Республики;

компенсация платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

В целях применения принципа адресности и критериев нуждаемости определено, что ветеранам труда ежемесячная денежная выплата в размере 1082 руб., а также денежная компенсация в размере 50% стоимости предоставления абоненту в пользование абонентской линии (проводной) сети местной телефонной связи осуществляется при условии прекращения ими трудовой деятельности.

Предоставление ежемесячного пособия на ребенка, а также республиканского материнского (семейного) капитала предусмотрено семьям со среднедушевым доходом, не превышающим величины прожиточного минимума в Чувашской Республике.

Мера социальной поддержки на оплату жилищно-коммунальных услуг ветеринарным, педагогическим, социальным, медицинским и фармацевтическим работникам, работникам культуры, искусства и кинематографии, проживающим и работающим в сельской местности, предусмотрена в виде ежемесячной компенсации в пределах социальной нормы площади жилого помещения и нормативов потребления коммунальных услуг и составляет 1055 рублей.

Обеспечение бесплатным питанием обучающихся, осваивающих программы подготовки квалифицированных рабочих и служащих, а также мера социальной поддержки по выплате социальных пособий обучающимся общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования очной формы обучения, нуждающимся в

приобретении проездных билетов для проезда между пунктами проживания и обучения на транспорте городского или пригородного сообщения (троллейбусы, автобусы, железнодорожный транспорт) на территории Чувашской Республики, предусмотрены для обучающихся из малоимущих семей.

Компенсация части родительской платы за присмотр и уход за детьми, посещающими образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования, предусмотрена нуждающимся в ней родителям (законным представителям). Критерием нуждаемости в компенсации является признание семьи малоимущей в порядке, установленном Кабинетом Министров Чувашской Республики.

Камчатский край

В настоящее время в Камчатском крае предоставляется 62 различные меры социальной поддержки.

Из них:

9 мер установлены федеральным законодательством, в том числе критерии нуждаемости установлены при предоставлении только 2-х мер социальной поддержки (региональная доплата к пенсии и ежемесячная выплата семьям при рождении 3-го и последующих детей); 7 мер социальной поддержки предоставляются федеральным льготникам (ветеранам войны, инвалидам, чернобыльцам, донорам и др.) без учета критерия нуждаемости;

53 меры социальной поддержки установлены законодательством Камчатского края.

Критерии нуждаемости установлены к 24 мерам социальной поддержки. Среди них: предоставление ежемесячного пособия на ребенка и ежемесячной социальной выплаты неработающим пенсионерам, проживающим в Корякском округе; предоставление единовременной выплаты при рождении ребенка (детей) в малообеспеченных семьях, проживающих в Корякском округе и Алеутском районе; оказание материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и др.

Основными критериями нуждаемости являются: достижение пенсионного возраста (для ветеранов труда), среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума, достижение возраста 80 лет и старше, инвалидность, многодетность, работа в сельской местности и др.

29 мер социальной поддержки предоставляются региональным льготникам без учета критерия нуждаемости. Среди них: меры социальной поддержки тружеников тыла, Героев Социалистического труда, реабилитированных лиц, в том числе по плате за жилое помещение и коммунальные услуги и ежемесячные социальные выплаты. Также без учета критериев нуждаемости предоставляются дополнительные меры социальной поддержки федеральным льготникам: льготный проезд в автомобильном транспорте городского, пригородного и межмуниципального сообщения, проезд к месту отдыха и обратно для семей с детьми-инвалидами, ежемесячные денежные выплаты, обеспечение автомобилями, освобождение от платы за жилое помещение и коммунальные услуги инвалидов Великой Отечественной войны и боевых действий; предоставление ветеранам войны ежемесячных социальных выплат и другие.

Таким образом, в Камчатском крае действующей системой мер социальной поддержки соблюдаются критерии нуждаемости.

Пермский край

В Пермском крае принят Закон Пермского края от 14.03.2016 г. № 608-ПК «Об

установлении критерия нуждаемости для предоставления мер социальной поддержки гражданам в Пермском крае» (далее – Закон № 608-ПК).

В качестве критерия нуждаемости гражданина (семьи) для предоставления дополнительных мер социальной поддержки в Законе № 608-ПК определено соотношение ежемесячного дохода гражданина (семьи) с предельной величиной ежемесячного дохода гражданина (семьи). Гражданин (семья) признается нуждающимся (нуждающейся) в предоставлении дополнительных мер социальной поддержки, в случае если ежемесячный доход гражданина (семьи) не превышает предельной величины ежемесячного дохода гражданина (семьи). При этом предельная величина ежемесячного дохода гражданина (семьи) определяется законами, устанавливающими дополнительные меры социальной поддержки.

С целью обеспечения социальной справедливости критерий нуждаемости применен при предоставлении дополнительных мер социальной поддержки при внесении в Закон Пермской области от 02.10.2000 г. № 1147-167 «О социальной поддержке пенсионеров, имеющих большой страховой стаж» и в Закон Пермского края от 20.12.2012 г. № 146-ПК «О ветеранах труда Пермского края».

Согласно принятым изменениям с января 2016 года ежегодная денежная выплата ветеранам труда Пермского края и ежемесячная денежная компенсация на оплату жилого помещения и коммунальных услуг пенсионерам, имеющим большой страховой стаж, предоставляются с применением критерия нуждаемости – при условии, что их ежемесячный доход не превышает двукратной величины прожиточного минимума, установленной для пенсионеров в Пермском крае, независимо от осуществления трудовой деятельности.

Принцип нуждаемости применяется в Пермском крае также при предоставлении жилых помещений по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда и договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Следует отметить, что основы адресности предоставления мер социальной поддержки были заложены в законодательстве Пермского края ранее и применяются на практике в настоящее время.

Так, например, в Пермском крае предусмотрены такие адресные меры социальной поддержки, как:

региональный материнский (семейный) капитал женщинам, родившим третьего или последующих детей в 2011–2015 годах, ежемесячная денежная выплата в размере величины прожиточного минимума, установленной в Пермском крае, на детей в случае рождения после 31 декабря 2012 года по 31 декабря 2013 года третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, бесплатное предоставление земельных участков многодетным семьям в целях улучшения демографической ситуации;

именная стипендия Пермского края для студентов государственных образовательных организаций высшего образования в целях материального поощрения студентов, добившихся выдающихся результатов в образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности;

компенсация проезда детям защитников Отечества, погибших в годы Великой Отечественной войны, один раз в год железнодорожным, воздушным или водным транспортом (в оба конца) по территории Российской Федерации к месту гибели или захоронения родителей (одного из родителей) и др.

Ставропольский край

В Ставропольском крае с 2004 по 2012 годы сформирована законодательная база в области социальной поддержки семей с детьми, а также семей, попавших в

трудную жизненную ситуацию. Меры социальной поддержки, предоставляемые в денежном выражении, носят ежемесячный либо единовременный характер и зависят от дохода семьи и иждивенческой нагрузки в семье.

Для семей, имеющих доходы ниже величины прожиточного минимума, установленной в Ставропольском крае, предусмотрены такие меры социальной поддержки, как ежемесячное пособие на ребенка, ежегодное социальное пособие на проезд студентам, государственная социальная помощь.

Семьи, в которых после 31 декабря 2012 года родились третий или последующие дети, признаются нуждающимися в получении ежемесячной денежной выплаты в случае, если среднедушевой доход семьи не превышает величины среднедушевого денежного дохода, сложившейся в Ставропольском крае.

С учетом принципа адресности семьи с высокой иждивенческой нагрузкой (трое и более несовершеннолетних детей) имеют право на ежемесячную денежную компенсацию на каждого ребенка в возрасте до 18 лет. Кроме того, на детей из таких семей, обучающихся в общеобразовательных организациях, предусмотрена выплата ежегодной денежной компенсации на приобретение комплекта школьной одежды, спортивной одежды и обуви и школьных письменных принадлежностей.

Принят Закон Ставропольского края от 23.06.2016 г. № 61-кз «О внесении изменения в статью 2.1 Закона Ставропольского края «О мерах социальной поддержки ветеранов», которым скорректированы условия присвоения звания «Ветеран труда».

Амурская область

В настоящее время на территории области все категории граждан (за исключением Почетных доноров Амурской области и ветеранов труда Амурской области) получают социальную поддержку, установленную законодательством области, с учетом критериев нуждаемости.

В Амурской области адресная социальная помощь оказывается малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан (семьям и одиноко проживающим гражданам, которые по не зависящим от них причинам лишились единственного жилого помещения, иного жизненно необходимого имущества в результате стихийного бедствия, пожара, затопления, наводнения). Утверждены порядок назначения, периодичность предоставления и размер адресной социальной помощи и порядок назначения, периодичность предоставления и размер адресной социальной помощи в рамках реализации технологии «Самообеспечение».

Брянская область

13 февраля 2015 года распоряжением правительства Брянской области № 53-рп был утвержден план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в Брянской области в 2015 году и на 2016–2017 годы.

В соответствии с пунктом 3.3 раздела III указанного Распоряжения департаментом семьи, социальной и демографической политики Брянской области проведена инвентаризация социальных выплат и льгот, установленных региональным законодательством, их пересмотр на основе принципа адресности и критериев нуждаемости.

В настоящее время на территории Брянской области осуществляется более 70 видов выплат социальных пособий, компенсаций, субсидий. Часть мер социальной поддержки предоставляется адресно и по нуждаемости – 7, остальные – только по категориальному принципу.

Критерием нуждаемости для семей с детьми при получении ежемесячных детских пособий служит величина прожиточного минимума в совокупном доходе семьи на каждого члена семьи. В случае, если размер среднедушевого дохода семьи не превышает величины прожиточного минимума в Брянской области, такие семьи признаются малообеспеченными и имеют право на получение пособий.

В ходе инвентаризации девяти региональных выплат семьям, имеющим детей, были выявлены 2 вида пособия, которые предоставлялись адресно, но без учета критериев нуждаемости. Это:

дополнительное единовременное пособие при рождении ребенка в размере 1000 рублей;

единовременное пособие зарегистрированной многодетной семье при рождении ребенка в размере 2000 рублей.

В 2015 году за данными видами пособий обратились 11 813 семей с детьми, общая сумма выплат из областного бюджета составила 13,2 млн. руб. (в 2014 году – 12 368 семей, сумма – 13,7 млн. руб.).

Согласно пункту 3.4 раздела III вышеуказанного распоряжения департаменту семьи, социальной и демографической политики Брянской области поручено подготовить нормативный правовой акт на основе принципа нуждаемости для региональной категории льготников – ветеранов труда Брянской области.

При переходе на адресность и нуждаемость для ветеранов труда Брянской области произойдет сокращение объемов социальной поддержки за счет изменения условий получения выплат или отмены ряда социальных мер.

Новый принцип осуществления социальных выплат коснется как новых граждан, получивших льготный статус, так и тех, кто эти выплаты уже получал (по состоянию на 1 февраля 2016 года – 33 860 человек). По предварительным расчетам при введении для ветеранов труда Брянской области критерия нуждаемости исходя из размера пенсии по старости, превышающей 2-х кратную величину прожиточного минимума пенсионера (14 526 руб.), экономия бюджета Брянской области в отношении граждан, которые уже получают выплаты, составит не более 2,9 млн. руб. в месяц.

Волгоградская область

В 2015 году контрольно-счетной палатой Волгоградской области был проведен аудит системы социальной помощи (поддержки) населению Волгоградской области, которым было установлено, что система мер социальной помощи и поддержки граждан в Волгоградской области характеризуется значительным количеством видов пособий и выплат, которые требуют нормативной систематизации, большой долей расходов на меры, установленные сверх требований федерального законодательства, наличием мер социальной поддержки, дублирующих федеральные, а также назначаемых без учета критериев нуждаемости и адресности.

Более половины средств (60 процентов) областного бюджета, предусмотренных на финансирование мер социальной поддержки, направлялось на социальную помощь и поддержку граждан по категориальному принципу, без учета уровня дохода получателей (когда критерием оказания поддержки является не нуждаемость, а формальная принадлежность к потенциально уязвимой в социальном плане категории населения).

Почти половина от общего числа получателей социальной помощи являлась получателями дополнительных мер соцподдержки, установленных помимо предусмотренных федеральным законодательством.

Необходимость реформирования системы мер социальной помощи и

поддержки граждан (в том числе путем введения контроля доходов и оценки имущества получателя) подтверждалась имевшейся в центрах социальной защиты населения Волгоградской области информацией о случаях, когда реальный уровень благосостояния получателя не соответствовал заявляемому им для получения пособий, зависящих от уровня доходов заявителя.

В целях совершенствования действующей системы социальной помощи и поддержки граждан был принят Социальный кодекс Волгоградской области от 31 декабря 2015 г. № 246-ОД, которым предусмотрено:

изменение условий и механизмов предоставления мер социальной помощи и поддержки (в том числе путем внедрения критериев нуждаемости и адресности при назначении социальной помощи по категориальному признаку);

отмена неэффективных мер поддержки, которые не решают социальные проблемы малоимущих граждан; отмена выплат, дублирующих федеральные;

объединение в одну нескольких мер, предоставляемых по схожим основаниям;

распространение действия социального контракта на всех малоимущих граждан вне зависимости от территории проживания.

Социальным кодексом предусмотрено:

включение в категорию получателей мер социальной поддержки отцов, воспитывающих детей без матери, – им устанавливаются ежемесячные денежные выплаты в размере 634 рублей (ранее им предоставлялось раз в год пособие для подготовки детей к школе в размере 2392 рублей);

увеличение размера ежемесячных денежных выплат малоимущим студенческим семьям, имеющим детей, – с 450 рублей до 634 рублей; замена ежеквартальной адресной дотации семьям с детьми-близнецами в размере 400 рублей на каждого ребенка-близнеца ежемесячной выплатой на ребенка в размере 634 рубля;

увеличение адресного социального пособия со 150 рублей до 200 рублей в месяц на одного получателя;

увеличение социального пособия на основании социального контракта до 40 000 рублей и единовременного социального пособия гражданам, утратившим жизненно необходимое имущество от стихийных бедствий природного или техногенного характера с 20 000 рублей до 50 000 рублей.

В одном нормативном правовом акте объединены все основные меры социальной поддержки граждан, определены условия и механизмы их предоставления (в том числе путем внедрения критериев нуждаемости и адресности при назначении социальной помощи по категориальному признаку), отменены выплаты, дублирующие федеральные, а также неэффективные меры поддержки, которые не решают социальные проблемы малоимущих граждан, объединены меры социальной поддержки, предоставляемые по схожим основаниям. Действие социального контракта распространено на всех малоимущих граждан вне зависимости от территории проживания.

Задача Социального кодекса – не сокращение бюджетных средств, направленных на социальную поддержку, а более качественное их перераспределение в отношении граждан, наиболее нуждающихся в этой поддержке.

Применение критерия нуждаемости граждан и повышение адресности их социальной поддержки в Социальном кодексе Волгоградской области позволило установить единые принципы назначения мер социальной поддержки, а также перераспределить около 2 млрд. рублей в областном бюджете, в том числе на увеличение размера социальной помощи особо нуждающимся в ней гражданам.

Воронежская область

В Воронежской области разработан и принят ряд нормативных правовых актов, направленных на усиление принципа адресности и критериев нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан.

Так, в соответствии с Законом Воронежской области от 18 декабря 2015 года № 211-03 «О внесении изменений в главы 10 и 10.2 Закона Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области» право на ежемесячное пособие на ребенка имеет один из родителей (усыновителей, опекунов (попечителей) на каждого рожденного (усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно с ним проживающего ребенка до достижения им возраста шестнадцати лет в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума в Воронежской области, установленной в соответствии с Законом Воронежской области «О прожиточном минимуме в Воронежской области».

Кроме того, с 1 января 2016 года были изменены условия назначения дополнительной меры социальной поддержки в виде единовременной денежной выплаты в связи с рождением (усыновлением) ребенка – не каждой семье, а в зависимости от ее среднедушевого дохода.

Законом Воронежской области от 2 марта 2016 года № 11-03 «О внесении изменения в статью 14 Закона Воронежской области «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства» также предусматривается установление критериев нуждаемости при предоставлении компенсации родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях на территории Воронежской области – родителям (законным представителям) в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного минимума в Воронежской области.

Исходя из обязанности соблюдения принципа адресности при предоставлении мер социальной поддержки, депутаты Воронежской областной Думы приняли Закон Воронежской области от 18 декабря 2015 года № 210-03 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области», который предоставил учащимся и воспитанникам общеобразовательных организаций старше 7 лет, студентам, обучающимся по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, меру социальной поддержки в размере 50 процентов оплаты проезда по территории Воронежской области на железнодорожном транспорте общего пользования в пригородном сообщении в период с 1 января по 15 июня текущего года.

Закон Воронежской области от 2 марта 2016 года № 2111-6-ПЗ «О компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт отдельным категориям граждан в Воронежской области» устанавливает дополнительную меру социальной поддержки в виде компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме отдельным категориям граждан, постоянно проживающим на территории Воронежской области, а также условия предоставления указанной дополнительной меры социальной поддержки.

Иркутская область

Критерии нуждаемости заложены в ряде действующих в настоящее время законов Иркутской области и применяются на практике.

Так, Законом Иркутской области от 19 июля 2010 года № 73-03 «О государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в Иркутской области» установлены размеры, условия и порядок назначения и

выплаты за счет средств областного бюджета государственной социальной помощи. Определено, что государственная социальная помощь назначается малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, имеющим среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленной правительством Иркутской области для соответствующих социально-демографических групп населения по району (местности), в котором (которой) они проживают (пребывают).

Государственная социальная помощь назначается при условии, что наличие дохода ниже величины прожиточного минимума обусловлено объективными обстоятельствами, не зависящими от самих граждан (инвалидность, потеря кормильца, безработица, чрезвычайная ситуация и т.п.).

Размер государственной социальной помощи (размер социального пособия или стоимостное выражение натуральной помощи) дифференцируется в зависимости от конкретного вида таких объективных обстоятельств: длительное лечение; дорогостоящее лечение; чрезвычайная ситуация, повлекшая повреждение или утрату движимого имущества; чрезвычайная ситуация, повлекшая повреждение жилого помещения; чрезвычайная ситуация, повлекшая утрату (разрушение) жилого помещения, и др.

Законом Иркутской области от 23 октября 2006 года № 63-оз «О социальной поддержке в Иркутской области семей, имеющих детей» установлены меры социальной поддержки для следующих категорий семей:

многодетные семьи – семьи, имеющие в своем составе трех и более детей, не достигших возраста 18 лет, включая пасынков, падчериц, усыновленных, удочеренных, принятых под опеку (попечительство), переданных на воспитание в приемную семью, без учета детей, находящихся на полном государственном обеспечении, среднедушевой доход которых ниже двукратной величины прожиточного минимума, установленной в целом по Иркутской области в расчете на душу населения;

малоимущие семьи – семьи, имеющие среднедушевой доход ниже установленной величины прожиточного минимума в целом по Иркутской области в расчете на душу населения;

семьи одиноких родителей – одинокие матери, матери и отцы, получающие пенсию на детей по случаю потери кормильца.

В целях совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости, а также оптимизации и повышения эффективности расходов областного бюджета в Иркутской области утвержден План первоочередных антикризисных мер по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности на территории Иркутской области в 2016 году, одним из мероприятий которого предусмотрено совершенствование предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и критериев нуждаемости.

В качестве основных условий для предоставления мер социальной поддержки определяются (статус) категория граждан, нуждаемость в мерах социальной поддержки, в том числе имущественное положение. Условия предоставления мер социальной поддержки с учетом критериев нуждаемости установлены в 11 нормативных правовых актах Иркутской области.

Калининградская область

В Калининградской области в настоящее время предоставляется около 70 видов социальных выплат. Общая сумма прямых трансфертов населению в 2015 году превысила 4 млрд. рублей (из консолидированного бюджета), в том из

областного бюджета – более 2,7 млрд. рублей. Получателями являются каждый четвертый житель региона – 245 тыс. человек.

При этом приоритет отдается тем мерам социальной поддержки, которые предназначены наиболее социально уязвимым категориям населения, и в первую очередь многодетным семьям, где на фоне высокой иждивенческой нагрузки у родителей велики риски потери работы или уменьшения дохода.

За счет областного бюджета многодетным семьям дополнительно к федеральным выплатам предоставляется:

ежемесячное пособие многодетной семье, размер которого исчисляется в зависимости от количества несовершеннолетних детей (от 1 тыс. руб. семьям с тремя детьми, 12 тыс. руб. и выше семьям с десятью и более детьми);

ежемесячная денежная выплата многодетной семье в размере 1,6 тыс. рублей;

ежегодная денежная выплата на подготовку детей к школе: многодетным семьям с тремя, четырьмя и пятью по 1,5 тыс. рублей на каждого ребенка-школьника, семьям с шестью и более детьми – по 3 тыс. рублей;

ежемесячная денежная выплата при рождении третьего и последующих детей, рожденных в период с 1.01.2013 по 31.12.2015, до достижения ими возраста 3-х лет в размере 9321 рублей;

областной материнский (семейный) капитал в размере 100 тыс. рублей при рождении третьего и четвертого ребенка, 200 тыс. рублей – пятого и последующих детей, 1 млн. рублей – при одновременном рождении трех и более детей.

Следует отметить, что с целью соблюдения адресных подходов региональным законом для получения областного семейного (материнского) капитала к семьям установлены особые требования: среднедушевой доход семьи не должен превышать 3,5 величины прожиточного минимума, установленной правительством Калининградской области на душу населения на дату обращения за региональным сертификатом, или 33 705 рублей, и оба или один из родителей трудоспособного возраста должны обязательно работать или состоять на учете в службе занятости населения, за исключением уважительной причины (инвалидность, уход за ребенком-инвалидом, за членом семьи, являющимся инвалидом, за ребенком до достижения им возраста 14 лет, обучение по очной форме в образовательных организациях всех типов).

С 2016 года в регионе введена новая выплата для студенческих семей, имеющих детей, – ежемесячное пособие в размере величины прожиточного минимума ребенка, которая в настоящее время составляет 9321 рублей.

Кроме этого, в регионе уже 10 лет действует адресный принцип при назначении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг:

предельная доля расходов на жилье и коммунальные услуги в общем доходе семьи снижается при уменьшении уровня обеспеченности семьи (максимально до 15% при федеральном пороге 22%). Благодаря такому подходу многодетные семьи и одиноко проживающие пенсионеры, имеющие низкие среднедушевые доходы, в большинстве случаев полностью покрывают субсидией расходы по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Кроме того, необходимо упомянуть о еще одной относительно новой адресной мере социальной поддержки, которая предполагает материальную помощь семье.

Так, в течение последних двух лет в Калининградской области осуществляется работа по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям с детьми на основании социального контракта.

При этом регион пошел по пути оказания государственной помощи семьям, предложившим социально ориентированные виды деятельности, направленные на

организацию самозанятости.

В 2015 году государственная социальная помощь была предоставлена 26 семьям. Направления деятельности по заключенным контрактам – приобретение крупного рогатого скота, свиней и необходимых кормов для них; закупка холодильного оборудования, кассового аппарата, мебели для открытия кафе; приобретение оборудования (оверлок, парогенератор, швейная машинка) для открытия мини-ателье; оплата обучения и приобретение материалов и оборудования для предоставления маникюрных и парикмахерских услуг; открытие кабинета по обучению иностранным языкам; приобретение и установка стенда для правки дисков для пункта технического обслуживания автомобилей и др.

В целях реализации Федерального закона от 29.12.2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» в настоящее время идет подготовка изменений в Закон Калининградской области «Об образовании в Калининградской области» в части установления размера компенсации родителям на оплату воспитания и обучения детей в дошкольных учреждениях в зависимости от доходов семьи.

Костромская область

В Костромской области в рамках процесса оптимизации предоставления отдельных мер социальной поддержки системно реализуются принцип адресности и критерии нуждаемости. В числе региональных мер социальной поддержки, установленных областным законодательством в рамках данного подхода:

1) единовременное пособие в связи с рождением первого ребенка в сумме 3500 рублей, второго ребенка в сумме 4500 рублей, третьего и последующих детей в сумме 6000 рублей⁸⁶;

2) предоставление единовременных пособий на детей одиноких матерей (отцов): приобретение школьной, спортивной формы и обуви при первичном поступлении детей в 1-й класс общеобразовательных организаций в размере 5000 рублей на ребенка (кроме детей, находящихся под опекой (попечительством), в том числе в приемных семьях); приобретение одежды и обуви при первичном поступлении детей в дошкольные образовательные организации в размере 3000 рублей на ребенка (кроме детей, находящихся под опекой (попечительством), в том числе в приемных семьях)⁸⁷;

3) обеспечение полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей через специальные пункты питания, магазины или денежной компенсацией на питание⁸⁸;

4) меры социальной поддержки многодетных семей⁸⁹.

Указанные пособия предоставляются гражданам, если среднедушевой доход их семьи не превышает величины прожиточного минимума на душу населения, установленной в Костромской области.

Региональным законодательством предусматривается также оказание

⁸⁶ Закон Костромской области от 11 ноября 1998 года № 29 «О гарантиях прав ребенка в Костромской области».

⁸⁷ Там же.

⁸⁸ Закон Костромской области от 28 декабря 2007 года № 246-4-ЗКО «Об обеспечении полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет и установлении размера денежной компенсации на питание».

⁸⁹ Закон Костромской области от 21 июля 2008 года № 351-4-ЗКО «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Костромской области».

финансовой помощи муниципальным образованиям в случае принятия ими на себя расходных обязательств по обеспечению питанием учащихся муниципальных общеобразовательных организаций, проживающих в семьях, в которых среднедушевой доход не превышает величины прожиточного минимума на душу населения, установленной в Костромской области⁹⁰.

Кроме того, в соответствии с Законом Костромской области от 25 декабря 2015 года № 54-6-ЗКО «О внесении изменения в статью 8 Закона Костромской области «Об основах организации и обеспечения отдыха, оздоровления и организации занятости детей в Костромской области» меры социальной поддержки по обеспечению отдыха и оздоровления детей из многодетных семей будут предоставляться в случае, если среднедушевой доход семьи не превышает величины прожиточного минимума на душу населения, установленной в Костромской области.

Курская область

На территории Курской области в 2015 году из средств федерального бюджета предоставлялось 44 вида социальных выплат 190,9 тыс. гражданам органами социальной защиты населения на сумму 2 382,2 млн. руб.⁹¹ Из средств областного бюджета в 2015 году был осуществлен 41 вид социальных выплат более чем 393 тысячам жителей Курской области на сумму 2 358 млн. рублей.

10 видов социальных выплат осуществляется из средств областного бюджета семьям, имеющим детей⁹². Данные выплаты предоставляются исходя из соблюдения принципа адресности. Без истребования доходов назначается ежемесячное пособие многодетным семьям, имеющим 8 и более детей в возрасте до 18 лет. Так как семьи с 8 и более детьми в основном относятся к малоимущим семьям со среднедушевым доходом, не превышающим величины прожиточного минимума в расчете на душу населения⁹³. Также без истребования доходов назначаются ежемесячное пособие семьям при усыновлении (удочерении) второго, третьего и каждого последующего ребенка и ежемесячное пособие семьям при рождении второго ребенка.

Кроме того, исходя из принципа адресности и критериев нуждаемости из бюджета области выплачиваются: субсидии на оплату жилого помещения и ЖКУ; ежемесячная денежная выплата на приобретение продуктов питания беременным женщинам, кормящим матерям, а также детям в возрасте до трех лет.

Адресная социальная помощь на газификацию предоставляется

⁹⁰ Закон Костромской области от 4 декабря 2015 № 40-6-ЗКО «О внесении изменений в Закон Костромской области «О предоставлении субсидий бюджетам муниципальных районов (городских округов) на обеспечение питанием учащихся муниципальных общеобразовательных организаций» и признании утратившими силу отдельных положений некоторых законодательных актов Костромской области».

⁹¹ Так, неработающим пенсионерам выплачивается федеральная социальная доплата к пенсии в соответствии со статьей 12.1 Федерального закона от 17.07.1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», с учетом которой общая сумма материального обеспечения пенсионера не может быть меньше величины прожиточного минимума пенсионера, устанавливаемого ежегодно (в 2016 – 6 391 рубль).

⁹² Из них единовременный характер носят 3 вида выплат: семьям при усыновлении (удочерении) ребенка – 20 тыс. рублей; семьям при одновременном рождении трех и более детей – 110 775 руб.; областной материнский капитал при рождении (усыновлении) третьего ребенка или последующих детей – 83 081 руб.

⁹³ В Курской области за 4 квартал 2015 г. величина прожиточного минимума в расчете на душу населения составила 7 916 рублей. Соответственно, семья, в составе которой 8 детей и двое родителей, для признания её малоимущей должна иметь ежемесячный доход не более 79 160 рублей.

пенсионерам⁹⁴, инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, их вдовам и другим категориям граждан.

Социально уязвимым категориям граждан и гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, оказывается бесплатная юридическая помощь.

В целях оптимизации социальных выплат совершенствуется региональное законодательство. В 2016 году принят Закон⁹⁵, которым предусмотрено предоставление компенсации расходов для пенсионеров на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме⁹⁶.

Разработан проект закона Курской области, предполагающий назначение ежемесячного пособия семьям при усыновлении (удочерении) второго, третьего и каждого последующего ребенка и ежемесячного пособия семьям при рождении второго ребенка исходя из условия адресности и критериев нуждаемости их предоставления⁹⁷.

Липецкая область

В целях поддержки наименее социально защищенных граждан и перехода к максимально справедливому оказанию социальной помощи наиболее нуждающимся гражданам совершенствуется нормативно-правовая база Липецкой области.

С 1 января 2016 года проиндексирован размер социальных выплат детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на 10% (на личные нужды, на обеспечение одеждой и обувью, на проезд, на посещение культурно-массовых мероприятий и др.)⁹⁸.

На законодательном уровне установлена компенсационная выплата малоимущим семьям на возмещение затрат за оказанные платные услуги детям по физической и/или спортивной подготовке в размере фактически произведенных затрат, но не более 1300 рублей в месяц на каждого ребенка⁹⁹.

Законом Липецкой области от 30 декабря 2015 года № 483-ОЗ «О внесении

⁹⁴ Неработающим одиноко проживающим пенсионерам, семьям, состоящим из неработающих пенсионеров, получающим из средств Пенсионного фонда Российской Федерации страховую пенсию по старости (инвалидности), пенсию по случаю потери кормильца или социальную пенсию в размере (без учета ежемесячной денежной выплаты), не превышающем на день обращения за адресной социальной помощью установленную в Курской области величину прожиточного минимума пенсионера (Постановление Администрации Курской области от 24.03.2016 № 153-па).

⁹⁵ Закон Курской области от 4 марта 2016 года № 9-ЗКО «О социальной поддержке отдельных категорий граждан по уплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме и внесении изменений в Закон Курской области «О наделении органов местного самоуправления Курской области отдельными государственными полномочиями Курской области в сфере социальной защиты населения».

⁹⁶ Компенсация рассчитывается исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт на 1 кв. м общей площади жилого помещения в месяц, одиноко проживающим неработающим собственникам жилых помещений, достигшим возраста 70-ти лет, – в размере 50%, 80-ти лет, – в размере 100%, а также проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пенсионного возраста, собственникам жилых помещений, достигшим возраста 70-ти лет, – в размере 50%, 80-ти лет, – в размере 100%.

⁹⁷ Законопроект «О внесении изменений в Закон Курской области «О государственной поддержке семей, имеющих детей, в Курской области» направлен губернатором Курской области в Курскую областную Думу 29 июня 2015 года. Его рассмотрение отложено на 2017 год.

⁹⁸ Законом Липецкой области от 30 декабря 2015 года № 485-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законы Липецкой области по вопросам предоставления мер социальной поддержки детям и о признании утратившими силу некоторых законов Липецкой области».

⁹⁹ Законом Липецкой области от 30 декабря 2015 года № 484-ОЗ «О внесении изменений в Закон Липецкой области «О социальных, поощрительных выплатах и мерах социальной поддержки в сфере семейной и демографической политики, а также лицам, имеющим особые заслуги перед Российской Федерацией и Липецкой областью».

изменений в Закон Липецкой области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Липецкой области» закреплено предоставление материальной помощи на приобретение продуктовых наборов гражданам, находящимся на амбулаторном контролируемом лечении от туберкулеза, в размере четырехсот рублей ежемесячно сроком не более 6 месяцев со дня обращения.

Законом Липецкой области от 30 декабря 2015 года № 488-03 «О внесении изменений в Закон Липецкой области «О материальном обеспечении приемной семьи в Липецкой области» проиндексирован с 1 января 2016 года размер выплат детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, и вознаграждения приемным родителям на 10%.

В Липецкой области принцип адресности и критерии нуждаемости являются основополагающими при предоставлении мер социальной поддержки гражданам. Выплачиваются либо предоставляются в натуральном виде 69 видов различных пособий, компенсаций и льгот. Из них 14 мер социальной поддержки установлены с учетом прожиточного минимума и среднедушевого дохода граждан.

Важную роль в оптимизации социальной поддержки играет работа специалистов органов социальной защиты населения области по предоставлению гражданам или семьям возможности выхода на уровень самообеспеченности, используя личный трудовой потенциал. В 2015 году было заключено 193 социальных контракта с малоимущими жителями Липецкой области на сумму 4,7 млн. рублей. Наиболее востребованным оказалось такое направление, как развитие личного подсобного хозяйства (граждане берут на себя обязательства заниматься подсобным хозяйством, реализовывая полученную продукцию и увеличивая доход своих семей). Такие меры поддержки дают возможность выйти из бедности за счет постоянных источников доходов на трудовой основе, повышают социальную ответственность граждан и ослабляют иждивенческие мотивы поведения.

В настоящее время проводится мониторинг действующего законодательства Липецкой области на предмет дополнения условий нуждаемости перечнем не зависящих от граждан причин, по которым они имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в Липецкой области. Критерий «независимая причина низких доходов граждан и семей» будет распространяться на тех, у кого отсутствует реальная возможность для улучшения своего материального положения на трудовой основе.

Мурманская область

В Мурманской области в 2015 году общий объем денежных средств, исполненных в рамках Государственной программы Мурманской области «Социальная поддержка граждан» на предоставление социальной поддержки отдельным категориям граждан, составил 6,69 млрд. рублей, из которых 88,8% – средства областного бюджета, при этом в 2014 году на аналогичные цели было израсходовано 6,42 млрд. рублей (84% – областные средства).

В Мурманской области при предоставлении 10 из 59 видов социальных выплат учтен критерий нуждаемости, когда право на их получение поставлено в зависимость от уровня дохода заявителей и членов их семей. На их предоставление приходится 37,8% общего объема предусматриваемых средств.

Весь комплекс можно разделить на несколько разделов: социальная поддержка на оплату жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ); меры социальной поддержки для семей, воспитывающих детей; меры социальной поддержки для ветеранов труда и ветеранов труда Мурманской области; региональные ежегодные (единовременные) денежные выплаты к памятным датам.

Меры социальной поддержки по оплате ЖКУ в 2015 году в общем объеме 2,06

млрд. рублей получили 124 тысячи человек, из них 99 тысяч – региональные. Субсидию на оплату ЖКУ получили свыше 61 тысячи человек на 1,5 млрд. рублей.

Помощь государства в виде выплат на ЖКУ носит целевой и адресный характер, к категориям получателей относятся преимущественно граждане старшего поколения, для которых основным источником дохода является пенсия (средний размер пенсии в регионе – 17 000 рублей).

На втором месте по значимости – поддержка семей, воспитывающих детей, при этом из десяти видов социальной поддержки указанных семей семь предоставляются с учетом уровня их дохода.

Объем денежных средств, предусмотренных в областном бюджете на социальную поддержку семей, воспитывающих детей, в 2015 году составлял 1 185,9 млн. рублей.

В Мурманской области на помощь могут рассчитывать семьи с доходами ниже величины прожиточного минимума, в некоторых случаях установлена повышенная его величина – до полуторного и двукратного размера.

В регионе в целях поощрения граждан за многолетний добросовестный труд, в том числе на территории Мурманской области, предусмотрена «категорийная» социальная поддержка ветеранов труда и ветеранов труда Мурманской области.

Кроме того, с учетом заслуг по защите Отечества и в целях возрождения семейных ценностей в регионе реализуются региональные ежегодные (единовременные) денежные выплаты к памятным и праздничным датам.

Нижегородская область

В настоящее время в целях совершенствования мер социальной поддержки граждан исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и критериев нуждаемости в Нижегородской области разработаны и приняты следующие законы:

1. Закон Нижегородской области от 2 декабря 2015 года № 170-3 «О внесении изменений в статью 42 Закона Нижегородской области «О наградах и премиях Нижегородской области» и статьи 31 и 161 Закона Нижегородской области «О мерах социальной поддержки ветеранов».

Законом вводится дополнительное условие для присвоения звания «Ветеран труда Нижегородской области» – постоянное проживание на территории Нижегородской области и наличие стажа работы на территории Нижегородской области не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин. Указанные изменения не затронут права тех граждан, чьи пенсионные права сформировались до вступления в силу данного Закона.

Согласно новой редакции Закона области «О мерах социальной поддержки ветеранов» меры социальной поддержки предоставляются ветеранам труда Нижегородской области, имеющим доход ниже величины среднедушевого денежного дохода в Нижегородской области, определяемой по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Нижегородской области в соответствии с последним годовым балансом денежных доходов и расходов населения, утвержденным Федеральной службой государственной статистики.

2. Закон Нижегородской области от 22 декабря 2015 года № 200-3 «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О мерах социальной поддержки граждан, имеющих детей». Согласно новой редакции Закона Нижегородской области пособие на ребенка будет выплачиваться с периодичностью, установленной правительством Нижегородской области, но не реже одного раза в квартал.

Пособие в размере 1000 рублей на ребенка-инвалида из многодетной семьи и

на ребенка-инвалида одинокой матери будет выплачиваться ежемесячно.

3. Закон Нижегородской области от 26 февраля 2016 года № 21-3 «О внесении изменений в статью 3 Закона Нижегородской области «О мерах социальной поддержки ветеранов».

Закон принят в целях приведения в соответствие с Федеральным законом № 388-ФЗ. Аналогичные изменения внесены в Закон Нижегородской области от 29 ноября 2004 года № 133-3 «О мерах социальной поддержки ветеранов».

Кроме того, право на присвоение звания «Ветеран труда» сохранено за гражданами, которые по состоянию на 30 июня 2016 года награждены ведомственными знаками отличия в труде, при наличии трудового (страхового) стажа, учитываемого для назначения пенсии, не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин или выслуги лет, необходимой для назначения пенсии за выслугу лет в календарном исчислении.

Новгородская область

С 1 апреля 2015 года на законодательном уровне осуществлен переход к адресному, компенсационному механизму предоставления дополнительных мер социальной поддержки льготным категориям граждан.

Для достижения указанной цели принят областной закон от 27.03.2015 г. № 740-03 «О государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, социальной поддержке отдельным категориям граждан, в том числе лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Новгородской области отдельными государственными полномочиями». Законом установлен порядок оказания адресной помощи в возмещение денежных расходов, связанных с зубопротезированием, необходимостью проезда в транспорте межмуниципального сообщения, приобретением проездного билета в городском и пригородном сообщении гражданам в зависимости от их доходов (порог – двукратная величина прожиточного минимума на члена семьи). В 2016 году на реализацию областного закона в областном бюджете предусмотрено 111,9 млн. рублей.

В целях обеспечения принципа адресности оказания помощи многодетным семьям в соответствии с областным законом от 27.03.2015 г. № 750-03 «О статусе и мерах социальной поддержки многодетных семей, проживающих на территории Новгородской области, и о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» с 1 апреля 2015 года поддержка семей, имеющих троих и четверых детей, осуществляется с учетом доходов семьи (порог – двукратная величина прожиточного минимума на члена семьи). Многодетные семьи, имеющие в своем составе трех или четырех детей, имеют право на меры социальной поддержки в виде компенсации в размере 50 процентов от установленной платы за коммунальные услуги, бесплатного проезда на автомобильном транспорте общего пользования (автобус, троллейбус) в городском и пригородном сообщении для обучающихся общеобразовательных организаций. Для многодетных семей, имеющих в своем составе пять и более детей, указанные меры социальной поддержки предоставляются независимо от дохода семьи.

Число многодетных семей – получателей мер социальной поддержки с 2010 года увеличилось в 1,8 раза.

Областным законом от 11.07.2012 г. № 102-03 «О ежемесячных денежных выплатах семьям при рождении (усыновлении) третьего и последующих детей, проживающим на территории Новгородской области» установлены дополнительные меры социальной поддержки семьям при рождении (усыновлении) третьего и

последующих детей в виде ежемесячной денежной выплаты. Размер ежемесячной денежной выплаты рассчитан с учетом величины прожиточного минимума на одного ребенка и составляет на 2016 год 9790 рублей.

В соответствии с областным законом «О государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и социальной поддержке лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации на территории Новгородской области» гражданам, у которых одновременно родилось трое и более детей, (если они соответствуют основаниям для признания нуждающимися в улучшении жилищных условий и проживают на территории Новгородской области не менее двух лет) предоставляется на приобретение жилого помещения социальная поддержка в размере 2 млн. рублей одновременно.

Новосибирская область

В нормативной правовой базе, сформированной на региональном уровне в сфере социального обслуживания и поддержки граждан в Новосибирской области (далее также – области), акцент сделан на адресность предоставления социальных услуг. При этом соблюдаются обязательства по сохранению объемов социальных услуг и категорий граждан, которые ранее обладали правом на предоставление бесплатных социальных услуг.

Приоритетным направлением в сфере социальной поддержки граждан области (социальные, компенсационные выплаты, «социальный контракт» обеспечение жилыми помещениями и т.д.) становится переход к адресным видам социальной помощи, внедрение критериев нуждаемости при предоставлении социальных услуг.

24 марта текущего года были внесены изменения в Закон Новосибирской области от 5 июля 2013 года № 361-03 «О регулировании отношений в сфере образования», направленные на установление правительством Новосибирской области критериев нуждаемости при предоставлении компенсации в целях материальной поддержки воспитания и обучения детей, посещающих образовательные организации, реализующие образовательную программу дошкольного образования, родителям (законным представителям).

В Новосибирской области внедрена информационная подсистема «Учет показателей социального обслуживания населения» в составе Территориальной информационной системы «Социальный портрет гражданина и Типизированное хранилище данных Новосибирской области», которая позволяет отслеживать «социальную судьбу» гражданина, начиная с момента первого обращения (либо выявления).

Пензенская область

В настоящее время в Пензенской области при предоставлении пособия на ребенка применяется критерий нуждаемости, который составляет 100% величины прожиточного минимума, установленного в Пензенской области; для социального обслуживания – 150% величины прожиточного минимума.

Есть и дополнительный критерий для определения семей, нуждающихся в господдержке, который применяется для назначения ежемесячного пособия при рождении третьего и последующих детей, равный показателю среднедушевого дохода населения, определяемый территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Пензенской области.

В связи с этим внесение каких-либо изменений в законодательные акты региона в ближайшее время не планируется.

Псковская область

По вопросу предоставления мер социальной поддержки исходя из соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости в Псковской области.

В соответствии с постановлением Администрации Псковской области от 23 декабря 2013 г. № 613 «О реализации Закона области от 23 декабря 2013 г. № 1338-03 «О социальной поддержке обучающихся, проживающих в сельской местности на территории Псковской области» осуществляется бесплатный подвоз около 7000 сельских школьников и сопровождающих их педагогов.

В соответствии с постановлением Администрации Псковской области от 29 декабря 2015 г. № 603 «О льготах по тарифам на проезд обучающихся общеобразовательных организаций, обучающихся по очной форме обучения профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении» установлена пятидесятипроцентная скидка от установленного тарифа в пригородных поездах на территории Псковской области.

В соответствии с постановлением Администрации Псковской области от 2 апреля 2013 г. № 149 «О порядке обеспечения бесплатным проездом детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в областных и муниципальных образовательных учреждениях» обеспечен бесплатный проезд указанной категории детей к месту учебы и обратно, а также бесплатный проезд один раз в период каникул на междугородном пассажирском транспорте к месту жительства и обратно к месту учебы.

В соответствии со статьей 9 Закона Псковской области от 7 мая 2014 г. № 1385-03 «Об образовании в Псковской области» обучающимся предоставляются следующие меры социальной поддержки:

обучающимся, осваивающим профессиональные образовательные программы за счет средств областного бюджета в пределах государственных образовательных стандартов в государственных профессиональных образовательных организациях области, такими образовательными организациями перед прохождением учебной и производственной практики организуется проведение бесплатных медицинских осмотров;

обучающимся образовательных организаций, расположенных на территории области, за счет средств областного бюджета выплачиваются:

именные стипендии учащимся общеобразовательных организаций, организаций дополнительного образования детей, являющимся победителями всероссийских и международных конкурсов, соревнований, научно-практических конференций, олимпиад, выставок, на один учебный год в размере 200 рублей в месяц (в 2015 году – 14 стипендий);

20 именных стипендий студентам и аспирантам профессиональных образовательных организаций за особые успехи в научной и учебной деятельности на один учебный год в размере: 1000 рублей в месяц – студентам профессиональных образовательных организаций, обучающимся по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих и др.

В соответствии со статьей 10 Закона Псковской области от 7 мая 2014 г. № 1385-03 «Об образовании в Псковской области» педагогическим работникам предоставляются следующие меры социальной поддержки:

выплата денежного пособия в размере 50 тыс. рублей ежегодно в течение 3-х лет после окончания вуза педагогическим работникам областных и муниципальных

образовательных учреждений (с 2010 года – 2693 человека);

единовременная выплата педагогическим работникам, отработавшим непрерывно в общеобразовательных учреждениях в течение 3-х лет после окончания профессионального учебного заведения, в размере двух средних заработных плат (с 2010 года – 342 человека).

Кроме этого, производится ежемесячная доплата за звание «Народный учитель» – 7 тыс. рублей, выплаты за коммунальные услуги учителям в сельской местности (в 2015 году – 3654 человека), ежемесячные выплаты за книгоиздательскую продукцию. Обеспечен бесплатный проезд учителям сельских школ к месту работы и обратно.

Ростовская область

В целях соблюдения принципа адресности при предоставлении мер социальной поддержки семьям с детьми в Ростовской области с 1 января 2016 года ежемесячное пособие на ребенка предоставляется только на основании документально подтвержденных доходов¹⁰⁰. Вместе с тем законодательством определены категории граждан, у которых допускается отсутствие доходов.

Внесены изменения в Областной закон от 18 сентября 2006 года № 541-ЗС «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Ростовской области» в части оснований для присвоения звания «Ветеран труда», а также уточнения перечня ведомственных знаков отличия, являющихся основанием для присвоения звания «Ветеран труда»¹⁰¹. Также внесены изменения в Областной закон от 22 октября 2004 года № 175-ЗС «О социальной поддержке ветеранов труда» в части уточнения перечня льготных категорий граждан путем исключения категории «ветераны государственной службы»¹⁰².

Рязанская область

В Рязанской области создана эффективная законодательная база по предоставлению социальной поддержки различным категориям граждан, проживающим на территории Рязанской области. При предоставлении отдельных мер социальной поддержки установлена их адресная направленность, учитывается нуждаемость в них гражданина с оценкой уровня доходов в соотношении с прожиточным минимумом.

Так, ниже приведены законодательные акты, выплаты по которым производятся в семьях со среднедушевым доходом, размер которого не превышает определенной величины прожиточного минимума в Рязанской области, или с учетом иных условий:

1. Закон Рязанской области (далее – Закон РО) от 2.02.2005 г. № 12-03 «О ежемесячных пособиях гражданам, имеющим детей». Ежемесячное пособие. Условие выплаты – доход ниже величины прожиточного минимума;

2. Закон РО от 12.12.2007 г. № 11-03 «О дополнительных мерах социальной поддержки беременных женщин». Ежемесячное пособие. Условие выплаты – доход ниже 150% величины прожиточного минимума.

¹⁰⁰ Постановление правительства Ростовской области от 9 декабря 2015 года № 158 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Ростовской области».

¹⁰¹ Областной закон Ростовской области от 23.06.2016 г. № 546-ЗС «О внесении изменений в Областной закон «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Ростовской области».

¹⁰² Областной закон Ростовской области от 6 мая 2016 года № 515-ЗС «О внесении изменений в статью 2 Областного закона «О социальной поддержке ветеранов труда» и Областной закон «О государственном ежемесячном пособии на ребенка гражданам, проживающим на территории Ростовской области».

3. Закон РО от 10.11.2014 г. № 66-03 «О регулировании отдельных вопросов в сфере социального обслуживания на территории Рязанской области». Предоставление социальных услуг в форме социального обслуживания на дому, в стационарной и полустационарной формах. Для предоставления социальных услуг бесплатно доход должен быть ниже полуторной величины прожиточного минимума.

4. Закон РО от 18.11.2005 г. № 126-03 «О социальной поддержке многодетных семей в Рязанской области». Ежегодные и ежемесячные выплаты, компенсации за ЖКУ. Доход – ниже величины прожиточного минимума и пр.

В связи с принятием Федерального закона от 29.12.2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» в Рязанской области ведется подготовка проектов нормативных правовых актов в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки.

Саратовская область

В настоящее время в Саратовской области органами социальной защиты населения реализуется 47 законов, из них 11 федерального, 36 областного уровня, которые обеспечивают предоставление 77 мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, из них 56 – в соответствии с областным законодательством. Все меры социальной поддержки предоставляются адресно. Мерами социальной поддержки обеспечиваются более 880 тыс. жителей области.

7 мер, финансируемых из средств областного бюджета, выплачиваются с учетом критерия нуждаемости. Это:

1) ежемесячное пособие на ребенка (120,3 тыс. получателей на 180,5 тыс. детей);

2) ежегодные денежные выплаты многодетным семьям на приобретение комплекта школьной одежды, спортивной одежды и обуви на каждого ребенка, обучающегося в образовательном учреждении (10,3 тыс. семей);

3) ежегодные денежные выплаты многодетным семьям на посещение занятий в физкультурно-спортивном сооружении (4,2 тыс. семей);

4) обеспечение специализированным питанием беременных женщин, кормящих матерей, детей в возрасте до 3-х лет (29,1 тыс. чел.);

5) государственная социальная помощь малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам (59,4 тыс. чел.);

6) государственная социальная помощь на основании социального контракта (255 чел.);

7) ежемесячная денежная выплата на ребенка в возрасте до трех лет (10,5 тыс. чел.).

Основными критериями при предоставлении этих мер являются доходы семьи. Всего экономия средств областного бюджета от проведенной работы по реформированию законодательства по предоставлению мер социальной поддержки исходя из принципа адресности с 2013 года по 2015 год составила 2 722,7 млн. рублей и затронула 168 674 человека.

В ноябре 2007 года депутатами Саратовской областной Думы принят Закон «О ветеранах труда Саратовской области». В декабре 2012 года были внесены изменения условий присвоения звания «Ветеран труда Саратовской области» (наличие Почетной грамоты Губернатора или Саратовской областной Думы, Почетного знака Губернатора). До 1 января 2013 года звание «Ветеран труда Саратовской области» ежегодно присваивалось 12 000 гражданам, начиная с 2013

года звание присваивается не более 1 000 гражданам, отклонение в 11 000 человек. Экономия бюджета составила 200,2 млн. рублей.

С 1 октября 2014 года приняты нормативные правовые акты области в части перехода оплаты ЖКУ от стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг к фактически потребленному ресурсу.

В настоящее время рассматривается вопрос о возможности введения дополнительных критериев адресности и нуждаемости при предоставлении других мер социальной поддержки, выплачиваемых за счет средств областного бюджета.

Свердловская область

С 1 января 2015 года на территории области начал действовать новый базовый закон о социальном обслуживании граждан. В соответствии с законом основное условие для получения социальной услуги – индивидуальная нуждаемость человека в конкретной услуге. Впервые предусматривается и общественная форма контроля – независимая оценка качества оказываемых социальных услуг (Закон Свердловской области от 3 декабря 2014 года № 108-03 «О социальном обслуживании граждан в Свердловской области»).

Кроме того, был принят закон, который позволяет оказывать малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам государственную социальную помощь на основании социального контракта в целях стимулирования их активных действий по преодолению трудной жизненной ситуации (Закон Свердловской области от 6 февраля 2014 года № 7-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об оказании в Свердловской области государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, и иным категориям граждан и предоставлении социальных гарантий малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам»).

В настоящее время в Свердловской области за счет средств областного бюджета предоставляется 57 видов социальных выплат и 9 видов социальной поддержки в натуральной форме.

Для каждой меры социальной поддержки определены категории получателей, то есть обеспечивается принцип адресности. По 13 мерам социальной поддержки (11 социальных выплат и 2 меры социальной поддержки в натуральной форме) предусмотрены критерии нуждаемости – право на предоставление меры социальной поддержки либо размер социальной выплаты определяются с учетом среднедушевого дохода семьи (одиноко проживающего гражданина).

В качестве одного из примеров успешной реализации адресных мер социальной поддержки можно назвать помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. За 10 лет число приемных семей в Свердловской области выросло почти в 50 раз, также значительно возросло и количество детей, воспитываемых в таких семьях.

В целях стимулирования граждан принимать детей на воспитание в семью в 2013 году был увеличен размер вознаграждения, причитающегося приемному родителю, а также вырос размер вознаграждения на 30 процентов за воспитание ребенка в возрасте старше 10 лет.

Данные меры социальной поддержки позволили увеличить количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи граждан. Так, если на конец 2005 года на учете в органах опеки и попечительства находилось 113 приемных семей, в которых воспитывалось 190 детей, то на конец 2015 года – 5469 приемных семей, в которых воспитывалось 7954

ребенка.

Одним из существенных результатов принятых мер стало увеличение численности детей «группы риска по семейному устройству», переданных на воспитание в семью. Только в 2015 году на треть выросло количество детей-инвалидов, устроенных в семьи, на четверть – количество детей, имеющих полнородных или неполнородных братьев и сестер, и детей в возрасте старше 10 лет.

Тамбовская область

Во исполнение положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. в перечень социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг, включены иные социальные услуги, востребованные получателями¹⁰³, а именно:

социально-бытовые услуги в форме социального обслуживания на дому:

содействие в приобретении услуг в организациях торговли, коммунально-бытового обслуживания, транспорта, связи и других организациях, оказывающих услуги населению (оформление заявки, при необходимости в рабочее время сопровождение получателя услуг в указанные организации);

организация помощи в проведении ремонта жилых помещений и содействие в организации устранения неисправностей в жилых помещениях (вызов на дом сантехника, электрика и других необходимых работников, осуществление поиска исполнителей и заключение с ними договоров подряда);

оказание содействия в получении услуги «социальное такси»;

осуществление работы на приусадебном участке, в том числе при привлечении иных лиц (служб) за счет средств получателя услуг (осуществляется поиск исполнителей и организовывается заключение с ними договоров подряда, привлечение волонтеров, спонсоров);

социально-медицинские услуги в форме социального обслуживания на дому:

содействие в оказании получателю услуг медицинской помощи (осуществление доставки анализов, сопровождение получателя услуг в медицинские организации, осуществление его взаимодействия с лечащим врачом);

содействие в проведении медико-социальной экспертизы (осуществление сопровождения в бюро медико-социальной экспертизы);

содействие в обеспечении получателя услуг по заключению врачей лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения (покупка за счет средств получателя услуг либо по льготному рецепту и доставка на дом, в том числе в составе мобильных бригад социального обслуживания);

социально-медицинские услуги во всех формах социального обслуживания:

оказание помощи в оформлении документов для госпитализации получателя услуг, осуществление сопровождения получателя услуг в стационарные медицинские организации для госпитализации и посещение его в этих организациях;

социально-правовые услуги во всех формах социального обслуживания:

оказание помощи в подготовке заявлений и иных документов, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг, в том числе пенсий, пособий, мер социальной поддержки, компенсаций, а также подаче документов, в том числе с помощью электронных средств связи и сети «Интернет».

Устанавливаются дополнительные меры социальной поддержки спортсменам-

¹⁰³ Закон Тамбовской области от 28 декабря 2015 года № 621-3 «О внесении изменений в Закон Тамбовской области «О перечне социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг».

инвалидам, проживающим в Тамбовской области¹⁰⁴. Так, спортсменам-инвалидам, входящим в состав сборных спортивных команд Российской Федерации от имени области по сурдлимпийским и паралимпийским видам спорта, и призерам чемпионатов России по сурдлимпийским и паралимпийским видам спорта будут выплачиваться ежемесячные стипендии.

С целью совершенствования законодательства области в части предоставления мер социальной поддержки многодетным семьям увеличивается размер денежной суммы, из расчета которой предоставляется бесплатное питание в школах для детей из многодетных семей¹⁰⁵.

На заседании Тамбовской областной Думы 25 марта 2015 года был принят Закон Тамбовской области «Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей».

В ранее действовавшем Законе Тамбовской области от 7 апреля 2014 года № 394-З «Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей» было предусмотрено 3 варианта получения родителями (законными представителями) путевок в организации отдыха детей и их оздоровления на льготных условиях:

- 1) бесплатно или на условиях частичной оплаты в зависимости от дохода семьи в порядке очередности;
- 2) компенсация части стоимости самостоятельно приобретенной путевки;
- 3) компенсация работодателям части стоимости путевок, приобретаемых ими для детей работников.

Помимо указанных вариантов, принятый Закон области вводит именной сертификат на приобретение путевки в организации отдыха на условиях частичной оплаты с последующим предоставлением субсидии соответствующей организации отдыха из бюджета Тамбовской области.

Сертификат устанавливает альтернативный механизм компенсации части стоимости самостоятельно приобретенной путевки.

Введение сертификата позволит родителям (законным представителям) приобретать путевки в организациях отдыха не за полную коммерческую стоимость с последующей компенсацией, а только доплачивать разницу между коммерческой стоимостью и полагающейся компенсацией.

В целях обеспечения укомплектованности кадрами сельских фельдшерских акушерских пунктов установлена мера социальной поддержки в виде единовременной компенсационной выплаты медицинским работникам, прибывшим на работу в сельский населенный пункт¹⁰⁶.

Тверская область

Законодательством Тверской области предусмотрено предоставление мер социальной поддержки с учетом критериев нуждаемости. В государственной программе Тверской области «Социальная поддержка и защита населения Тверской области» на 2013–2018 годы предусмотрено 11 видов выплат гражданам с учетом критериев нуждаемости.

¹⁰⁴ Закон Тамбовской области от 5 февраля 2016 года № 630-З «О внесении изменений в Закон Тамбовской области «О государственной политике в сфере физической культуры и спорта в Тамбовской области».

¹⁰⁵ Закон Тамбовской области от 28 декабря 2015 года № 627-З «О внесении изменений в Закон Тамбовской области «О мерах социальной поддержки многодетных семей в Тамбовской области».

¹⁰⁶ Закон Тамбовской области от 9 марта 2016 г. № 645-З «О внесении изменения в статью 10 Закона Тамбовской области «О регулировании отдельных вопросов охраны здоровья населения Тамбовской области».

Тюменская область

Применение принципа адресности и критериев нуждаемости в региональном законодательстве реализуется с 2005 года. Законом Тюменской области от 28.12.2004 г. № 331 «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области» (далее – Закон) установлены следующие меры социальной поддержки, для которых определены критерии нуждаемости (малоимущность):

1) возмещение расходов на обеспечение детей первого–второго года жизни специальными молочными продуктами детского питания – в отношении семей, имеющих среднедушевой доход, не превышающий величины, установленной правительством Тюменской области;

2) возмещение расходов на оплату лекарственных препаратов для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты для детей в возрасте до шести лет в размере 100 процентов их стоимости – в отношении многодетных семей, имеющих среднедушевой доход, не превышающий величины, установленной правительством Тюменской области;

3) возмещение расходов на оплату лекарственных препаратов для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты для детей в возрасте до трех лет в размере 100 процентов их стоимости – в отношении семей, имеющих среднедушевой доход, не превышающий величины, установленной правительством Тюменской области;

4) возмещение расходов на оплату коммунальных услуг независимо от формы собственности жилищного фонда в пределах регионального стандарта, установленного для определения нормативов потребления коммунальных услуг, в размере 30 процентов от установленных тарифов – в отношении многодетных семей, имеющих среднедушевой доход, не превышающий величины, установленной правительством Тюменской области;

5) пособие на ребенка в размере 350 рублей в месяц одному из родителей (усыновителей) на каждого рожденного (усыновленного) совместно проживающего с ним ребенка до достижения ребенком возраста шестнадцати лет (на обучающегося общеобразовательной организации – до завершения им обучения, но не более чем до достижения им возраста восемнадцати лет) в семьях, которые имеют среднедушевой доход, не превышающий величины, установленной правительством Тюменской области;

6) ежемесячная денежная выплата на третьего ребенка и последующих детей одному из родителей (усыновителей), являющемуся гражданином Российской Федерации и проживающему в Тюменской области, на рожденного (рожденных) после 31 декабря 2012 года третьего ребенка и последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, если среднедушевой доход семьи не превышает величины, установленной правительством Тюменской области;

7) материальная помощь для погребения умерших супруга, детей, родителей, братьев (сестер) в размере 1000 рублей – в отношении семей или одиноко проживающих граждан, имеющих среднедушевой доход, не превышающий величины, установленной правительством Тюменской области.

С апреля 2015 года возмещение расходов по найму жилья молодым специалистам сферы здравоохранения и образования, прибывшим на новое место жительства в населенные пункты Тюменского района и в города области, производится в течение первых трех лет осуществления молодыми специалистами трудовой деятельности в организациях образования и здравоохранения при условии, что среднедушевой доход молодого специалиста (его семьи) не превышает 20 тыс. рублей на каждого члена семьи.

Ранее эта мера социальной поддержки предоставлялась независимо от доходов и до достижения молодым специалистом возраста 35 лет.

Получение помощи на полноценное питание по медицинским показаниям беременным женщинам, кормящим матерям, а также детям в возрасте до трех лет с апреля 2015 года связано с признаком малоимущности. Ранее этот вид помощи предоставлялся вне зависимости от дохода при наличии медицинского заключения.

Челябинская область

В Челябинской области в 2016 году сохранены все принятые ранее перед жителями области социальные обязательства, которые полностью профинансированы из областного бюджета.

Дополнительно принят ряд законов и нормативных правовых актов, которые предусматривают адресный путь оказания мер социальной поддержки наименее обеспеченным категориям населения. В 2015 году Законодательным Собранием принято 42 закона, которые имеют социальную значимость для различных категорий населения.

Законодательно установлены дополнительные меры социальной поддержки по уплате взноса на капитальный ремонт в форме компенсации расходов для граждан пожилого возраста, а именно: одиноко проживающим неработающим гражданам, достигшим возраста 70 лет – в размере 50 процентов, а достигшим возраста 80 лет – в размере 100 процентов.

Законодательством Челябинской области установлены новые гарантии гражданам, принявшим на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Гарантии заключаются в предоставлении единовременной денежной выплаты в размере 100 тысяч рублей усыновителям, взявшим на воспитание детей-инвалидов, детей в возрасте старше 10 лет, а также детей, являющихся братьями и (или) сестрами.

Произведена индексация размера ежемесячной денежной выплаты региональным льготникам, сельским специалистам.

В настоящее время Законодательным Собранием совместно с правительством области рассматривается возможность индексации размера ежемесячной денежной выплаты ветеранам труда Челябинской области, решается вопрос об установлении дополнительных мер социальной поддержки детям войны.

В марте 2016 года принят закон области, предусматривающий выделение единовременной материальной помощи ветеранам Великой Отечественной войны на капитальный ремонт квартир в многоквартирных домах, жилых домов в размере 100 тысяч рублей.

г. Москва

В соответствии с Законом города Москвы от 3 ноября 2014 года № 67 «О ежемесячном пособии на ребенка» пособие предоставляется только тем малообеспеченным семьям, доход которых не превышает величины прожиточного минимума в расчете на душу населения (в настоящее время – 15 141 руб.) Сведения о доходах семьи подтверждаются документально.

Ежегодно получатель подтверждает право на получение ежемесячного пособия на ребенка путем представления документов о доходах членов семьи за истекший полный календарный год получения пособия, налоговых деклараций, а также документов, являющихся подтверждением полученных доходов физическими лицами, зарегистрированными в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей. На 1 февраля 2016 г. на учете в органах социальной защиты населения города Москвы состоит 171,7 тыс. малообеспеченных семей (276,9 тыс.

детей). При выплате им пособий соблюдается принцип адресности и применяются критерии нуждаемости.

Ханты-Мансийский автономный округ – Югра

Думой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры принят ряд законов, направленных на совершенствование социальной поддержки населения с учетом адресности или конкретных жизненных ситуаций. Так, изменениями в закон «О государственной социальной помощи и дополнительных мерах социальной помощи населению Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» установлено, что малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам может предоставляться единовременная денежная выплата, порядок, условия и размер которой устанавливаются Правительством автономного округа.

Увеличен максимальный размер единовременной помощи для выхода семьи (гражданина) на самообеспечение с 40 000 рублей до 50 000 рублей, а также уточнено, что источником ее финансирования наряду с другими видами государственной социальной помощи и дополнительными мерами социальной помощи является бюджет автономного округа.

Изменениями, внесенными в закон «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», установлена компенсация расходов по уплате взносов на капитальный ремонт гражданам в возрасте 70-ти лет и старше в размере 50%, гражданам в возрасте 80-ти лет и старше – 100% расходов, а также установлена мера социальной поддержки по предоставлению один раз в год услуг по оздоровлению неработающим труженикам тыла, неработающим реабилитированным лицам и гражданам, пострадавшим от политических репрессий.

Принят закон, регулирующий отдельные отношения в сфере организации обеспечения питанием обучающихся как в государственных, так и частных общеобразовательных организациях, которым установлена социальная поддержка для различных категорий обучающихся в виде бесплатного двухразового и одноразового питания, сухого пайка и денежной компенсации. Для детей льготных категорий, к которым отнесены дети-сироты, дети с ограниченными возможностями здоровья, а также из многодетных и малообеспеченных семей, предусмотрено предоставление питания (сухой паек или денежная выплата) не только в учебное время, но и в выходные, праздничные и каникулярные дни.

Изменениями, внесенными в закон «О поддержке семьи, материнства, отцовства и детства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», уточнено, что при определении права на ежемесячную денежную выплату в случае рождения третьего ребенка или последующих детей учитывается среднедушевой доход, не превышающий величины прожиточного минимума в среднем на душу населения, устанавливаемой Правительством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

В рамках законодательного регулирования вопросов обеспечения жителей автономного округа жильем внесены изменения в закон «О регулировании отдельных жилищных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре». В целях сокращения количества многодетных семей, желающих бесплатно получить в собственность земельный участок для строительства дома, а также учитывая финансовые сложности, возникающие у таких семей при строительстве жилых домов, установлено, что гражданам, имеющим трех и более детей, с их согласия может быть предоставлена мера социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления земельного участка в собственность бесплатно.

Ямало-Ненецкий автономный округ

В целях перехода к справедливому принципу оказания социальной помощи исходя из критериев нуждаемости Законодательным Собранием автономного округа принят Закон ЯНАО от 6 июня 2016 г. № 32-ЗАО «О внесении изменений в Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О государственной социальной помощи в Ямало-Ненецком автономном округе», которым совершенствуется применение технологии социального контракта, что будет способствовать стимулированию малоимущих граждан к выходу из жизненной ситуации, вследствие которой их доходы сложились ниже величины прожиточного минимума на душу населения.

Для обеспечения комплексного подхода к организации социальной защиты инвалидов в автономном округе в дополнение к мерам социальной поддержки инвалидов, установленным федеральным законодательством, предоставляются региональные меры социальной поддержки, в их числе – компенсация по оплате жилищно-коммунальных услуг, возмещение расходов по оплате проезда к месту проведения медико-социальной экспертизы (туда и обратно), возмещение расходов по оплате приобретения автомобиля семьям, имеющим детей-инвалидов, достигших трехлетнего возраста, ежемесячная компенсационная выплата одному из неработающих трудоспособных родителей (усыновителей, опекунов, попечителей), осуществляющих уход за ребенком-инвалидом, в размере минимальной заработной платы, ежемесячное пособие неработающим инвалидам, имеющим стаж работы на территории автономного округа не менее 10 календарных лет, и другие.

Мероприятия по профессиональной ориентации и трудоустройству инвалидов предусмотрены в рамках государственной программы автономного округа «Содействие занятости населения на 2014–2020 годы», утвержденной постановлением Правительства автономного округа от 25 декабря 2013 года № 1131-П.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации в Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» внесены изменения, и его нормы применяются к правоотношениям, возникшим в связи с рождением (усыновлением) ребенка (детей) в период с 1 января 2007 года по 31 декабря 2018 года.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 38 (637)

О приоритетах Правительства Российской Федерации в социальной сфере
на среднесрочную перспективу

*(к «правительственному часу» 397-го заседания Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации, 28 сентября 2016 года)*

Составители:

Аникеева О.Б., Иваненко С.И., Павленко О.В., Аникина Н.Н.,
Титов С.Н., Кутейникова А.А., Фалецкая Е.А.

Электронная версия аналитического вестника размещена
в сети «Интранет» Совета Федерации в разделе «Информационные материалы»
и в сети «Интернет» (www.council.gov.ru) в разделе «Аналитические материалы»
Контактные телефоны: 8 (495) 697-44-87, 8 (495) 697-47-25
При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Подписано в печать 26.09.2016 г. Формат 21 x 29,7
Тираж .. экз. Заказ № ...

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации