Е.А. Коваленко

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ АДРЕСНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

КОВАЛЕНКО Елена Алексеевна – соискатель социологического факультета МГУ, ведущий эксперт направления «Социальная политика» Фонда «Институт экономики города» (e-mail: lenka.kovalenko@gmail.com)

Аннотация. *В статье сделана попытка проанализировать процессы реализации адресных социальных программ на основе данных проведенного в нескольких регионах России социологического исследования. Анализ показывает, что существуют расхождения в применении одних и тех же норм: между законодательными нормами и административными практиками; между мнениями и действиями специалистов на местах и декларируемыми на общестрановом уровне основными постулатами социальной политики.*

Ключевые слова: *реализация, социальные программы, адресность, административные практики.*

На протяжении последних десятилетий в сфере социальной политики России происходят активные преобразования. Частью общего процесса стало создание системы адресной социальной помощи малоимущему населению. Последние годы были насыщены изменениями в сфере социальной защиты населения: совершенствуется законодательство, реорганизуются службы, передаются полномочия, создаются новые структуры и программы. Специалисты на местах вынуждены быстро реагировать на изменения, перестраиваться. Текущая деятельность в таких условиях не может достигать максимальной эффективности, а практики часто складываются стихийно.

Известно, что положения законов могут по-разному трактоваться. Разнообразие жизненных ситуаций стимулирует законодательные органы к тому, чтобы более подробно прописывать положения и формулировать рекомендации относительно принятия решений в различных случаях. Одновременно с этим повышается вероятность того, что в повседневной жизни какие-то положения будут нарушены. Нормативные ожидания и реальное поведение часто не совпадают, определенное напряжение из-за этого наблюдается в любом обществе. Кроме того, типичные способы поведения, создаваемые в групповом общении, служат основой развития нормативного порядка, на который накладываются правовые нормы[1]. В теории

[1] *Llevellyn, K.N*. The Normative, the legal and the Law jobs // Jale Law Journal. – 1940. – P. 1374.

социального действия подчеркивается, что атмосфера внутригруппового взаимодействия оказывает на поведение индивидов значительно большее влияние, чем официально зафиксированные, в том числе законодательно, образцы поведения.

Процесс реализации – основная стадия жизненного цикла программы. Многочисленные зарубежные исследования, посвященные процессу реализации разнообразных проектов, в том числе в социальной политике, свидетельствуют, что местные вариации в практиках неизбежны. Реализация зависит от природы социальных проблем; замысла; системы государственных органов; организационной структуры учреждений, в которых должна проходить реализация; способностей людей, ответственных за реализацию, и других факторов.

Россия – огромная страна, расстояния особенно затрудняют контроль за изменениями, вводимыми на местах, и соответствием такого рода новаций государственным целям. Непосредственная реализация адресных социальных программ происходит в более чем 24 тыс. муниципалитетов[1]. В рамках социологии управления интересны вопросы, как акторы на местах применяют указания, идущие от федерального и регионального уровней, как они принимают решения в случае несогласованных указаний и т. д. Возможным представляется возникновение, как минимум, трех типов расхождений:

расхождение между нормами, закрепленными в законодательных актах, и административными практиками в ходе реализации;

различия в практике применения одних норм как между регионами, так и между муниципалитетами внутри одного региона;

расхождения во мнениях и действиях исполнителей на местах в сравнении с основными постулатами социальной политики, декларируемыми на высшем уровне.

В 2006 г. Фонд «Институт экономики города» при участии Независимого института социальной политики реализовал проект «Повышение адресности социальных программ в Российской Федерации». В рамках проекта была проведена комплексная оценка процесса реализации адресных социальных программ на местном уровне. Изучался опыт предоставления ежемесячных пособий на ребенка, субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, а также региональных и муниципальных программ адресной социальной помощи в нескольких регионах России. Исследование в том числе включало проведение углубленных интервью с руководителями и специалистами регионального и местного уровня, а также фокус-группы с получателями адресной социальной помощи.

[1] См.: Характеристики муниципальных образований в субъектах Российской Федерации // Российский статистический ежегодник. – М., 2007.

Учитывая, что в настоящее время стандартизация услуг находится в стадии становления, а также отсутствует система мониторинга реализации программ, на региональном уровне ощущается нехватка информации о деятельности на местах для принятия продуманных управленческих решений. В интервью руководители регионального уровня подчеркивали, что на местах существуют различия, но они не обладают точной информацией о том, в каком муниципалитете что и как делают при реализации адресных социальных программ.

Безусловно, правовые нормы в определенной достаточно высокой степени формируют административную сферу. Из бесед с государственными служащими на местах становится ясно, что закон играет важную роль, их поведение ориентировано на соблюдение положений законодательства: «закон надо не просто прочитать, но понять», «объясняем, что по закону не положено», «делаем, как в законе написано», «первое время надо было проникнуться всем этим, изучить законодательство», «сначала измените закон, потом будем делать перерегистрацию»*. В работе с адресными программами особенно ярко проявляется, что специалисты, следующие букве закона при приеме документов и проверке нуждаемости в помощи, принимают на себя все недовольство и раздражение населения относительно сложившейся системы.

Государственные служащие, как правило, не стремятся обойти указания сверху, но, напротив, стараются реализовать их, однако, в результате политика преобразуется. Аспектов, влияющих на возникновение расхождений при реализации политики, много. Например, общий «сигнал» относительно адресной социальной помощи достаточно расплывчатый. Принцип адресности декларируется в качестве приоритета с середины 90-х гг., разрабатываются законы об адресных программах, но при этом не ослабевает поддержка, осуществляемая по категориальному принципу. Монетизация льгот, начавшаяся в 2005 г., не была связана с повышением адресности социальной поддержки[1]. По выделяемым средствам адресные программы – далеко не приоритетное направление социальной политики государства[2]. Изменение принципов оказания социальной помощи, переход от категориального к адресному подходу требует от акторов отказаться от привычных схем и действий, осознать и принять другие. Между тем таких изменений добиться сложнее, чем изменений инкрементальных, так как привычные

* Материалы транскрибированных интервью со специалистами органов социальной защиты, ответственными за реализацию адресных социальных программ.

[1] См.: *Александрова, А.Л., Коваленко, Е.А., Кузнецова, О.П.* Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений : аналитический доклад. – М., 2005.

[2] См.: *Сурков, С.В.* Региональные адресные программы поддержки бедного населения: влияние финансовых и экономических институтов // СПЕРО. – 2008. – № 9.

схемы продолжают оказывать влияние. Акторам необходимо абстрагироваться от значительного объема тех знаний, которыми они руководствовались ранее при реализации социальных программ. В условиях же, когда фактически категориальный подход остается ведущим, не вызывает удивления, что оказание помощи наиболее нуждающимся воспринимается в большой степени как оказание помощи пенсионерам, инвалидам и прочим привычным категориям, несмотря на то, что множество исследований убедительно показали, что наиболее нуждающимися в России являются, как правило, семьи с детьми[1]. Кроме того, система сбора и подачи документов, требующая значительных временных затрат при обращении, приводит к тому, что часть бедных семей, члены которых работают, за помощью не обращаются, в то время как пенсионеры располагают бóльшими временными ресурсами, чтобы быть на виду у специалистов социальной защиты.

Во всех обследуемых регионах отмечалось недовольство получателей ежемесячного пособия на ребенка порядком сбора документов, необходимых для назначения пособия, однако позиции специалистов различаются. Часть специалистов продолжают мыслить в терминах категориальной парадигмы, не согласны с адресностью и считают, что пособие должно предоставляться без подтверждения нуждаемости всем семьям с детьми. В нескольких районах специалисты отметили вероятность возникновения ошибок исключения из-за сложности процедуры и ориентацию пособия на людей с иждивенческими настроениями. Ведь тем, кто пытается преодолеть бедность, работает на нескольких работах, некогда прийти оформить пособие. Однако в качестве выхода из ситуации специалисты видят не упрощение, а напротив, ужесточение процедуры проверки в сочетании с повышением суммы выплаты, чтобы увеличить значимость этого пособия и усилить его поддерживающую функцию.

В целом проверка нуждаемости и доходов получателей – слабое место адресных программ, действующих в России. Если законодательные нормы не способствуют процессу принятия решений, а наоборот, создают преграды, то велика вероятность, что они будут проигнорированы. В случае если проигнорировать нельзя, эти нормы неохотно принимаются в качестве требования, вызывающего помехи для рационального принятия решений. Законодательной нормой, не работающей на практике, является список доходов, которые необходимо проверять при назначении. Обычно при проведении приема получателей расспрашивают об их официальных доходах (заработная плата, пенсия), ссылаясь на то, что про другие источники доходов узнать невозможно. Наблюдения за процессом приема заявителей, также проведенные в рамках исследования, показали, что,

[1] См., например: *Спрысков, Д.С.* За чертой бедности: исследование длительной бедности в России. – М., 2003; Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность ; под ред. Л.Н. Овчаровой. – М., 2005; Снижение бедности в России: влияние экономического роста и социальных реформ. – М., 2006.

стараясь уменьшить время приема одного посетителя (в том числе из-за очередей), специалисты рекомендуют заявителям проставить во всех графах слово «нет». Естественно, что такой подход не может стимулировать получателей задекларировать доходы от личного подсобного хозяйства (далее ЛПХ), неофициальных подработок, помощи родственников, сдачи в аренду квартир/гаражей и т. д. Осуществляемая выборочная проверка также вызывает массу вопросов о ее целесообразности. Практика свидетельствует, что на составление официальных запросов в бухгалтерии организаций, налоговые структуры или пенсионный фонд затрачивается много времени, но такие проверки могут выявить лишь изменения в официальных доходах, о которых не сообщил получатель помощи, а не сведения о дополнительных доходах. В результате законодательные положения из-за отсутствия механизма их реализации выполняются формально. Сам же принцип адресной социальной помощи – проверка нуждаемости и предоставление помощи наиболее нуждающимся в ней людям – не всегда воплощается в жизнь.

В самом законодательстве достаточно мест, не имеющих однозначного понимания. Следовательно, остается простор для субъективных трактовок на местах и, значит, различий в практиках. Например, в Правилах предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг указано, что «если граждане не имеют возможности подтвердить документально какие-либо виды доходов, за исключением доходов от трудовой и индивидуальной предпринимательской деятельности, они могут самостоятельно их декларировать в заявлении»[1]. В практике можно выделить три взаимоисключающих понимания данного пункта. Первый подход: специалисты объясняют заявителям, что достаточно задекларировать минимальный доход (например, от продажи ведра картошки). Таким образом, те, кто официально не работает, приобретает возможность получать субсидии, а размер субсидии может составлять 100% стоимости оплаты ЖКУ. Второй подход: чтобы заявление, в котором указан нулевой официальный доход, было принято к рассмотрению, получатели должны задекларировать сумму, равную, например, той, что указана в счете за ЖКУ, или прожиточному минимуму. Специалисты исходят из того, что никто не может жить без денег, значит те, у кого подтвержденных доходов нет, скрывают неофициальные доходы. Третий подход: специалисты стараются не рассказывать заявителям о существовании такого способа действий в случае отсутствия официальных доходов, так как считают это слабым местом в законодательстве, которое может позволить населению скрывать доходы и пользоваться жилищной субсидией.

[1] Правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. П. 36 // Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» // Российская газета. – 2005. – 22 дек.

В ряде регионов реализация пункта правил при представлении документов с 1-го по 15-е число месяца субсидия предоставляется с 1-го числа этого месяца, а при представлении документов с 16-го числа до конца месяца – с 1-го числа следующего месяца осуществлена таким образом, что документы принимают только с 1-го по 15-е число. В результате в первые две недели месяца создаются очереди, нагрузка на специалистов резко повышается. Кроме того, часть заявителей не успевает подать документы, а так как отдельные справки имеют ограниченный срок действия, к следующему месяцу их сбор приходится начинать заново.

Следует обратить внимание и на то, что у акторов территориального уровня может быть недостаточно возможностей и способностей для эффективной работы, может не хватать знаний, умений, количества персонала и других ресурсов (технических, материальных). Где-то есть возможность снизить издержки получателей за счет создания системы представителей органов социальной защиты населения в поселениях; печати и рассылки уведомлений об изменениях в правилах программ; оказания услуг по бесплатному ксерокопированию документов; налаживания системы обмена данных как внутри органов социальной защиты населения, так и с другими организациями, и так далее, но где-то таких возможностей пока нет.

Нагрузка на специалистов в районах очень разная. Например, в обследованных отделах жилищных субсидий на момент исследования она варьировалась следующим образом: в Тверской области – от 1844 получателей на одного специалиста до 73 получателей; в Карачаево-Черкесии – от 309 получателей на специалиста до 67. Показывая разницу в нагрузке, мы ни в коем случае, не считаем, что максимальные цифры являются лучшей практикой. Высокий уровень нагрузки негативно сказывается на качестве работы, на возможностях осуществлять проверку нуждаемости, следить за изменениями в домохозяйствах. В отделах детских пособий нагрузка в обследованных районах составляет в среднем около 1300 получателей на одного специалиста. Ожидать проведения регулярной перерегистрации или масштабной выборочной проверки в таком случае сложно.

Согласимся с Н. Луманом, что современный способ оказания социальной помощи через специализированные организации и программы приводит к «эффектам избирательного невнимания», когда решение помогать или не помогать – уже не вопрос сердечности, взаимности или морали, а методического обучения и интерпретации программы, осуществлением которой занимаются в ограниченное рабочее время. Как считает Н. Луман, отправным пунктом является уже не картина бедственного положения, а сравнение фактов и программы[1]. Действительно, в большинстве случа-

[1] См.: *Луман, Н.* Формы помощи в процессе изменения общественных условий // Социологический журнал. – 2000. – № 1-2.

ев это так. Тем не менее проведенное исследование показало, что субъективный фактор – желание помочь – имеет большое значение на территориальном уровне. Особенно четко это проявляется при реализации региональных адресных программ. Мнение сотрудников о том, что законы недостаточно совершенны, поскольку не предусматривают многих жизненных ситуаций, на практике находит свое воплощение в том, что при назначении помощи иногда исполнители отходят от буквы закона. Такие ситуации свидетельствуют о том, что акторы на местном уровне могут отвергать или фундаментально пересматривать государственную политику, которая, по их мнению, не является эффективной. Например, невозможно оказать помощь нуждающимся, которые либо не подходят под существующие в законах основания, либо по объективным причинам не могут представить необходимые документы, либо нуждаются в бóльших по объемам размерах помощи.

Снижение степени субъективности при назначении жилищных субсидий, в частности, упразднение комиссий по разбору спорных случаев, негативно воспринималось территориальными специалистами. Высокая степень субъективности в принятии решений имеет как плюсы, так и минусы. Безусловно, в ряде случаев хорошо, когда программы становятся более гибкими и могут частично преодолеть недостатки нормативной базы. В то же время серьезно повышается риск возникновения ошибок включения и исключения. Представляется, что в региональных и муниципальных адресных программах бóльшая гибкость оправдана, а в общенациональной программе жилищных субсидий необходимо стремиться к четкому выполнению установленных правил. Способность тех, кто реализует программы, игнорировать определенные сигналы и указания, во многом определяется природой их работы, которая связана с непредсказуемыми человеческими ситуациями, не сводимыми к программным рутинным процедурам, которые легко регулировать сверху[1]. Это в полной мере относится к реализации адресных программ в России, где человеческое отношение со стороны сотрудников социальной защиты к заявителям сочетается с отсутствием системы мониторинга процесса реализации.

Кроме того, полная стоимость каждой адресной программы с учетом административных расходов, а не только по суммам прямых выплат населению, сегодня неизвестна не только населению, но и руководителям как территориального, так и регионального уровня. Проведенная в процессе исследования оценка показала высокий разброс в стоимости адресных программ как в разных регионах, так и в разных районах внутри

[1] См.: *Липски, М.* «Уличный» уровень бюрократической системы управления: важнейшая роль чиновников данного уровня // *Шафритц, Д., Хайд, А.* Классики теории государственного управления. Американская школа. – М., 2003.

регионов[1]. Так, в обследованных районах на один выплаченный рубль детских пособий приходится от 5 до 28 копеек, на один выплаченный рубль жилищной субсидии – от 2-х до 70 копеек. Сложившиеся практики, нагрузка на специалистов и материально-техническое обеспечение работы непосредственно влияют на итоговую эффективность административных расходов по реализации программ.

Различия в административных практиках могут не только изменять предполагаемые федеральным уровнем власти эффекты, но в целом как повышать, так и снижать эффективность социальной программы. В связи с этим контроль за ситуацией на местах, внедрение мониторинга представляется необходимым для успешной реализации адресных программ. Однако не стоит забывать и о том, что благодаря местным практикам можно выявить слабые места в структуре программ и в законодательстве.

Список литературы

Александрова, А.Л., Коваленко, Е.А., Кузнецова, О.П. Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений : аналитический доклад. – М., 2005.

Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность ; под ред. Л.Н. Овчаровой. – М., 2005.

Липски, М. «Уличный» уровень бюрократической системы управления: важнейшая роль чиновников данного уровня // *Шафритц, Д., Хайд, А*. Классики теории государственного управления. Американская школа. – М., 2003.

Луман, Н. Формы помощи в процессе изменения общественных условий // Социологический журнал. – 2000. – № 1-2.

Спрысков, Д.С. За чертой бедности: исследование длительной бедности в России. – М., 2003.

Сурков, С.В. Региональные адресные программы поддержки бедного населения: влияние финансовых и экономических институтов // СПЕРО. – 2008. – № 9.

© Коваленко Е.А., 2009

[1] Подробно о методике оценки административных расходов см.: *Жигалов, Д.В., Коваленко, Е.А*. Оценка полной стоимости государственных и муниципальных услуг : методология, практический опыт и прикладной инструментарий. – М., 2008.