

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Назаров В.С., Гришина Е.Е., Рагозина Л.Г.,
Бурдяк А.Я., Коваленко Е.А.**

**РЕФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ
МАЛОИМУЩИХ В РОССИИ**

Москва 2014

Аннотация. Предметом исследования в данной работе являлись особенности социальной поддержки малообеспеченных граждан в Российской Федерации. Цель исследования — оценка эффективности социальной поддержки малоимущих в России и выработка предложений по ее совершенствованию.

Представленные в работе выводы и рекомендации, могут быть использованы федеральными и региональными органами исполнительной власти в области социальной защиты населения в процессе совершенствования системы социальной поддержки малоимущих граждан и малоимущих семей в Российской Федерации в целях усиления эффективности и результативности предоставления социальной помощи наиболее нуждающимся.

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2013 год.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	4
1 АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ МАЛОИМУЩИМ ГРАЖДАН, ВЫЯВЛЕНИЕ НАИБОЛЕЕ ПЕРСПЕКТИВНЫХ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ СОКРАЩЕНИЯ УРОВНЯ БЕДНОСТИ МОДЕЛЕЙ ПРОГРАММ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ, РЕАЛИЗУЕМЫХ В СУБЪЕКТАХ РФ.....	6
1.1 Анализ действующего федерального и регионального законодательства о социальной помощи малоимущим гражданам	6
1.2 Выявление наиболее перспективных с точки зрения сокращения уровня бедности моделей программ адресной социальной помощи, реализуемых в субъектах РФ	18
2 АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НА УРОВЕНЬ БЛАГОСОСТОЯНИЯ НАСЕЛЕНИЯ, ОЦЕНКА ЭФФЕКТОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОИМУЩЕГО НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ.....	31
2.1 Анализ уровня бедности в разрезе субъектов Российской Федерации и категорий населения; характеристика влияния мер социальной поддержки на уровень благосостояния малоимущего населения	31
2.2 Моделирование эффектов реформирования социальной поддержки малоимущего населения в России	55
2.2.1 Моделирование эффекта от повышения адресности социальных выплат и увеличения их размера на сокращение бедности в субъектах Российской Федерации	55
2.2.2 Моделирование эффекта от увеличения ежемесячных пособий на ребенка на сокращение уровня бедности	63
3 ВЫРАБОТКА ВАРИАНТОВ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОИМУЩЕМУ НАСЕЛЕНИЮ И ФОРМУЛИРОВКА ПРАКТИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ МАЛОИМУЩЕМУ НАСЕЛЕНИЮ В РОССИИ	72
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	80
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	83

Введение

Несмотря на то, что рост экономики в 2000-х годах привел к существенному снижению уровня бедности (с 29% в 2000 году до 12,6% в 2011 году) и улучшению положения бедных, в сфере социальной поддержки малоимущего населения остается много нерешенных проблем. Так, подавляющая часть социальных трансфертов предоставляется на категориальной основе без учета нуждаемости населения, финансирование социальных программ, нацеленных на малоимущее население, составляет не более 10% от всех расходов на социальные трансферты.

Так, в Докладе о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика» указано, что, несмотря на существенное увеличение расходов на социальную политику в период с 2007 по 2012 гг. (доля расходов на социальную политику в % ВВП выросла в указанный период на 4,2 процентных пункта) уровень бедности в данный период сократился лишь на 2,3 процентных пункта. Основной причиной того, что рост расходов на социальную политику не приводит к симметричному сокращению абсолютной бедности, является выделение ресурсов на основе принадлежности граждан к определенной категории, а не на основе определения нуждаемости.

Расширение сферы применения механизма адресности, основанного на оценке доходов, при предоставлении мер социальной поддержки отдельных категорий граждан как в денежной форме, так и в форме услуг, является одним из основных направлений Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на 2013-2020 гг. В Государственной программе отмечено, что в период реализации программы субъектами Российской Федерации в рамках региональных программ предусматривается проведение переориентации деятельности системы органов социальной защиты населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований преимущественно на предоставление помощи семьям, находящимся за чертой бедности. В регионах будут разрабатываться и внедряться информационные технологии и эффективные методики адресной социальной помощи и содействия бедным семьям, зарекомендовавшие себя в российской и международной практике. В частности, в рамках подпрограммы «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» будут реализованы мероприятия, направленные на расширение масштабов адресной социальной поддержки, оказываемой населению, в том числе путем

последовательного внедрения системы социальных контрактов в практику работы субъектов Российской Федерации. В Государственной программе подчеркнуто, что расширение масштабов адресной социальной поддержки, оказываемой населению, при прочих равных условиях, создаст основу для снижения бедности, сокращения неравенства, улучшения социального климата в обществе и, в то же время, для более эффективного использования средств бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, актуальность данной работы обусловлена необходимостью повышения степени адресности программ социальной помощи малоимущему населению в России.

В первом разделе работы проводится анализ действующего федерального и регионального законодательства в области социальной помощи малоимущим гражданам. Второй раздел работы посвящен анализу влияния мер социальной поддержки на уровень благосостояния населения и сценарному моделированию эффектов реформирования социальной поддержки малоимущего населения в России. В третьем разделе работы сформулированы выводы и рекомендации по совершенствованию программ социальной помощи малоимущему населению в России.

1 Анализ действующего федерального и регионального законодательства о социальной помощи малоимущим гражданам, выявление наиболее перспективных с точки зрения сокращения уровня бедности моделей программ адресной социальной помощи, реализуемых в субъектах РФ

1.1 Анализ действующего федерального и регионального законодательства о социальной помощи малоимущим гражданам

Анализ действующего федерального законодательства в области социальной помощи малоимущим гражданам показал, что усиление адресности программ социальной помощи и повышение их эффективности является важнейшим направлением развития государственной социальной поддержки нуждающихся граждан на сегодняшний день. Как подчеркнуто в Государственной программе Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на 2013-2020 гг. расширение масштабов адресной социальной поддержки, оказываемой населению, при прочих равных условиях, создаст основу для снижения бедности, сокращения неравенства, улучшения социального климата в обществе и, в то же время, для более эффективного использования средств бюджетной системы Российской Федерации.

К установленным федеральными законами мерам социальной поддержки отдельных категорий граждан, предоставляемым по принципу адресности, с учетом нуждаемости, относятся следующие меры социальной поддержки, являющиеся расходными обязательствами субъектов Российской Федерации:

– субсидии гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг, предоставляемые в соответствии со статьей 159 Жилищного кодекса Российской Федерации;

– государственная социальная помощь, предоставляемая малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи".

Адресная социальная программа субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляет меры социальной поддержки гражданам с низким уровнем доходов и направлена на защиту домохозяйств, в том числе бедных, от чрезмерно высоких расходов на оплату услуг ЖКХ.

Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Для семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму. Таким образом, при прочих равных обстоятельствах, бедные семьи получают более высокий размер субсидий, чем небедные семьи.

Согласно данным Росстата период с 2009 по 2011 год доля бедных среди получателей субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг в среднем не превышала 65%. В 2011 году в 8 регионах (Карачаево-Черкесской Республике, Республике Башкортостан, Дагестан, Калмыкия, Северная Осетия-Алания, Тыва, Чеченской и Чувашской Республике) доля бедных среди получателей субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг превышала 90%, еще в 35 регионах доля бедных среди получателей субсидий варьировалась от 60 до 90%. Менее 30% была доля бедных среди получателей субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в таких регионах как г. Москва и г. Санкт-Петербург.

Средний размер субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг также существенно варьировался в зависимости от региона. Так, например, в 2011 году отношение среднего размера субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг к региональному прожиточному минимуму превышало 25% в таких субъектах Российской Федерации как Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика и Республика Северная-Осетия-Алания. С

другой стороны, в десяти регионах (г. Москве, Курской, Ленинградской, Липецкой, Новосибирской, Пензенской, Рязанской областях, Республиках Калмыкия, Татарстан и Чеченская республика) в 2011 году доля субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг в прожиточном минимуме не превышала 12%.

Федеральный закон № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», законодательно закрепит адресность в качестве основного принципа предоставления социальной помощи в России. Согласно данному закону государственная социальная помощь оказывается в целях поддержания уровня жизни малоимущих семей и одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых меньше прожиточного минимума, адресного использования бюджетных средств и усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан, создания условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг, снижения уровня социального неравенства и повышения доходов населения.

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

Ключевые положения об адресности заложены в Федеральном законе от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». В соответствии со статьей 5 указанного закона размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи определяются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

По данным Росстата, в 2011 году численность малоимущих граждан, получающих регулярную денежную выплату, составила 1360,9 тыс. человек, единовременную денежную выплату – 1382,8 тыс. человек. Средний размер регулярной денежной выплаты малоимущим гражданам в 2011 году составил 349 рублей в месяц на одного члена малоимущей семьи, а средний размер единовременной денежной выплаты – 2124 рубля.

Анализ регионального законодательства показывает наличие четырех основных типов государственной социальной помощи: периодические денежные выплаты, единовременные денежные выплаты, натуральная помощь и социальные услуги и льготы. При этом социальная помощь малоимущим гражданам предоставляется в виде:

социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг, жизненно необходимых товаров.

До 2010 года (момента старта адресной программы социальных доплат к пенсиям пенсионеров) характерной чертой большинства реализуемых на региональном уровне программ государственной социальной помощи являлся доступ к ним на категориальной основе, без доходных ограничений. К числу категорий получателей, упомянутых в региональных законах о государственной социальной помощи, относятся (в порядке убывания частоты применения):

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

Разнородность регионального законодательства объясняется в первую очередь отсутствием установленных критериев и неоднозначностью самого понятия «трудная жизненная ситуация». Можно насчитать не менее 10 различных определений данного понятия. При этом, чаще всего используется определение самого общего характера: трудная жизненная ситуация – ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и т.п.), которую он не может преодолеть самостоятельно.

В большинстве своем программы региональной государственной социальной помощи в большей степени отвечают нуждам временно бедных, чем длительно бедных граждан и домохозяйств.

Следует отметить, что эффективное функционирование адресных программ невозможно без проверки доходов, в противном случае резко возрастает ошибка включения и существенная часть бюджета программы расходуется на помощь людям, не имеющим на нее права. Одним из наиболее распространенных методов проверки

доходов, принятом в региональном законодательстве о государственной социальной помощи, являются надомные или подворовые обходы.

В соответствии со статьей 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» с 1 января 2010 года проживающим на территории Российской Федерации неработающим пенсионерам, в том числе детям-инвалидам, в целях доведения общей суммы их материального обеспечения до величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или по месту его пребывания, предусмотрено установление федеральных и региональных социальных доплат к пенсии. Данная мера адресной социальной поддержки пенсионеров внесла существенный вклад по сокращению уровня бедности среди пенсионеров в период с 2009 по 2010 гг.: если в целом с 2009 по 2010 год доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума сократилась лишь на 0,5 процентных пункта (а среди детей до 16 лет эта доля даже увеличилась на 0,6 процентных пунктов), то среди лиц старше трудоспособного возраста доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума сократилась в тот же период на 1,4 процентных пункта¹.

В случае если общая сумма материального обеспечения пенсионера не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, установленного в субъекте Российской Федерации, который, в свою очередь, не достигает величины прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации, то пенсионеру территориальными органами Пенсионного фонда Российской Федерации будет устанавливаться федеральная социальная доплата к пенсии.

В случае если общая сумма материального обеспечения пенсионера не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или месту его пребывания, превышающей величину прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации, то пенсионеру уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации будет устанавливаться региональная социальная доплата к пенсии.

Важно отметить, что социальная доплата к пенсии с целью доведения ее до прожиточного минимума не выплачивается в период выполнения работы и другой

¹ Росстат, статистический бюллетень «Социально-экономические индикаторы бедности в 2009-2012 гг.»

деятельности, в период которой граждане подлежат обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». При назначении социальной доплаты к пенсии учитываются доходы только пенсионера, а не всех членов домашнего хозяйства.

В 2010 году в 18 субъектах Российской Федерации уполномоченными органами исполнительной власти Российской Федерации устанавливалась и выплачивалась региональная социальная доплата к пенсии. В 2011-2012 гг. региональная социальная доплата к пенсии выплачивалась в 17 региона. За время действия программы с 2011 по 2013 гг. 2 региона (Новосибирская и Самарская области) перешли с выплаты региональной социальной доплаты к пенсии к выплате федеральной социальной доплаты к пенсии.

Федеральным законом от 25.12.2012 N 258-ФЗ в Федеральный закон № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» была внесена ст. 8.1, определяющая основные принципы предоставления государственной социальной помощи на основании социального контракта.

В Федеральном законе № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» отмечено, что социальный контракт является соглашением, заключаемым между гражданином и органом социальной защиты населения в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, гражданин - реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации. Под программой социальной адаптации понимаются мероприятия, разработанные органом социальной защиты населения совместно с гражданином, направленные на преодоление им трудной жизненной ситуации и включающие в себя виды, объем и порядок реализации этих мероприятий.

Согласно ст. 8.1 Федерального закона № 178-ФЗ государственная социальная помощь на основании социального контракта оказывается в целях стимулирования активных действий получателей помощи по преодолению их трудной жизненной ситуации.

К социальному контракту прилагается программа социальной адаптации, которой предусматриваются обязательные для реализации получателями государственной социальной помощи мероприятия. К таким мероприятиям, в частности, относятся:

- поиск работы;

- прохождение профессиональной подготовки, переподготовки;
- осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности;
- ведение личного подсобного хозяйства;
- осуществление иных мероприятий, направленных на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации.

В целях содействия в реализации получателями государственной социальной помощи мероприятий, предусмотренных программой социальной адаптации, орган социальной защиты населения должен взаимодействовать с органами службы занятости населения, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Полномочия по установлению размера, условий, порядка назначения и выплаты государственной социальной помощи на основе социального контракта, а также формы социального контракта возлагаются на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Указано, что срок предоставления государственной помощи на основании социального контракта может варьироваться от трех месяцев до одного года, при этом оказание социальной помощи на основе социального контракта не влечет прекращения или отказа в других видах государственной социальной помощи, предоставляемой в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и Федеральной службы государственной статистики от 30 сентября 2013 года № 506н/389, утверждена Методика оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта, содержащая перечень показателей для оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта, порядок их расчета, а также критерии эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта, порядок определения их значений и порядок применения указанных критериев.

Помимо указанных выше адресных мер социальной поддержки нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации устанавливаются иные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, предоставляемые по принципу адресности, с учетом нуждаемости, в том числе ежемесячное пособие на ребенка,

которое до 2005 года предоставлялось в соответствии с Федеральным законом от 19.05.1995 N 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

В отличие от государственной социальной помощи, порядок назначения детских пособий существенно более однороден от региона к региону. Это объясняется тем обстоятельством, что большинство региональных законов о пособиях гражданам, имеющим детей, в части способа определения адресности представляют собой повторение ранее действовавшего федерального закона, который устанавливал три категории получателей: дети до 16 (18) лет – базовая категория; дети одиноких матерей, дети, родители которых уклоняются от уплаты алиментов.

Также отметим, что с 2005 года, с момента передачи выплаты и назначения ежемесячного пособия на ребенка на региональный уровень, субъекты Российской Федерации сохраняли адресный характер пособия, назначая его с учетом среднедушевого дохода семьи. В соответствии с положениями программы все участники должны относиться к категории бедных, однако при учете материального положения семьи в ее состав, как правило, включаются лишь родители с детьми, что в некоторых случаях позволяет попасть в число получателей семьям, которые не имели бы права на пособие при учете материального положения расширенного состава домохозяйства. В некоторых регионах (например, в Республике Татарстан, Саха (Якутия), Амурской области, Пермском крае, Нижегородской области) со временем в число членов семьи при назначении ежемесячного пособия на ребенка стали включать «совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство супругов, их детей и родителей, усыновителей и усыновленных, братьев и сестер, пасынков и падчериц» в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2003 г. N 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи». В 2005 году в большинстве регионов, семьи, подтвердив низкие доходы и право на пособие при подаче заявления, сохраняли это право до достижения ребенком совершеннолетия, а возможные изменения в материальном положении семьи носили заявительный характер и практически не проверялись по факту. Однако к 2013 году в отдельных регионах нормативно закреплена перерегистрация получателей ежемесячных пособий на ребенка: через полгода (например, в Московской области, Республике Татарстан), через один год (например, в Республике Карелии, Республике Коми, Чувашской Республике, Хабаровском крае и др.), через два года (например, Краснодарская область, Амурская

область, Калининградская область) или через 3 года (например, Волгоградская область, Иркутская область).

Как можно видеть из рисунка 1, представленном ниже доля детей, участвующих в программе ежемесячного пособия на ребенка, в общей численности детей в возрасте до 16 лет существенно превышает долю бедных детей среди детей данного возраста.

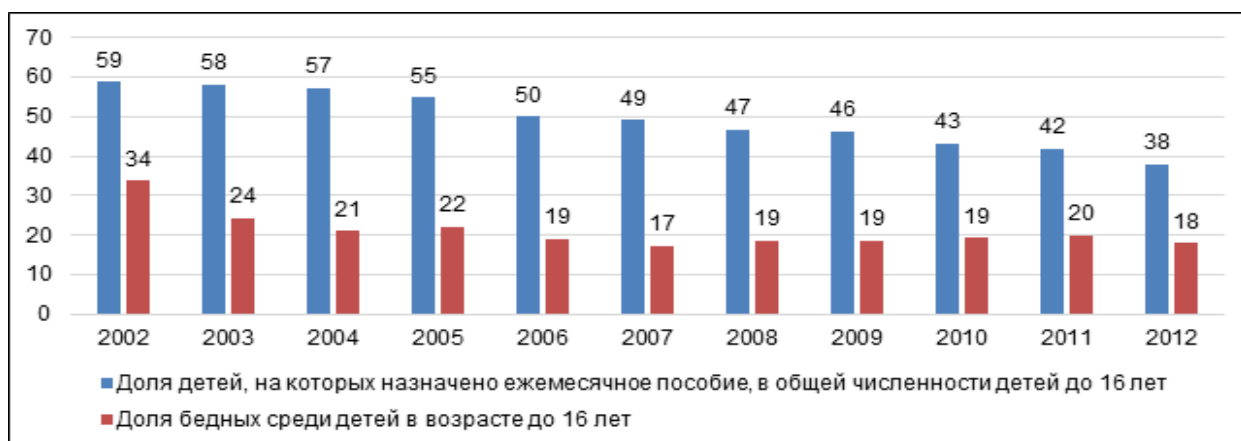


Рисунок 1 – Уровень участия в программе ежемесячных пособий на ребенка и уровень бедности среди детей в возрасте до 16 лет, %

Помимо трех категорий, изначально определённых в федеральном законодательстве, в нормативных правовых актах субъектов РФ стали появляться иные категориальные группы получателей ежемесячных пособий на ребенка. Так, в 2013 году среди получателей ежемесячных пособий на ребенка выделялись следующие категории:

- категории различных социально уязвимых групп, такие как: дети из многодетных семей, дети из студенческих семей.

- возрастные группы (например, в Республике Коми (0–1,5; 1,5–3; 3–6; 6–16 и 16–18 лет), Республике Чувашии (0–2; 2–7 и 7–16(18) лет), Архангельской области (0–3; 3–16(18)), Ленинградской области (0–3; 3–7; 7–16(18)));

- категории семей в зависимости количества детей (например, в Чувашской Республике (1, 2, 3, 4 и более ребенка), Архангельской области (1, 2 и более ребенка), Рязанской области (1, 2, 3, 4, 5 и более детей));

- категории семей в зависимости от наличия инвалидности у ребенка или родителя (например, в Астраханской, Белгородской, Вологодской, Калининградской, Калужской, Липецкой, Московской областях, Карачаево-Черкесской Республике,

Красноярском крае, Республике Башкортостан, Хабаровском крае, Ямало-Ненецком автономном округе).

Постепенно начиная с 2005 года с момента передачи полномочий по назначению и выплате ежемесячного пособия на ребенка на региональный уровень стала усиливаться межрегиональная дифференциация размеров ежемесячного пособия на ребенка.

Так, в 2005 году в 51 регионе базовый размер пособия остался соответствующим размеру, установленному федеральным законодательством на 2004 год (70 руб.), еще в 26 регионах базовый размер пособия был повышен до 80-1000 рублей, а в 5 регионах (Рязанской области, Чувашской Республики, Республики Коми, Ленинградской области и г. Санкт-Петербурге) была введена дифференциация базового размера пособия в зависимости от возраста, количества детей в семье и других характеристик семьи. В 2013 году размер базовый (минимальный) размер ежемесячного пособия варьировался от 78 рублей в Республике Алтай до 1071 рублей в Московской области. При этом разброс размеров пособий детей из отдельных категорий семей является еще более значительным: от 50,4 руб. на ребенка из многодетной семьи в Республике Бурятия до 7 901 руб. на ребенка-инвалида в Московской области.

Следует отметить, что относительный размер ежемесячного пособия на ребенка существенно варьировался во времени и в зависимости от региона. Так, например, среди регионов Центрального федерального округа, в Рязанской области в период с 2005 по 2011 год доля среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения сократилась с 22% до 9,8%, а в Калужской области, напротив, доля среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения увеличилась с 3,7% до 47,1%. Среди субъектов РФ Северо-Западного федерального округа наибольший рост доли среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения наблюдался в г. Санкт-Петербурге (с 9,2 до 51,3%). В регионах Южного федерального округа, за исключением Волгоградской области (6,7% в 2011 году), доля среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения в период с 2005 по 2011 год не превышала 5%. В Северо-Кавказском федеральном округе, за исключением Ставропольского края (9% в 2011 году), доля среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения в период с 2005 по 2011 год также не превышала 5%. Также относительно небольшой размер ежемесячного пособия на ребенка наблюдался в 2011 году в большинстве субъектов

Приволжского федерального округа: за исключением Оренбургской области (9,8%), Республики Татарстан (7,7%) и Саратовской области (5,6%), доля среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения не превышала 5%. Среди регионов Уральского федерального округа следует выделить Свердловскую область, в которой доля среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения увеличилась с 2005 по 2011 год на 11,1 процентных пунктов (с 2,4 до 13,5%). Если в Тюменской области (5,2%) и Ханты-Мансийском автономном округе (7,1%) средний базовый размер ежемесячного пособия на ребенка незначительно превышал 5% от прожиточного минимума населения в 2011 году, то в остальных регионах Уральского федерального округа он был ниже 5%. Среди регионов Сибирского федерального округа доля среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения в период с 2005 по 2011 год наиболее существенно увеличилась в Кемеровской области (на 4,2 процентных пункта) и составила 6,8%. В оставшихся регионах Сибирского федерального округа средний базовый размер ежемесячного пособия на ребенка в 2011 году не превышал 6% от прожиточного минимума. В субъектах РФ Дальневосточного федерального округа, за исключением Республики Саха (Якутия), доля среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения не превышает 4%. В то же время, в Республике Саха (Якутия) доля среднего базового размера ежемесячного пособия на ребенка в прожиточном минимуме населения в период с 2005 по 2011 год увеличилась соответственно на 6,4 процентных пункта и достигла 7,8%.

В целом следует отметить, что в среднем базовый размер ежемесячного пособия на ребенка остается невысоким и не может играть существенную роль в преодолении бедности семей с детьми. Так, на 2011 год лишь в четырех субъектах Российской Федерации (Московской, Калужской, Свердловской областях и г. Санкт-Петербурге) базовый размер ежемесячного пособия на ребенка превышал 10% от регионального прожиточного минимума. В то же время в 43 субъектах РФ базовый размер ежемесячного пособия на ребенка составлял от 2 до 4% от регионального прожиточного минимума, а еще в 11 субъектах РФ базовый размер ежемесячного пособия на ребенка был ниже 2% от регионального прожиточного минимума. Согласно Итоговому докладу о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная

политика» ежемесячное пособие на ребенка составляет лишь 3,5% от доходов получателей пособия, выводит из бедности лишь 0,3% домашних хозяйств и сокращает дефицит дохода получателей пособия лишь на 5,9%.

Проведенный анализ действующего регионального законодательства в области социальной помощи малоимущим гражданам показал, что программы адресной социальной помощи, реализуемые в субъектах РФ, постоянно развиваются. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации стремятся предоставлять меры социальной поддержки в денежной форме наименее обеспеченным гражданам, в том числе используя адресные механизмы проверки нуждаемости. По данным Росстата доля получателей регулярных денежных выплат на основе проверки нуждаемости в общей численности получателей регулярных денежных выплат за счет средств бюджетов субъектов РФ в период с 2006 по 2011 год выросла почти на 14 процентных пункта (с 3,7% до 17,6%). В частности, в рамках программы ежемесячных пособий на ребенка регионами добавляются дополнительные категориальные фильтры снижающие вероятность ошибок включения семей, не являющихся малообеспеченными в данную программу. Кроме того, в отдельных регионах усиливается дифференциация размеров пособия в зависимости от степени нуждаемости семьи, характеризуемой сочетанием доходных и категориальных фильтров.

В целом незначительные объемы финансирования и низкая нацеленность основных форм социальной поддержки населения (ежемесячных пособий на ребенка и субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг) к тому, что степень эффективности указанной социальной поддержки по преодолению бедности невелика.

С 2010 года в отдельных субъектах РФ выплачивается региональная социальная доплата к пенсии неработающим пенсионерам с целью доведения их пенсии до прожиточного минимума. Указанная социальная доплата играет существенную роль в повышении уровня материальной обеспеченности граждан пожилого возраста.

Помимо программы региональной социальной доплаты, предоставляемой в рамках программы государственной социальной помощи, в субъектах РФ реализуются программы социальной поддержки на основе заключения социального контракта. Данные программы не только обеспечивают социальную защиту наиболее нуждающихся, социально уязвимых категорий населения, находящихся в бедности, но и позволяют получателям помощи перейти на более высокий уровень жизни за счет трудовых источников дохода, повысить их ответственность и уровень реализации

трудового потенциала. В следующей главе данной работы рассмотрим подробнее опыт регионов по внедрению технологии социального контракта.

1.2 Выявление наиболее перспективных с точки зрения сокращения уровня бедности моделей программ адресной социальной помощи, реализуемых в субъектах РФ

Предоставление социальной поддержки наиболее нуждающимся малоимущим гражданам на основе социального контракта является одним из наиболее действенных механизмов, направленных на усиление адресности программ социальной помощи и повышение их бюджетной эффективности. Зарубежный опыт реализации программ адресной социальной помощи малоимущим семьям на основе социального контракта свидетельствует о том, что указанные программы оказывают заметное положительное влияние на показатели бедности.

В соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 N 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (в ред. от 02.07.2013) социальный контракт - соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина и в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, гражданин - реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации;

Целью внедрения технологии оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта является повышение качества жизни указанной группы населения путем активизации адаптивных возможностей малоимущей семьи (малоимущего одиноко проживающего гражданина).

Социальная помощь на основе социального контракта предполагает активные действия получатели помощи по выходу из трудной жизненной ситуации. Данная технология позволяет получателям помощи перейти на более высокий уровень жизни за счет трудовых источников дохода, повысить их ответственность и уровень реализации трудового потенциала.

Данный механизм направлен на преодоление социального иждивенчества, так как дает возможность малоимущим гражданам с помощью «стартового капитала» или профессионального потенциала самостоятельно изменить своё материальное положение.

Основными принципами оказания государственной социальной помощи малоимущим гражданам на условиях заключения социального контракта являются: добровольность участия, обязательность исполнения условий социального контракта, индивидуальный подход при определении условий социального контракта, целевой характер оказания социальной помощи.

Экспериментальные программы, основанные на механизме социального контракта, с той или иной степенью успеха, начали внедряться в субъектах Российской Федерации достаточно давно. Так, программа адресной социальной помощи на основе социального контракта «От пособия к зарплате» прошла пилотное внедрение в городе Пермь в 2001 -2002 гг. С 2003 года ее реализация проводилась в 10 городах Пермского региона и дублировалась городами Биробиджан и Димитровград. Целью данной программы являлось снижение глубины бедности малоимущих семей с детьми, имеющими нереализованный трудовой потенциал (имеется безработный член семьи трудоспособного возраста). В рамках этой программы малоимущим семьям с детьми, где имелся взрослый безработный, оказывалась комплексная социальная помощь с целью трудоустройства этого безработного и повышения доходов семьи. Наряду с денежной или натуральной формой помощи семьям предоставлялись услуги различными структурами социальной сферы (службой занятости и учреждениями социальной защиты населения, образования и здравоохранения, общественными некоммерческими организациями). Орган социальной защиты, осуществляющий программу, разрабатывал индивидуальный план помощи для каждой семьи, принятой в программу. Этот план включал услуги, необходимые семье для преодоления тех барьеров, которые мешают трудоустройству. В целом концепция программы «От пособия к зарплате» содержала следующие инновационные для того времени подходы:

- договорные отношения - взаимодействие с получателями помощи осуществляется на основе договора, определяющего права и обязанности получателей помощи;

- комплексный характер помощи семье - назначение и выплата муниципального семейного пособия, оказание услуг учреждениями социальной сферы, некоммерческими

организациями, а также активизация разностороннего потенциала всей семьи с целью выхода ее на самообеспечение;

- дифференцированный подход к определению величины муниципального семейного пособия, зависящей от доходов семьи;

- обеспечение стабильности перехода семьи на самообеспечение – помощь семье продолжает оказываться в течение определенного времени после трудоустройства безработного члена семьи;

- индивидуальный подход - для каждой семьи разрабатывается индивидуальный семейный план комплексной социальной помощи;

- патронирование семей и осуществление мониторинга за ходом оказания помощи семье и изменением ситуации в семье;

- дифференцированная система штрафных санкций к получателям помощи, нарушающим условия договора.

Для мотивации семей к трудоустройству в программе применялись мотивационные стимулы: при первичном обращении вводился понижающий коэффициент 0,75 на доход, полученный от трудовой деятельности, а после трудоустройства безработного семья продолжала получать пособие 3 месяца с момента завершения текущего договора на оказание комплексной социальной помощи, в течение которых семье назначалось муниципальное семейное пособие и за ней сохраняется весь комплекс социальных услуг.

После трудоустройства безработного члена семья оставалась под наблюдением до 9 месяцев с даты трудоустройства. В ходе проведения наблюдения специалисты комитетов способствовали выходу семьи из трудной жизненной ситуации и отслеживали выполнение индивидуального семейного плана комплексной социальной помощи. Для этого они должны были контактировать с представителями семьи не реже 1 раза месяц, при необходимости составлять акты материально-бытового обследования семьи, проводить анкетирование членов семей, контактировать со всеми учреждениями социальной сферы, в которые была направлена семья для получения социальной помощи.

Программа продемонстрировала свою высокую результативность и экономическую эффективность, однако, было очевидно, что «От пособия к зарплате» не подходит для сельской местности, где вакантных рабочих мест зачастую просто не

существует². Тогда было принято решение разработать аналог такой программы для сельской местности — программу адресной социальной помощи на основе социального контракта «Самообеспечение». Данная программа начала реализовываться в Пермской области (с декабря 2005 г. — Пермском крае) в 2004-2005 гг. Целью этой программы является повышение качества жизни малоимущих семей с несовершеннолетними детьми, проживающих в сельской местности. В рамках данной программы используется комплексный адресный подход, при котором социальная помощь в программе оказывается самым нуждающимся семьям не только по критерию денежных доходов, но и по различным критериям имущественного статуса. Отбор получателей помощи происходит с участием местного сообщества. Семья, отобранная в программу, должна составить индивидуальный семейный план, в котором должны быть указаны, в том числе, планируемые семьей в рамках программы виды деятельности, запрашиваемая сумма, планируемые приобретения для собственных нужд семьи и для производственной деятельности, наличие у семьи необходимых навыков и ресурсов для занятия заявляемой деятельностью. Реалистичность индивидуального семейного плана также является одним из критериев приема семьи в программу, как на этапе общественного совета, так и на этапе районной комиссии.

С семьей, вступившей в программу, орган социальной защиты населения заключает договор, согласно которому семья после получения денежного пособия обязана выполнять заявленный индивидуальный семейный план, а также ежеквартально отчитываться о ходе выполнения этого плана. Контроль за выполнением семьей своих обязательств осуществляет орган социальной защиты при участии администрации сельского поселения. В случае нарушения обязательств к семье могут быть применены предусмотренные договором санкции: от предупреждения до прекращения договора и возврата полученных денег.

В 2005 и 2006 гг. Департамент социального развития Пермской области продолжил реализацию программы «Самообеспечение». С начала 2006 г. эта программа также начала реализовываться в Тюменской области, в 2007 году в Амурской и Волгоградской областях

² Подробнее о программе «От пособия к зарплате» см.: Б.Ричман, К.Г.Чагин "От пособия к зарплате": разработка и реализация программы / М.: Фонд "Институт экономики города", 2004, а также Чагин К.Г. Новые технологии управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения // Журнал исследований социальной политики. — № 4. — 2005. — Т. 3

В 2008 году программа получила дальнейшее расширение числа территорий, где программа внедрялась как на региональном, так и на муниципальном уровне, в Сахалинской области, Еврейской автономной области, Уссурийском городском округе Приморского края (муниципальная программа), Новосибирской и Амурской областях.

Также стоит отметить, что в значительном количестве регионов внедряется именно данная программа, направленная на сельских жителей, либо программа является единой для всего региона, с единым названием «Самообеспечение», но подразделяется внутри на разные группы получателей помощи и разные направления расходования средств, полученных участником программы. В качестве примера внедрения механизма социального контракта отличного от модели программы «Самообеспечение» можно отметить проект адресной социальной помощи на основании социального контракта «Большая семья», стартовавший в Астраханской области в 2010 году. В рамках указанного проекта многодетные семьи, воспитывающие 7 и более несовершеннолетних детей, на основе социального контракта получают весомую материальную поддержку от области: один из родителей получает заработную плату социального работника, семья получает дополнительные выплаты на питание детей и компенсацию на оплату коммунальных услуг. Власти компенсируют многодетной семье 50% затрат на коммунальные услуги и выделяют на питание каждого ребенка 50 рублей в день - итого 1500 рублей в месяц. При этом подписывается социальный контракт, по которому родители обязуются провести ремонт в квартире, приобрести необходимую бытовую технику, одевать детей и контролировать их учебу. Если обязательства взятые семьей не исполняются, то контакт разрывается.

К 2010 году уже в 12 регионах (Пермском крае, Тульской, Волгоградской, Нижегородской, Калининградской, Тюменской, Кемеровской, Томской, Амурской областях, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, Республике Коми) реализовались программы адресной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на условиях заключения социального контракта³.

³ Социальный контракт - новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах Российской Федерации. Серия: Основные проблемы социального развития России. Аналитический вестник Совета Федерации РФ №8(394), 2010

Кроме того, в 2010 году в качестве эксперимента социальный контакт внедрялся в Казани (Республика Татарстан) и Ибресинском районе (Республика Чувашия), двух районах Ростовской области и трех районах Курганской области.

В соответствии с Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31.05.2010 №399 в субъектах Российской Федерации в 2010-2011 гг. был проведен эксперимент по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта. В указанном эксперименте участвовали 17 субъектов Российской Федерации: Республика Карелия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Республика Тыва, Камчатский край, Астраханская, Белгородская, Курганская, Ростовская, Самарская, Свердловская, Томская, Тульская, Тюменская, Ярославская области, город Москва.

Проведенный Всероссийским центром уровня жизни населения мониторинг эксперимента по внедрению системы социальных контрактов в субъектах Российской Федерации позволил выделить ряд позитивных аспектов данной технологии оказания адресной социальной помощи⁴. Оказание социальной помощи на основе социального контракта всеми участниками эксперимента признавалось более целесообразным и эффективным. В ходе проведения эксперимента были сформированы правовые, организационные и экономические основы оказания социальной помощи на основе социального контракта. У регионов, участвующих в эксперименте повысилась эффективность и адресность предоставления государственной социальной помощи, а также улучшилось межведомственное взаимодействие органов исполнительной власти субъектов РФ, в сфере деятельности которых находятся механизмы по решению задач по преодолению трудной жизненной ситуации и выхода на самообеспечение малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан.

В то же время следует отметить некоторые ограничения проведенного эксперимента. Так, доля малоимущих семей, участвовавших в программах социальных контрактов была крайне мала и составляла от 0,03% от малоимущих семей в Республике Коми до 7,9% от малоимущих семей в Томской области. Достигнутый уровень среднедушевых доходов в семьях, участвовавших в эксперименте, в среднем оставался

⁴ Бобков В.Н. и др., Социальный контракт как основа модернизации системы социальной поддержки трудоспособного малоимущего населения, Уровень жизни населения регионов России, 157, 3/2011

крайне низким: он был ниже среднедушевых денежных доходов в субъекте РФ более чем в пятнадцать раз и не позволял данным семьям преодолеть черту бедности. Отчасти это объясняется наличием отложенного эффекта от использования выделяемой социальной помощи и трудностью определения ожидаемых среднедушевых денежных доходов от ведения личного подсобного хозяйства и предпринимательской деятельности.

В целом же результаты эксперимента по внедрению технологии социального контракта свидетельствовали о перспективности данной технологии, поскольку повышается эффективность оказания государственной социальной помощи путем концентрации ресурсов на оказании помощи наиболее нуждающимся гражданам и обеспечивается первоочередная поддержка лиц, имеющих мотивацию к трудовой деятельности и желающих улучшить свое материальное положение.

С учетом результатов эксперимента во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 27 января 2010 г. № Пр-192 Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» в связи с введением государственной помощи на основе социального контракта».

Принятие Федерального закона от 25.12.2012 № 258-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной социальной помощи» обеспечило правовую основу для применения технологии социального контракта на всей территории Российской Федерации. В Федеральном законе от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (в ред. от 25.12.2012) было определено понятие социального контракта и программы социальной адаптации, а также их содержание.

На конец 2012 года технология социального контракта действовала в Астраханской области, Белгородской области, Камчатском крае, Курганской области, Республике Карелия, Республике Коми, Республике Якутия, Республике Татарстан, Самарской области, Томской области, Тульской области и Тюменской области. Среди указанных регионов большая часть участвовали в эксперименте по оказанию государственной социальной помощи на основе социального контракта и продолжили оказывать государственную социальную помощь на основе социального контракта по завершении эксперимента. В качестве отдельной группы можно рассматривать регионы, не участвовавшие в эксперименте Минздравсоцразвития РФ, но уже использующие

технологии социального контракта в 2012 году: Республика Адыгея, Амурская область, Ивановская область, Республика Бурятия, Волгоградская область, Оренбургская область, Пермский край, Ростовская область, Хабаровская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономный округ. Третью группу регионов составляют субъекты РФ, не использующие технологию социального контракта в 2012 году и внесшие в 2013 году изменения в свои нормативно-правовые акты, касающиеся предоставления государственной социальной помощи для соответствия Федеральному закону от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (в ред. от 25.12.2012): Архангельская область, Краснодарский край, Мурманская область, Нижегородская область, Омская область, Тамбовская область.

Проведенный анализ показал, что в региональных нормативных правовых актах определены следующие критерии отбора получателей государственной социальной помощи на основе социального контракта:

– критерий отсутствия высоких скрытых доходов, в соответствии с которым отбирались:

- 1) лица, не зарегистрированные в качестве индивидуального предпринимателя;
- 2) лица/семьи, не имеющие автотранспорта в рабочем состоянии, срок эксплуатации которого не превышает 5(7) лет,
- 3) лица/семьи, не участвующие в программах кредитования в течение 12 месяцев до момента обращения за помощью с суммой кредитов более 15 тысяч рублей;
- 4) лица/семьи, у которых отсутствует недвижимое имущество, которое может сдаваться в аренду и приносить доход;
- 5) семьи, не имеющие пасеки или имеющие ее в количестве, не превышающем 5 пчелиных семей;
- 6) семьи, имеющие садово-огородное хозяйство и (или) посевные и покосные площади не более 25 (20) гектаров;
- 7) семьи, имеющие крупный домашний скот (коровы, быки, лошади) не более 1-2 головы;
- 8) семьи, имеющие не более 1-3 головы среднего домашнего скота (овцы, свиньи, козы и т.д.);

- 9) семьи, имеющие мелкий домашний скот и птица (кролики, гуси, утки, куры) не более 20 голов;
- 10) семьи, не имеющие пасеки или имеющие ее в количестве, не превышающем 5 пчелиных семей;
- критерий принадлежности социально уязвимым группам, в соответствии с которым отбирались:
 - 1) семьи с детьми;
 - 2) семьи, имеющие в своем составе 3 (7) и более детей;
 - 3) семьи, проживающие в сельской местности;
- критерий наличия гражданства РФ, регистрации в субъекте РФ, проживания в субъекте РФ в течение 1 года (3 или 5 лет);
- критерий наличия у семьи ресурсов для ведения личного подсобного хозяйства, в соответствии с которым отбирались:
 - 1) семьи, имеющие помещения для содержания подсобного хозяйства или осуществления индивидуальной трудовой деятельности;
 - 2) семьи, имеющие сенокосы и дворовые постройки для содержания коров.

Порядок реализации таких программ примерно одинаков. Участие в программах осуществляется по заявительному принципу. Решение по принятию в программы заявителей принимается в большинстве случаев межведомственными комиссиями. Социальный контракт заключается, как правило, на срок до 6 или 12 месяцев. После заключения социального контракта разрабатываются программы социальной адаптации (планы по выходу из трудной жизненной ситуации заявителя, индивидуальный семейный план).

Наиболее распространенным видом оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта в регионах является предоставление целевых денежных выплат (единовременных или ежемесячных) на развитие личного подсобного хозяйства или на занятие индивидуальной трудовой деятельностью. Также помощь может оказываться в виде предоставления жизненно необходимых товаров (продукты питания, одежда, обувь и другие виды натуральной помощи), а также оказания социальных услуг (например, Астраханская область, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия)). Органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах их полномочий наряду с денежными

выплатами и натуральной помощью оказывается поддержка граждан, заключивших социальный контракт, в том числе в виде предоставления государственных услуг в области содействия занятости населения, услуг учреждений социального обслуживания гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, психологическая и юридическая помощь, содействие в устройстве детей в детские дошкольные учреждения, меры государственной поддержки граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, индивидуальных предпринимателей и других мер поддержки. Особое внимание естественно уделяется мероприятиям по трудоустройству незанятых трудоспособных членов семьи.

Получатели помощи должны выполнять мероприятия программы социальной адаптации, предусмотренной контрактом, в числе которых могли быть поиск работы, профессиональное обучение, развитие личного подсобного хозяйства, осуществление индивидуальной трудовой деятельности по производству товаров и услуг, ремонту хозяйственных построек, обеспечение посещения детьми дошкольных образовательных учреждений или общеобразовательных учреждений, осуществление ремонта жилого помещения и хозяйственных построек, добровольное лечение от алкогольной (наркотической) зависимости, иные мероприятия, направленные на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации.

Размер единовременной выплаты целевого характера зависит от условий и целей социального контракта; максимальный размер целевой выплаты устанавливается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В большинстве случаев в среднем размер единовременной социальной помощи на основании социального контракта составляет около 30-35 тыс. рублей. Так, в Свердловской области размер целевой выплаты составляет 30 тыс. рублей, в Тюменской области средний размер выплаты – 48 тыс. рублей, в Ярославской области – 31,1 тыс. рублей, в Амурской области не более 50 тыс. рублей.

Ежемесячные выплаты в рамках социального контракта могут предоставляться в Коми Республике в рамках проекта «От пособия к зарплате». Размер социальной помощи на одного члена семьи не может быть выше 50 процентов прожиточного минимума семьи. Помимо денежных выплат семье предоставляются медицинские и образовательные услуги, услуги содействия в трудоустройстве и другие виды услуг. Ежемесячная выплата социального пособия в рамках социального контракта также установлена в Тульской области. Размер данного пособия определяется таким образом,

чтобы довести доходы малоимущей семьи до стоимости минимального набора продуктов питания для соответствующих социально-демографических групп населения.

Варианты расходования социальной помощи отличаются разнообразием. Так, можно указать следующие виды расходования средств:

- формирование или обустройство подсобного хозяйства, в том числе приобретение домашнего скота, корма, технических средств, строительных материалов и т.д.;
- организация индивидуальной трудовой деятельности, в том числе приобретение оборудования, технических средств и др.;
- оплата жилого помещения и коммунальных услуг, в том числе погашение задолженности по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги; приобретение твердого топлива; ремонт жилья, в том числе капитальный; газификация индивидуального жилого дома, в частности выполнение проектных работ, приобретение необходимого газового оборудования и материалов, а также выполнение строительно-монтажных работ (при обязательном наличии проекта и правоустанавливающих документов);
- обучение либо переобучение (получение основной или дополнительной профессии);
- оплата лечения (зубопротезирование), приобретение лекарственных препаратов, оплата стоимости изделий медицинского назначения для проведения операции, проезд к месту лечения и обратно (в том числе на проезд к месту получения медицинской консультации по направлению врача и обратно).

Органы социальной защиты населения проводят различные контрольные мероприятия в рамках реализации программы за целевым расходованием средств и выполнением индивидуального плана (программы). Среди контрольных мероприятий со стороны органов соцзащиты можно выделить такие варианты, как: еженедельное посещение семьи заявителя специалистом, который ее сопровождает, и анализ ежемесячных отчетов заявителя.

Практически во всех региональных программах присутствуют санкции при неисполнении обязательств участниками программы – получателями помощи. В случае неисполнения ими своих обязательств, прописанных в социальном контракте, социальный контракт расторгается, а полученные денежные средства возвращаются.

Охват программами адресной социальной помощи на основе механизма социального контракта в настоящее время нельзя назвать большим. Согласно данным статистического бюллетеня Росстата «Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2012 году» численность получателей единовременной денежной выплаты на основании социального контракта в 2012 году в целом по Российской Федерации составила 38,9 тысяч человек, что составляет лишь 3% от численности малоимущих граждан, получивших единовременные выплаты. В восьми регионах число получателей единовременной социальной помощи на основе социального контракта не превышало тысячи человек, еще в четырех регионах число получателей единовременной социальной помощи на основе социального контракта варьировалось от тысячи до шести тысяч человек (см. таблицу 1). Наибольшее число получателей единовременной денежной выплаты на основе социального контракта было в Нижегородской области — более 24 тысяч человек, при этом средний размер выплаты на одного члена малоимущей семьи составлял лишь 1287 рублей в год. В регионах, где средний размер единовременной выплаты на основе социального контракта был достаточно большим, например в Тюменской области (размер выплаты на одного члена семьи — 49276 рублей) и в Республике Саха (Якутия) (размер выплаты на одного члена семьи — 89820 рублей) численность получателей данных выплат была невелика.

Таблица 1 – Численность малоимущих граждан, получивших единовременную денежную выплату на основе социального контракта в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов российской федерации и органов местного самоуправления в 2012 году

	Численность граждан, получивших единовременную денежную выплату на основе социального контракта, чел.	Средний размер единовременной выплаты на основе социального контракта, рублей на одного члена малоимущей семьи
Российская Федерация	38885	4261
Амурская область	2490	4510
Астраханская область	468	8611
Мурманская область	462	5861
Нижегородская область	24703	1287
Оренбургская область	665	2477
Республика Карелия	332	16795

	Численность граждан, получивших единовременную денежную выплату на основе социального контракта, чел.	Средний размер единовременной выплаты на основе социального контракта, рублей на одного члена малоимущей семьи
Республика Коми	68	26727
Республика Саха (Якутия)	167	89820
Самарская область	1783	25678
Томская область	5767	1789
Тюменская область	502	49276
Хабаровский край	1300	5000
Ярославская область	178	25529

Таким образом, проведенный анализ показал, что программы адресной социальной помощи на основе социального контракта являются наиболее перспективными с точки зрения сокращения уровня бедности моделей программ адресной социальной помощи, реализуемых в субъектах РФ в силу комплексности подходов к оказанию помощи в рамках технологии социального контракта, наличия встречных обязательств со стороны получателя адресной социальной помощи, а также в силу того, что размер социальной помощи на основе социального контракта, как правило, существенно выше размеров помощи, предоставляемых в рамках других адресных социальных программ. Программы адресной социальной помощи на основе социального контракта активно развиваются и существует большой потенциал для расширения сферы применения технологии социального контракта в целом на всей территории Российской Федерации.

2 Анализ влияния мер социальной поддержки на уровень благосостояния населения, оценка эффектов реформирования социальной поддержки малоимущего населения в России

2.1 Анализ уровня бедности в разрезе субъектов Российской Федерации и категорий населения; характеристика влияния мер социальной поддержки на уровень благосостояния малоимущего населения

В настоящем разделе работы представлена методология и описание результатов анализа факторов бедности домашних хозяйств на данных Обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ) Росстата за 2012 год. Проанализированы как имеющиеся в базе данных годовые показатели, так и данные всех кварталов, с тем, чтобы учесть сезонность расходов и колебания уровня бедности. В данном разделе представлены описательные статистические показатели и результаты эмпирической оценки аналитической модели, характеризующей, профиль бедности.

Для измерения бедности были использованы показатели Фостера-Гриер-Тробеке, рассчитываемые по формуле:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - Y_i}{Z} \right)^{\alpha}$$

(1),

N – численность всей совокупности населения;

q – численность бедных в населении;

Z – черта бедности;

Y_i – уровень дохода i -го бедного;

α - показатель чувствительности индекса бедности.

При $\alpha = 0$ формула (1) - это индекс численности бедных или доля бедного населения. Данный показатель представляет собой долю населения со доходами, не превышающими значение выбранной черты бедности – прожиточного минимума.

При $\alpha = 1$ формула (1) - это индекс дефицита бедности, характеризующий глубину проблемы бедности.

При $\alpha = 2$ формула (1) - это индекс квадратичного дефицита бедности, характеризующий остроту проблемы бедности.

Кроме того, в настоящем отчете рассматривается индекс крайней бедности, представляющий собой долю населения со доходами, не превышающими половины прожиточного минимума. Показатели бедности и крайней бедности домашних хозяйств были рассчитаны на основе показателей денежных доходов домашних хозяйств и располагаемых ресурсов домашних хозяйств. Согласно методологии Росстата денежный доход домашних хозяйств – это расчетный показатель, исчисляемый как сумма денежных расходов и прироста (уменьшения) финансовых активов в период обследования. Располагаемые ресурсы домашних хозяйств – это совокупность денежных доходов домохозяйств, сумм израсходованных накоплений и привлеченных (заемных) средств и стоимости натуральных поступлений.

Анализ показателей бедности в 2012 году, рассчитанных на данных ОБДХ свидетельствует, что в течение 2012 года наблюдалось постепенное устойчивое снижение уровня бедности и крайней бедности от 1 к 4 кварталу, вне зависимости от способа расчета индекса численности бедных. Как можно видеть из таблицы, уровень бедности по располагаемым ресурсам снижается с 1 по 4 квартал на 4 процентных пункта с 12,6% до 8,6%, уровень бедности по денежным доходам снизился в тот же период на 5,1 процентный пункт. Доля крайне бедных по располагаемым ресурсам среди всех домохозяйств достаточно мала и снижается с 1 по 4 квартал с 1,5% до 0,8%, что составляет соответственно 11,5% и 9,8% от числа бедных домохозяйств.

Таблица 2 – Уровень бедности и крайней бедности, 1-4 квартал 2012 года, %

Квартал	По располагаемым ресурсам			По денежным доходам		
	доля бедных	доля крайне бедных	доля крайне бедных от числа бедных	доля бедных	доля крайне бедных	доля крайне бедных от числа бедных

Квартал	По располагаемым ресурсам			По денежным доходам		
	доля бедных	доля крайне бедных	доля крайне бедных от числа бедных	доля бедных	доля крайне бедных	доля крайне бедных от числа бедных
1 квартал	12,6	1,5	11,5	16,4	2,9	17,5
2 квартал	11,6	1,4	12,2	14,3	2,4	16,9
3 квартал	11,3	1,4	11,9	14,4	2,4	16,8
4 квартал	8,6	0,8	9,8	11,3	1,9	16,3

Исходя из самооценки домохозяйствами своего материального положения можно сделать вывод о том, что в состоянии субъективной бедности («денег хватает только на еду») находятся по крайней мере 21,9% домохозяйств, а в состоянии крайней бедности («доходов не хватает даже на еду») — 1,4% домохозяйств.

В таблице ниже представлены индексы доли бедных, дефицита бедности и квадратичного и дефицита бедности, рассчитанные в целом по всей выборке домохозяйств, так и по отдельным социально-демографическим группам домашних хозяйств. Показатель дефицита бедности (глубины бедности) отражает положение бедных относительно черты бедности. Показатель квадратичного и дефицита бедности (остроты бедности) учитывает неравенство среди бедных и позволяет оценить распределение доходов бедного населения. Как можно видеть из указанной таблицы наибольшую глубину бедности имеют домохозяйства с тремя и более детьми (10,8%), а также домохозяйства, имеющие в своем составе безработных граждан (11,3%). В то же время домохозяйства с лицами старше трудоспособного возраста и домохозяйства неработающих пенсионеров имеют небольшую глубину бедности: соответственно 1,3% и 0,2%. Наибольшие значения показателя остроты бедности также наблюдается в группе домашних хозяйств с тремя и более детьми (0,053), а также в группе домохозяйств, имеющих в своем составе безработных граждан (0,056). В то же время показатель остроты бедности для домохозяйств неработающих пенсионеров принимает наименьшее значение и составляет 0,001.

Таблица 3 – Индексы доли бедных, дефицита и квадратичного дефицита бедности для различных социально-демографических групп домашних хозяйств, 2012 год

	Индекс доли бедных, %	Индекс дефицита бедности, %	Индекс квадратичного дефицита бедности
Все домохозяйства	11,5	3,5	0,017
Домохозяйства с детьми	20,3	6,2	0,029
Домохозяйства с 3 и более детьми	32,2	10,8	0,053
Домохозяйства с лицами старше трудоспособного возраста	5,3	1,3	0,006
Домохозяйства неработающих пенсионеров	0,7	0,2	0,001
Домохозяйства, имеющие в своем составе инвалидов трудоспособного возраста или детей-инвалидов	20,8	5,3	0,022
Домохозяйства, имеющие в своем составе безработных	33,3	11,3	0,056

Источник: расчеты на данных РМЭЗ, 2012 г.

Проведенные расчеты показывают, что уровень бедности по денежным доходам в 2-2,3 раза выше сельских населенных пунктах, чем в городах. Если же рассматривать бедность по располагаемым ресурсам, т.е. дополнительно учитывать израсходованные накопления, привлеченные средства и стоимость натуральных поступлений, разрыв между городскими и сельскими населенными пунктами несколько сокращается. Уровень бедности по располагаемым ресурсам в 1,8-2,1 раза выше сельских населенных пунктах, чем в городах. Разрыв в доле крайне бедных домохозяйств из числа бедных между городскими и сельскими населенными пунктами уже не столь значительный. Если в городах доля крайне бедных от числа бедных по располагаемым ресурсам составляет 9,6-11,2% в зависимости от квартала, то в селах доля крайне бедных от числа бедных по располагаемым ресурсам варьируется от 10,1 до 13,8% в зависимости от квартала.

Среди бедных домохозяйств существенно выше доля домохозяйств, испытывающих депривации в жилищных условиях, такие как стесненность в проживании, отсутствии ванны и туалета или нахождение их отдельно от дома, отсутствие канализации, водопровода и горячей воды и печное отопление, а также

отсутствие стационарного телефона. Так, например, среди бедных по располагаемым ресурсам домохозяйств доля домохозяйств, у которых отсутствует стационарный телефон выше на 25,9 процентных пунктов, доля домохозяйств, у которых отсутствует горячее водоснабжение выше на 20,1 процентный пункт, а доля домохозяйств, испытывающих стесненность в проживании выше на 14,8 процентных пунктов. Оценивая свои условия проживания, бедные домохозяйства чаще, чем небедные домохозяйства отмечают необходимость текущего и капитального ремонта в своем жилье, недостаток тепла и избыток влажности в нем, а также плохую освещенность улиц и плохую работу общественного транспорта.

Следует отметить, что общая и жилая площадь жилья у бедных по располагаемым ресурсам домохозяйств в среднем в полтора раза меньше, чем у небедных домохозяйств. При этом число человек, приходящееся на одну комнату, в бедных по располагаемым ресурсам домохозяйствах составляет 1,5 человек, в то время как в небедных домохозяйствах лишь 1 человек. В среднем сумма расходов на оплату аренды у небедных по располагаемым ресурсам домохозяйств выше, чем у бедных домохозяйств, при этом доля указанных платежей в располагаемых ресурсах у небедных домохозяйств ниже, чем у бедных, и составляет в зависимости от квартала 12,4-15%, в то время как у бедных домохозяйств 15,2-19,2%. Аналогичный вывод можно сделать относительно суммы расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг: хотя в среднем сумма расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг у небедных по располагаемым ресурсам домохозяйств выше, чем у бедных домохозяйств, доля указанных платежей в располагаемых ресурсах у небедных домохозяйств ниже, чем у бедных, и составляет в зависимости от квартала 6,6-9,5%, в то время как у бедных домохозяйств 10,9-14%. В целом среди бедных домохозяйств лишь 33,8% оценивают свое жилье как хорошее, а 12,5% оценивают его как плохое. При этом доля домохозяйств, оценивающих свое жилье как плохое, среди небедных домохозяйств практически в 2 раза ниже и составляет 6,6%.

Анализ различий в расходах на образование между бедными и небедными домохозяйствами, показывает, что среди бедных домохозяйств с детьми доля домохозяйств, имевших расходы, связанные с основным образованием во 2-4 кварталах была на 3,7-4 процентных пункта ниже, чем среди небедных домохозяйств с детьми. Среди бедных домохозяйств с детьми доля домохозяйств, осуществлявших расходы, связанные с дошкольным образованием (включая покупку обучающих программ, плата за материалы или оборудование для занятий, оплату питания, плату за уборку, ремонт и

охрану дошкольного заведения, оплату спонсорских взносов) на 2,2-8,2 процентных пункта ниже, чем среди небедных домохозяйств. Это может объясняться, в том числе тем, что бедные домохозяйства с детьми могут иметь льготы по оплате питания детей в школе и дошкольном образовательном учреждении.

В то же время следует отметить, что если среди небедных домохозяйств с детьми доля домохозяйств, имевших расходы на дополнительное образование детей составляла от 16,5 до 23,4% в зависимости от квартала, то среди бедных домохозяйств доля домохозяйств, имевших расхода на дополнительное образование детей варьировалась в зависимости от квартала от 5,5 до 7,3%. Если же рассматривать вероятность расходов домохозяйств на дополнительное дошкольное образование детей, то разрыв между бедными и небедными домохозяйствами становится еще более существенным. Небедные по располагаемым ресурсам домохозяйства с детьми в среднем в 3,5-6,3 раза чаще чем бедные по располагаемым ресурсам домохозяйства с детьми осуществляют расходы на дополнительное дошкольное образование. При этом сумма расходов, связанных с дополнительным образованием, у бедных по располагаемым ресурсам домохозяйств с детьми в среднем в 2,2-3,5 раз меньше, чем у небедных домохозяйств с детьми.

Анализ уровня бедности среди различных льготных категорий граждан свидетельствует о том, что доля бедных среди лиц, подвергшихся воздействию радиации, ветеранов труда и тружеников тыла (после получения ими социальной помощи в виде денежных выплат) ниже, чем доля бедных в целом по всему населению. В то же время, среди реабилитированных лиц, лиц, пострадавших от политических репрессий, а также студентов и обучающихся доля лиц, входящих в бедные по располагаемым ресурсам домохозяйства выше, чем в целом по всему населению. Наиболее распространенными льготами среди населения являются льготы по бесплатному или льготному проезду на городском транспорте: в зависимости от квартала от 16,3% до 17,5% от численности домохозяйств имеют в своем составе лиц, пользующихся данной льготой. При этом среди бедных по располагаемым ресурсам домохозяйств доля домохозяйств, члены которых пользуются данной льготой ниже соответствующей доли среди небедных домохозяйств на 6,4-9 процентных пунктов. Бесплатным лекарственным обеспечением, а также бесплатным или льготным приобретением (отпуском) лекарств по рецептам пользовались соответственно 1,7-1,9% и 1,2-1,3% домохозяйств. При этом среди бедных домохозяйств доля домохозяйств, члены которых пользуются бесплатным лекарственным обеспечением, в несколько, чем

среди небедных домохозяйств. Более высокая распространённость льгот по бесплатному или льготному проезду на городском транспорте, а также льгот по бесплатному или льготному лекарственному обеспечению среди небедных домохозяйств может объясняться тем, что данная льгота предоставляется преимущественно пенсионерам, а неработающие пенсионеры в соответствии со статьей 12.1 Федерального закона от 17.07.1999 N 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» получают социальные доплаты к пенсии с целью доведения общей суммы их материального обеспечения до величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в регионе.

Результаты проведенных расчетов показывают, что в целом в 2012 году субсидию на оплату жилищно-коммунальных услуг получали в зависимости от квартала 5-6% домашних хозяйств. При этом доля получателей субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг среди бедных домохозяйств была несколько выше (на 3-4 процентных пункта) и составляла в зависимости от квартала 8-9% бедных домашних хозяйств. Таким образом, можно сделать вывод о том, что программа субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в большей степени ориентирована на бедных домохозяйства, чем на небедные домохозяйства, однако уровень участия в данной программе небедных домохозяйств достаточно велик. Уровень бедности среди получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг выше в 1,6-1,7 раз, чем уровень бедности среди домохозяйств, не являющихся получателями данной субсидии. Риск попадания в бедность по располагаемым ресурсам получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в четвертом квартале 2012 года составлял 1,67, а риск попадания в бедность по располагаемым ресурсам домохозяйств не являющихся получателями указанной субсидии составлял 0,97, т.е. практически совпадал с риском бедности для всего населения.

Что же касается участия домохозяйств в программе ежемесячных пособий на ребенка до достижения им возраста 16 лет, то, к сожалению, данные ОБДХ за 2012 год позволяют провести оценку участия в данной программе лишь косвенным образом, поскольку включают лишь данные, касающиеся участия домохозяйств в программах ежемесячных детских пособий без разделения на виды программ. Было выдвинуто предположение, что основная часть детских пособий, предоставляемых без учета дохода домохозяйства, выплачивается на детей в возрасте до 3 лет. Таким образом, можно предположить, что показатель участия домохозяйств в программах ежемесячных детских пособий для детей в возрасте старше 3 лет в целом будет отражать участие домохозяйств

в программе ежемесячных пособий на ребенка до достижения им возраста 16 лет. Проведенные расчеты показывают, что доля получателей ежемесячных детских пособий среди бедных домохозяйств в среднем в 3 раза превышает долю получателей данных пособий среди небедных домохозяйств (см. таблицу). Это свидетельствует о том, что даже неадресные детские пособия в большей степени сконцентрированы на бедных домохозяйствах, поскольку уровень бедности в домохозяйствах с детьми, особенно с тремя и более детьми, выше, чем в среднем по выборке.

Таблица 4 – Доля получателей ежемесячного детских пособий среди бедных и небедных, 1-4 квартал 2012 года, в процентах

	Всего	в том числе			
		по располагаемым ресурсам		по денежному доходу	
		небедные	бедные	небедные	бедные
1 квартал	18,1	14,2	44,7	13,3	42,6
2 квартал	17,5	14,2	42,8	13,5	41,7
3 квартал	17,7	14,7	41,4	14,0	39,9
4 квартал	16,7	14,1	44,4	13,4	41,9

Исключение из рассмотрения получателей неадресных детских пособий на детей в возрасте до 3 лет не привело к тому, что разница в уровнях получения ежемесячных пособий на ребенка между бедными и небедных домохозяйствами увеличилась. Это дает возможность предположить, что направленность программ ежемесячных детских пособий, включая программу ежемесячных пособий на ребенка до достижения им возраста 16 лет, преимущественно на бедные домохозяйства достигается в большей степени за счет факта предоставления пособий именно домохозяйствам с детьми (уровень бедности в данных домохозяйствах в среднем выше), чем за счет факта проверки доходов заявителей.

Риск попадания в бедность по располагаемым ресурсам получателей ежемесячных детских пособий в четвертом квартале 2012 года составлял 2,65, а риск попадания в бедность по располагаемым ресурсам домохозяйств не являющихся получателями указанного пособия составлял 0,66, т.е. был существенно ниже риска бедности для всего населения.

Доля получателей пособий малоимущим в рамках оказания государственной социальной помощи среди опрошенных домохозяйств очень мала и составляет в зависимости от квартала 0,3-0,4% домохозяйств. При этом доля получателей пособий малоимущим среди бедных домохозяйств существенно выше, чем среди небедных домохозяйств и составляет в зависимости от квартала 1-2% бедных по располагаемым ресурсам домохозяйств. Риск попадания в бедность по располагаемым ресурсам получателей пособия малоимущим в четвертом квартале 2012 года составлял 5,98, а риск попадания в бедность по располагаемым ресурсам домохозяйств не являющихся получателями указанного пособия составлял 0,98, т.е. практически совпадал с риском бедности для всего населения.

С целью определения характеристик, присущих бедным и небедным домохозяйствам, в исследовании был проведен анализ социально-демографических типов домохозяйств, представляющих бедные и небедные домохозяйства.

Проведенные расчеты показали, что среди бедных по располагаемым ресурсам домохозяйств ниже, чем среди небедных по располагаемым ресурсам домохозяйств доля:

- домохозяйств, в которых глава домохозяйства имеет высшее образование (на 17,5-21,7%), а также домохозяйств, в которых супруг(-а) главы домохозяйства имеет высшее образование (на 10,2-11,2%);
- домохозяйств, в которых есть лица с высшим образованием (на 17,3-21,2%);
- семей с детьми, где оба родителя имеют высшее образование (на 3-4,7%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства в возрасте старше трудоспособного (на 12,1-14,6%), а также домохозяйств, в которых супруг(-а) главы домохозяйства в возрасте старше трудоспособного (на 2,3-4,1%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства работает в отрасли «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» (на 3,7-4,6%), а также домохозяйств, в которых супруг(-а) главы домохозяйства работает в отрасли «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» (на 3,3-4,3%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Специалисты высшего уровня квалификации» (на 10,7-11,8%), а

также домохозяйств, в которых супруг(-а) главы домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Специалисты высшего уровня квалификации» (на 4,2-5,4%);

- домохозяйств, в которых глава домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Руководители (представители) органов власти и управления всех уровней, включая руководителей учреждений, организаций предприятий» (на 2,8-3,8%);

- домохозяйств, в которых глава домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Служащие, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием» (на 1,6-2%), а также домохозяйств, в которых супруг(-а) главы домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Служащие, занятые подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием» (на 2,6-3%);

- домохозяйств, в которых глава домохозяйства является неработающим пенсионером (на 2,2-4,4%), а также домохозяйств, в которых супруг(-а) главы домохозяйства является неработающим пенсионером (на 1,3-2%);

- домохозяйств с лицами, получающими пенсию (на 7,8-11%), а также домохозяйств, в которых глава домохозяйства получает пенсию (на 13,3-15,9%) и домохозяйств, в которых супруг(-а) главы домохозяйства получает пенсию (на 3,4-5%);

- домохозяйств, в которых глава домохозяйства является предпринимателем (на 1-1,9%), а также домохозяйств, имеющие в своем составе предпринимателей (на 1-2,3%).

Проведенные расчеты показывают, что среди бедных по располагаемым ресурсам домохозяйств выше, чем среди небедных по располагаемым ресурсам домохозяйств доля:

- домохозяйств с детьми до 3 лет (на 10,6-12,2%), детьми от 3 лет до 6 лет (на 9,4-10,3%), детьми от 7 лет до 16 лет (на 23,3-27,1%);

- домохозяйств с детьми до 16 лет (на 29,6-34,1%);

- многодетных семей (на 6,3-8%);

- молодых семей с детьми, где родители младше 30 лет (на 7-8,6%);

- одиноких матерей с детьми (на 9,3-10%), с детьми и другими родственниками (на 7,2-7,9%);

- полных семей с детьми (на 20,4-24,6%), с детьми и другими родственниками (на 10,9-13,8%);
- домохозяйств с учащимися в государственном учреждении (школе, колледже, институте) (на 22,2-27,8%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства (на 12,1-14,6%) или супруг(-а) главы домохозяйства (на 12,3-16,6%) в трудоспособном возрасте;
- домохозяйств с зарегистрированными безработными (на 1,4-1,7%), с безработными по определению МОТ (на 4,5-5,4%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства или супруг(-а) главы домохозяйства является безработным по определению МОТ (соответственно на 1-1,4% и 1,9-2,2%);
- семей с детьми, где родитель является зарегистрированным безработным (на 0,7-1%) или безработным по определению МОТ (на 2,5-3%);
- домохозяйств с неработающими инвалидами (на 2-3%), а также семей с детьми, где родитель имеет инвалидность и не работает (на 0,7-1,3%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства имеет начальное или среднее профессиональное образование (на 6,2-8,8%), а также образование ниже начального профессионального (на 11,3-14%);
- домохозяйств, в которых образование домохозяйства, в которых супруг(-а) главы домохозяйства имеет начальное или среднее профессиональное образование (на 8,5-11,9%), а также образование ниже начального и среднего профессионального (на 11,1-12,8%);
- семей с детьми, где оба родителя имеют среднее специальное образование (на 14,3-16,7%);
- домохозяйств, имеющих в своем составе членов, занятых у физических лиц (на 12,2-15,5%), в том числе если глава домохозяйства (на 8,7-10,6%) или супруг(-а) главы домохозяйства (на 3,2-3,8%) работает у физических лиц;
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства (на 0,5-3,5%) или супруг(-а) главы домохозяйства (на 1,4-4%) работает на государственном предприятии;
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства (на 0,1-1,3%) или супруг(-а) главы домохозяйства (на 1,2-1,8%) работает в отрасли «Образование»;

- домохозяйств, в которых глава домохозяйства (на 0,7-1,5%) или супруг(-а) главы домохозяйства (на 1,8-2,9%) работает в отрасли «Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования»;
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства (на 4,1-5,1%) или супруг(-а) главы домохозяйства (на 1,6-2,2%) работает в отрасли «Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство»;
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства работает в отрасли «Строительство» (на 1-2,3%);
- домохозяйств, в которых супруг(-а) главы домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности» (на 2,6-3,1%);
- домохозяйств, в которых супруг(-а) главы домохозяйства работает в отрасли «Здравоохранение и предоставление социальных услуг» (на 1,3-2,1%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства (на 8-9,9%) или супруг(-а) главы домохозяйства (на 6,9-7,7%) имеет должность, относящуюся к группе «Неквалифицированные рабочие»;
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Квалифицированные рабочие крупных и мелких промышленных предприятий, художественных промыслов, строительства, транспорта, связи, геологии и разведки недр» (на 2-4,1%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Работники сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности» (на 3,3-4%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Квалифицированные рабочие сельского, лесного, охотничьего хозяйства, рыбоводства и рыболовства» (на 1,4-2,5%);
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства имеет должность, относящуюся к группе «Операторы, аппаратчики, машинисты установок и машин и слесари - сборщики» (на 1,6-2,2%).

Таким образом, можно предположить, что вероятность быть бедным по располагаемым ресурсам у домохозяйства уменьшается, если:

- глава или супруг(-а) главы домохозяйства имеют высшее образование;
- глава или супруг(-а) главы домохозяйства получают пенсию, находятся в возрасте старше трудоспособного или являются неработающими пенсионерами;
- глава или супруг(-а) главы домохозяйства работают в сферах государственного управления и обеспечения военной безопасности и обязательного социального обеспечения;
- глава домохозяйства работает в финансовой сфере;
- глава домохозяйства или супруг(-а) главы домохозяйства являются специалистами высшего уровня квалификации, а также служащими, занятыми подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием;
- глава домохозяйства является руководителем;
- глава домохозяйства является предпринимателем.

Кроме того, можно предположить, что вероятность быть бедным по располагаемым ресурсам у домохозяйства увеличивается, если:

- в домохозяйстве есть дети, особенно если семья является многодетной, неполной семьей;
- глава или супруг(-а) главы домохозяйства находятся в трудоспособном возрасте,
- в домохозяйстве есть зарегистрированные безработные или безработные по определению МОТ;
- глава или супруг(-а) главы домохозяйства не имеют высшего образования,
- члены домохозяйства работают по найму у физических лиц;
- глава или супруг(-а) главы домохозяйства работают на государственном предприятии;
- глава или супруг(-а) главы домохозяйства работают в сфере сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства, образования, оптовой и розничной торговли, ремонта,

- глава домохозяйства работает в сфере строительства;
- супруг(-а) главы домохозяйства работает в сфере обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли, здравоохранения и социальных услуг;
- глава домохозяйства или супруг(-а) главы домохозяйства являются неквалифицированными рабочими, или глава домохозяйства квалифицированным рабочим, работником сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли, оператором, аппаратчиком, машинистом установок и машин ли слесарем – сборщиком.

Оценивая риски бедности можно отметить, что наибольшей частотой попадания в категорию бедных отличаются:

- многодетные семьи (доля бедных по располагаемым ресурсам среди них достигает 39,4-53,3%, а доля бедных по денежным доходам - 46-60,7%);
- семьи с детьми, в которых родитель имеет инвалидность и не работает (доля бедных по располагаемым ресурсам среди них - 29,6-46,6%, доля бедных по денежным доходам - 36,5-55,1%);
- семьи с детьми, в которых родитель является зарегистрированным безработным (доля бедных по располагаемым ресурсам среди них - 30,5-44,8%, доля бедных по денежным доходам - 41,4-53,9%), а также семьи с детьми, в которых родитель является безработным по определению МОТ (доля бедных по располагаемым ресурсам среди них - 28,5-42,3%, доля бедных по денежным доходам - 37,3-52,5%);
- семьи с детьми, в которых родитель имеет II группу инвалидности (доля бедных по располагаемым ресурсам среди них - 28,9-44,1%, доля бедных по денежным доходам - 33,8-54,9%) и III группу инвалидности (доля бедных по располагаемым ресурсам среди них - 27,2-47,5%, доля бедных по денежным доходам - 34,7-55,3%).

Кроме того, относительно велика частота попадания в категорию бедных:

- домохозяйств с детьми, в том числе неполных и молодых семей;

- домохозяйств, в которых главы домохозяйства или супруг(-а) главы домохозяйства имеет образование ниже начального и среднего профессионального;
- домохозяйств с зарегистрированными безработными и безработными по определению МОТ;
- домохозяйств с неработающими инвалидами и детьми-инвалидами;
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства работает в сельском хозяйстве;
- домохозяйств, в которых глава домохозяйства или супруг(-а) главы домохозяйства является неквалифицированным рабочим;
- домохозяйств, имеющих в своем составе членов, занятых у физических лиц;
- неполных семей;
- молодых семей.

Следует отметить, что уровень бедности семей с детьми существенно варьируется в зависимости от типа семьи. Так, например, если в целом по выборке уровень бедности по располагаемым ресурсам в третьем квартале 2012 года составлял 11,3%, а уровень бедности по располагаемым ресурсам в домохозяйствах с детьми до 16 лет – 19,5%, то среди многодетных семей с детьми до 16 лет уровень бедности по располагаемым ресурсам в том же квартале составлял 42,3%, среди полных семей с детьми —17,9%, а среди неполных семей с детьми — 25,2% (см. рисунок).

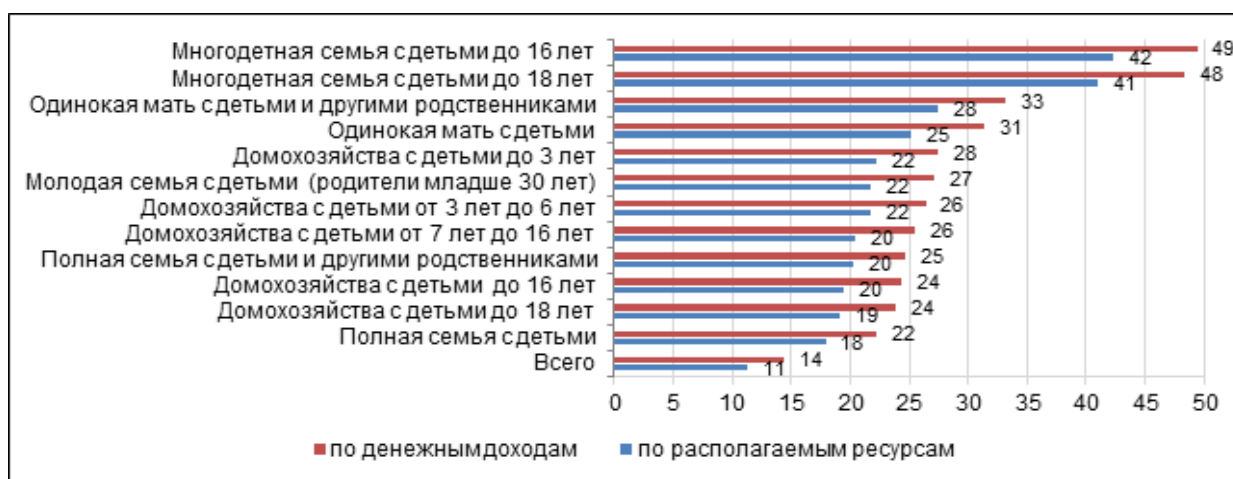


Рисунок 2 – Доля бедных по располагаемым ресурсам и денежным доходам среди домохозяйств с детьми, %

При этом различия в частоте попадания в бедность среди домохозяйств с детьми в зависимости от возраста ребенка хотя и имеются (доля бедных среди семей с детьми до

3 лет выше, чем доля бедных среди семей с детьми старше трех лет), они не являются столь существенными, как различия в частоте попадания в бедность среди полных, неполных и многодетных семей.

Проведем анализ риска бедности домохозяйств различного социально-демографического типа. Индекс риска бедности определяется как соотношение уровня бедности по конкретной демографической или социально-экономической группе населения к уровню бедности по населению в целом. Чем выше значение индекса, тем больше данная группа представлена в бедном (малоимущем) населении. Значение индекса, равное единице, говорит о том, что группа подвержена тому же риску бедности, что и население страны в целом.

Рассматривая зависимость риска бедности по располагаемым ресурсам от отрасли занятости главы домохозяйства (см. рисунок) можно отметить, что повышенный риск бедности характерен для домохозяйств, главы которых заняты в следующих отраслях:

- сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (выше в 2,12 раза, чем в целом по всем домохозяйствам);
- транспорт и связь (выше в 1,19 раза);
- строительство (выше в 1,15 раза);
- образование (выше в 1,12 раза);
- предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг (выше в 1,08 раза);
- оптовая и розничная торговля, ремонт (выше в 1,06 раза);
- обрабатывающие производства (выше в 1,03 раза);
- здравоохранение и предоставление социальных услуг (выше в 1,01 раза).

В то же время, пониженный риск бедности наблюдается у домохозяйств, главы которых заняты в сферах финансовой деятельности; государственного управления и обеспечения военной безопасности, социального обеспечения; добычи полезных ископаемых, производства и распределения электроэнергии, газа и воды.



Рисунок 3 – Индекс риска бедности по отраслям занятости главы домохозяйства, третий квартал 2012 года, раз

Если рассматривать зависимость риска бедности по располагаемым ресурсам от отрасли занятости супруги(-а) главы домохозяйства (см. рисунок) можно отметить, что повышенный риск бедности характерен для домохозяйств, в которых супруги глав заняты в следующих отраслях:

- здравоохранение и предоставление социальных услуг (выше в 1,24 раза, чем в целом по всем домохозяйствам);
- оптовая и розничная торговля, ремонт (выше в 1,20 раза);
- образование (выше в 1,20 раза);
- обрабатывающие производства (выше в 1,15 раза);
- предоставление коммунальных, социальных и персональных услуг (выше в 1,02 раза).

В то же время, пониженный риск бедности наблюдается у домохозяйств, супруги глав которых заняты в сферах государственного управления и обеспечения военной безопасности, обязательного социального обеспечения; транспорта и связи, а также строительства.

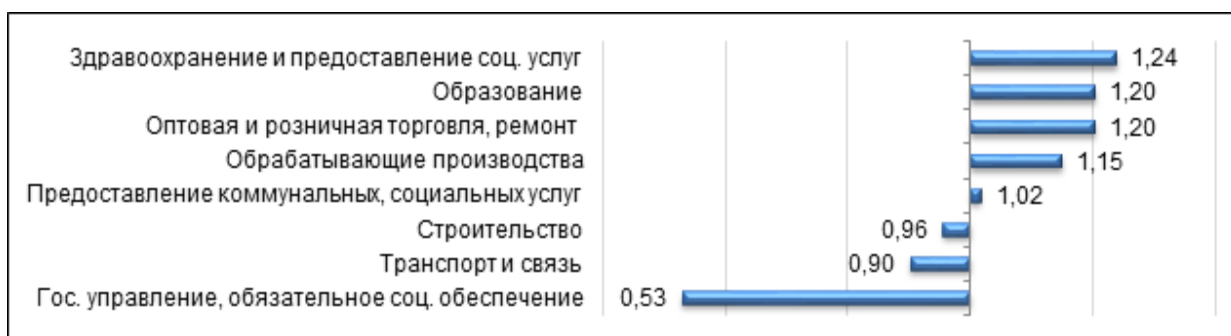


Рисунок 4 – Индекс риска бедности по отраслям занятости супруги(-а) главы домохозяйства, третий квартал 2012 года, раз

Рассматривая зависимость риска бедности по располагаемым ресурсам от должности главы домохозяйства (см. рисунок).

Можно отметить, что повышенный риск бедности характерен для домохозяйств, главы которых являются:

- неквалифицированными рабочими (выше в 2,09 раза, чем в целом по всем домохозяйствам);
- работниками сферы обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и родственных видов деятельности (выше в 1,38 раза);
- операторами, аппаратчиками, машинистами установок и машин и слесарями – сборщикам (выше в 1,18 раза);
- квалифицированными рабочими промышленных предприятий, строительства, транспорта, геологии и разведки недр (выше в 1,12 раза);
- специалистами среднего уровня квалификации (выше в 1,04 раза).



Рисунок 5 – Индекс риска бедности по должностям главы домохозяйства, третий квартал 2012 года, раз

В то же время, пониженный риск бедности наблюдается у домохозяйств, главы которых являются руководителями органов власти и управления, руководителями учреждений и предприятий; специалистами высшего уровня квалификации, а также служащими, занятыми подготовкой информации, оформлением документации, учетом и обслуживанием.

Рассмотрим в какой степени различные социально-демографические группы домохозяйств влияют на общий показатель бедности в России. «Вклад» группы домохозяйств в общий уровень бедности является функцией доли населения и распределения бедности в группе и равен доле представителей данной группы во всем бедном населении. «Вклад» социально-демографической группы домохозяйств в общий показатель бедности рассчитывается по следующей формуле:

$$I_k = \frac{s_k \cdot p(s_k)}{P} \quad (2),$$

где I_k — вклад k -й социально-демографической группы домохозяйств в общий показатель бедности;

s_k — доля k -й социально-демографической группы домохозяйств в общей выборке;

$p(s_k)$ — доля бедных в k -й социально-демографической группе домохозяйств;

P — доля бедных в общей выборке.

Оценивая профиль бедности, путем сопоставления «вклада» различных групп домашних хозяйств в общий показатель бедности по располагаемым ресурсам, можно отметить, что наибольший «вклад» вносят домохозяйства, в которых глава домохозяйства находится в трудоспособном возрасте (83,6-85,2% в зависимости от рассматриваемого квартала 2012 года). Для сравнения «вклад» в показатель бедности домохозяйств, в которых глава домохозяйства в возрасте старше трудоспособного составляет лишь 14,8-16,8%. Высоким является «вклад» в общий показатель бедности по располагаемым ресурсам домохозяйств с детьми до 18 лет (66,6-70,6%), при этом «вклад» в показатель бедности неполных семей с детьми и многодетных семей с детьми до 18 лет не является столь высоким и составляет соответственно 15,4-16,3% и 9,8-12,2%, что связано с относительной небольшой долей данных домохозяйств среди всех домохозяйств. «Вклад» в показатель бедности домохозяйств, глава которых имеет начальное и среднее профессиональное образование, составляет 51,1-52,6%, в то время

как «вклад» в показатель бедности домохозяйств, в которых глава имеет высшее образование составляет 18-20,9%.

«Вклад» в общий показатель бедности по денежным доходам домохозяйств с детьми до 18 лет составляет 65,1-67,9%, при этом «вклад» в показатель бедности неполных семей с детьми и многодетных семей с детьми до 18 лет составляет соответственно 14,9-16,2% и 9,1-10,9%.

Несмотря на то, что риски бедности семей с безработными членами и инвалидами велики, сравнительно невысокий «вклад» указанных домохозяйств в общий показатель бедности (домохозяйств с безработными членами (не более 9,1%), а домохозяйств с инвалидами (не более 6,6%)) может объясняться небольшой долей домохозяйств в общей численности домохозяйств.

Рассматривая занятость глав домашних хозяйств в различных отраслях экономики, следует отметить, что наибольший «вклад» в общий показатель бедности вносят домохозяйства, главы которых заняты в сфере оптовой, розничной торговли и ремонта («вклад» 11,2-12% в показатель бедности по располагаемым ресурсам), а также домохозяйства, главы которых заняты в отрасли обрабатывающих производств («вклад» 10,8-11,5% в показатель бедности по располагаемым ресурсам). Что же касается должности главы домохозяйства, то необходимо отметить, что наибольший «вклад» в общий показатель бедности вносят домохозяйства, главы которых являются квалифицированными рабочими крупных и мелких промышленных предприятий («вклад» 15,9-17%), а также неквалифицированными рабочими («вклад» 13,8-15,3%).

Проведенный анализ дал возможность выделить ряд предметов длительного пользования среди обладателей которых уровень бедности будет существенно ниже, чем в целом по выборке всех домохозяйств, проживающих соответственно в сельских и городских населённых пунктах. Как можно видеть из рисунка ниже, в городских населённых пунктах наименьшие риски попадания в категорию бедных имеют обладатели карманных компьютеров, кондиционеров, видеокамер, морозильников и легковых автомобилей. Кроме того, риск попадания в бедность ниже у обладателей швейных машинок, радиоприемников, микроволновых печей, музыкальных центров, магнитофонов, персональных компьютеров и видеомангнитофонов. В то же время у обладателей велосипедов риск попадания в бедность несколько выше, чем в среднем в среднем по всем домохозяйствам, проживающим в городах.

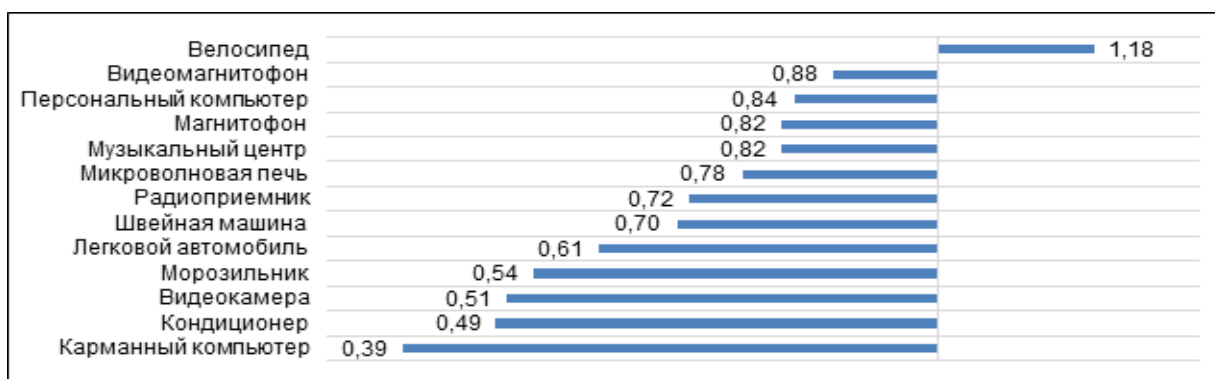


Рисунок 6 – Индекс риска бедности в зависимости от обладания товарами длительного пользования, четвертый квартал 2012 года, городские населенные пункты, раз

Рисунок 7 ниже свидетельствует о том, что в сельских населенных пунктах наименьшие риски попадания в категорию бедных имеют обладатели кондиционеров, морозильников, видеокамер и карманных компьютеров. Кроме того, риск попадания в бедность ниже у обладателей радиоприемников, швейных машинок, легковых автомобилей, микроволновых печей, видеомагнитофонов, персональных компьютеров и музыкальных центров. В то же время у обладателей мотоциклов риск попадания в бедность несколько выше, чем в среднем в среднем по всем домохозяйствам, проживающим в сельских населенных пунктах.

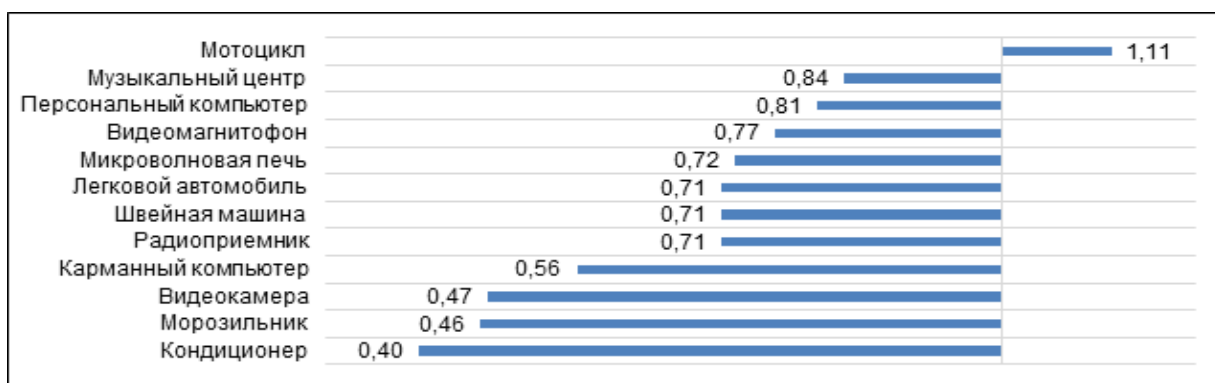


Рисунок 7 – Индекс риска бедности в зависимости от обладания товарами длительного пользования, четвертый квартал 2012 года, сельские населенные пункты, раз

Риск попадания в бедность у домохозяйств, имеющих дополнительное жилье, дачу или дом для сезонного проживания, или стационарный гараж, ниже чем риск попадания в бедность в среднем по выборке (см. рисунок). При этом наименьший риск бедности имеют домохозяйства, обладающие другим жильем помимо основного.



Рисунок 8 – Индекс риска бедности в зависимости от обладания недвижимостью, четвертый квартал 2012 года, раз

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить предметы длительного пользования, обладатели которых имеют существенно более низкий риск бедности, что позволяет использовать данный перечень предметов в качестве дополнительных фильтров при определении права на получение адресной социальной помощи.

Для того, чтобы провести исследование факторов, от которых зависит вероятность попадания домохозяйства в бедность в настоящем исследовании была использована модель мультиномиальной логистической регрессии. В качестве зависимой переменной использовалась дихотомическая переменная, принимающая значение «1», в случае если домохозяйство относится к категории бедных по располагаемым ресурсам, и значение «0», в случае если домохозяйство не относится к категории бедных по располагаемым ресурсам.

Результаты регрессионного анализа по всей выборке домохозяйств в 1-4 квартале 2012 года свидетельствуют о том, что увеличивают вероятность домохозяйства быть бедным по располагаемым ресурсам следующие факторы:

- наличие в домохозяйстве лиц с образованием ниже среднего специального;
- наличие в домохозяйстве детей;
- наличие в домохозяйстве лиц, работающих по найму у физических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- наличие в домохозяйстве безработных;
- наличие в домохозяйстве неработающих инвалидов;
- факт того, что домохозяйство состоит из одинокой матери и детьми;

- факт того, что в домохозяйство является многодетной семьей;
- факт того, что в домохозяйство является молодой семьей с детьми, в которой родителям менее 30 лет;
- факт того, что глава домохозяйства работает на государственном или муниципальном предприятии (организации);
- факт того, что глава домохозяйства или его супруга имеет должность, относящуюся к группе "Неквалифицированные рабочие".

Уменьшают вероятность домохозяйства быть бедным по располагаемым ресурсам следующие факторы:

- проживание домохозяйства в городе;
- наличие в домохозяйстве лиц с высшим образованием;
- наличие в домохозяйстве лиц, получающих пенсию;
- наличие в домохозяйстве предпринимателей;
- факт того, что глава домохозяйства работает в отрасли «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды», «Строительство», «Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования», «Гостиницы и рестораны», «Транспорт и связь», «Финансовая деятельность», «Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг», «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение», «Образование», «Здравоохранение и предоставление социальных услуг», «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг».
- факт того, что глава домохозяйства или его супруг (-а) имеет должность, относящуюся к группе "Руководители (представители) органов власти и управления всех уровней, включая руководителей учреждений, организаций предприятий"
- факт того, что члены домохозяйства получают деньги от лиц, работающих в других регионах;
- факт того, что члены домохозяйства занимались ведением личного подсобного хозяйства на продажу;

– проживание домохозяйства в Северо-Западном, Южном, Приволжском, Уральском, Сибирском или Дальневосточном федеральном округе.

2.2 Моделирование эффектов реформирования социальной поддержки малоимущего населения в России

2.2.1 Моделирование эффекта от повышения адресности социальных выплат и увеличения их размера на сокращение бедности в субъектах Российской Федерации

В настоящем исследовании был проведен регрессионный анализ зависимости уровня бедности в субъектах РФ от структуры расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на реализацию мер социальной поддержки граждан, среднего размера выплат малоимущим гражданам и семьям с детьми, а также факторов, отражающих социально-демографическую ситуацию в регионе.

В качестве независимых переменных, характеризующих структуру расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию мер социальной поддержки граждан, были рассмотрены следующие переменные:

- Доли регулярных денежных выплат в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию мер социальной поддержки следующим категориям: малоимущим гражданам, беременным женщинам и кормящим матерям, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, детям из отдельных категорий семей, семьям с детьми, лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода, студентам, учащимся, школьникам.
- Доля единовременных денежных выплат в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию мер социальной поддержки следующим категориям: малоимущим гражданам, получающим социальную помощь на основе социального контракта; малоимущим гражданам; беременным женщинам и кормящим матерям; детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей; детям из отдельных категорий семей; семьям с детьми; лицам, имеющим низкий уровень индивидуального дохода; студентам, учащимся, школьникам.

Данные были получены из статистического бюллетеня Росстата «Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2012 году» на основе формы федерального государственного статистического наблюдения № 3-соцподдержка. В

выплатах малоимущим гражданам учитываются все адресные выплаты, когда критерием предоставления социальной поддержки является уровень среднедушевого дохода, не превышающий величину прожиточного минимума.

В качестве независимых переменных, характеризующих уровень выплат малоимущим гражданам и семьям с детьми, были рассмотрены следующие переменные из статистического бюллетеня Росстата «Реализация мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2012 году»:

- Отношение среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к прожиточному минимуму в субъекте РФ;
- Отношение среднего размера регулярных денежных выплат беременным женщинам и кормящим матерям к прожиточному минимуму в субъекте РФ;
- Отношение среднего размера регулярных денежных выплат детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, к прожиточному минимуму в субъекте РФ;
- Отношение среднего размера регулярных денежных выплат детям из отдельных категорий семей, к прожиточному минимуму в субъекте РФ;
- Отношение среднего размера регулярных денежных выплат семьям с детьми к прожиточному минимуму в субъекте РФ.

Кроме того, дополнительно были рассмотрены переменные:

- Отношение минимального размера ежемесячного пособия на ребенка к прожиточному минимуму в субъекте РФ в 2011 году;
- Отношение максимального размера ежемесячного пособия на ребенка к прожиточному минимуму в субъекте РФ в 2011 году;
- Отношение среднего размера субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг к прожиточному минимуму в субъекте РФ в 2012 году.

В качестве независимых переменных характеризующих социально-демографическую ситуацию в регионе, были рассмотрены следующие переменные:

- Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы к прожиточному минимуму в субъекте РФ;
- Доля лиц младше трудоспособного возраста в субъекте РФ;
- Доля лиц старше трудоспособного возраста в субъекте РФ;
- Уровень занятости в субъекте РФ;
- Уровень безработицы в субъекте РФ.

Кроме того, были использованы дихотомические переменные, отражающие принадлежность региона к федеральному округу. В качестве зависимой переменной использовалась переменная «Уровень бедности в регионе, %».

Проведенный регрессионный анализ факторов, значимо влияющих на уровень бедности в регионах, позволил получить четыре регрессионных модели со следующими независимыми переменными:

- Доля регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию мер социальной поддержки граждан, %;
- Отношение среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к прожиточному минимуму в субъекте РФ, %;
- Дихотомическая переменная «Проживание в Сибирском федеральном округе»;
- Индекс «Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы к прожиточному минимуму в субъекте РФ»;
- Индекс «Доля лиц младше трудоспособного возраста в субъекте РФ»;
- Индекс «Доля лиц старше трудоспособного возраста в субъекте РФ».

Индексы «Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы к прожиточному минимуму в субъекте РФ», «Доля лиц младше трудоспособного возраста в субъекте РФ», «Доля лиц старше трудоспособного возраста в субъекте РФ» являются центрированными значениями соответствующих переменных, получаемых путем вычитания из переменных их средних значений по всем рассматриваемым регионам, в целях преодоления проблемы мультиколлинеарности.

В таблице ниже представлены регрессионные коэффициенты четырех рассматриваемых моделей, описывающих зависимость уровня бедности в регионе от различных факторов.

Таблица 5 – Результаты регрессионного анализа

	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Константа	13,39*** (0,00)	13,46*** (0,00)	13,45*** (0,00)	13,52*** (0,00)
Доля регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию мер социальной поддержки граждан, %	-0,12* (0,06)	-0,13** (0,05)	-	-
Отношение среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к прожиточному минимуму в субъекте РФ, %	-	-	-0,11* (0,09)	-0,12* (0,08)
Дихотомическая переменная «Проживание в Сибирском федеральном округе»	3,29*** (0,00)	3,08*** (0,01)	3,37*** (0,00)	3,20*** (0,01)
Индекс «Отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы к прожиточному минимуму в субъекте РФ»	-2,99*** (0,00)	-2,30*** (0,00)	-2,81*** (0,00)	-2,16*** (0,00)
Индекс «Доля лиц младше трудоспособного возраста в субъекте РФ»	-	0,39*** (0,00)	-	0,36*** (0,00)
Индекс «Доля лиц старше трудоспособного возраста в субъекте РФ»	-0,36*** (0,00)	-	-0,34*** (0,00)	-
Скорректированный R-квадрат	0,42	0,39	0,41	0,39
F-статистика	15,46*** (0,00)	13,99*** (0,00)	15,15*** (0,00)	13,70*** (0,00)

Примечания

- 1) В скобках указаны уровни значимости.
- 2) «-» - означает, что данная переменная не использовалась в модели.
- 3) *** - значимость на уровне 0,01 (2-сторон.), ** - значимость на уровне 0,05 (2-сторон.), * - значимость на уровне 0,1 (2-сторон.).

Как можно видеть из указанной таблицы уровень бедности в субъекте РФ уменьшается при росте:

- доли регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ на реализацию мер социальной поддержки граждан;
- отношения среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к прожиточному минимуму в субъекте РФ;

- отношения среднемесячной номинальной начисленной заработной платы к прожиточному минимуму в субъекте РФ;
- доли лиц старше трудоспособного возраста в субъекте РФ.

Проведенный регрессионный анализ свидетельствует о том, что уровень бедности в субъекте РФ увеличивается при:

- проживании в Сибирском федеральном округе;
- росте доли лиц младше трудоспособного возраста в субъекте РФ.

Полученные результаты можно интерпретировать следующим образом: рост номинальной заработной платы относительно прожиточного минимума ведет к увеличению доходов домохозяйств относительно прожиточного минимума, что сокращает риск бедности домохозяйств. Рост доли лиц младше трудоспособного возраста свидетельствует об увеличении иждивенческой нагрузки в домохозяйствах, что повышает риски бедности домохозяйств. В то же время, высокая доля пожилых в регионе уменьшает при прочих равных обстоятельствах уровень бедности в регионе, поскольку государство гарантирует неработающим пенсионерам доведение их пенсий до величины прожиточного минимума путем выплаты им социальной к пенсии. Проживание в Сибирском федеральном округе при прочих равных обстоятельствах повышает уровень региональной бедности, т.к. лишь два региона в Сибирском федеральном округе имеют уровень бедности сопоставимый со среднероссийским: Омская и Кемеровская области, где уровень бедности составляет соответственно 11,1% и 10,7% при уровне бедности в 11% в среднем по Российской Федерации. Остальные регионы в Сибирском федеральном округе имеют уровень бедности превышающий среднероссийский на 4-18 процентных пунктов, при этом два региона: Алтайский край (20,7%) и Республика Тыва (28,9%) входят в тройку регионов, имеющих наиболее высокие показатели бедности среди всех регионов Российской Федерации.

Таким образом, полученные результаты свидетельствуют о том, что уменьшение уровня бедности в регионе может быть достигнуто за счет изменения структуры расходов консолидированного бюджета региона на реализацию мер социальной поддержки граждан, путем увеличения доли адресных регулярных выплат лицам, имеющим среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, а также за счет роста среднего размера регулярных выплат малоимущим гражданам.

На основании полученных оценок коэффициентов регрессионных моделей были смоделированы эффекты изменения уровня бедности от повышения доли расходов на адресные выплаты в консолидированных бюджетах субъектов РФ и роста среднего размера адресных выплат малоимущим гражданам в субъектах РФ.

Как можно видеть из таблицы ниже при увеличении в субъекте РФ доли регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в расходах консолидированного бюджета данного региона на реализацию мер социальной поддержки граждан на 10 процентных пунктов приведет к снижению уровня бедности в среднем на 1,2-1,3 процентных пунктов. В случае если в субъекте РФ доля регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в расходах консолидированного бюджета данного региона на реализацию мер социальной поддержки граждан возрастет на 40 процентных пунктов, то это приведет к снижению уровня бедности в среднем на 5,0-5,3 процентных пунктов.

Таблица 6 – Среднее ожидаемое снижение уровня бедности при увеличении в регионе доли регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в расходах консолидированного бюджета данного региона на реализацию мер социальной поддержки граждан, в процентных пунктах

	Модель 1	Модель 2
Увеличение доли на		
5 п.п.	0,6	0,7
10 п.п.	1,2	1,3
15 п.п.	1,9	2,0
20 п.п.	2,5	2,6
25 п.п.	3,1	3,3
30 п.п.	3,7	3,9
35 п.п.	4,4	4,6
40 п.п.	5,0	5,3
45 п.п.	5,6	5,9
50 п.п.	6,2	6,6

Если же смоделировать повышение доли адресных выплат в расходах консолидированного бюджета только до определенного целевого значения, то получим,

что при увеличении в регионе доли регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в расходах консолидированного бюджета по крайней мере до 10% уровень бедности в среднем снизится на 1 процентный пункт, а при увеличении доли адресных выплат по крайней мере до 50% уровень бедности в среднем снизится на 5,9-6,2 процентных пункта (см. таблицу).

Таблица 7 – Среднее ожидаемое снижение уровня бедности при увеличении до целевого значения доли регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в расходах консолидированного бюджета региона на реализацию мер социальной поддержки граждан, в процентных пунктах

	Модель 1	Модель 2
Увеличение доли по крайней мере до		
5%	0,4	0,5
10%	1,0	1,0
15%	1,6	1,7
20%	2,2	2,3
25%	2,8	2,9
30%	3,4	3,6
35%	4,0	4,2
40%	4,6	4,9
45%	5,2	5,6
50%	5,9	6,2

Моделирование эффекта увеличения отношения среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к региональному прожиточному минимуму показывает, что при росте отношения среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в субъекте РФ к прожиточному минимуму данного субъекта РФ на 10 процентных пунктов, уровень бедности в данном регионе снизится в среднем на 1 процентный пункт (см. таблицу ниже). При росте отношения среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам в субъекте РФ к прожиточному

минимуму данного субъекта РФ на 30 процентных пунктов, уровень бедности в данном регионе снизится в среднем на 3,3-3,5 процентных пунктов.

Таблица 8 – Среднее ожидаемое снижение уровня бедности при увеличении в регионе отношения среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к прожиточному минимуму в данном регионе, в процентных пунктах

	Модель 3	Модель 4
Увеличение отношения на		
5 п.п.	0,5	0,6
10 п.п.	1,1	1,2
15 п.п.	1,6	1,7
20 п.п.	2,2	2,3
25 п.п.	2,7	2,9
30 п.п.	3,3	3,5
35 п.п.	3,8	4,1
40 п.п.	4,3	4,7
45 п.п.	4,9	5,2
50 п.п.	5,4	5,8

Если же смоделировать рост отношения среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к прожиточному минимуму в данном регионе только до определенного целевого значения, то получим, что при росте отношения среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к прожиточному минимуму в данном регионе по крайней мере до 25% уровень бедности в среднем снизится на 2,3-2,5 процентных пунктов, а при росте отношения среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к прожиточному минимуму в данном регионе по крайней мере до 50% уровень бедности в среднем снизится на 5,0-5,4 процентных пункта (см. таблицу 9).

Таблица 9 – Среднее ожидаемое снижение уровня бедности при увеличении до целевого значения отношения среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам к прожиточному минимуму в данном регионе, в процентных пунктах

	Модель 3	Модель 4
Увеличение отношения по крайней мере до		
5%	0,3	0,3
10%	0,7	0,8
15%	1,2	1,3
20%	1,8	1,9
25%	2,3	2,5
30%	2,8	3,0
35%	3,4	3,6
40%	3,9	4,2
45%	4,5	4,8
50%	5,0	5,4

Таким образом, проведенный регрессионный анализ свидетельствует о том, что меры по повышению адресности социальных выплат и увеличению их размера оказывают значимое положительное влияние на сокращение региональной бедности.

2.2.2 Моделирование эффекта от увеличения ежемесячных пособий на ребенка на сокращение уровня бедности

В настоящем исследовании на данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) за 2012 год был проведен анализ эффекта от увеличения ежемесячных пособий на ребенка до достижения им возраста 16 лет на сокращение уровня бедности как среди домохозяйств, получающих данные пособия, так и в целом по Российской Федерации.

Для изучения факта получения домохозяйствами ежемесячных пособий на ребенка до достижения им возраста 16 лет были использованы следующие переменные из Семейного вопросника РМЭЗ 21 волны:

- QF6.1. «Кто-нибудь из членов Вашего домохозяйства получил пособия на детей в возрасте до полутора лет деньгами, продуктами или другими товарами в течение последних 30 дней?»;
- QF7.1. «Сколько всего денег или на какую сумму продуктов или товаров получили члены Вашей семьи в течение последних 30 дней в качестве пособий на детей в возрасте до полутора лет?»;
- QF6.2. «Кто-нибудь из членов Вашего домохозяйства в течение последних 30 дней получил пособия на детей в возрасте от полутора до 16-ти лет или, если они учатся в общеобразовательном учреждении, до 18-ти лет?»;
- QF7.2. «Сколько всего денег или на какую сумму продуктов или товаров получили члены Вашей семьи в течение последних 30 дней в качестве пособий на детей в возрасте от полутора до 16-ти лет или, если они учатся в общеобразовательном учреждении, до 18-ти лет?».

На основании анализа данных о размере получаемых пособий на детей (переменные QF7.1. и QF7.2.) и законодательства субъектов РФ о размерах ежемесячных пособий на ребенка до достижения им возраста 16 лет были выбраны домохозяйства, получающие ежемесячные пособия на ребенка до достижения им возраста 16 лет.

Как уже было отмечено ранее, во многих субъектах РФ при определении права на получение ежемесячного пособия на ребенка до достижения им возраста 16 лет учитываются доходы лишь нуклеарной семьи, как это было установлено ранее (до 2005 года) Постановлением Правительства РФ от 29.09.1999 N 1096 «Об утверждении Порядка учета и исчисления величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка». В то же время следует отметить, что при учете доходов расширенной семьи, включающей всех членов домашнего хозяйства, среднедушевой доход семьи может существенно измениться таким образом, что семья может стать бедной, например, в случае если среди членов расширенной семьи есть лица с низким или нулевым индивидуальным доходом, или наоборот, стать небедной, например, в случае если среди членов расширенной семьи есть лица с высоким индивидуальным доходом. В связи с этим, на данных РМЭЗ был проведен анализ изменения уровня бедности домохозяйств, имеющих детей, в зависимости от учета доходов нуклеарной или расширенной семьи.

Были рассмотрены следующие показатели денежных доходов семей с детьми без учета ежемесячного пособия на ребенка до достижения им возраста 16 лет:

- Показатель D_1 , включающий заработные платы, пенсии, пособия по безработице, пособия на детей (за исключением ежемесячного пособия на ребенка), стипендии, субсидию на оплату жилья и коммунальных услуг, дотацию на топливо, получаемые членами нуклеарной семьи;
- Показатель D_2 , включающий помимо доходов, указанных в показателе D_1 , также материальную помощь, случайные заработки и другие денежные поступления, получаемые членами нуклеарной семьи;
- Показатель D_3 , включающий заработные платы, пенсии, пособия по безработице, пособия на детей и другие социальные пособия (за исключением ежемесячного пособия на ребенка), стипендии, субсидию на оплату жилья и коммунальных услуг, дотацию на топливо, алименты, ежемесячные денежные выплаты, доходы от сдачи в аренду имущества, проценты по вкладам, дивиденды, денежные эквиваленты льгот по оплате квартиры и коммунальных услуг, пособия с места работы, получаемые членами домохозяйства;
- Показатель D_4 , включающий помимо доходов, указанных в показателе D_3 , любые другие виды денежных поступлений, получаемых членами домохозяйства;
- Показатель D_5 , включающий помимо доходов, указанных в показателе D_4 , денежные доходы от ведения личного подсобного хозяйства (в случае если они не были учтены ранее), получаемые членами домохозяйства.

Также были рассмотрены показатели денежных доходов семей с детьми с учетом ежемесячного пособия на ребенка до достижения им возраста 16 лет:

- Показатель $\bar{D}_1$, включающий заработные платы, пенсии, пособия по безработице, пособия на детей, стипендии, субсидию на оплату жилья и коммунальных услуг, дотацию на топливо, получаемые членами нуклеарной семьи;
- Показатель $\bar{D}_2$, включающий помимо доходов, указанных в показателе $\bar{D}_1$, также материальную помощь, случайные заработки и другие денежные поступления, получаемые членами нуклеарной семьи;
- Показатель $\bar{D}_3$, включающий заработные платы, пенсии, пособия по безработице, пособия на детей и другие социальные, стипендии, субсидию на оплату жилья и коммунальных услуг, дотацию на топливо, алименты, ежемесячные денежные выплаты, доходы от сдачи в аренду имущества, проценты по вкладам, дивиденды, денежные эквиваленты льгот по оплате квартиры и коммунальных услуг, пособия с места работы, получаемые членами домохозяйства;

- Показатель $\bar{D}_4$, включающий помимо доходов, указанных в показателе $\bar{D}_3$, любые другие виды денежных поступлений, получаемых членами домохозяйства;
- Показатель $\bar{D}_5$, включающий помимо доходов, указанных в показателе $\bar{D}_4$, денежные доходы от ведения личного подсобного хозяйства (в случае если они не были учтены ранее), получаемые членами домохозяйства.

На основании социально-демографического состава семьи с учетом прожиточных минимумов для граждан различных социально-демографических групп в субъектах РФ были рассчитаны прожиточные минимумы для нуклеарной и расширенной семьи. Семья рассматривалась как бедная, если месячные денежные доходы семьи были ниже прожиточного минимума семьи, и как крайне бедная, если месячные денежные доходы семьи были ниже половины прожиточного минимума семьи.

В таблицах 10 и 11 ниже представлены расчеты изменения уровня бедности среди семей с детьми в зависимости от использования различных показателей доходов семьи без учета и с учетом ежемесячного пособия на ребенка до достижения им возраста 16 лет. Как можно видеть из таблицы 10 при переходе от учета доходов нуклеарной семьи к учету доходов расширенной семьи уровень бедности среди всех семей с детьми снижается в 1,7-2,2 раза, а уровень крайней бедности в 2,3-4,3 раза. Кроме того, при использовании одного определения семьи (либо нуклеарной семьи, либо расширенной семьи) уровень бедности среди всех семей с детьми снижается в среднем на 3-4 процентных пункта при учете в доходах случайных заработков, денежных доходов от ведения личного подсобного хозяйства и других трудно верифицируемых денежных поступлений, например, при переходе от показателя дохода D_1 к показателю дохода D_2 , и от показателя дохода D_3 к показателям дохода D_4 и D_5 .

Таблица 10 – Уровни бедности и крайней бедности среди всех семей с детьми без учета ежемесячного пособия на ребенка до достижения им возраста 16 лет в зависимости от использования различных показателей доходов семьи, %

	D_1	D_2	D_3	D_4	D_5
Уровень бедности	44,7	40,4	23,9	20,3	19,9
Доля крайне бедных семей от общего числа семей с детьми	14,6	11,7	5,1	3,5	3,4

	D_1	D_2	D_3	D_4	D_5
Доля крайне бедных семей от числа бедных семей с детьми	32,6	29,0	21,4	17,2	16,9

При этом уровень бедности всех семей с детьми без учета ежемесячного пособия на ребенка (D_5) лишь на 3 процентных пункта отличается от уровня бедности всех семей с детьми с учетом ежемесячного пособия на ребенка ($\bar{D}_5$). Таким образом, результаты расчетов показывают, что в целом выплаты ежемесячных пособий на ребенка оказывают лишь незначительное влияние на уровень бедности среди семей с детьми в России.

Таблица 11 – Уровни бедности и крайней бедности среди всех семей с детьми с учетом ежемесячного пособия на ребенка до достижения им возраста 16 лет в зависимости от использования различных показателей доходов семьи, %

	$\bar{D}_1$	$\bar{D}_2$	$\bar{D}_3$	$\bar{D}_4$	$\bar{D}_5$
Уровень бедности	44,4	40,1	23,5	20,0	19,6
Доля крайне бедных семей от общего числа семей с детьми	14,1	11,0	4,6	3,3	3,2
Доля крайне бедных семей от числа бедных семей с детьми	31,8	27,6	19,7	16,3	16,1

Рассмотрим уровни бедности и крайней бедности среди семей с детьми, являющихся получателями ежемесячных пособий на ребенка, с учетом и без учета ежемесячного пособия в различных показателях доходов семьи (см. таблицы 12 и 13). Как можно видеть из указанных таблиц уровень бедности семей с детьми, являющихся получателями ежемесячного пособия на ребенка, как до, так и после получения указанного пособия существенно выше уровня бедности всех семей с детьми. При переходе от учета доходов нуклеарной семьи к учету доходов расширенной семьи уровень бедности семей с детьми, получающими ежемесячное пособие на ребенка, снижается в 1,4 -1,8 раз, а уровень крайней бедности в 2,0-3,8 раза (см. таблицу 12). Кроме того, при использовании одного определения семьи (либо нуклеарной семьи, либо расширенной семьи) уровень бедности среди всех семей с детьми снижается при учете в доходах случайных заработков, денежных доходов от ведения личного подсобного хозяйства и других трудно верифицируемых денежных поступлений.

Таблица 12 – Уровни бедности и крайней бедности среди семей с детьми, являющихся получателями ежемесячных пособий на ребенка, без учета ежемесячного пособия на ребенка в различных показателях доходов семьи, %

	D_1	D_2	D_3	D_4	D_5
Уровень бедности	65,3	60,5	42,5	37,2	36,5
Уровень крайней бедности	26,4	21,4	10,8	7,2	7,0

Таблица 13 – Уровни бедности и крайней бедности среди семей с детьми, являющихся получателями ежемесячных пособий на ребенка, с учетом ежемесячного пособия на ребенка в различных показателях доходов семьи, %

	$\bar{D}_1$	$\bar{D}_2$	$\bar{D}_3$	$\bar{D}_4$	$\bar{D}_5$
Уровень бедности	64,3	59,4	40,9	35,9	35,1
Уровень крайней бедности	24,7	18,8	8,9	6,3	6,1

Для анализа значимости различий в уровнях бедности и крайней бедности⁵ получателей ежемесячного пособия до и после получения указанного пособия были проведены t-тесты на сравнение средних двух зависимых выборок. Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что снижение уровня бедности получателей ежемесячного пособия на ребенка после получения указанного пособия составляет 1,4 процентных пункта и является статистически значимым на уровне 0,01. Снижения уровня крайней бедности получателей ежемесячного пособия на ребенка после получения указанного пособия составляет 1 процентный пункт и также является статистически значимым на уровне 0,01. Таким образом, влияние ежемесячных пособий на ребенка на уровень бедности и крайней бедности их получателей является статистически значимым, однако слабым по своему масштабу. Этот эффект можно объяснить низкой долей ежемесячных пособий на ребенка в общих денежных доходах домохозяйства: примерно в половине домохозяйств с детьми, являющихся получателями

⁵ Уровни бедности и крайней бедности были рассчитаны на основании показателей доходов семьи $\bar{D}_5$ и D_5

ежемесячного пособия на ребенка, доля указанного пособия в общих денежных доходах домохозяйства не превышает 5%.

Расчеты эффекта повышения размера ежемесячного пособия на ребенка на уровень бедности показывают, что при увеличении размера ежемесячного пособия на ребенка до половины прожиточного минимума для детей в субъекте РФ уровень бедности по денежным доходам среди получателей данного пособия сокращается на 17,5 процентных пунктов (с 36,5% до 19%), что вызывает снижение уровня бедности среди всех семей с детьми на 4,5 процентных пунктов и снижение уровня бедности среди всех домашних хозяйств на 1,3 процентных пункта (см. таблицу 14). При увеличении размера ежемесячного пособия на ребенка до величины прожиточного минимума для детей в субъекте РФ уровень бедности по денежным доходам среди получателей данного пособия сокращается более чем в 5 раз (с 36,5% до 7%), что вызывает снижение уровня бедности среди всех семей с детьми на 7,6 процентных пунктов и снижение уровня бедности среди всех домашних хозяйств на 2,2 процентных пункта.

Таблица 14 – Уровень бедности по денежным доходам по различным категориям домохозяйств в зависимости от размера ежемесячного пособия на ребенка, %

	Семьи с детьми - получатели ежемесячного пособия на ребенка	Все семьи с детьми	Все домохозяйства
Уровень бедности по денежным доходам			
без учета в доходах ежемесячного пособия на ребенка	36,5	19,9	11,1
с учетом в доходах ежемесячного пособия на ребенка в текущем размере	35,1	19,6	11,0
с учетом в доходах ежемесячного пособия на ребенка в размере половины прожиточного минимума для детей в субъекте РФ	19,0	15,4	9,8
с учетом в доходах ежемесячного пособия на ребенка в размере прожиточного минимума для детей в субъекте РФ	7,0	12,3	8,9

Расчеты влияния повышения размера ежемесячного пособия на ребенка на уровень крайней бедности показывают, что при увеличении размера ежемесячного пособия на ребенка до половины прожиточного минимума для детей в субъекте РФ уровень крайней бедности по денежным доходам среди получателей данного пособия сокращается на 6 процентных пунктов (с 7% до 0,8%), что вызывает снижение уровня крайней бедности среди всех семей с детьми на 1,6 процентных пунктов и снижение уровня крайней бедности среди всех домашних хозяйств на 0,5 процентных пункта (см. таблицу 15). При увеличении размера ежемесячного пособия на ребенка до величины прожиточного минимума для детей в субъекте РФ уровень крайней бедности по денежным доходам среди получателей данного пособия сокращается до 0,2%, что вызывает снижение крайней уровня бедности среди всех семей с детьми на 1,8 процентных пунктов и снижение уровня крайней бедности среди всех домашних хозяйств на 0,5 процентных пунктов.

Таблица 15 – Уровень крайней бедности по денежным доходам по различным категориям домохозяйств в зависимости от размера ежемесячного пособия на ребенка, %

	Семьи с детьми - получатели ежемесячного пособия на ребенка	Все семьи с детьми	Все домохозяйства
Уровень крайней бедности по денежным доходам			
без учета в доходах ежемесячного пособия на ребенка	6,98	3,40	2,11
с учетом в доходах ежемесячного пособия на ребенка в текущем размере	6,13	3,15	2,04
с учетом в доходах ежемесячного пособия на ребенка в размере половины прожиточного минимума для детей в субъекте РФ	0,84	1,79	1,64
с учетом в доходах ежемесячного пособия на ребенка в размере прожиточного минимума для детей в субъекте РФ	0,21	1,64	1,59

Таким образом, проведенный анализ показывает отсутствие существенного влияния текущих выплат ежемесячного пособия на ребенка на уровень бедности по денежным доходам получателей данного пособия, и тем более, всего населения в целом. Моделирование эффекта от увеличения размера ежемесячного пособия на ребенка на сокращение уровня бедности, показывает, что уже при увеличении размера ежемесячного пособия на ребенка до половины величины прожиточного минимума для детей в субъекте РФ можно достигнуть существенного сокращения уровня бедности и крайней бедности среди получателей данного пособия (в среднем соответственно на 17,5 и 6,1 процентный пункт) и всех семей с детьми (в среднем соответственно на 4,5 и 1,6 процентных пунктов).

3 Выработка вариантов повышения эффективности программ социальной поддержки малоимущему населению и формулировка практических рекомендаций по совершенствованию программ социальной помощи малоимущему населению в России

Повышение эффективности социальной поддержки отдельных групп населения, в том числе путем усиления адресности региональных программ государственной социальной помощи, совершенствования процедур проверки нуждаемости граждан, внедрения современных социальных технологий оказания помощи, в том числе системы социальных контрактов является одним из приоритетных направлений государственной политики в области социальной поддержки населения.

Как показал проведенный анализ, действующий в России адресный подход, при котором меры социальной поддержки гражданам (семьям) предоставляются с учетом их экономического потенциала (доходов, имущества), осуществляется на сегодняшний день путем:

- предоставления ежемесячного пособия на ребенка,
- предоставления субсидий гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг,
- предоставления мер социальной поддержки на основе социального контракта.

Программы адресной поддержки населения, в еще большей степени, чем несколько лет назад, начинают играть доминирующую роль в государственной политике. Так, в рамках Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»⁶ ключевым направлением дальнейшего развития является расширение сферы применения адресного подхода к предоставлению мер социальной поддержки основанного на оценке нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки отдельных категорий граждан как в денежной форме, так и в форме услуг, в

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 № 2553-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»

том числе услуг социального обслуживания населения, а также социальной поддержки семьи и детей, способствующим снижению бедности, сокращению неравенства, улучшению социального климата в обществе оптимизации и повышению эффективности расходов бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом, в Государственной программе однозначно говорится о дальнейшем расширении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке, исходя из критериев нуждаемости.

Дальнейшее усиление принципа адресности планируется государством путем более активного, массового внедрения социальных контрактов в субъектах Российской Федерации.

Однако, в Плане реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 21.06.2013 №1043-р, из мероприятий, касающихся развития технологии социальных контрактов, запланировано только одно мероприятие: проведение в 2014 году Федерального статистического наблюдения за оказанием помощи на основании социального контракта в субъектах РФ. В связи с этим, было бы целесообразно подготовить и довести до регионального уровня власти комплексные методические рекомендации по внедрению различных вариантов программ на основе социального контракта, чтобы регионы могли выбрать наиболее подходящий к их условиям вариант и комплекты модельных нормативных правовых документов, которые могут быть использованы регионами в качестве шаблонов при подготовке собственной нормативной правовой и методической базы. Такой подход обеспечит более эффективное масштабное внедрение технологии социального контракта и единое социальное пространство для всех граждан страны.

Утвержденная в соответствии с Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и Федеральной службы государственной статистики от 30 сентября 2013 года № 506н/389 Методика оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта стимулирует субъекты РФ оказывать государственную социальную помощь преимущественно с использованием технологии социальных контрактов, а также разрабатывать программы адаптации в рамках применения технологии социальных контрактов таким образом, чтобы улучшать материальное положение участников

получателей государственной социальной помощи на основании социальных контактов и повышать активность их действий по преодолению ими трудной жизненной ситуации.

В то же время у отмеченной выше Методики оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта есть существенное ограничение: показатели, оценивающие изменение материального положения участника программы социальных контактов, направлены на оценку улучшения материального положения участника программы в момент окончания срока действия социального контракта по сравнению с его материальным положением в момент входа в программу. Очевидно, что кратковременное повышение материального положения участников программы, также как и их трудоустройство сразу по окончании срока действия социального контракта не может быть конечной целью применения технологии социального контакта. Технология социальных контактов должна подразумевать долгосрочное устойчивое улучшение положения участников программы и выход их на самообеспечение и, как следствие, отказ от получения социальной помощи. Для оценки долгосрочного эффекта от применения технологии социальных контрактов необходимо проводить оценку изменения материального положения участников программы не сразу по их выходу из программы, а через некоторый период времени. Более того, чтобы достоверно измерить эффективность оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта необходимо проводить не только мониторинг, но оценку программы социальных контрактов, в рамках которой изменение во времени материального положения участников программы сравнивается с изменением материального положения контрольной группы, со схожими характеристиками, не участвовавшей в программе. В настоящее время такая оценка практически не проводится, однако истинная эффективность оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта может быть оценена именно по долговременным результатам и эффектам.

Результаты практического внедрения технологии социального контракта в регионах России с одной стороны говорят о перспективности данной технологии, с другой о сохраняющихся ограничениях для ее масштабного применения, как это запланировано в Государственной программе и Плане деятельности. Обозначим еще раз плюсы и минусы данной технологии, проявившиеся в процессе ее реализации и которые необходимо учесть при «массовом» внедрении в регионах.

Значительным плюсом данной технологии является заложенный в нее комплексный подход к решению проблем нуждающегося. Для обеспечения высокой эффективности и результативности адресной программы социального контракта региону необходимо создать эту «комплексность» для нуждающегося – возможность получения услуг по уходу за детьми и пожилыми, наличие вакансий на рынке труда, которые являются более привлекательными, нежели неформальная занятость, наличие рабочих мест с гибким режимом занятости, возможность получения психологической поддержки, профориентационных услуг и услуг по социальной адаптации и т.д. Программа должна сочетать в себе предоставление материальной помощи с мерами по социальной интеграции нуждающегося, повышению его конкурентоспособности на рынке труда. При этом залогом успешности и возможности обеспечения комплексного подхода является выстроенное межведомственное взаимодействие, четкая бесперебойная межведомственная координация деятельности органов социальной защиты населения в первую очередь с органами службы занятости, а также с органами образования и здравоохранения, органами, осуществляющими предоставление жилищных субсидий и т.д. Данное взаимодействие должно быть основано на совместном планировании и реализации адресных социальных программ. Целесообразно еще на этапе разработки такой программы принять межведомственный документ, утверждающий «межведомственный порядок (регламент) разработки и реализации адресной программы социальной помощи на основе социального контракта», в котором будут четко прописаны функции каждого ведомства, обозначены ответственные за каждый элемент программы, детально продуманы и закреплены все административные механизмы и порядок межведомственного взаимодействия в процессе реализации программы.

Еще одним положительным аспектом использования технологии социального контракта является повышение эффективности оказания государственной социальной помощи с точки зрения клиентов программы. В рамках технологии социального контракта помощь получают наиболее нуждающиеся граждане (в силу бюджетных ограничений и серьезных размеров материальной помощи их количество ограничено) и размер этой помощи для получателя достаточно существенен, по крайней мере, в сравнении с другими видами помощи. Таким образом, помощь оказывается меньшему количеству получателей, но в большем объеме. Это приводит к тому, что оказываемая в рамках социального контракта помощь вносит существенный вклад в доходы получателей помощи и стимулирует их предпринимать активные действия, направленные на выход

трудной жизненной ситуации. В связи с этим можно говорить и о повышении эффективности использования бюджетных средств регионов за счет их сосредоточении на помощи наиболее нуждающимся гражданам.

Однако здесь становится очевидным первое ограничение применения технологии социального контракта, поскольку в силу своей дороговизны (размер помощи должен быть существенным и, следовательно, привлекательным для получателей) и бюджетных ограничений регионов данная программа не может охватить всех нуждающихся. Конечно, социальный контракт может и не предполагать значительных выплат, но тогда его эффективность и привлекательность резко снизится. Здесь следует подчеркнуть, что, не смотря на наличие задач по расширению сферы применения социальных контрактов в Государственной программе «Социальная поддержка граждан», выделение средств федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на введение в субъектах Российской Федерации социальных контрактов, не предусмотрено. Таким образом, в соответствии с текущим разделением полномочий расширение технологии социального контракта является расходным обязательством субъектов Российской Федерации. При этом софинансирование из федерального бюджета региональных программ социальных контрактов в текущем законодательстве не предусмотрено. Согласно заявлению председателя Совета Федерации В. Матвиенко происходит замедление роста доходов регионов, увеличение расходных обязательств и дефицита региональных бюджетов, а также снижение объема федеральных трансфертов региональным бюджетам.⁷ Выделение субъектами Российской Федерации дополнительных средств на развитие программы социальных контрактов при неизменной структуре социальных расходов в период указанной бюджетной напряженности регионов представляется маловероятным. Формальное выполнение субъектами РФ задачи по расширению охвата малоимущего населения программой социальных контрактов при отсутствии увеличения финансирования по данному направлению может привести к существенному сокращению совокупного объема помощи, предоставляемой каждому участнику программы социальных контрактов, и снижению административных ресурсов на данную программу, что негативно отразится на эффективности оказываемой помощи в рамках данной программы и, в конечном

⁷ ИТАР-ТАСС, Матвиенко: Дефицит региональных бюджетов в 2014 году может составить 220 млрд рублей, 08/10/2013, <http://www.itar-tass.com/c16/904718.html>

итоге, приведет к выхолащиванию самой технологии социального контракта. Таким образом, для поддержания и эффективного развития технологии социального контракта в субъектах Российской Федерации помимо обеспечения на федеральном уровне методического сопровождения указанной программы необходимо обеспечить выделение средств федерального бюджета на софинансирование региональных бюджетов по данному направлению.

Вторым существенным ограничением программы социальных контрактов является то, что не все нуждающиеся в состоянии выполнить встречные обязательства, заложенные в социальном контракте в силу, как субъективных причин (отсутствия у нуждающихся трудового потенциала, алкоголизма, признаков социального иждивенчества, безответственности, безграмотности и пр.), так и объективных причин (отсутствия на территории реальной возможности устройства на работу или ведения личного подсобного хозяйства, внутрисемейные барьеры для трудоустройства и пр.). Здесь возникает закономерный вопрос – что делать с теми нуждающимися, которые в силу различных причин не попали в программу, каким образом выстраивать работу с данной группой нуждающихся и с помощью каких механизмов и технологий создавать условия для их социальной адаптации на основе самообеспечения и трудовой занятости? В этой связи также важно отметить сложившуюся в регионах практику отбора в программу социальных контрактов наиболее успешных, ответственных и социально адаптированных заявителей, находящихся рядом с чертой бедности. При этом лица, находящиеся в состоянии глубокой бедности, как правило, имеющие существенные множественные депривации, не являются участниками программ социальных контрактов, в силу своего низкого трудового и реабилитационного потенциала и других факторов. Широта спектра имеющихся деприваций, а также их глубина обуславливают необходимость модификации программы социальных контрактов для лиц, находящихся в глубокой бедности, с учетом увеличения периода сопровождения указанных лиц и объемов помощи, предоставляемых им. Таким образом, технология социального контракта для лиц, находящихся в состоянии глубокой бедности и депривации, будет эффективной только при условии существенного увеличения объемов финансирования программы социальных контрактов для указанной категории лиц.

Помимо указанных выше проблем связанных с расширением применения технологии социального контракта в субъектах Российской Федерации, необходимо отметить общие проблемы характерные для всех адресных программ в нашей стране.

Они связаны в первую очередь с определением нуждаемости и необходимостью разработки методики определения нуждаемости, выявления и учета потенциальных получателей адресной помощи. Результаты проведенного анализа позволяют выделить следующие ключевые проблемы, требующие методологического решения со стороны федеральных и региональных органов власти:

- использующиеся в регионах подходы к принципам формирования, категорированию получателей, формам предоставления мер социальной поддержки гражданам Российской Федерации не позволяют добиться их существенного влияния на снижение бедности;

- недостаточно последовательное применение адресного принципа при определении категорий получателей, учете доходов получателей, размеров предоставляемой помощи;

- проблема учета доходов заявителей от неформальной занятости и личного подсобного хозяйства;

- проблема низкого размера пособий в программах адресной социальной помощи.

Статистический анализ данных ОБДХ за 2012 год показал, что доля домохозяйств, осуществляющих расходы на дополнительное образование детей, среди бедных домохозяйств существенно ниже, чем среди небедных домохозяйств, несмотря на то, что бедные домохозяйства имеют в среднем больше детей, чем небедные домохозяйства. Кроме того, жилищные условия бедных домохозяйств существенно хуже, чем у небедных домохозяйств. Таким образом, расходы на дополнительное образование детей из бедных домохозяйств и улучшение жилищных условий бедных домохозяйств должны стать одними из важнейших направлений социальной помощи бедным домохозяйствам, в том числе в рамках программ государственной социальной помощи на основе социальных контрактов.

Анализ позволил выявить предметы длительного пользования, обладатели которых имеют существенно более низкий риск бедности, что позволяет использовать данный перечень предметов в качестве дополнительных фильтров при определении права на получение адресной социальной помощи.

Проведенный в настоящей работе анализ показывал отсутствие существенного влияния текущих выплат ежемесячного пособия на ребенка на уровень бедности по денежным доходам получателей данного пособия, и тем более, всего на уровень

бедности населения в целом. Моделирование эффекта от увеличения размера ежемесячного пособия на ребенка на сокращение уровня бедности, показывает, что при увеличении размера ежемесячного пособия на ребенка до половины величины прожиточного минимума для детей в субъекте РФ можно достигнуть существенного сокращения уровня бедности и крайней бедности среди получателей данного пособия и всех семей с детьми.

Результаты проведенного сценарного моделирования свидетельствуют о том, что уменьшение уровня бедности в субъектах Российской Федерации может быть достигнуто за счет изменения структуры расходов консолидированного бюджета региона на реализацию мер социальной поддержки граждан, путем увеличения доли адресных регулярных выплат лицам, имеющим среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, а также за счет роста среднего размера регулярных выплат малоимущим гражданам. Расчёты показывают, что при увеличении доли адресных выплат в расходах консолидированного бюджета региона на реализацию мер социальной поддержки граждан по крайней мере до 50% уровень бедности в регионе в среднем снизится на 6 процентных пунктов. А при росте среднего размера регулярных денежных выплат малоимущим гражданам по крайней мере до 50% от уровня прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ, доля бедного населения в регионе в среднем снизится на 5 процентных пунктов.

Заключение

В ходе исследования темы «Реформирование социальной поддержки малоимущих в России» были сделаны следующие выводы и рекомендации.

Усиление адресности региональных программ государственной социальной помощи, совершенствование процедур проверки нуждаемости граждан, расширение практики применения технологии социальных контактов заявлены нормативных правовых актах и должны стать одними из приоритетных направлений государственной политики в области социальной поддержки населения. Однако в целом существующие на сегодняшний день в субъектах Российской Федерации подходы к предоставлению мер социальной поддержки малоимущим гражданам и малоимущим семьям не позволяют добиться существенного влияния указанных мер на снижение бедности. В то же время результаты проведенного нами сценарного моделирования свидетельствуют о том, что существенное снижение уровня бедности в субъектах Российской Федерации может быть достигнуто за счет переориентации структуры расходов консолидированного бюджета региона на реализацию мер социальной поддержки граждан в сторону регулярной адресной социальной помощи малоимущему населению, а также за счет увеличения среднего размера регулярных адресных социальных выплат малоимущему населению.

В целях более эффективного масштабного внедрения технологии социального контракта в субъектах Российской Федерации представляется целесообразным подготовить и довести до регионального уровня власти комплексные методические рекомендации по внедрению различных вариантов программ на основе социального контракта, с тем, чтобы субъекты Российской Федерации могли выбрать наиболее подходящий к их условиям вариант, и комплекты модельных нормативных правовых документов, которые могут быть использованы регионами в качестве шаблонов при подготовке собственной нормативной правовой и методической базы.

Рекомендуется внести изменения и дополнения в Методику оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта, утвержденную приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации и Федеральной службы государственной статистики от 30 сентября 2013 года № 506н/389, с целью обеспечения оценки долгосрочного эффекта от применения технологии социальных контрактов (по крайней мере через год по

окончанию действия социального контакта). В качестве наиболее достоверного инструмента измерения эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта рекомендуется предусмотреть возможность проведения не только мониторинга, но и оценки программы социальной помощи на основании социальных контрактов, в рамках которой изменение во времени материального положения участников программы сравнивается с изменением материального положения контрольной группы, со схожими характеристиками, не участвовавшей в программе.

Для повышения эффективности реализации технологии социальных контактов субъектам Российской Федерации рекомендуется разработать и принять межведомственный документ, утверждающий «межведомственный порядок (регламент) разработки и реализации адресной программы социальной помощи на основе социального контракта», в котором будут четко прописаны функции каждого ведомства, обозначены ответственные за каждый элемент программы, детально продуманы и закреплены все административные механизмы и порядок межведомственного взаимодействия в процессе реализации программы.

Одним из важнейших факторов успеха пилотной реализации программ социальной помощи с применением технологии социальных контактов являлся тот факт, что оказываемая в рамках социального контакта помощь вносила существенный вклад в доходы получателей помощи и стимулировала их предпринимать активные действия, направленные на выход трудной жизненной ситуации. В связи с этим формальное выполнение регионами поставленной Правительством Российской Федерации задачи по расширению охвата малоимущего населения программой социальных контактов при отсутствии увеличения финансирования по данному направлению в связи с напряженностью региональных бюджетов может привести к существенному сокращению совокупного объема помощи, предоставляемого каждому участнику программы социальных контрактов, и снижению административных ресурсов на данную программу, что негативно отразится на эффективности оказываемой помощи в рамках данной программы и, в конечном итоге, приведет к выхолащиванию самой технологии социального контракта. Таким образом, для поддержания и эффективного развития технологии социального контракта в субъектах Российской Федерации помимо обеспечения на федеральном уровне методического сопровождения указанной

программы необходимо обеспечить выделение средств федерального бюджета на софинансирование региональных бюджетов по данному направлению.

Технология социального контракта может и должна применяться, в том числе для лиц, находящихся в состоянии глубокой бедности и депривации. Однако, широта спектра имеющихся деприваций, а также их глубина у отдельных категорий граждан обуславливают необходимость модификации программы социальных контрактов для лиц, находящихся в глубокой бедности, с учетом увеличения периода сопровождения указанных лиц и объемов помощи, предоставляемых им. В связи с этим необходимо обеспечить резервные объемы финансирования программы социальных контрактов для лиц, находящихся в состоянии глубокой бедности и депривации

Сформулированные в настоящем отчете рекомендации, как представляется, могут быть использованы федеральными и региональными органами исполнительной власти в области социальной защиты населения в процессе совершенствования системы социальной поддержки малоимущих граждан и малоимущих семей в Российской Федерации в целях усиления эффективности и результативности предоставления социальной помощи наиболее нуждающимся.

Список использованных источников

Нормативные документы:

- 1 Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ (ред. от 25.07.2002) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;
- 2 Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";
- 3 Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;
- 4 Федеральный закон от 05.04.2003 N 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»;
- 5 Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»;
- 6 Жилищный кодекс Российской Федерации;
- 7 План деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации на 2013-2018 годы;
- 8 Постановление Правительства РФ от 14.12.2005 N 761 "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг";
- 9 Постановление Правительства РФ от 20.08.2003 N 512 "О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи";

- 10 Приказ Минздравсоцразвития РФ от 30.09.2009 N 805н "Об утверждении Правил обращения за федеральной социальной доплатой к пенсии, ее установления и выплаты";
- 11 Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31.05.2010 N 399 "О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта";
- 12 Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 N 2553-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»»;
- 13 Приказ Минтруда России N 506н, Росстата N 389 от 30.09.2013 "Об утверждении методики оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта";
- 14 Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2013 N 1043-р «Об утверждении плана реализации государственной программы Российской Федерации "Социальная поддержка граждан" на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»;
- 15 Распоряжение Правительства РФ от 28.01.2013 N 64-р «О методике оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта».

Монографии и иная научная литература, интернет-источники:

- 1 Александрова А.Л., Гришина Е.Е. Городская бедность в России и социальная помощь городским бедным: Аналитический доклад. — М.: Фонд «Институт экономики города». 2004.
- 2 Бобков В.Н. и др., Социальный контракт как основа модернизации системы социальной поддержки трудоспособного малоимущего населения, Уровень жизни населения регионов России, 157, 3/2011.
- 3 Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации, 2008-2009 гг.
- 4 Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации, 2010 г.
- 5 Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации, 2011 г.

- 6 Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика».
- 7 Мисихина С.Г. Социальные пособия, льготы и выплаты в Российской Федерации. Распределение по группам населения с различным уровнем дохода: проблемы и решения. М. Проект ТАСИС “Социальные последствия экономических преобразований и приватизации в Российской Федерации” (EDRUS 9410). 1999.
- 8 Мисихина С.Г., Зарубежный опыт и реформирование социальной поддержки малоимущих в России, РАНХиГС, 2012.
- 9 Пенсионный Фонд Российской Федерации, Годовой отчет за 2010 год.
- 10 Пенсионный Фонд Российской Федерации, Годовой отчет за 2011 год.
- 11 Пенсионный Фонд Российской Федерации, Годовой отчет за 2012 год.
- 12 Пишняк А.И., Попова Д.О., Бедность и благосостояние российских семей с детьми на разных этапах экономического цикла, "SPERO", №14, весна-лето 2011, с. 57-78.
- 13 Ричман Б., К.Г. Чагин "От пособия к зарплате": разработка и реализация программы / М.: Фонд "Институт экономики города", 2004.
- 14 Социальная поддержка: уроки кризиса и векторы модернизации, под ред. Т.М. Малевой и Л.Н. Овчаровой, М.: РАНХ.
- 15 Социальный контракт - новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах Российской Федерации. Серия: Основные проблемы социального развития России. Аналитический вестник Совета Федерации РФ №8(394), 2010.
- 16 Управление программами социального обслуживания и социальной помощи / под. ред. А.Л. Александровой. М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.
- 17 Чагин К.Г. Новые технологии управления в сфере социальной помощи и социального обслуживания населения // Журнал исследований социальной политики. – № 4. – 2005. – Т. 3.
- 18 Чагин К.Г., Опыт реализации адресной социальной помощи в сельской местности, Социс. Социологические исследования: Научный и общественно-политический журнал, №10, 2006, С. 28-32 .

- 19 Чагин К.Г., Удочка вместо рыбы: опыт реализации программы социальной помощи «Самообеспечение», Социальная защита. № 6. 2006.