

УДК 364.052.2

Д. В. Тютин, В. Н. Круглов

Калужский филиал РАНХиГС, г. Калуга, email: tyutin@klg.ranepa.ru,
kruglov@klg.ranepa.ru

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НА ОСНОВании СОЦИАЛЬНОГО КОНТРАКТА

Ключевые слова: государственная социальная помощь, социальный контракт, эффективность и результативность.

Определяются подходы к оценке эффективности и результативности мер государственной социальной помощи на основе социального контракта. Рассматривается Методика оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта. Предлагаемый подход связан с выделением в рамках данной Методики системы показателей, которые позволяют оценить не только эффективность мер государственной социальной помощи, но и оценить ее результаты. Оценка результативности государственной социальной помощи на основе социального контракта позволит перераспределять средства по направлениям, обеспечивающим наибольшие финансово-экономические и социальные эффекты.

D. V. Tyutin, V. N. Kruglov

Kaluga branch of RANEPa, Kaluga, email: tyutin@klg.ranepa.ru, kruglov@klg.ranepa.ru

ASSESSMENT OF THE EFFICIENCY AND EFFICIENCY OF PROVIDING STATE SOCIAL ASSISTANCE ON THE BASIS OF A SOCIAL CONTRACT

Keywords: state social assistance, social contract, efficiency and effectiveness.

The approaches to assessing the effectiveness and efficiency of measures of state social assistance based on a social contract are determined. The article considers the Methodology for assessing the effectiveness of the provision of state social assistance on the basis of a social contract. The proposed approach is associated with the allocation of a system of indicators within the framework of this methodology, which make it possible to assess not only the effectiveness of measures of state social assistance, but also to evaluate its results. Evaluation of the effectiveness of state social assistance on the basis of a social contract will allow the redistribution of funds in areas that provide the greatest financial, economic and social effects.

Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» определен целевой показатель – снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года [1]. 17 декабря 2020 г. на ежегодной пресс-конференции Президент России В. Путин заявил: «Доля населения РФ, живущего за чертой бедности, должна снизиться с 13,5% до 6,5% к 2030 году» [2]. Это ставит задачи не только развития мер государственной социальной помощи, но и повышения эффективности и результативности ресурсов, направляемых на поддержку граждан.

В настоящее время на федеральном уровне сформирована нормативная база, регламентирующая вопросы

предоставления государственной социальной помощи, сформированы необходимые для этого финансовые ресурсы. Представляется, что успешность мер, направленных на преодоление бедности в значительной степени будет определяться эффективностью и результативностью деятельности региональных властей. Каждый регион, муниципальное образование, имеет специфический набор факторов, детерминирующих его социальное и экономическое развитие. Понимание «источников» бедности на региональном и муниципальном уровнях, перманентный учет эффективности и результативности реализуемых мер социальной поддержки, позволят региональным властям оперативно перераспределять ресурсы в те направления, где они обеспечат наилучшие финансово-экономические и социальные эффекты.

Цель исследования состоит в обосновании подходов к оценке эффективности и результативности оказания государственной социальной помощи на основе социального контракта.

Материал и методы исследования

Анализ территориальной структуры бедности населения Калужской области показывает, что наиболее остро проблемы низкого уровня материального благополучия характерны для сельских территорий региона. Проблемы бедности этих территорий усугубляются ухудшением демографических показателей (естественного и миграционного прироста) и оттоком наиболее мобильной и квалифицированной части населения. В результате в среднесрочной перспективе данные территории будут иметь неблагоприятное соотношение по структуре населения, в т. ч. экономически активного, возрастание нагрузки на социальную инфраструктуру, при потенциально низком уровне доходов населения. Усилия муниципальных и региональных властей, направленные на развитие экономической базы, могут быть снижены низким качеством и (или) дефицитностью трудовых ресурсов. Преодоление указанных тенденций связано со структурными преобразованиями в экономике и росте инвестиционной привлекательности таких территорий [3, 4]. Эффект от этих мероприятий будет обеспечиваться в долгосрочной перспективе, при сохраняющихся проблемах бедности и их негативном влиянии на социально-экономическое развитие в текущий момент.

Одним из действенных инструментов государственной социальной политики, направленной на решение проблем бедности населения в краткосрочной перспективе является социальный контракт. Государственная социальная помощь на основании социального контракта оказывается малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным установленным категориям граждан, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины регионального прожиточного минимума. Цель

оказания помощи – стимулирование активных действий ее получателей по преодолению трудной жизненной ситуации [5].

В соответствии со статьей 2 Закона Калужской области «О государственной социальной помощи в Калужской области» [6], государственная социальная помощь на основании социального контракта предоставляется в виде единовременной и (или) ежемесячной выплаты. Единовременная выплата предоставляется на осуществление индивидуальной предпринимательской деятельности, на ведение личного подсобного хозяйства, на оплату стоимости курса обучения. Ежемесячная выплата предоставляется в течение периода действия социального контракта на осуществление мероприятий по поиску работы и на реализацию иных мероприятий, направленных на преодоление гражданином трудной жизненной ситуации.

Конкретный размер выплат определяется министерством труда и социальной защиты Калужской области. На основе данных, полученных из Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО), в таблице 1 приведены данные о числе получателей и размере единовременного социального пособия по социальному контракту в Калужской области в 2020 г.

Приведенные данные показывают достаточно неравномерную динамику числа получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта, а также размера среднего назначения. При этом можно констатировать, что на протяжении 2020 г. число получателей, а также размер среднего назначения увеличивались. Это может указывать на рост востребованности, эффективности и результативности данной меры. Сопоставляя данные об объемах предоставленной государственной социальной помощи на основе социального контракта в 2020 г. (см. табл. 1) со значениями объемов ранее предоставленной помощи и завершивших действие социальных контрактах в 2020 г. (табл. 2), можно констатировать востребованность данной меры.

Таблица 1

Информация по выплате единовременного социального пособия по социальному контракту в Калужской области в 2020 г. [7]

Отчетный период 2020 г.	Действует в отчетном месяце		
	Получателей, чел.	Размер среднего назначения, руб.	Всего сумма назначений МСЗ(П), руб.
Январь	3	3619	10857
Февраль	7	27929	195505
Март	15	28291	424364
Апрель	17	28810	489777
Май	20	31271	625413
Июнь	21	32877	690413
Июль	21	32877	690413
Август	22	31518	693406
Сентябрь	23	30321	697376
Октябрь	30	30072	902156
Ноябрь	37	29773	1101601
Декабрь	1	50000	50000

Таблица 2

Информация о завершивших свое действие мерах государственной социальной помощи на основе социального контракта в Калужской области в 2020 г. [8]

Отчетный период 2020 г.	Действует в отчетном месяце		
	Получателей, чел.	Размер среднего назначения, руб.	Всего сумма назначений МСЗ(П), руб.
Март	1	65000	65000
Декабрь	40	29391	1175652

Исходя из представленных сопоставлений, можно полагать, что в перспективе объемы средств, выделяемых на оказание государственной социальной помощи на основе социального контракта в Калужской области и в РФ в целом будут увеличиваться, в связи с чем вопросы эффективного и результативного расходования выделяемых средств будут приобретать решающее значение.

Методическая основа для оценки эффективности государственной социальной помощи на основе социального контракта определена совместным приказом Минтруда России и Росстата № 506н/389 от 3 сентября 2013 г. «Об утверждении методики оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта» [9] (далее – Методика).

Данным документом установлен перечень показателей для оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта и порядок их расчета, а также критерии эффективности оказания государственной социальной помощи. В основе данной методики применены 15 показателей, отражающих количественные и качественные параметры социальной помощи на основе социального контракта, а также результирующий показатель – сводный индекс относительного роста охвата различных категорий семей государственной социальной помощью на основании социального контракта.

Новая редакция данной Методики от 25 июня 2021 г. сокращает число показателей с 15 до 7, определяя направ-

ления оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта:

- охват малоимущих семей, которым оказана государственная социальная помощь на основании социального контракта;

- активные действия граждан, которым оказана государственная социальная помощь на основании социального контракта, по преодолению ими трудной жизненной ситуации;

- изменение материального положения семьи (одинок проживающего гражданина) по окончании срока действия социального контракта.

Согласно п. 7. Методики – критерием эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта выступает рост значений показателей.

Не преследуя в качестве цели исследования, практический расчет показателей эффективности государственной социальной помощи в Калужской области на основе социального контракта, согласно данной Методике, изменение качественного и количественного состава ее показателей, тем не менее, считаем целесообразным развитие ее применения на региональном уровне, на основе выделения критериев эффективности и результативности данного направления государственной социальной помощи.

Результаты исследования и их обсуждение

Содержательные аспекты эффективности и результативности в системе публичного управления были представлены в работах [10, 11]. Основываясь на данных исследованиях, отметим, что критерий эффективности с точки зрения предоставления государственной социальной помощи должен рассматриваться в системе показателей конечных эффектов (Outcome measures), характеризующих степень достижения целей и изменения состояния целевой группы потребителей услуг. Данный подход, по нашему мнению, полностью реализован в Методике оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта.

Критерий результативности должен учитывать отношение полученного результата к поставленным целям. По сути это показатели влияния (Impact measures) – показатели, характеризующие эффект воздействия государственного служащего на управляемую подсистему или определенную целевую группу.

В статье 34 Бюджетного кодекса «принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)» [12].

Таким образом, с точки зрения оценки эффективности и результативности государственной социальной помощи на основе социального контракта, показатели эффективности связаны с оценкой достижения заданных результатов при наименьшем объеме бюджетных расходов, а критерий результативности определяет достижение наилучшего результата при заданном объеме бюджетных ресурсов.

С практической точки зрения, данное разграничение показателей эффективности и результативности в деятельности региональных органов исполнительной власти, уполномоченных на предоставление государственной социальной помощи, может иметь важное значение. В первую очередь это обусловлено тем, что причины бедности на уровне регионов и их отдельных муниципальных образований совершенно различны: монопрофильность экономики и стагнация базовых производств, инфраструктурные, ресурсные, природно-климатические факторы. Исследования показывают, что как правило, эти и другие негативные факторы имеют различные сочетания, что проявляет специфику бедности конкретных территорий. В этих условиях региональные и муниципальные власти должны учитывать обстоятельства, порождающие масштабную бедность и перераспределять средства, выделяемые

на обеспечение социального контракта, именно по тем направлениям, которые в данной местности могут быть наиболее востребованы и дадут наилучший социально-экономический результат. Применительно к Калужской области, для которой, как было отмечено выше, достаточно типична проблема сельской бедности, положительные эффекты может давать предоставление помощи на основе социального контракта для ведения личного подсобного хозяйства.

Использование критерия результативности государственной социальной помощи на основе социального контракта в оценке деятельности региональных органов исполнительной власти, позволит обеспечить наилучшие варианты применения бюджетных средств, выделяемых на обеспечение социального контракта. В этой связи, в качестве критериев результативности региональных органов исполнительной власти должны быть использованы показатели:

- численность граждан, трудоустроенных в период действия социального контракта;
- численность граждан, ведущих индивидуальную предпринимательскую деятельность после окончания срока действия социального контракта;
- численность граждан (домашних хозяйств), натуральные поступления (доходы) которых увеличились после окончания социального контракта;
- численность граждан, вышедших из трудной жизненной ситуации, связанной с неудовлетворительным материальным положением;
- численность граждан, доход которых увеличился после окончания социального контракта.

Формирование региональной системы оперативного мониторинга показателей результативности позволит обеспечить более рациональное распределение бюджетных ресурсов по направлениям государственной социальной помощи на основе социального контракта.

Важно отметить, что высказанные предложения не потребуют каких-либо значимых материальных и нематериальных затрат, поскольку, действующая система статистического наблюдения позволяет формировать необходимый для этого набор показателей. Основные за-

траты на уровне муниципальных образований будут связаны с корректным и своевременным сбором информации, для последующего заполнения на уровне региона форм статистической отчетности. На уровне субъектов РФ целесообразно создание региональных систем социального скоринга, посредством интеллектуальных таблиц и средств визуализации данных (дашбордов), обеспечивающих возможности оценки эффективности и результативности государственной социальной помощи практически в режиме реального времени.

Выводы

Успешность решения поставленных задач, связанных со снижением бедности населения в РФ в значительной мере будет зависеть от способности региональных властей, организовать эффективное использование направляемых на эти цели ресурсов. Несмотря на наличие сформированной нормативной базы, регламентирующей предоставление государственной социальной помощи и выделение на реализацию этих функций определенных объемов финансовых ресурсов, практическое достижение поставленных целей будет определяться эффективностью и результативностью деятельности региональных и муниципальных властей. Это обусловлено, с одной стороны, наличием специфических причин бедности населения в конкретных местностях, а с другой – необходимостью оперативного реагирования со стороны региональных органов власти на динамику факторов бедности, и результаты государственной политики, направленной на ее преодоление. Оперативность подобного реагирования может быть обеспечена на основе мониторинга эффективности и результативности мер государственной социальной помощи.

Одним из перспективных направлений государственной социальной помощи, направленной на преодоление бедности является социальный контракт, который обеспечивает возможности, и создает стимулы для мобилизации собственных возможностей индивида при выходе из затруднительного материального положения. Участие государства здесь определяется предоставлением финансовой, организационно-правовой

и иной помощи, в результате которой у ее получателя появляется возможность изменить сферу деятельности, характер занятости и др., что, в конечном итоге, способствует росту материального благополучия. Однако, задача региональных властей не может быть ограничена только лишь предоставлением помощи на основе социального контракта. Более важным является понимание и оценивание результатов этой помощи и своевременная коррекция направлений ее предоставления с тем, чтобы обеспечить максимально возможные социально-экономические результаты. Объективная оценка принимаемых мер государственной социальной помощи на основе социального контракта, может быть получена на основе показателей ее эффективности и результативности.

Критерий эффективности, с точки зрения предоставления государственной социальной помощи, должен рассматриваться в системе показателей конечных эффектов (Outcome measures), характеризующих степень достижения целей и изменения состояния целевой группы потребителей услуг. Критерий результативности должен учитывать отношение полученного результата к поставленным целям. По сути это показатели влияния (Impact measures) – показатели, характеризующие эффект воздействия государственного служащего на управляемую подсистему или определенную целевую группу.

Нормативные основы оценки эффективности государственной социальной помощи на основе социального контракта определяет совместный приказ Минтруда России и Росстата № 506н/389 от 3 сентября 2013 г. «Об утверждении методики оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта». Заложенная в Методике система показателей позволяет учитывать, в том числе, результативность помощи на основе социального контракта, однако для этого, по нашему мнению, в показателях оценивания региональными органами власти должно быть определено соответствующее направление.

Результативность мер государственной социальной помощи на основе социального контракта будет определяться показателями трудоустройства, числом граждан, осуществляющих индивидуальную предпринимательскую деятельность или ведущих личное подсобное хозяйство, показателями прироста среднедушевого дохода. Оперативный мониторинг этих и других показателей, формирующих систему социального скоринга, обеспечит возможности гибкого реагирования региональных властей на результативность мер государственной помощи и своевременное перераспределение ресурсов по тем направлениям социального контракта, которые приведут к наилучшим финансово-экономическим и социальным результатам.

Библиографический список

1. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/63714.html/> (дата обращения: 25.07.2021).
2. Большая пресс-конференция В. Путина (Москва, 17 декабря 2020 г.). [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10280935> (дата обращения: 25.07.2021).
3. Тютин Д.В. Анализ территориальной структуры бедности населения Калужской области // РППЭ. 2019. № 10 (108). [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-territorialnoy-struktury-bednosti-naseleniya-kaluzhskoy-oblasti> (дата обращения: 12.08.2021).
4. Круглов В.Н., Тютин Д.В., Харчикова Н.В. Социальные и экономические детерминанты бедности населения и направления развития региональной политики Калужской области: монография. М.: Русайнс, 2020. 173 с.
5. Федеральный закон от 17.07.1999 N 178-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О государственной социальной помощи». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23735 (дата обращения: 08.08.2021).

6. Закон Калужской области от 18 ноября 2013 № 505-ОЗ «О государственной социальной помощи в Калужской области» (в ред. Законов Калужской области от 23.06.2016 N 103-ОЗ, от 27.11.2017 N 274-ОЗ, от 22.06.2018 N 355-ОЗ, от 30.09.2019 N 500-ОЗ, от 09.12.2020 N 30-ОЗ, от 24.02.2021 N 67-ОЗ). [Электронный ресурс]. URL: https://admoblkaluga.ru/sub/minsocial/soczash/pomoshch/gos_soc_pom/ (дата обращения: 08.08.2021).
7. Единая государственная информационная система социального обеспечения (ЕГИССО). [Электронный ресурс]. URL: <http://egisso.ru/site/client/#/statistics/measures>. (дата обращения: 25.07.2021).
8. Единая государственная информационная система социального обеспечения (ЕГИССО). [Электронный ресурс]. URL: <http://egisso.ru/site/client/#/statistics/measures>. (дата обращения: 27.07.2021).
9. Приказ Минтруда России N 506н, Росстата N 389 от 30.09.2013 (ред. от 25.06.2021) «Об утверждении методики оценки эффективности оказания государственной социальной помощи на основании социального контракта» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.02.2014 N 31214). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153423/. (дата обращения: 01.08.2021).
10. Тютин Д.В. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей // Теория и практика общественного развития. 2015. № 5. С. 179.
11. Тютин Д.В. Новое государственное управление: от управления эффективностью и результативностью к менеджменту публичных ценностей // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 4 (64). С. 24.
12. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 15.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.07.2021). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/. (дата обращения: 01.08.2021).