

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет экономический  
Кафедра экономической теории и государственного управления  
Направление подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ М.В. Зинченко  
«\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_ г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Деятельность органов государственного управления по реализации программы социальной защиты населения в Амурской области

Исполнитель

студент группы 473-зб

\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Е.А. Кузнецова

Руководитель

доцент, канд. экон. наук

\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

М.В. Зинченко

Нормоконтроль

ст. преподаватель

\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Л.Н. Михайленко

Благовещенск 2019

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет экономический  
Кафедра экономической теории и государственного управления

**УТВЕРЖДАЮ**  
Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ подпись \_\_\_\_\_ И.О. Фамилия  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 201\_ г.

**ЗАДАНИЕ**

К бакалаврской работе студента \_\_\_\_\_

1. Тема бакалаврской работы \_\_\_\_\_

(утверждено приказом от \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_)

2. Срок сдачи студентом законченной работы \_\_\_\_\_

3. Исходные данные к бакалаврской работе \_\_\_\_\_

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих проработке вопросов):

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц графиков, схем, программных продуктов, иллюстрированного материала и т.п.) \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

6. Консультанты по бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов)

\_\_\_\_\_

7. Дата выдачи задания \_\_\_\_\_

Руководитель бакалаврской работы \_\_\_\_\_

Фамилия, Имя, Отчество, ученая степень, ученое звание

Задание принял к исполнению (дата): \_\_\_\_\_

(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 74 с., 13 рисунков, 12 таблиц, 63 источника.

### СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ, ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ, ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ, ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ, АДРЕСНАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ

В работе проведен анализ деятельности министерства социальной защиты населения Амурской области по реализации программ социальной помощи в области, рассмотрены существующие проблемы и предложены пути их решения.

Объектом исследования является система социальной защиты населения.

Предметом исследования является реализация программ социальной защиты населения в Амурской области.

Цель бакалаврской работы - на основе изучения теоретических и правовых аспектов, а также анализа реализации программ социальной защиты населения, выявить проблемы и разработать предложения по ее совершенствованию в Амурской области.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические и правовые аспекты реализации программ социальной помощи	7
1.1 Социальная помощь как объект управления	7
1.2 Нормативная правовая база реализации программ социальной помощи	20
1.3 Зарубежный опыт реализации программ оказания социальной помощи	25
2 Практика деятельности Министерства социальной защиты населения в Амурской области по реализации программ социальной помощи	31
2.1 Анализ деятельности министерства социальной защиты населения Амурской области	31
2.2 Проблемы реализации программы социальной защиты населения Амурской области	38
2.3 Адресная социальная помощь как инструмент реализации программы социальной защиты населения	49
Заключение	66
Библиографический список	69

## ВВЕДЕНИЕ

Социально-экономические трансформации в российском государстве и обществе, которые произошли в конце XX – начале XXI вв., привели к коренным изменениям социально-экономического уклада и формированию новой социальной структуры российского общества. Они сопровождались усилением негативных тенденций социально-экономического развития РФ, таких как усиление социального расслоения населения, высокий уровень бедности, низкое качество жизни, высокий уровень безработицы, разрушение привычных норм жизни, нарушение процесса адаптации, ломка сложившейся системы социальных гарантий.

Российская Федерация, являясь социально-ориентированным государством, осуществляет деятельность по социальной защите малообеспеченных слоев населения, и стремится к выработке эффективной модели социальной политики.

В основу государственной политики положена Концепция долгосрочного развития Российской Федерации (до 2020 года), направленная на развитие регионов Крайнего Севера. В качестве основных направлений концепции рассматривается максимально эффективное использование географического расположения региона и его экономического потенциала, грамотное применение ресурсов и экспортных возможностей, непрерывная модернизация транспортной сферы и дорожной инфраструктуры.

Актуальность работы заключается в том, что современный этап социально-экономического развития определяет объективную необходимость повышения эффективности государственной политики, направленной на развитие системы социальной поддержки граждан РФ, согласно Посланию Президента РФ к Федеральному Собранию РФ от 01 марта 2018 г. и необходимость исследования системы государственной поддержки населения и социальной защиты населения муниципальных образований.

Цель выпускной квалификационной работы - на основе изучения теоретических и правовых аспектов, а также анализа реализации программ социальной

защиты населения, выявить проблемы и разработать предложения по ее совершенствованию в Амурской области.

Для достижения цели были поставлены следующие задачи:

- 1) рассмотреть социальную помощь как объект управления;
- 2) рассмотреть правовые основы базы оказания социальной помощи населению;
- 3) изучить зарубежный опыт по реализации программ оказания социальной помощи населению;
- 4) проанализировать деятельность Министерства социальной защиты населения Амурской области;
- 5) выявить проблемы реализации программы социальной помощи населению Амурской области;
- 6) разработать предложения по реализации адресной помощи на территории Амурской области.

Объект исследования – система социальной защиты населения.

Предметом выступают – реализация программ социальной защиты населения в Амурской области.

Для решения поставленных задач были применены следующие методы: методы анализа и синтеза, сравнения; анализ документов и статистических данных.

Информационной базой исследования послужили труды зарубежных и отечественных авторов по данной проблематике.

Нормативную базу исследования составили: Конституция РФ, Федеральные конституционные и Федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, нормативно-правовые документы органов государственного управления по вопросам социальной поддержки населения.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

## 1.1 Социальная помощь как объект управления

В настоящее время система социальная защиты и помощи населения в нашей стране складывается как социальный институт, характеризующийся совокупностью социальных норм, принципов, учреждений и организаций и определяющий устойчивые формы социального поведения и действия людей.

В современной экономической литературе нет общепринятого определения категории «социальная защита».

По определению Холостовой Е.И. «социальная защита является совокупностью мероприятий социально-экономического характера, которые проводятся обществом и государством и обеспечивают предоставление оптимальных жизненных условий, удовлетворение потребностей, поддержание деятельного существования и жизнеобеспечения личности, разных социальных групп и категорий»<sup>1</sup>.

Павлюченко В.Г. считает, что это социальная защита является «совокупностью разных мер, которые осуществляются корпорациями, обществом, государством, общественными организациями по защите населения от разных угроз социального характера (бедность, безработица, болезни и т.д.)»<sup>2</sup>.

Самыгин С.И. считает, что социальная защита является «совокупностью отношений социального характера, правовых мер и гарантий, защищающих всякого индивида от физической, экономической и социальной деградации по причине внезапного и резкого ухудшения условий его благосостояния, угрозы здоровью и жизни, невозможности по причинам, которые не зависят от него, воспроизводить собственный трудовой и гражданский потенциал»<sup>3</sup>.

Как считает Кононова Л. И., социальная защита является «совокупностью мероприятий и институтов, которые направлены на защиту социальных групп и

---

<sup>1</sup> Холостова Е.И. Правовое обеспечение социальной работы: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2016. С. 57.

<sup>2</sup> Павлюченко В.Г. Социальное страхование. М.: Дашков и К, 2015. С. 70.

<sup>3</sup> Самыгин С.И. Социальная политика. М.: Дашков и К, 2016. С. 63.

индивидов от рисков социального характера, которые способны повлечь за собой полную или частичную потерю социального благополучия и экономической самостоятельности»<sup>4</sup>.

Полное понимание значения социальная помощь обеспечивает подход, объединяющий практическое значение и научные категории.

Согласно Конституции РФ, которая была принята в 1993 г., РФ провозглашается в качестве социального государства. В соответствии со статьей 7 Конституции, РФ является «социальным государством, чья политика нацелена на то, чтобы создать условия, обеспечивающие свободное развитие и достойную жизнь человека (ст. 7., п. 1.). Кроме того, в РФ охраняются здоровье и труд людей, устанавливается минимальный гарантированный размер оплаты труда, обеспечивается господдержка материнства, семьи, детства и отцовства, пожилых граждан и инвалидов, происходит развитие системы соцслужб, устанавливаются государственные пособия, пенсии и другие гарантии соцзащиты (ст. 7. п. 2.)»<sup>5</sup>.

Конституция РФ устанавливает также, что координация вопросов защиты материнства, семьи, детства и отцовства, а также соцзащита, в том числе соцобеспечение, находится в совместном ведении РФ и субъектов РФ.

В федеральном и региональном законодательстве выделяются следующие категории населения, которые защищаются определенными правовыми актами, так как без определённых мер защиты они могут попасть в трудную жизненную ситуацию (рисунок 1.1)<sup>6</sup>.

Как видно из рисунка 1.1 к категориям населения, в отношении которых осуществляется социальная помощь относится множество групп. Для данных категорий социальная помощь является системой долговременных или постоянных мер, которые гарантированы государством и обеспечивают условия для преодоления сложной жизненной ситуации. Данные меры нацелены на создание для защищаемых категорий граждан равных с прочими гражданами возможностей

---

<sup>4</sup> Технология социальной работы: учебник / под ред. Е.И. Холостовой. М.: Юрайт, 2016. С. 53.

<sup>5</sup> Конституция РФ [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> Бегидова Т. П. Социально-правовые и законодательные основы социальной работы с инвалидами. М.: Юрайт, 2018. С. 20.

участвовать в общественной жизни. В них включается социальная помощь и социальная защита и помощь<sup>7</sup>.

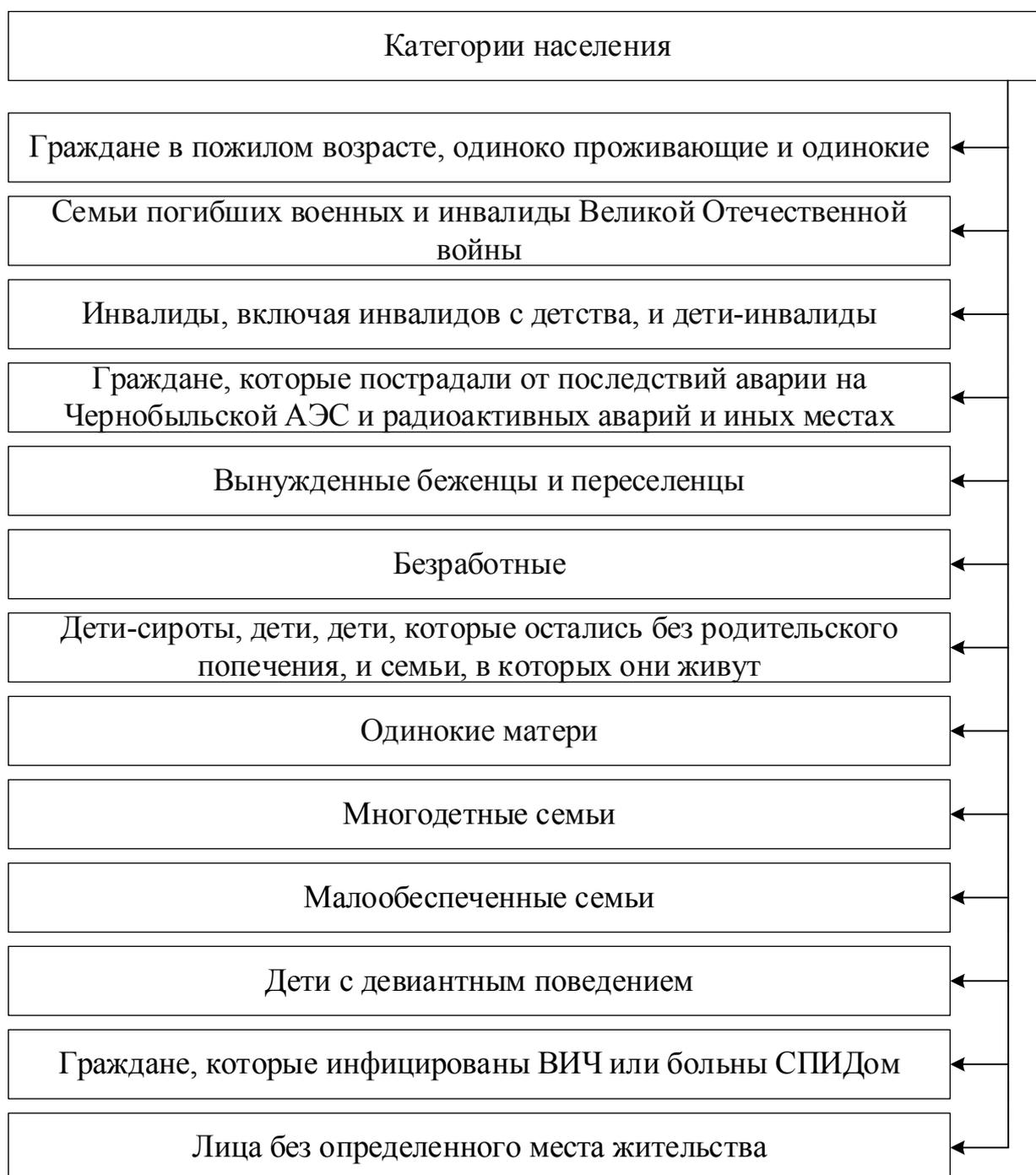


Рисунок 1.1 – Категории населения, в отношении которых осуществляется социальная помощь

<sup>7</sup> Григорьев И.В. Право социального обеспечения. М.: Юрайт, 2016. С. 66.

Для работников социальная помощь предполагает предоставление гарантий и компенсаций, создание условий для нормальной жизнедеятельности и занятия трудовой деятельностью. Гарантии и компенсации должны позволять человеку реализовать право на труд, выбор места работы, профессии, специальности<sup>8</sup>.

Итак, все указанные выше гарантии реализуются посредством системы социальной помощи граждан. Основа социальных гарантий государства – это минимальные стандарты социального характера. Минимальные стандарты являются установленными законами РФ или решениями представительных государственных органов власти на некоторый период времени минимальными уровнями социальных гарантий, выраженными через социальные нормативы и нормы, которые отражают важнейшие человеческие потребности в материальных благах, бесплатных и общедоступных услугах, гарантируют соответствующий уровень их потребления и предназначены для того, чтобы определять обязательный минимум расходов бюджета на данные цели<sup>9</sup>.

Что касается социальной помощи гражданам, то на современной стадии она представляет собой важнейшее и приоритетное направление социальной политики РФ, является системой методов, принципов, установленных законодательно государством гарантий социального характера, учреждений и мероприятий, которые обеспечивают предоставление оптимальных жизненных условий, удовлетворение потребностей, поддержание деятельного существования и жизнеобеспечения личности, разных социальных групп и категорий; совокупность действий, мер, средств общества и государства, которые направлены против ситуаций риска в нормальной жизни населения<sup>10</sup>.

Цели социальная защиты и помощи населения: достойное социальное существование человека, уважение его чести и достоинств; предоставление материальной помощи гражданам в условиях экстремального характера; содействие

---

<sup>8</sup> Маргулян Я. А. Основы социального государства. М.: Юрайт, 2018. С. 25.

<sup>9</sup> Право социального обеспечения / В. Ш. Шайхатдинов [и др.]. М.: Юрайт, 2019. С. 112.

<sup>10</sup> Смирнова А.А. Теоретические основы социальной политики // Молодой ученый. 2015. № 11.4. С. 207.

в адаптации социально уязвимых групп граждан к условиям экономики рыночного типа<sup>11</sup>.

Существует разная классификация функций социальной защиты, которая более подробно разъясняет ее функциональные особенности. Авторы выделяют ряд основных функций социальной защиты населения (таблица 1.1)<sup>12</sup>:

Таблица 1.1 – Функции социальной защиты населения

Наименование	Описание
Защитная функция	Отвечает за материальное обеспечение, которое достаточно для удовлетворения основных человеческих нужд
Стабилизирующая функция	Специализируется в согласовании интересов государства, работодателей и работников
Компенсирующая функция	Гарантирует компенсацию расходов на лечение, ущерба здоровью, утраченного заработка
Профилактически-предупредительная функция	Нацелена на осуществление комплекса мероприятий, которые ориентированы на профилактику трудоспособности населения, защиту и профилактику здоровья и пр.
Экономическая функция	Заключается в замещении утраченного дохода или заработной платы, из-за утраты трудоспособности по причине болезни, преклонного возраста, потери кормильца или несчастного случая (для членов его семьи), для компенсации расходов дополнительного характера, в связи с инвалидностью или лечением.
Социально - реабилитационная функция	Нацелена на формирование комплекса мер профессиональной, медицинской, социальной реабилитации граждан для восстановления трудоспособности и утраченного здоровья.
Политическая функция	Обеспечивает организацию и поддержание действенных механизмов и институтов соцзащиты для представления гарантируемых законодательной базой и Конституцией правовых и социальных норм защиты и поддержки социальной устойчивости в обществе

Как видно из таблицы 1.1 социальная защита имеет множество функций. При этом, функции социальной помощи заключается в оказании помощи человеку, который находится в трудном финансовом положении или предостеречь от таких неприятностей.

Таким образом, социальная защита является системой отношений социального характера, правовых гарантий и мер, которые защищают всякого члена общества от физической, социальной и экономической деградации в результате резкого и внезапного ухудшения условий его благосостояния, угроз жизни и

<sup>11</sup> Нагорнова А.Ю. Теория и технология социальной работы с пожилыми людьми. М.: Юрайт, 2018. С.60.

<sup>12</sup> Роиц В.Д. Социальная политика: качество жизни пожилого населения и страховые институты социальной защиты. М.: Юрайт, 2018. С.110.

здоровью, невозможности по причинам, которые не зависят от него, реализовать собственный гражданский и трудовой потенциал<sup>13</sup>.

Способ организации социальной помощи населения довольно сложен в структуре, где каждому элементу системы отводится собственная роль в обеспечении социальной безопасности человека, и по-своему специфичен.

Система социальной защиты включает следующие компоненты<sup>14</sup>:

– субъекты социальной защиты: государство, работник, работодатель, общественные организации, страховые организации, отдельные меценаты, благотворительные фонды и внебюджетные организации;

– объекты социальной защиты: граждане (наемные работники, инвалиды, пенсионеры, безработные, бедные семьи);

– уровни социальной защиты: групповой (объединения работодателей, профсоюзы наемных сотрудников и др.) и индивидуальный (государство-гражданин, работник-работодатель);

– предметы социальной защиты и их структура: нормирование и организация трудовой деятельности, вопросы увольнения и найма работников, механизмы компенсации потери трудоспособности, организация социально-бытового и медицинского обслуживания, механизм поддержания безработных;

– типы и принципы социальной защиты, которые характеризуют степень исполнения социальной взаимопомощи социальной справедливости»<sup>15</sup>.

Среди типов и принципов социальной защиты, которые характеризуют степень исполнения социальной взаимопомощи социальной справедливости, можно отметить (таблица 1.2).

Таблица 1.2 – Принципы социальной защиты

Наименование	Описание
1	2
Принцип обязательности и всеобщности	Данные принципы распространены как на процесс уплаты обязательных платежей, которые установлены в государстве, так и на процесс получения выплат компенсационного характера. Всеобщность подразумевает то, что она распространена на всех членов общества без

<sup>13</sup> Нагорнова А.Ю. Теория и технология социальной работы с пожилыми людьми. М.: Юрайт, 2018. С.63.

<sup>14</sup> Методологический инструментарий современного социального управления / под ред. Е.И. Комарова. М.: Дашков и К, 2016. С.45.

<sup>15</sup> Галаганов В.П. Право социального обеспечения. М.: Кнорус, 2016. С. 85.

Продолжение таблицы 1.2

1	2
	исключений и обеспечивает свободу доступа ко всем видам социальных услуг - культуре, образованию, медицинской помощи, свободный доступ к трудовой деятельности, спорту, физической культуре, санитарно-курортному лечению, туризму, жилищно-коммунальным и иным объектам инфраструктуры социального характера.
Принцип солидарности	Согласно данному принципу, все члены общества находятся в условиях риска, однако не каждый подвергается риску. В итоге кто-то получает частичную компенсацию, кто-то – полную, кто-то не получает ничего вовсе, и происходит перераспределение ресурсов от тех, кто выплат не получает, в пользу тех, кому эта помощь необходима, включая финансовые ресурсы. Не представляется возможным заранее определить то, когда и с кем может произойти определенный риск, по этой причине данный принцип требуется для защиты в случае возникновения внезапных рисков.
Принцип социальной справедливости	Данный аспект действует в противовес принципу солидарности, поскольку есть риски, которым подвергаются почти все граждане без исключения. Принцип социальной справедливости, исключающий уравнивание в пенсионном обеспечении виден в такой ситуации, как, к примеру, риск дожития до старости. В расчете пенсии применяются разнообразные условия, позволяющие гражданам, которые имеют стаж работы на вредном производстве или трудовой стаж большой по сроку, получать пенсию выше, нежели гражданам, которые работают на простых видах работ или не обладают большим стажем работы.
Принцип автономности	Данный принцип требуется для предостережения социальной защиты от риска в использовании тех средств, которые предназначены для социальных выплат на иные цели, что может привести к отсутствию средств на компенсацию гражданам, которая предусмотрена законодательством. В этой ситуации учитывается необходимость не смешивать бюджеты различных фондов.
Принцип социального партнерства	Если возникают спорные ситуации, где, в первую очередь, имеется в виду мирное разрешение конфликтов.
Принцип обеспечения контроля	Эта позиция обеспечивает контроль со стороны населения за органами государственной власти

Как видно из таблицы 1.2, реализация социальной защиты основывается на ряде принципов, назначение которых заключается в оказании социальной помощи отдельным категориям граждан.

Таким образом, в системе социальной защиты населения России есть свои национальные специфические черты, которые формировались на протяжении многих десятилетий. Несколько столетий назад российская социальная защита именовалась призрением и заключалась в прямой подаче милостыни. В нынешнее время, она включает пенсии, социальные пособия, помощь

социального характера малоимущим категориям населения и пр. Очевидно, что сегодняшняя система соцзащиты является многокомпонентной, она неизменно и устойчиво совершенствуется и вполне несомненна нужда в государственном регулировании системы соцзащиты населения. В особенности это остро необходимо во время явлений кризисного характера в экономике, что подтверждает текущий период.

Целью социальной защиты населения в РФ является индивидуализация форм социальной помощи на основе дифференциации групп населения по критерию самодостаточности. Это предполагает разделение объектов социальной помощи на группы с адекватным видом помощи (таблица 1.3)<sup>16</sup>.

Таблица 1.3 – Виды социальной помощи населению

Объекты социальной помощи	Виды социальной помощи населению	Управление социальными процессами в регионах
1	2	3
1 Граждане без потенциала самодостаточности (по состоянию здоровья, способности к самообслуживанию): дети, пенсионеры, инвалиды 1 – 2 групп;	Пассивные формы государственной социальной помощи: льготы, пособия, социальное обслуживание.	Создание условий для оказания социальной помощи: разработка законов и целевых комплексных программ социальной защиты; Развитие видов социального обслуживания и типов социальных учреждений; Финансовое, кадровое, материально-техническое, информационное, нормативное обеспечение всех видов социальной помощи.
2 Самодостаточные граждане (способные решить свои проблемы самостоятельно);	Профилактическая помощь в учреждениях социальной защиты на платной основе; Реализация конституционных прав и гарантий с целью нормального жизнеобеспечения.	Регулирование доходов и цен; Регулирование отношений в социально-трудовой сфере; Жилищная реформа; Расширение спектра социальных услуг с учетом потребностей населения.
3 Граждане с потенциалом самодостаточности (по уровню доходов, состоянию здоровья, способности к	Адаптационно-реабилитационные формы помощи; психолого-педагогическая, социально-правовая, досуговая,	Социальная поддержка безработных Формирование пакета нормативных документов, позволяющих гражданам и семьям получать ссуды и кредиты на возвратной основе.

<sup>16</sup> Смирнова А. А. Основные задачи социальной политики в России на современном этапе становления рыночной экономики // Молодой ученый. 2015. № 11.4. С. 211.

1	2	3
самообслуживанию): - малообеспеченные группы населения; - инвалиды 3 группы; - многодетные и неполные семьи; - другие категории.	консультационная, информационная и иные услуго- посреднические виды помощи.	

Из таблицы 1.3 видно, что граждане без потенциала самодостаточности (по возрасту, состоянию здоровья, способности к самообслуживанию и т.д.) получают государственную социальную (пассивную) помощь в виде пособий, льгот, социальных услуг<sup>17</sup>.

Для граждан с потенциалом самодостаточности (по уровню доходов, состоянию здоровья, способности к самообслуживанию) в основном организуются активные формы социальной поддержки через различные адаптационно-реабилитационные мероприятия, оказание психолого-педагогической, социально-правовой, досуговой, консультационной, информационной и иной услуго-посреднической помощи, а также выдача ссуд с учетом возврата. Самодостаточные граждане (способные решать свои проблемы самостоятельно, но при возникновении сложной жизненной ситуации) имеют возможность получить профилактическую помощь на платной основе<sup>18</sup>.

Действующая система социальной помощи населения в России ориентирована на решение крайне острых жизненных проблем отдельных категорий граждан на заявленной основе. Конечно, такой путь наиболее реальный для практического решения проблем нуждающегося, но как показывает время, у такого подхода нет долгосрочного эффекта, поскольку нет направленности профилактических действий в сторону кризисных ситуаций человека и населения в целом<sup>19</sup>.

Социальная помощь не защищенных слоев населения привела к росту

<sup>17</sup> Социальная политика государства и бизнеса / под ред. О. А. Канаевой. М.: Юрайт, 2018. С.110.

<sup>18</sup> Асланова С. Х. Современные проблемы социальной политики государства и пути их совершенствования // Молодой ученый. 2015. № 9. С. 511.

<sup>19</sup> Афтахова, А. В. Право социального обеспечения. Практикум. М.: Юрайт, 2018. С. 35.

материальных поощрений, что является нагрузкой для бюджета государства в целом. В настоящее время идет работа по переходу от государственных обязательств по выполнению социальных гарантий к формированию их более эффективными формами социальных гарантий. Модернизация политики льгот в сфере социальной защиты требует концептуальной разработки, и привлечения высококвалифицированных специалистов, владеющих данной проблематикой<sup>20</sup>.

В России сформирована многоукладная организационная структура системы социальной помощи, основные организационно-правовые формы которой – это государственное соцстрахование, пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, организация занятости граждан, обеспечение социальными пособиями, предоставление льгот для особо нуждающихся категорий граждан. Системе социальной поддержки граждан отводится важная роль в реализации целей и задач социальной политики РФ, как государства, она представляет собой один из механизмов ее осуществления<sup>21</sup>.

В системе социальной поддержки реализуются приоритетные направления деятельности, разработанные Международной организацией труда (МОТ) (таблица 1.4)<sup>22</sup>.

Таблица 1.4 – Классификация основных направлений деятельности системы социальной поддержки

Элементы системы	Функции	Механизмы	Инструменты	Основные направления деятельности в соответствии с Конвенцией МОТ № 102
1	2	3	4	5
Социальная защита	Обеспечение равных условий для интеграции и реинтеграции в рынок труда; обеспечение гарантий достойного уровня жизни нетрудоспособного населения	Нормативно-правовая база, регламентирующая функционирование институтов соцзащиты	Социальная политика; пенсионное обеспечение; соцстрахование; социальная помощь	Реализация международных документов в соответствии с нормами, разработанными Международной организацией труда

<sup>20</sup> Конигина М.Н. и др. История социальной работы: документы и практикумы. Москва, 2015. С.113.

<sup>21</sup> Пристипа Е.Н. Организация социальной работы в Российской Федерации. М.: Юрайт, 2018. С. 45.

<sup>22</sup> Вараев У. С. Государственное регулирование в социальной сфере // Молодой ученый. 2016. № 16. С. 150.

Продолжение таблицы 1.4

1	2	3	4	5
Социальная политика	- разработка стратегии развития системы социальной защиты и определение социальных нормативов	Институты государственной законодательной и исполнительной власти	Нормативно-правовые акты	Соответствие социальных нормативов международным нормам и интеграция государства в международное сообщество
Пенсионное обеспечение	- минимизация социальных рисков снижения уровня доходов при утрате трудоспособности по старости	- обязательное перераспределение средств; - обязательное накопление средств; - профессиональное пенсионное обеспечение; - дополнительное пенсионное обеспечение	- государственный пенсионный фонд; - накопительные пенсионные фонды и договоры пенсионного обеспечения; - пенсионные аннуитеты.	- пенсия по старости; - пенсия по случаю утраты кормильца
Социальное страхование	- минимизация социальных рисков снижения уровня доходов при утрате трудоспособности и реинтеграции в рынок труда	- обязательное страхование от несчастных случаев на производстве, от профзаболеваний и безработицы; - обязательное мед. страхование граждан, технологического имущества предприятий и предпринимателей; - имущества граждан; - пенсионное страхование	- договоры страхования; - страховые полисы; - пенсионные аннуитеты; - социальные аннуитеты и др.	- пособие по случаю увечья или профзаболевания; - пособие по болезни; - медицинская помощь; - страховые выплаты в случае утраты имущества; - пособие по безработице; - пенсионные аннуитеты
Социальная помощь	- минимизация социальных рисков недостатка доходов при отсутствии трудоспособности или снижения уровня доходов при утрате трудоспособности, а также минимизация рисков реинтеграции в рынок труда	- разные программы социальной помощи и социального обслуживания; - стимулирование благотворительности и	- институты социальной работы; - благотворительные организации и акции; - социальные аннуитеты	- пособие по родам и беременности; - пособие по инвалидности; - семейные пособия

Как видно из таблицы 1.4, социальная поддержка граждан со стороны государства – это средства, поступающие в домашние хозяйства как непосредственные выплаты и предоставление услуг со стороны сферы

образования, здравоохранения, и культуры, оплачиваемые из финансовых ресурсов бюджетной системы и целевых страховых фондов государства<sup>23</sup>.

Источник и финансирования социальной поддержки граждан – это внебюджетные социальные фонды государства: Фонд соцстрахования, Пенсионный фонд, Государственный фонд занятости граждан, Фонд обязательного медицинского страхования<sup>24</sup>.

Деятельность негосударственных пенсионных фондов осуществляется вне зависимости от системы пенсионного обеспечения государства. Выплата из данных фондов выполняется наряду с выплатами госпенсий. Перечисление работниками и работодателями средств в пенсионные фонды негосударственного типа не ведет к освобождению их от обязанности осуществлять обязательные отчисления в Пенсионный фонд государства и иные внебюджетные фонды<sup>25</sup>.

Для любой страны, не зависимо от ее политического устройства, главной частью политики является социальная защита населения. Каждое государство обладает определенными географическими, историческими, культурными и экономическими и другими признаками, определяющими в конечном итоге выбранную модель социальной защиты. Не стоит забывать и о том, что в ходе эволюции одна система «заимствовала» некоторые элементы у другой, тем самым, поэтапно создавая национальную, и как следствие, образывая собственную модель социальной защиты населения<sup>26</sup>.

Наиболее значительными при рассмотрении моделей социальной защиты населения являются социально – трудовые отношения. На их основе существует три основные модели, сгруппированные по определенным признакам<sup>27</sup>.

Модель социальной защиты Бисмарка построена на основе обязательного социального страхования работника и как следствие его материальном достатке

---

<sup>23</sup> Завражных В. В. Сущность и содержание технологий социальной работы с детьми–сиротами в условиях приемной семьи // Педагогический опыт: теория, методика, практика. Чебоксары, 2015. № 4 (5). С. 456 – 458.

<sup>24</sup> Ромм Т.А. Социальная работа за рубежом. М: Юрайт, 2018. С.45.

<sup>25</sup> Современная энциклопедия социальной работы / под. ред. акад. РАН В.И. Жукова. М.: Изд-во «РГСУ», 2015. С.52.

<sup>26</sup> Щепетнова О.Ю. Проблемы социальной защиты инвалидов в современном обществе // Молодой ученый. 2019. № 4. С. 147.

<sup>27</sup> Савченко И.А. Модель социальной политики современной России // Инновационная наука. 2016. № 3-4. С. 194.

в случае страхового случая<sup>28</sup>.

Модель Бевериджа отличаются следующие характерные особенности: во-первых, государство должно предоставлять ряд гарантий всему населению, работодатели – социальное страхование для наемных работников и сами работники пользоваться добровольным личным страхованием; во-вторых, государственные гарантии выражены в большей степени как предоставление прожиточного минимума; в-третьих, государственная социальная политика направлена на здравоохранение, защиту семьи и ликвидацию безработицы<sup>29</sup>.

Шведская модель построена на двух основных принципах – равенство и полная занятость. Данная модель характеризуется тем, что финансирование социальных расходов осуществляется за счет налоговых поступлений, при этом действует прогрессивная шкала налогообложения (все платят одинаковую процентную долю от своего дохода, она достигает 65 %), действует отраслевое договорное регулирование заработной платы, государство с целью создания полной занятости регулирует создание рабочих мест<sup>30</sup>.

Таким образом, в систему социальной защиты населения в индустриально развитых странах включены две основные категории – социальное страхование и государственное социальное обеспечение. Функционирование данных систем осуществляется по четко выбранной модели, что гарантирует населению получение всех необходимых гарантий для жизнедеятельности.

Наряду с европейскими и другими странами в России нет конкретной модели социальной защиты населения. Социальная политика Российской Федерации (РФ) осуществляется по нескольким направлениям:

- гарантии нормальных условий жизни от рождения и до старости;
- охрана здоровья, условия для жизни, обеспечение жильем;
- защита конституционных прав гражданина;
- обеспечение условий для создания семьи, защита материнства и др.

---

<sup>28</sup> Ковалевская Е. С. Социально-правовые гарантии инвалидов в Российской Федерации // Новый юридический вестник. 2019. № 1. С. 4.

<sup>29</sup> Роик В. Д. Пенсионное страхование и обеспечение : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. М, 2018. С.112.

<sup>30</sup> Малофеев И.В. Социальные услуги в системе социального обслуживания населения. Москва, 2018. С.85.

Отсутствие четко выбранной социальной модели привело к тому, что в РФ нет определенной стратегии социальной политики, и как следствие, произошел «разрыв» взаимосвязей между государством и гражданином. Показатели минимальных гарантий (прожиточный минимум, пенсии) не только существенно отличаются от европейских держав, но и не выполняют свои функции для российского населения<sup>31</sup>.

## **1.2 Нормативная правовая база реализации программ социальной помощи**

Нормативно-правовая база социальной защиты населения представляет собой массив правовых норм, обеспечивающих гарантии социальной защиты граждан<sup>32</sup>.

Конституция РФ закрепляет право граждан на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей (ст. 39); на защиту материнства и детства (ст. 38); на судебную защиту (ст. 46); на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53). Закрепляется право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). Гарантируется (ст. 43) общедоступность и бесплатность дошкольного, основного и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных организациях и на предприятиях, а также право на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственных образовательных организациях. Конституция не только провозгласила право граждан на социальную защиту, но и четко определяет пути его реализации.

Экономические основы государственных внебюджетных социальных страховых фондов: пенсионного, обязательного медицинского страхования и социального страхования закреплены в соответствующих федеральных нормативных правовых актах. Экономические основы учреждений социальной

---

<sup>31</sup> Холостова Е. И. Социальная политика. М.: Юрайт, 2018. С. 113.

<sup>32</sup> Буянова М.О. Пенсионное обеспечение. М.: Юрайт, 2018. С. 84.

защиты населения регламентируются бюджетным и гражданским кодексами РФ, законодательством субъектов РФ, постановлениями Правительства РФ<sup>33</sup>.

Приняты Федеральные законы «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и «О государственной социальной помощи»; ФЗ «Об основах обязательного социального страхования»; Об основах социального обслуживания граждан в РФ»<sup>34</sup>; ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ»<sup>35</sup>; ФЗ «О занятости населения в РФ»; Закон «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; ФЗ «О страховых пенсиях»; ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»; ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в граждан в РФ»; ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей»; ФЗ «О ветеранах» и других. Принятие данных законов обусловило вступление в силу целого ряда норм, реализация которых непосредственно связана с осуществлением социальной защиты населения.

В 2003 - 2005 гг. в законодательной базе граждан в РФ произошли изменения, в результате которых повысилась адресность социальной защиты. Кроме того, в соответствии с законом соответствующие полномочия могли быть делегированы на уровень местного самоуправления вместе с финансовыми средствами на их осуществление. Вместе с тем действующая модель организации социального обслуживания населения не позволяла в полной мере удовлетворить потребности населения в социальных услугах. В действующих законах отсутствовал исчерпывающий перечень конкретных оснований для признания граждан нуждающимися в социальном обслуживании. Положения ряда норм действующих законов не соответствовало нормам современного российского законодательства по вопросам совершенствования правового положения государственных (муниципальных), социально-ориентированных

---

<sup>33</sup> Трапезникова И.С. Правовое обеспечение социальной работы: учебное пособие. Кемерово: Изд-во «КемГУ», 2016. С. 100.

<sup>34</sup> Об основах социального обслуживания граждан в РФ» [Электронный ресурс]: федеральный закон РФ от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>35</sup> О социальной защите инвалидов в РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

некоммерческих организаций, общественных объединений, организаций и предоставления государственных и муниципальных услуг, размещения государственного (муниципального) заказа и др.

В 2013 году был принят Федеральный закон № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». В законе четко прописаны принципы, условия и порядок предоставления, а также состав и содержание социальных услуг, определены основания для признания граждан нуждающимися в социальном обслуживании. Особый упор в законе сделан на профилактику нуждаемости граждан в соцобслуживании. Вводится социальное сопровождение. Закрепляется принцип осуществления соцобслуживания исходя из индивидуальной нуждаемости в соцуслугах. Последние могут предоставляться в стационаре, полустационарных условиях и на дому<sup>36</sup>.

Предусмотрена разработка индивидуальной программы оказания социальных услуг. Согласно закону, платность соцуслуг, предоставляемых в полустационарных условиях и на дому, базируется на адресном подходе к их получателям и зависит от уровня их среднедушевого дохода. При этом закреплено, что новые условия предоставления соцуслуг не должны ухудшить положение тех, кто имеет право на их получение в настоящее время<sup>37</sup>.

Бесплатно соцуслуги оказываются следующим категориям. Во всех формах - несовершеннолетним детям, а также пострадавшим от чрезвычайных ситуаций и вооруженных межнациональных (межэтнических) конфликтов. На дому и полустационарной форме бесплатно могут получать соцуслуги граждане, чей среднедушевой доход ниже установленной величины. Размер предельного среднедушевого дохода для предоставления соцуслуг бесплатно будут определять региональные власти (но не менее 1,5 регионального прожиточного минимума)<sup>38</sup>.

Далее представлено список действующих нормативных документов,

---

<sup>36</sup> Об основах социального обслуживания граждан в РФ» [Электронный ресурс]: федеральный закон РФ от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>37</sup> Миропольская Н. В. Социальное страхование. М.: Юрайт, 2019. С. 58.

<sup>38</sup> Шубарт И. Концепция социального времени в социологии – перспективный подход или теоретический тупик // Социологические исследования. 2015. № 4. С. 9.

регламентирующих социальную защиту.

Таблица 1.5 – Нормативные документы, регламентирующие социальную защиту

Направление социальной защиты	Основные нормативные правовые акты
Государственная социальная помощь	1 Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» 2 Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости»
Пенсионное обеспечение	1 Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» 2 Отдельные главы федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ» действуют, если не противоречат ФЗ «О страховых пенсиях» 3 Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О государственном пенсионном обеспечении в РФ».
Соцзащита инвалидов	Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (ред. от 29.12.2015 г.) «О социальной защите инвалидов в РФ»
Соцзащита семей	1 Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». 2 Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержке семей, имеющих детей».

Как видно из таблицы 1.5 социальная защита населения реализуется по ряду направлений, каждое из которых регламентируется отдельным законом<sup>39</sup>.

Организация системы социальной защиты с точки зрения Асланова С. Х. представлена на рисунке 1.2<sup>40</sup>.

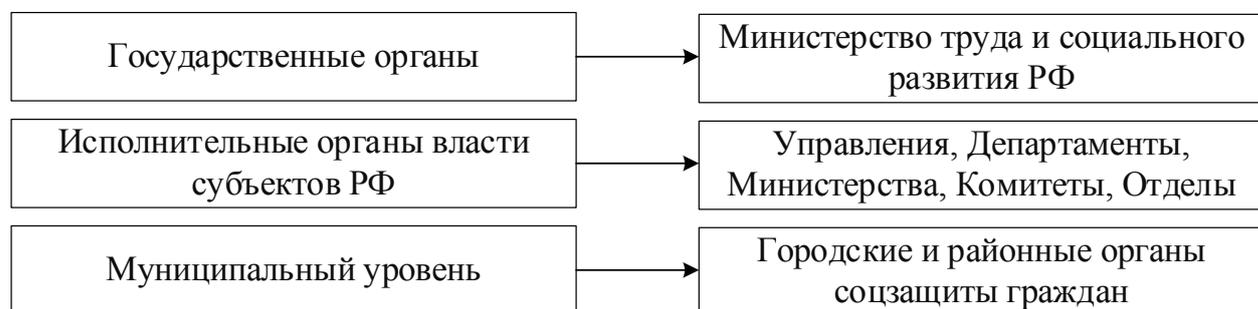


Рисунок 1.2 – Структура социальной защиты

<sup>39</sup> Кононова Л. И. Технология социальной работы. М.: Юрайт, 2019. С.12.

<sup>40</sup> Василенко Е. И. Управление в социальной работе. М.: Норма, 2014. С. 113.

Государственные органы соцзащиты населения.

Министерство труда и социального развития РФ представляет собой основной федеральный орган исполнительной власти, проводящий политику государства и управление в сфере занятости, труда и соцзащиты граждан. Свою деятельность оно осуществляет, взаимодействуя с иными федеральными исполнительными органами власти, исполнительными органами власти субъектов РФ, органами самоуправления местного уровня, общественными и другими объединениями, а также иными организациями вне зависимости от их организационной правовой формы<sup>41</sup>.

Исполнительные органы власти субъектов РФ.

В разных субъектах, регионах РФ органы соцзащиты граждан края, области имеют разные названия, к примеру, это Управления, Департаменты, Министерства, Комитеты, Отделы, однако основные функции и задачи данных органов одинаковы. Органы соцзащиты граждан края, области находятся в двойном подчинении – находятся в подчинении у администрации края, области, а также Министерства труда и социального развития РФ<sup>42</sup>.

На муниципальном уровне, включая уровень городских или районных органов соцзащиты граждан. Обеспечивается реализация политики государства в сфере пенсионного обеспечения; трудовых отношений и труда; социальных гарантий и социальной поддержки инвалидов и граждан пожилого возраста, детства, материнства и семьи, развития системы социального обслуживания граждан<sup>43</sup>.

Федеральные законы зачастую не исполняются исполнительными органами субъектов федерации и органами самоуправления местного уровня. Исполнительные органы власти Субъектов РФ и самоуправления местного уровня также должны выполнять свои функции по отношению к проблемам и вопросам населения качественно, эффективно и без проволочек. Нуждается в

---

<sup>41</sup> Холостова Е. И. Управление в социальной работе. М.: Юрайт, 2018. С.112.

<sup>42</sup> Кудачова К. С. Основные направления социальной политики государства // . Вопросы экономики и управления. 2016. № 5. С.11.

<sup>43</sup> Технология социальной работы с семьей и детьми / под ред. Е. Н. Приступы. М.: Юрайт, 2018. С. 113.

дальнейшем развитии законодательная база, которая включала бы новые нормативно-правовые акты, регулирующие некоторые виды обязательного социального страхования.

Итак, социальная поддержка населения является гарантией устойчивости общества, деятельность которой нацелена на поддержание жизнеобеспечения разных социальных групп и категорий. Система социальной поддержки вырабатывает меры, направленные на предотвращение наступления рисков социального характера, минимизацию или компенсацию последствий наступления социальных рисков, что, в свою очередь, содействует достижению равновесия в экономической сфере и нормальному воспроизводству рабочей силы. Кроме того, экономическое содержание рисков социального характера подвергает к противоречиям между работодателем и работником, работником и государством, работодателем и государством, работниками, которые подверглись рискам и работниками, которые не подверглись им и пр.

### **1.3 Зарубежный опыт реализации программ оказания социальной помощи**

В настоящее время социальная защита населения является неотъемлемым механизмом достижения социальной стабильности в обществе. Для создания эффективной системы социальной защиты в России необходимо проанализировать и изучить существующий зарубежный опыт по участию государства в обеспечении социальной защиты населения и выбрать наиболее оптимальные варианты. Рассмотрим существующую классификацию моделей социальной защиты населения в зарубежных странах, приведенную в работе Н. У. Сафарова. Разновидности моделей соцзащиты и страны, в которых они применяются представим в виде схемы (рисунок 1.3)<sup>44</sup>.

Рассмотрим основные особенности моделей представленных на рисунке 1.3. Либеральная модель социальной защиты отличается тем, что опирается не на государство (которое является лишь гарантом обеспечения социальной защиты) а на системы социального страхования, отличается равенством,

---

<sup>44</sup> Анбрехт Т. А. Социальная защита отдельных категорий граждан. М.: Юрайт, 2018. С. 90.

всеобщностью и единообразием, т. е. равные условия для всех, охват всех нуждающихся в соцподдержке, равные размеры пенсий и пособий и т. д.



Рисунок 1.3 - Классификация основных моделей социальной защиты населения

Как пишет в своей работе Холостова Е.И., либеральная модель представляет собой модель, в которой государственная ответственность за социальное благосостояние ограничено. Сами граждане должны нести ответственность за их экономическое состояние, а рынок должен исправлять и бороться с социальными рисками и патологией исключительно через предложения и программы действий для обеспечения деятельности отдельных граждан и семей. В либеральной системе преобладает солидарность на основе взаимности, понимаемая как механизм с существованием интереса к взаимной помощи друг другу. В этой модели, социальные и государственные права являются ограниченными или вовсе не существуют<sup>45</sup>.

К примеру, в США приоритетное место в организации социальной работы отводится не муниципалитетам, а благотворительным и некоммерческим (ассоциативным) организациям, поэтому модель можно охарактеризовать как либерально-ассоциативную.

В своей работе Павленок П.Д. подчеркивает, что «единой

<sup>45</sup> Холостова Е.И. Зарубежный опыт социальной работы. М.: Юрайт, 2017. С.103.

общенациональной и централизованной системы социального обеспечения в США не существует. Она образуется из разного рода программ, регламентированных либо федеральным законодательством, либо законодательством штата, либо совместно федеральными органами и органами власти штатов. Отдельные программы принимаются также местными властями. Государственная система социального обеспечения в США четко подразделяется на два направления: социальное страхование и социальное вспомоществование. Они различаются между собой по источникам финансирования. Выплаты по социальному страхованию производятся из страховых фондов, образуемых за счёт налога на социальное страхование, который взимается с трудящихся (в доле с предпринимателями). Государственное вспомоществование выплачивается из бюджетных средств: федерального бюджета, бюджетов штатов или местных органов власти»<sup>46</sup>.

Подводя итоги, можно заметить, что социальная защита населения по либеральной модели, по сравнению с другими западными государствами является относительно жесткой. Во многом это зависело от исторического развития и менталитета. Существует развитая система государственной социальной защиты, но она, зачастую, не доступна или невелика для нуждающихся. В связи с этим большая роль ложится на общественные и благотворительные организации. В США значительная часть усилий по социальному обслуживанию населения лежит на негосударственных благотворительных организациях, фондах частных компаний, профсоюзах и подобных им организациях, что в свое время было характерно и для России, а сегодня является огромным потенциалом управления системой социальной защиты россиян. Консервативная, континентальная или «бисмарковская» модель распространена в Германии, Франции, Нидерландах и Швейцарии. Она отличается сильной ролью государства в системе социальной защиты, государство руководит основными каналами перераспределения средств, в данной модели является обязательным социальное страхование, пенсионное, медицинское, выплаты по безработице и т.

---

<sup>46</sup> Павленок П.Д. Теория, история и методика социальной работы. Избранные работы. М.: Юрайт, 2017. С. 229.

д.<sup>47</sup>

Как указывает Холостова Е.И., консервативная система представляет собой сочетание семейных обязанностей и государственного регулирования. Допустима возможность большего вмешательства государства в социальную и общественную жизнь, чем в либеральном режиме. Согласно принятым целям этой модели социальные программы должны меньше вмешиваться в функционирование рыночной экономики и как можно больше для ее развития. Человеческие потребности должны быть удовлетворены в первую очередь в соответствии со стажем работы и производительности. Социальное страхование обеспечивает защиту в первую очередь от типичных социальных рисков, но оно организовано таким образом, что уровень потребностей была напрямую связан с состоянием рынка труда и от количества доходов<sup>48</sup>.

Следовательно, наиболее важной особенностью социальной политики в этой модели является сильная зависимость между лицом, представленным на рынке труда, и его доходами. Страховые выплаты дополняются предоставлением универсальных пособий, таких как: пособия на детей и социальные услуги, а также социальной помощью на основе критериев дохода. Система поддерживает традиционную цель которая является идеей того, что человек является главным кормильцем, чьи способности следует поощрять. Наиболее сильная роль государства присуща социал-демократической или солидарной модели социальной защиты населения. Данная модель распространена в Швеции, Норвегии, Финляндии и Дании, где социальные выплаты гарантированы всем жителям страны вне зависимости от стажа, занятости, и уплаты страховых взносов. Система социальной защиты находится под полным контролем государства. В данной модели, государство должно поддерживать функционирование системы, что гарантирует удовлетворение социальных значимых потребностей. Социальная политика должна заменить рыночные механизмы в процессе удовлетворения потребностей, используя в первую

---

<sup>47</sup> Комаров Е.И. Управление эффективностью социальных учреждений. М.: Юрайт, 2016. С. 130.

<sup>48</sup> Холостова Е.И. Зарубежный опыт социальной работы. М.: Юрайт, 2017. С. 103.

очередь критерий необходимости, а не заслуги.

Социальными правами обладают граждане проживающие в стране. Если предположить, что общество несет ответственность за существование социальных проблем, то и общество несет ответственность за их решение. Универсальные социальные пособия связаны с политикой активности на рынке труда, за счет увеличения занятости как в государственном, так и в частном секторах, за счет ряда налоговых преференций, кредитных вкладов, оказанию помощи. Это сопровождается высоким уровнем услуг для детей и семей, людей с ограниченными возможностями и пожилых людей. Эти услуги снижают полную ответственность семьи, создают обоим родителям возможность совмещения работы и семейной жизни<sup>49</sup>.

Эта система является достаточно финансово нагруженной и зависит от поддержания высоких темпов в фискальной нагрузке и высокого уровня занятости. В основе семейной политики лежит мнение, что дети обеспечены поддержкой общества и, следовательно, ответственностью общества является покрытие расходов за рождаемость и образование.

Южно-европейскую модель социальной защиты еще называю т рудиментарной, так как государство практически не участвует или его роль очень низка с системе социальной защиты, все стороны социальной защиты отданы на откуп семье и родственникам. Модель характеризуется сильной сосредоточенностью на защите традиционной структуры семьи и поддержанию сплоченности семьи и прочных семейных уз. Большая семья обеспечивает уход за детьми и финансовую помощь, и тем самым снижает ответственность государства за развитие социальной инфраструктуры. Социальные пособия распределяются неравномерно, и выплачиваемые выборочно образуют инструмент действия в общественной политике социального государства<sup>50</sup>.

Таким образом, каждая из рассмотренных выше моделей социальной

---

<sup>49</sup> Холостова, Е.И. Зарубежный опыт социальной работы. М.: Юрайт, 2017. С.115.

<sup>50</sup> Право социального обеспечения / Т.К. Миронова. М.: Проспект, 2016. С. 110.

защиты имеет свои достоинства и недостатки, ни одна из этих моделей не существует в чистом виде и как правило большинство государств сочетают в системах социальной защиты те или иные характерные черты каждой их моделей, с преобладающей ролью одной из вышеназванных.

## 2 ПРАКТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНИСТЕРСТВА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ

### 2.1 Анализ деятельности министерства социальной защиты населения Амурской области

Министерство социальной защиты населения Амурской области (далее - министерство) является исполнительным органом государственной власти Амурской области, проводящим государственную политику и осуществляющим отраслевое управление в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения Амурской области. Структура Министерства социальной защиты населения Амурской области представлено на рисунке 2.1.



Рисунок 2.1 – Структура Министерства социальной защиты населения Амурской области

Задачи министерства:

1) реализация государственной политики в сфере социальной защиты населения Амурской области, разработка и реализация государственных программ Амурской области;

2) организация социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, в том числе детей, признанных нуждающимися в социальном обслуживании, социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), лиц, признанных жертвами политических репрессий, и других категорий граждан в соответствии с действующим законодательством;

3) координация деятельности и методическое руководство государственными казенными учреждениями, государственными бюджетными учреждениями, государственными автономными учреждениями и унитарными предприятиями, подведомственными министерству, обеспечение взаимодействия с общественными организациями, объединениями и иными некоммерческими организациями в социальной сфере;

4) организация системы социального обслуживания населения на территории Амурской области, содействие ее развитию.

5) организация и координация разработки и внедрения в деятельность подведомственных учреждений единых информационных систем и технологий автоматизированной обработки информации о предоставлении мер социальной поддержки и социального обслуживания.

В результате перехода на новые принципы функционирования и финансирования государственных учреждений, сегодняшняя система социальной защиты населения Амурской области включает в себя 21 государственное казенное учреждение - управление социальной защиты населения по городским округам и муниципальным районам, 26 государственных бюджетных учреждений (10 - комплексные центры социального обслуживания населения, 8 социальных приютов для детей, 3 социально-реабилитационных центра для несовершеннолетних, 5 - специальных домов для престарелых и инвалидов), 10 государственных автономных учреждений (9 организаций социального обслуживания, предоставляющих социальные услуги и в

стационарной форме, 1 реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями «Бардагон»).

Все меры социальной поддержки отдельных категорий граждан базируются на применении двух подходов:

– категориальный подход предоставления мер социальной поддержки - без учета нуждаемости граждан. Такие меры дифференцированы с учетом заслуг граждан по защите Отечества, в связи с безупречной военной, иной государственной службой, продолжительным добросовестным трудом;

– адресный подход предоставления мер социальной поддержки гражданам - с учетом нуждаемости граждан, исходя из соотношения их доходов с установленной в Амурской области величиной прожиточного минимума для соответствующих социально-демографических групп населения.

На сегодняшний день в области проживает более 70 тысяч граждан, имеющих заслуги перед государством и областью. Это порядка 50 тысяч ветеранов труда, ветеранов труда Амурской области, 1,2 тысячи ветеранов военной службы, 172 труженика тыла, порядка 2 тысяч почетных доноров Амурской области, 18 тысяч человек из числа специалистов системы здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты, которые трудятся в сельской местности. Учитывая вклад и особые заслуги указанных категорий граждан, федеральным и областным законодательством гарантируется предоставление им мер социальной поддержки.

Целями государственной политики в сфере социальной защиты и социального обслуживания граждан являются создание условий для повышения качества жизни детей, пожилых граждан и инвалидов, создание и поддержание оптимальной среды жизнедеятельности данной категории граждан, укрепление здоровья детей-инвалидов, инвалидов, пожилых людей, предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, укрепление материальной базы действующей сети государственных социальных учреждений, предоставляющих услуги гражданам области.

В Амурской области на данный момент действуют две государственные

программы, ответственным за реализацию которых назначено Министерства социальной защиты населения Амурской области:

– развитие системы социальной защиты населения Амурской области на 2014 - 2020 гг., целью которой является создание условий для обеспечения государственных социальных гарантий и прав населения Амурской области на получение социальной поддержки и социальных услуг;

– обеспечение доступным и качественным жильем населения Амурской области на 2014 - 2020 годы, целью которой является повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения, в том числе с учетом исполнения государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

Далее проанализируем охват населения Амурской области системой социальной защиты, таблица 2.1<sup>51</sup>.

Таблица 2.1 – Объем общих социальных выплат в Амурской области (по утвержденным данным годовых расчетов показателей денежных доходов и расходов населения)

Показатель	2010	2015	2016	2017	Темп роста 2017 / 2015, в процентах	Темп роста 2017 / 2010, в процентах
Социальные выплаты, млн. рублей	33436,2	56540,6	60852,6	65548,6	115,9	196,0
из них:						
пенсии	22215,2	39014,7	41312,6	44112,1	113,1	198,6
пособия и социальная помощь	10319,6	16141,3	17681,0	19662,3	121,8	190,5
стипендии	415,3	471,9	632,7	774,2	164,1	186,4
Удельный вес социальных выплат, в процентах:						
в объеме денежных доходов населения	23,4	19,3	21,3	21,6	111,9	92,3
Изменения социальных выплат, в процентах к предыдущему году	131,3	106,1	107,6	106,1	100,0	80,8
Инфляция, в процентах	8,78	12,91	5,38	2,52	-	-

<sup>51</sup> Управление министерства социальной защиты населения Амурской области по г. Благовещенск и Благовещенскому району [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2014. URL <http://www.szn.amurobl.ru>. (дата обращения: 25.05.2019).

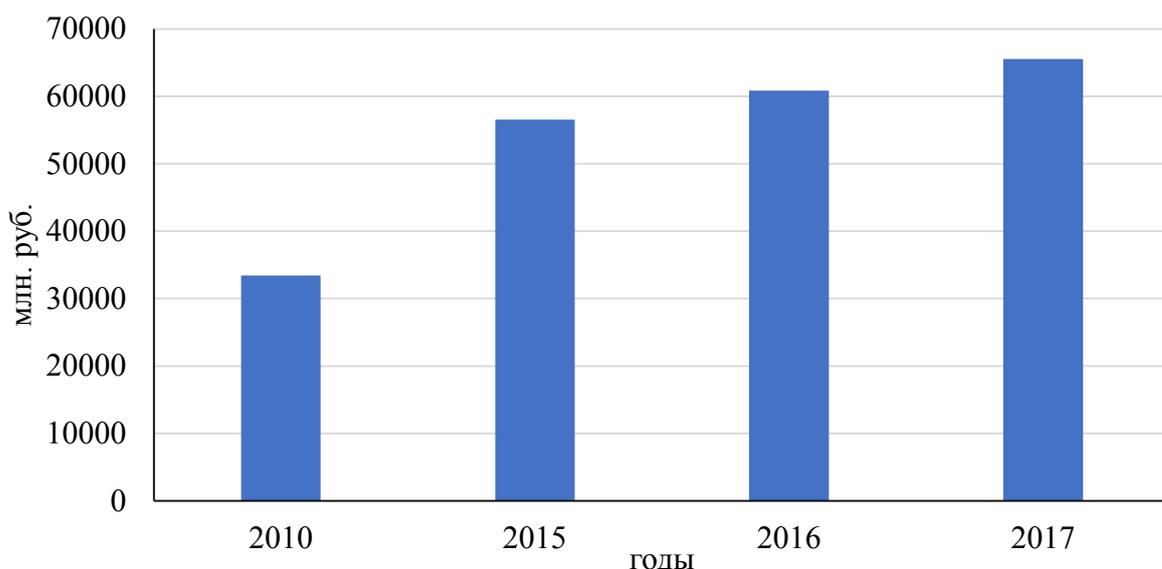


Рисунок 2.2 – Динамика социальных выплат в Амурской области

Согласно представленным данным, отмечается ежегодный рост социальных выплат по причине индексации пенсий и пособий.

Меры социальной поддержки семей за счет средств бюджетов субъектов РФ в 2016 г. представлены в таблице 2.2, в 2017 г. – в таблице 2.3 <sup>52</sup>.

Таблица 2.2 – Меры социальной поддержки семей за счет средств бюджетов субъектов РФ в 2016 г.

Показатель	Численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, человек	Численность граждан, получивших регулярную денежную выплату, человек	Средний размер регулярной денежной выплаты, рублей в месяц на одного получателя	Численность граждан, получивших единовременную денежную выплату, человек	Средний размер единовременной денежной выплаты, рублей на одного получателя
Беременные женщины и кормящие матери	8810	8787	748		
Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей	4470	4146	9123	367	155232
Семьи с детьми, число семей	41048	17819	830	15924	2000
из них малоимущие	41048	17819	830	15924	2000
Семьи с детьми, получающие региональный материнский капитал	1064			1064	249308

<sup>52</sup> Управление министерства социальной защиты населения Амурской области по г. Благовещенск и Благовещенскому району [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2014. URL <http://www.szn.amurobl.ru>. (дата обращения: 25.05.2019).

Таблица 2.3 – Меры социальной поддержки семей за счет средств бюджетов субъектов РФ в 2017 г.

Показатель	Численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки, человек	Численность граждан, получивших регулярную денежную выплату, человек	Средний размер регулярной денежной выплаты, рублей в месяц на одного получателя	Численность граждан, получивших единовременную денежную выплату, человек	Средний размер единовременной денежной выплаты, рублей на одного получателя
Беременные женщины и кормящие матери	8081	8028	748		
Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей	4106	4106	6819	306	155232
Семьи с детьми, число семей	35744	18183	1153	13336	2000
из них малоимущие	35744	18183	1153	-	-
Семьи с детьми, получающие региональный материнский капитал	338			338	100000

Таким образом, из таблиц 2.2 и 2.3 видно, что уменьшается численность граждан, имеющих право на меры социальной поддержки по причине изменения законодательства. Также следует отметить, что многие семьи отказываются от получения мер социальной поддержки по причине сложности процедуры (часть получателей не знают как оформить документы).

Основные показатели пенсионного обеспечения представлены в таблице 2.4<sup>53</sup>.

Таблица 2.4 – Основные показатели пенсионного обеспечения

Показатель	2010 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Темп роста 2017 / 2015, в процентах	Темп роста 2017 / 2010, в процентах
Численность пенсионеров, состоящих на учете в отделении Пенсионного фонда РФ по Амурской области (на конец года):						
всего, человек	227811	234508	235129	234249	99,9	102,8
в процентах к предыдущему периоду	100,9	100,6	100,3	99,6	99,0	98,7
Численность пенсионеров, приходящаяся на 1000 человек населения	275,2	291,1	293,3	293,4	100,8	106,6

<sup>53</sup> Управление министерства социальной защиты населения Амурской области по г. Благовещенск и Благовещенскому району [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2014. URL <http://www.szn.amurobl.ru>. (дата обращения: 25.05.2019).

Продолжение таблицы 2.4

1	2	3	4	5	6	7
Численность занятых в экономике, приходящаяся на одного пенсионера, человек	1,92	1,81	1,65	1,63	90,1	84,9
Средний размер назначенных месячных пенсий, рублей	7591,3	12171,7	12550,4	13132,3	107,9	173,0
Величина прожиточного минимума пенсионера, рублей	5639	9292	9142	9056	97,5	160,6
в процентах к предыдущему году	112,1	120,8	98,4	99,1	82,0	88,4
Соотношение среднего размера назначенных месячных пенсий, в процентах						
с величиной прожиточного минимума пенсионера	133,1	131,0	137,3	145,0	110,7	108,9
со средним размером начисленной заработной платы	35,8	38,2	37,1	35,1	91,9	98,0
Реальный размер назначенных месячных пенсий, в процентах к предыдущему году	110,2	100,6	98,5	103,2	102,6	93,6
Поступление средств в отделение Пенсионного фонда РФ по Амурской области						
всего, млн. рублей	14839,1	16959,7	18631,4	20395,5	120,3	137,4
в процентах к предыдущему году (с корректировкой на индекс потребительских цен)	84,3	88,3	104,7	107,6	121,9	127,6
Расходование средств отделением Пенсионного фонда РФ по Амурской области						
всего, млн. рублей	25554,8	39816,7	42244,9	44397,4	111,5	173,7
в процентах к предыдущему году (с корректировкой на индекс потребительских цен)	124,2	103,1	101,1	103,3	100,2	83,2

Таким образом, число пенсионеров в 2015 - 2017 гг. находится приблизительно на одном уровне. Численность пенсионеров, приходящаяся на 1000 человек населения ежегодно увеличивается. При этом ежегодно увеличивается средняя величина пенсии по причине ее индексации.

Характеристика стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов представлена в таблице 2.5<sup>54</sup>.

Таким образом, в 2018 г. увеличилось число учреждений для граждан пожилого возраста и инвалидов-взрослых на 6 учреждений. Число мест

<sup>54</sup> Управление министерства социальной защиты населения Амурской области по г. Благовещенск и Благовещенскому району [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2014. URL <http://www.szn.amurobl.ru>. (дата обращения: 25.05.2019).

увеличилось на 506 ед. Следует отметить, что в 2015 - 2016 гг. отмечено переполнение учреждений за счет установки дополнительных кой в палатах. В целом, в 2017 г. потребность в указанных учреждениях восполнена открытием новых учреждений. Очередей нет.

Таблица 2.5 – Стационарные учреждения социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов<sup>55</sup>

Показатель	2010	2015	2016	2017	Темп роста 2017 / 2015, в процентах	Темп роста 2017 / 2010, в процентах
Число учреждений для граждан пожилого возраста и инвалидов-взрослых	8	8	8	14	175,0	175,0
в них:						
мест, единиц	2292	2003	2003	2509	125,3	109,5
проживающих, человек	2022	2059	2053	2501	121,5	123,7
Удовлетворение потребности, в процентах	113,3	97,3	97,6	100,3	-	-

Итак, в Амурской области организовано своевременное исполнение государственных социальных обязательств по предоставлению:

- социальных выплат, компенсаций, субсидий, пособий, предусмотренных федеральным и региональным законодательством отдельным категориям граждан;

- различных видов государственной социальной помощи для поддержания уровня жизни малоимущих семей и малоимущих одиноко проживающих граждан.

Проблемы реализации программы социальной защиты населения Амурской области представлены в следующем разделе.

## **2.2 Проблемы реализации программы социальной защиты населения Амурской области**

Анализ сложившейся ситуации в сфере социального обслуживания граждан области определяет необходимость дальнейшего поступательного развития системы социального обслуживания граждан области, повышения

<sup>55</sup> Управление министерства социальной защиты населения Амурской области по г. Благовещенск и Благовещенскому району [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2014. URL <http://www.szn.amurobl.ru>. (дата обращения: 25.05.2019).

эффективности и качества предоставляемых социальных услуг, а также выделяет следующие основные проблемы:

а) недостаточная обеспеченность койко-местами стационарных учреждений социального обслуживания в соответствии с утвержденными нормативами обеспеченности таким и учреждениями на душу населения, в том числе недостаточное количество мест в отделениях милосердия;

б) наличие зданий стационарных учреждений, нуждающихся в капитальном ремонте или реконструкции;

в) низкая доступность социальных услуг для населения, проживающего в удаленных населенных пунктах;

г) слабо развитый рынок социальных услуг.

Снижение уровня бедности и категорий мер социальной поддержки позволяет выделить следующие основные проблемы:

1) необходимость повышения доходов и социального статуса граждан, имеющих заслуги перед государством и областью;

2) рост численности малоимущих граждан, в том числе граждан пожилого возраста, инвалидов, граждан, переживших лишения, с учетом их нуждаемости;

3) необходимость повышения качества жизни малоимущих граждан, в том числе граждан пожилого возраста, инвалидов, граждан, переживших лишения;

4) необходимость поддержки семей с низким уровнем доходов, в том числе связанным с рождением детей и осуществлением за ними ухода;

5) необходимость стимулирования рождаемости в области, сохранения доли детей до 18 лет в общей численности населения области;

6) необходимость поддержки многодетных семей, высокая иждивенческая нагрузка в которых способствует снижению доходов в среднем на душу населения, что обуславливает включение таких семей в категорию мало-обеспеченных;

7) необходимость реализации мер, направленных на создание условий для духовного и нравственного воспитания детей социально уязвимых категорий;

8) необходимость реализации государственной функции по перевозке несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-

интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений;

9) недопущение просроченной кредиторской задолженности гражданам по исполнению государственных социальных обязательств.

Результаты оценки качества условий оказания услуг организациям и социального обслуживания населения представлены в таблице 2.5<sup>56</sup>.

Таблица 2.5 - Сводные результаты оценки качества условий оказания услуг организациями социального обслуживания населения Амурской области

Наименование	Общий балл	Критерий 1	Критерий 2	Критерий 3	Критерий 4	Критерий 5
1	2	3	4	5	6	7
ГАУ АО «Благовещенский КЦСОН»	97,2	100,0	96,7	94,0	95,6	100,0
ГКУ АО УСЗН по Константиновскому району	93,7	93,0	93,3	92,2	98,0	92,0
ГАУ СО «Усть-Ивановский психоневрологический интернат»	93,7	94,6	92,7	98,4	91,9	90,8
ГАУ АО «Благовещенский дом-интернат»	93,0	72,8	100,0	92,0	100,0	100,0
ГБУ АО «Белогорский КЦСОН»	92,0	96,4	94,7	98,7	86,7	83,8
ГКУ - УСЗН по г. Благовещенск и Благовещенскому району	91,2	88,8	92,5	94,0	94,4	86,4
ГАУ СО «Белогорский психоневрологический интернат»	91,1	93,8	96,7	78,0	97,9	89,0
ГАУ АО «Благовещенский детский дом»	91,0	95,8	100,0	62,0	100,0	97,0
ГАУ АО «Поярковский КЦСОН»	90,5	95,1	88,9	97,9	87,4	83,2
ГАУАО РЦССУ «Шанс»	88,8	95,8	92,9	72,4	94,3	88,6
ГБУ АО «Благовещенский СДОП «Ветеран»	87,8	55,0	100,0	84,0	100,0	100,0
ГАУ АО «Константиновский центр «Росток»	87,6	98,3	97,2	58,0	93,9	90,7
ГАУАО «Семиозерский детский дом»	86,9	97,0	89,6	58,0	97,0	93,0
ГКУ-УСЗН по г. Белогорск и Белогорскому району	86,8	91,2	96,1	73,0	89,5	84,3
ГБУ АО «Ивановский социальный приют для детей»	86,5	96,3	96,4	67,3	87,3	85,5
ГКУ АО УСЗН по Михайловскому району	85,0	90,3	83,0	94,3	79,5	77,8
ГКУ АО УСЗН по	84,8	64,5	96,5	86,7	95,7	80,9

<sup>56</sup> Управление министерства социальной защиты населения Амурской области по г. Благовещенск и Благовещенскому району [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2014. URL <http://www.szn.amurobl.ru>. (дата обращения: 25.05.2019).

Ивановскому району						
ГАУАО «Дмитриевский детский дом»	84,2	98,8	87,3	44,5	100,0	90,5
ГАУ СО АО «Райчихинский дом-интернат»	83,7	98,7	74,5	89,5	80,6	75,1
ГАУ АО НЦАВ «Маяк»	82,5	89,2	86,5	77,6	85,0	74,2
ГКУ УСЗН по г.Райчихинск и п.г.т.Прогресс	81,2	50,4	90,5	77,2	97,9	90,0
ГАУ АО «Белогорский СРЦН»	81,0	95,3	96,4	33,3	96,4	83,6
ГАУАО БЦССУ «Радуга»	80,9	95,0	95,8	26,3	98,3	89,2
ГАУ АО «Ивановский КЦСОН»	78,4	93,2	79,2	28,9	99,0	91,5
ГАУАО ПЦССУ «Доверие»	76,1	93,9	93,9	38,0	84,2	70,3
ГБУАО «Благовещенский СРЦН»	73,8	53,8	100,0	15,0	100,0	100,0
СРЕДНЕЕ	85,0	87,5	92,4	71,8	89,9	83,4

Таким образом, учреждения получают достаточно высокие оценки.

Рассмотрим на примере предоставления государственных услуг «Назначение и выплата ежемесячного пособия по инвалидности, для инвалидов с детства 1 группы, 2 группы, детей-инвалидов, инвалидов 1 группы, инвалидов 2 группы, инвалидов 3 группы» оценку качества предоставляемых услуг.

Мониторинг предоставления государственных услуг и проводился Министерством социальной защиты населения Амурской области в девяти государственных казенных учреждениях - управлениях социальной защиты населения области (далее - ГКУ-УСЗН):

- ГКУ УСЗН по г. Благовещенск и Благовещенскому району;
- ГКУ УСЗН по г. Свободный, ЗАТО Циолковский и Свободненскому району;
- ГКУ УСЗН по г. Белогорск и Белогорскому району;
- ГКУ УСЗН по г. Зея и Зескому району;
- ГКУ УСЗН по г.Райчихинск и пгт.Прогресс;
- ГКУ УСЗН по г. Сковородино и Сковородинскому району;
- ГКУ УСЗН по г. Тында и Тындинскому району;
- ГКУ УСЗН по г.Шимановск и Шимановскому району;
- ГКУ УСЗН по Серышевскому району;

- ГКУ УСЗН по Ивановскому району;
- ГКУ УСЗН по Октябрьскому району;
- ГКУ УСЗН по Магдагачинскому району.

Сроки проведения – январь-декабрь 2018 г. По данным министерства социальной защиты населения Амурской области, общее количество получателей государственной услуги на момент проведения мониторинга составило 4 843 человека, из них было опрошено 980 граждан, что составляет более 20 % от общего количества получателей государственной услуги (рисунок 2.3).



Рисунок 2.3 – Доля опрошенных получателей государственной услуги

В рамках исследования Министерством социальной защиты населения Амурской области оценивалась комфортность условий, созданных в ходе предоставления государственной услуги. 98,3 % (963 респондентов) считают данные условия комфортными для себя, 1,7 % (17 респондентов) – некомфортными (рисунок 2.4).

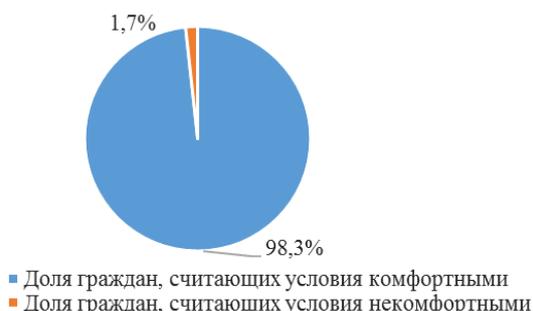


Рисунок 2.4 – Оценка получателями комфортности условий, созданных в ходе предоставления государственной услуги

Причины неудовлетворенности условиями, созданными в ходе предоставления услуги, граждане (из 115 неудовлетворенных) выделяют следующие (рисунок 2.5):

- 1) размер и оснащённость помещения, в котором предоставляют государственную услугу (36 респондентов);
- 2) места для заполнения документов (21 респондент);
- 3) количество канцелярских принадлежностей (10 респондентов);
- 4) график работы управления социальной защиты населения (15 респондентов);
- 5) очередь (3 респондента);
- 6) длительное ожидание в очереди (5 респондентов);
- 7) места для ожидания (5 респондентов).



Рисунок 2.5 – Соотношение причин неудовлетворенности граждан предоставлением государственной услуги

В результате опроса Министерством социальной защиты населения Амурской области было выявлено, что наиболее полную информацию о порядке предоставления государственной услуги респонденты получили из следующих источников (рисунок 2.6):

- а) официальный сайт министерства социальной защиты населения (58

респондентов);

б) информационные стенды (214 респондентов);

в) личная беседа со специалистами, участвующими в предоставлении государственной услуги (523 респондента);

г) телефонный разговор со специалистами, участвующими в предоставлении государственной услуги (354 респондента);

д) информационные буклеты (127 респондентов);

е) нормативно-правовые базы данных (СС «Консультант Плюс», СС «Гарант») (32 респондента);

ж) СМИ (газеты, радио, телевидение) (63 респондента);

к) друзья, знакомые (157 респондентов).



Рисунок 2.6 – Источники получения информации о государственной услуге

Доля граждан, удовлетворенных качеством информации о порядке предоставления государственной услуги, составляет 97 % (951 человек), не удовлетворенных качеством данной информации – 3 % (29 человек).

20 % опрошенных граждан не знали о возможности предварительно записаться на прием для подачи документов на предоставление государственной услуги, в то время как 35 % респондентов используют возможность предварительной записи.

78,8 % опрошенных граждан знают о возможности получения государственной услуги в МФЦ, но не стали обращаться по следующим причинам:

- 23,7 % (165 человек) не знают, где находится МФЦ;
- 58,1 % (405 человек) считают условия приема документов в МФЦ не комфортными;
- 18,2 % (127 человек) по личным причинам.

68,8 % респондентов знают о возможности подачи заявления о получении государственной услуги и через Единый портал государственных и муниципальных услуг, но не стали обращаться по причине:

- 1) не имеют технической возможности – 216 человек (34,8 %);
- 2) слишком сложная процедура оформления – 149 человек (24,5 %);
- 3) 248 человек (40,7 %) считают, что личное обращение более надежно и эффективно.

Анализируя ответы граждан, Министерством социальной защиты населения Амурской области было выявлено, что большинство респондентов отметили высокий уровень доступности предоставления государственной услуги.

Результаты опроса показали, что большинство опрошенных – 88 % (862 респондента) устраивает количество документов, необходимых для получения государственной услуги.

Доля граждан, удовлетворенных качеством информации о порядке предоставления государственной услуги, составляет 98 % (960 человек), не удовлетворенных качеством данной информации – 2 % (20 человек).

Из опрошенных граждан 45 % (441 человек) не осведомлены о существующем запрете органам власти требовать с граждан, получающих государственные услуги, информацию и документы, которые возможно получить в рамках межведомственного обмена.

Анализируя результаты мониторинга, Министерством социальной защиты населения Амурской области было выявлено, что 98,6 % респондентов удовлетворены непосредственным взаимодействием со специалистами, участвующими в предоставлении государственной услуги.

При этом следует учесть, что некоторые респонденты не удовлетворены непосредственным взаимодействием со специалистами, участвующими в предоставлении государственной услуги по следующим причинам (рисунок 2.7):

а) специалисты запрашивают информацию, которую могут получить в рамках межведомственного взаимодействия (2 человека);

б) невнимательное отношение (1 человек);

в) специалистом, предоставляющим государственную услугу, дана неполная консультация по интересующим вопросам (15 человек).

98,8 % опрошенных граждан никогда не обращались с жалобой на решение управления социальной защиты населения или должностного лица в министерство социальной защиты населения области, Правительство области.

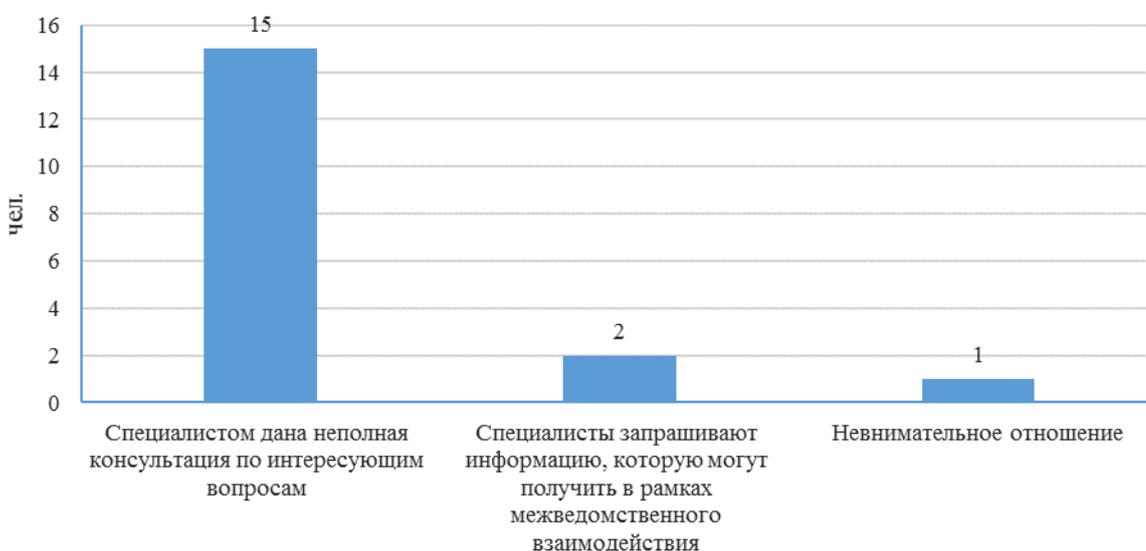


Рисунок 2.7 – Соотношение причин недовольности граждан непосредственным взаимодействием со специалистами, участвующими в предоставлении государственной услуги

Таким образом, результаты мониторинга свидетельствуют об удовлет-

воренности опрошенных граждан качеством предоставления государственной услуги.

Одним из критериев качества предоставления государственной услуги является своевременность выплаты ежемесячного пособия по инвалидности, 99 % (948 человек) опрошенных граждан указали в анкетах, что пособие выплачивается своевременно.

Согласно административному регламенту Министерства социальной защиты населения области, время ожидания приема в очереди при подаче документов не должно превышать 15 минут.

38,4 % (382 человека) опрошенных граждан ожидали приема в очереди при подаче документов. Из них 279 человек ожидало приема к специалисту в очереди до 15 минут, что не превышает установленного в административном регламенте министерства социальной защиты населения области времени ожидания.

Свыше установленного в административном регламенте времени ожидали в очереди 58 человек. Не ожидали приема в очереди 545 человек из числа опрошенных.



Рисунок 2.8 – Время ожидания в очереди для получения государственной услуги

Повторно обращаться в управление социальной защиты населения по одному и тому же вопросу приходилось 21 % опрошенных (185 респондентам), более двух раз обратились 1,7 % респондентов (15 человек), 683 опрошенным повторно обращаться в учреждение не приходилось (77,3 %).

Причинами повторного обращения граждан указали: получение дополнительной информации (53 человека), не успели решить все проблемы в течение рабочего дня (приема) (15 человек), представление дополнительных документов (115 человек).

Результаты мониторинга показали, что такой показатель доступности и качества предоставления государственной услуги как своевременность является положительным и соответствует требованиям регламента.

В результате мер, принятых по итогам рекомендаций респондентов в рамках предыдущих мониторингов, проведенных по данной государственной услуге, уровень удовлетворенности качеством оказания государственной услуги в текущем году составил 98,3 %, (в сравнении с предыдущим мониторингом – 88,4 %).

По итогам мониторинга в текущем году в целях повышения качества и доступности оказания исследуемой государственной услуги респондентами были предложены следующие рекомендации:

- усилить контроль за исполнением служебных обязанностей специалистами, участвующими в предоставлении государственной услуги;
- повысить профессиональный уровень специалистов, участвующих в предоставлении государственной услуги;
- уменьшить количество документов, предоставляемых в управление социальной защиты населения;
- сократить сроки принятия решения в предоставлении государственной услуги;
- повысить комфортность предоставления государственной услуги;
- изменить график приема граждан.

Таким образом, решение проблем в области социальной защиты населения

должно способствовать сокращению прямых и косвенных социально-экономических потерь общества и требует методического осмысления, программных разработок и технологий внедрения.

### **2.3 Адресная социальная помощь как инструмент реализации программы социальной защиты населения**

Реализация новых практик в сфере социального обслуживания населения является одним из факторов повышения качества жизни и одним из значимых инструментов реализации социальной политики в субъектах Российской Федерации.

Основными проблемами, с которыми сталкиваются граждане пожилого возраста и инвалиды, являются: состояние здоровья, материальные трудности, социально-бытовые проблемы и одиночество.

Появлению инноваций в социальной сфере могут способствовать такие процессы, как: отсутствие необходимых ресурсов для развития социальной сферы, что требует более действенных способов их поиска; обострение социальных проблем, что требует новых подходов к их решению; тенденция ужесточения требований к качеству услуг учреждений социальной сферы и приведения их к международным стандартам.

Внедрение инновационных форм, методов и технологий в деятельность организационной социальной службы населения является важным направлением деятельности региональных департаментов и министерств социальной защиты населения. Например, в Москве в настоящее время активно работают 12 опытно-экспериментальных площадок (ОЭП) Департамента труда и социальной защиты населения и 16 школ передового опыта, созданных на базе завершивших свою деятельность ОЭП. Форма ОЭП были созданы в 2011 г. в целях стимулирования инновационной деятельности в системе социальной защиты населения, а также для разработки, апробации и внедрения современных форм деятельности социальных служб, технологий социальной работы с различными категориями населения.

Рассмотрим инновационные аспекты деятельности на примере Амурской

области.

Система социальной защиты населения Амурской области активно развивается в последние годы. Об этом свидетельствует как проводимая модернизация социальной инфраструктуры системы социальной защиты, так и ее развитие посредством реализации федеральных и региональных программ, направленных на повышение эффективности системы социальной защиты населения в Амурской области.

Проведем исследование новаций в системе социальной защиты населения в Амурской области.

Во-первых, в качестве позитивного фактора следует отметить, что в области наблюдается стабильный характер финансирования системы социальной защиты, как за счет федерального, так и регионального бюджетов.

При этом финансирование осуществляется по стандартным видам расходов, характерных для сферы социальной защиты - это расходы на:

- а) меры социальной поддержки;
- б) предоставление госуслуг учреждениями системы социальной защиты населения;
- в) организацию отдыха и оздоровления детей;
- г) реализацию мероприятий по профилактике социального сиротства, развитию семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- д) реализацию мероприятий в интересах семьи и детей;
- е) реализацию мероприятий по формированию доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения в Амурской области;
- ж) обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти;
- з) прочие расходы, включая доплаты к пенсиям госслужащих и т.д.

В тоже время пока никаких признаков инновационной активности в сфере финансирования системы социальной защиты не наблюдается.

Во-вторых, инноваций в сфере выполнения федеральных программ и программ Амурской области в направлении развития системы социальной защиты населения также нельзя отметить. Это же касается сектора осуществления госзакупок для нужд региональной системы социальной защиты Амурской области. Закупки осуществляются в полном соответствии с требованиями федеральных законов от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В-третьих, одной из ключевых сфер, где можно отметить активный инновационный процесс выступает законодательство Амурской области в сфере социальной защиты. То есть законодательные новации в системе социальной защиты населения области имеют место и активно развиваются. В частности, в 2017 - 2018 гг. нормотворческая деятельность осуществлялась по следующим основным направлениям:

- 1) правовое регулирование деятельности отрасли в целях обеспечения исполнения полномочий, возложенных на органы и учреждения системы;
- 2) приведение регионального законодательства в сфере социальной защиты населения в соответствие с изменениями федерального законодательства;
- 3) правовое обеспечение оптимизации подведомственных учреждений;
- 4) правовое обеспечение административной реформы.

В качестве новации можно рассматривать активную деятельность Департамента по осуществлению организации и мониторинга оказания бесплатной юридической помощи гражданам РФ органами и учреждениями системы социальной защиты населения Амурской области.

В-четвертых, в качестве так называемых базисных новаций в сфере социальной защиты населения, наряду с использованием законодательных новаций, можно рассматривать предоставление регионального материнского капитала в рамках обеспечения социальных гарантий и предоставлении

различных мер социальной поддержки различным категориям населения Амурской области.

В-пятых, новации можно отметить и в системе предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. В частности, с 2017 г. в г. Благовещенске предоставляется компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в много-квартирном доме неработающим собственникам жилых помещений в возрасте от 70 лет и старше, проживающим одиноко либо в составе семьи, состоящий только из неработающих граждан пенсионного возраста.

Кроме того, в целях организации работы, направленной на повышение значений показателей доступности для инвалидов объектов и предоставляемых в них услуг системы социальной защиты населения, Департаментом социальной защиты населения Амурской области принят ряд правовых актов.

Следует отметить и организационные новации, поскольку, например, мероприятия по формированию доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения в 2017 - 2018 гг. осуществлялись в рамках регионального плана мероприятий («дорожная карта») по повышению значений показателей доступности для инвалидов объектов и предоставляемых на них услуг на период до 2030 г.

В-шестых, наибольшее число инновационных форм в системе социальной защиты населения в Амурской области наблюдается по направлению реализации мероприятий в интересах семьи и детей.

В целом, можно сказать, что именно в сфере реализации мероприятий в интересах семьи и детей в Амурской области используется наибольшее число так называемых инновационных, малозатратных и стационарно-замещающих технологий социального обслуживания.

Инновациями в области стали реализуемые проекты «Социальный прокат», «Пункт оперативной социальной помощи» для создания надлежащих условий для развития и воспитания детей.

Также следует отметить, что именно в этой сфере наблюдается применение

сразу нескольких групп новаций. Помимо реализации областных проектов также активно развивается государственно-частное партнерство.

Ряд новаций можно отметить и в рамках профилактики семейного неблагополучия, социального сиротства и жестокого обращения с детьми. В частности, с целью систематизации и методической работы, укрепления правозащитной функции региональной комиссии, повышения профессионального уровня специалистов, задействованных в профилактической работе» создан учебно-методический центр профилактики правонарушений и семейного неблагополучия несовершеннолетних.

В целях проведения индивидуальной профилактической работы по выявлению и устранению причин и условий, способствующих семейному неблагополучию, детской безнадзорности и беспризорности, предупреждению противоправных действий несовершеннолетних совместно с органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений работы с семьей и детьми по зональному принципу осуществляют сопровождение семей в нестационарных условиях, в очной и дистанционной формах.

Важной и социально значимой новацией в области является региональный банк, содержащий данные по работе с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей. Также следует в качестве новаций отметить расширение направленной деятельности учреждений для детей-сирот до многопрофильных центров содействия профилактике социального сиротства и детского неблагополучия. Данный формат реформирования деятельности детских домов полностью соответствует требованиям нового Положения о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.05.2014 г. № 481. В качестве новации можно отметить и регулярно проводимые в области независимые экспертизы качества деятельности учреждений в региональной системе социальной защиты.

В-седьмых, ряд новаций наблюдается и в сфере государственной социальной помощи малоимущим гражданам. Инновационными являются формы работы с малоимущими гражданами в области в форме обслуживания на дому.

В-восьмых, активно внедряются новации в систему социальной защиты населения Амурской области, благодаря использованию информационных технологий. Деятельность региональных органов социальной защиты населения основана на использовании информационной системы АС «АСП». Закрытая автоматизированная система «Адресная социальная помощь» используется для автоматизации деятельности органов социальной защиты населения Амурской области.

Автоматизированная система позволяет:

- организовать систему единого учета граждан, обращающихся в органы социальной защиты, в том числе учет персональных данных, учет льготных категорий граждан, учет всех видов доходов, учет всех потребностей и заявлений граждан на различные виды социальной поддержки, учет самих оказанных видов социальной поддержки;
- выполнять постановку на учет граждан, получающих пенсии, пособия или федеральную ежемесячную денежную выплату;
- выполнять учет посещения и вопросов, с которыми обращаются граждане;
- выполнять регистрацию заявлений граждан на социальные пособия по нуждаемости, определять право и назначать социальные пособия;
- производить ежемесячное начисление социальных пособий;
- производить ежемесячную выплату через отделения связи, банки, кассу организации и на социальные счета граждан;
- производить адресное распределение и учет финансовой и натуральной социальной помощи;
- формировать отчеты по заданным параметрам;
- формировать списки граждан,
- состоящих на учете, по заданным параметрам;

– выполнять аналитические расчеты.

В целях информирования о направлениях и мерах по социальной защите населения области органами социальной защиты используется постоянно обновляемый сайт Департамента. Здесь освещаются не только работы Департамента, но и приводятся следующие:

- 1) актуальная информация для населения;
- 2) информация о финансировании и мерах социальной поддержки, осуществляемых Департаментом социальной защиты населения Амурской области;
- 3) выплаты и пособия;
- 4) земельные участки для многодетных семей;
- 5) отдых и оздоровление детей;
- 6) государственная поддержка семей, воспитывающих детей;
- 7) информационная страница для пожилых людей;
- 8) школы для родителей (родственников) по уходу за детьми инвалидами;
- 9) социальное обслуживание граждан;
- 10) организация деятельности по комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей;
- 11) государственная социальная помощь;
- 12) бесплатная юридическая помощь;
- 13) конкурсы, премии, акции;
- 14) госуслуги в электронном виде;
- 15) действует раздел по работе с обращениями граждан: интернет приемная, антикоррупционный ящик, график приема граждан и др.

В Амурской области, что характерно для всей системы социальной защиты в РФ, доминирующим выступает вертикальный метод продвижения новаций. Данный метод основан на том, что весь инновационный цикл сосредоточивается в одной вертикально интегрированной структуре с передачей результатов сверху вниз по линии подчиненности. В Амурской области в качестве данной структуры выступает Департамент социальной защиты населения Амурской области. Важное место в рамках использования горизонтального метода отводится

Общественному совету при Департаменте социальной защиты населения Амурской области.

Общественный Совет при Департаменте социальной защиты населения Амурской области выполняет, в частности, такие функции, как:

а) проведение независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере социального обслуживания;

б) эффективное взаимодействие с общественными организациями, представителями научного сообщества и деловых кругов в решении актуальных социальных проблем.

Таблица 2.6 - Традиционные и инновационные подходы в системе социальной защиты населения Амурской области

Традиционные (базисные) подходы	Инновационные (функциональные) подходы
Предоставление регионального материнского капитала	В сфере государственной социальной помощи малоимущим гражданам
Программно-целевой подход	Системы социального контракта
Государственно-частное партнерство	Использование информационных технологий
	Реализация широкого комплекса мероприятий в интересах семьи и детей

Изучение методов продвижения новаций выявило, что в Амурской области доминирующим выступает вертикальный метод продвижения новаций. Важное место в рамках использования горизонтального метода отводится Общественному совету при Департаменте социальной защиты населения Амурской области. Помимо применения вертикального и горизонтального методов продвижения новаций в системе социальной защиты Амурской области также можно выделить и другие методы: метод социального проектирования, метод апробирования, метод внедрения системы социального контракта и метод информационного продвижения новаций в системе социальной защиты. Каждый из методов не только активно применяется в системе социальной защиты в области, но и характеризуется высокой эффективностью применения. Кроме того, в Амурской области реализуется несколько пилотных проектов в сфере социальной защиты населения, которые в случае их успешного применения будут распространены и на другие российские регионы.

В тоже время, в области никакого внимания не уделяется применению такой базовой технологии, как форсайт для развития социальной сферы области. Не применяется проектный подход в развитии системы социальной защиты. Несмотря на использование широкого комплекса новационных подходов, целый ряд из них, который позитивно зарекомендовал себя в других регионах РФ также не применяется в Амурской области, например, система менеджмента качества, детская экстренная помощь и т.д.

В рамках социальной инфраструктуры социальной защиты нет какого-либо органа, который бы занимался продвижением новаций в систему социальной защиты города. Данные недостатки представляется необходимым устранить, дополнив соответствующим образом систему социальной защиты населения Амурской области.

Существующая в России система социальной поддержки населения чрезвычайно громоздка, что делает ее плохо управляемой. Ее необходимо консолидировать и упростить: сделать это сложно, но возможно.

В системе социальной поддержки должны остаться только расходы на предоставление мер, цель которых - предотвращение или смягчение реализации последствий основных социальных рисков, влекущих снижение уровня доходов граждан.

В связи с этим необходимо исключить из системы социальной поддержки меры, предоставляемые гражданам по профессиональному признаку - так называемый «социальный пакет» служащих и работников государственных организаций. Эти расходы следует исключить из бюджетных расходов по разделу «Социальная политика». На федеральном уровне с 2016 г. это решение частично реализовано, однако часть мер госслужащим, силовикам и бюджетникам так и остались в системе мер социальной поддержки. На региональном уровне ситуация пока остается прежней: доплаты к пенсиям госслужащих и прочие выплаты за особые условия труда (службы) проходят как «пособия по социальной помощи населению» и финансируются через органы управления социальной защитой населения.



Рисунок 2. 9 – Направления модернизации системы социальной защиты

Аналогично социальному пакету, необходимо отделить от расходов на социальную поддержку выплаты и льготы за заслуги перед государством, в частности, расходы за военные заслуги, за выдающиеся заслуги (Герои, обладатели наград и почетных званий), отнести к бюджетным расходам по разделу 0100 «Общегосударственные вопросы», а выплаты и льготы за заслуги в отдельных сферах профессиональной деятельности - в соответствующие им разделы (070 0 «Образование», 080 0 «Культура, кинематография», 090 0

«Здравоохранение»).

На региональном уровне с этой целью необходимо провести полную инвентаризацию и последующую оптимизацию систем мер социальной поддержки, по возможности исключив из них меры, дублирующие федеральные или установленные в дополнение к федеральным, предоставляемые федеральным льготникам, исключить (объединить в одну) большое количество мер, предоставляющихся одной и той же категории получателей. Для этого нужно в первую очередь решить, на что должна быть направлена система социальной поддержки в каждом конкретном регионе, что является целью конкретной меры, какие из категорий граждан должны быть приоритетными для региона, чтобы перераспределить имеющиеся бюджетные ресурсы именно на них. Очевидно, что наиболее правильным подходом здесь представляется ориентация на социальные риски, именно защита от них должна быть в основе любой системы мер социальной поддержки и бюджетных расходов на них. Социальная поддержка граждан должна быть направленной на смягчение последствий наступления того или иного риска снижения доходов.

Необходимо решение об отмене права на получение мер социальной поддержки членами семьи носителя льготы как федерального, так и регионального уровней. По меньшей мере следует ввести ограничение, что право на меры распространяется только на членов семьи из числа иждивенцев. Такой подход будет полностью отвечать принципу социальной справедливости.

Необходимо законодательное определение ключевых понятий, касающихся адресности и критериев нуждаемости, и внедрение единой методики оценки нуждаемости, которая учитывала бы расширенный состав семьи и ее доходов, оценивала нуждаемость не только по доходам, но и по имущественной обеспеченности. Это обеспечит унифицированный подход при назначении мер социальной поддержки, предоставляемых с учетом доходов, и справедливые условия для всех граждан страны. При условии единой оценки доходов для всех назначение мер социальной поддержки должно происходить адресно, с учетом индивидуальных потребностей граждан.

На сегодня правила предоставления действующих адресных мер социальной поддержки малоимущих граждан регулируются преимущественно федеральным законодательством, в том числе перечень источников доходов, учитываемых при расчете совокупного дохода малоимущей семьи, критерии нуждаемости, определение семьи и ее состава, отчасти - категории получателей и сам перечень мер. Даже при назначении собственных адресных мер социальной поддержки регионы преимущественно пользуются методиками определения малоимущности и состава семьи, установленными на федеральном уровне. При отсутствии методической поддержки с федерального уровня и единого подхода в определении адресности и оценки нуждаемости такая реформа вряд ли будет эффективной.

Требуется переориентировать существующую категориальную систему социальной поддержки в направлении адресности, реализовать безусловную проверку нуждаемости относительно социально уязвимых групп граждан, так как принадлежность получателя к определенной категории, к примеру, семей с детьми или пенсионеров, при сильной поляризации граждан по уровню дохода сама по себе не предполагает нуждаемости, бедности. Помимо этого, наличие особых заслуг перед государством или наличие ущерба, вреда имуществу или здоровью также не исключает возможности применять принцип софинансирования и адресности относительно части оказываемых мер, в том числе в натуральной форме.

Переориентация системы социальной поддержки в направлении адресности требует координации действий органов соцзащиты граждан в том числе с кадастровой, налоговой службами, пенсионным фондом и др. Однако нынешнее взаимодействие и обмен информации между ними на региональном уровне вряд ли могут быть названы эффективными. Думается, что данную проблему удастся решить в рамках Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО), а также ее взаимодействия с Единым реестром информации о населении, который создает ФНС вместе с ЗАГСами. Функционирование данных разделов запущено с 2018 года на сайте

<http://www.egisso.ru/site/>.

В перспективе на средний срок в Амурской области должно быть введено универсальное пособие для малоимущих, которое предоставляется с учетом нуждаемости и направлено и на вывод бедных домашних хозяйств на самообеспечение, и на профилактику социального иждивенчества. Лучшая сопоставимая иностранная практика свидетельствует о том, что оптимальные способы консолидации системы мер – это создание «блочных» социальных выплат или ввод единого пособия вместо нескольких.

Концепцией универсального пособия предполагается, что оно приходит на смену части действующих мер социальной поддержки. Есть возможность двух вариантов его реализации: базовый – по возможности объединение в одно пособие большей части действующих мер социальной поддержки малоимущего населения, а также пособия по безработице; расширенный – объединение в одно пособие мер социальной поддержки малоимущих, а также определенных мер, направленных на поддержку детства, материнства и семьи, мер в связи с ограничениями жизнедеятельности у граждан, которые вызваны нарушениями здоровья, в настоящее время предоставляемых без учета уровня дохода и критериев нуждаемости.

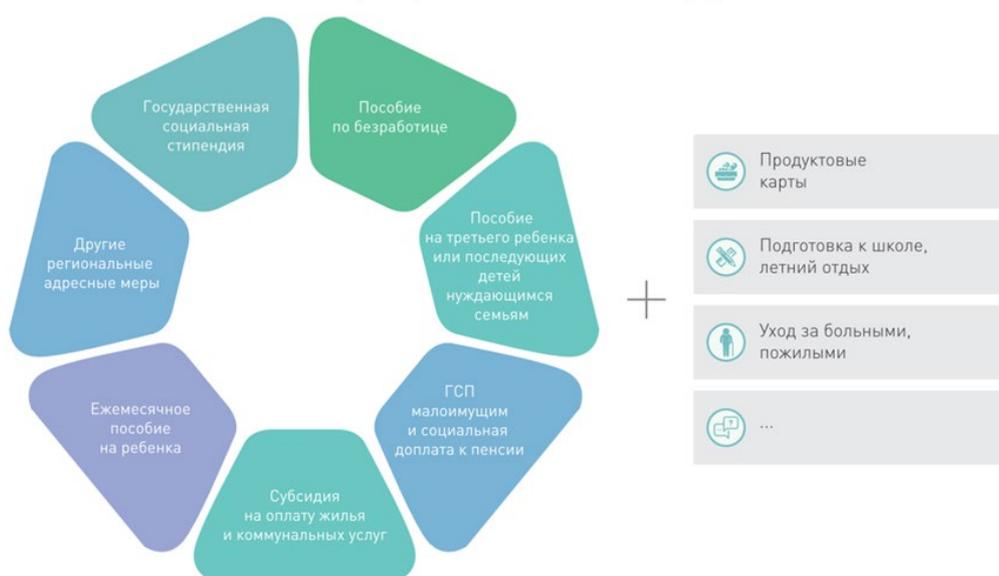


Рисунок 2.10 – Состав универсального пособия Амурской области

Наконец для существенного снижения дефицита доходов малоимущих, требуется перераспределение в их пользу существующих социальных выплат; но расчеты говорят о том, что на это перераспределение не хватит лишь региональных денег. Если в целом взглянуть на картину, то становится понятно, что сегодняшние расходы на адресные меры являются мизерными: большая часть средств направляется на меры социальной поддержки льготным категориям, которые установлены законодательством федерального уровня. В регионах ситуация является весьма разной - где-то результативность адресности выше, где-то - ниже. Может быть усовершенствована методика оценки нуждаемости, отменены нерезультативные меры, что даст возможность повышения адресности, однако этого мало. За счет данных мероприятий регионами может быть лишь повышен охват бедных адресными выплатами, однако это не решает проблемы бедности.

Кроме того, требуется рассмотрение дополнительных возможностей поиска средств, чтобы не увеличивались расходы бюджета на социальную поддержку. Базовый вариант заключается в объединении в одно пособие большинства действующих мер для малоимущего населения и пособия по безработице, а расширенный – в дополнении базового варианта определенными мерами, направленными на поддержку детства, материнства и семьи, мерами в связи с ограничениями жизнедеятельности у граждан, пока предоставляемыми без учета дохода и нуждаемости может касаться отмены определенных налоговых льгот. В части имущественного налогового вычета рассмотреть возможность предоставления его семьям с детьми с учетом их имущественной обеспеченности (обеспеченность жилыми помещениями на одного члена семьи более средней или устанавливаемой уполномоченным федеральным исполнительным органом власти).

Полученные результаты говорят о том, что реформа системы мер социальной поддержки, которая связана с усилением принципа адресности и использованием критериев нуждаемости, должна являться федеральной: именно на уровне Федерации должна разрабатываться концепция и план проведения

этой реформы, внесены требуемые изменения в законодательство и процедуры взаимодействия между ведомствами. Регионы подключатся к данной реформе как исполнители относительно мер, которые установлены законодательством федерального уровня, и как инициаторы относительно мер, которые установлены законодательством регионального уровня. Требуется внесение изменений и в отношения межбюджетного характера: увеличение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в совокупной сумме трансфертов межбюджетного уровня может внести собственный вклад в борьбу с бедностью, поскольку в настоящий момент бедные, которые живут в «бедных» по уровню дохода граждан регионах, получают меньшее количество помощи, нежели бедные, которые проживают в «богатых» регионах, в частности Московской области.

Проведение этой реформы будет требовать ресурсов и времени, и решиться на этот шаг во время неблагоприятной ситуации в экономике, когда поставлена цель сократить бюджетные расходы, довольно сложное. Однако именно благодаря кризису открывается окно возможностей для проведения масштабных реформ, необходимость которых во время благополучного развития экономики не является очевидной. Отказ от реформирования системы мер социальной помощи в конечном итоге обойдется дороже, чем реформа.

Управление социальной сферой заключается в планировании, организации, координации, мотивации, контроле тесно взаимосвязанных элементов одной большой системы и в дальнейшем ее совершенствовании.

От того, насколько эффективно функционирует социальная сфера, услуги какого качества, и в каком объеме предоставляются потребителю, зависит низкое или высокое качество жизни будет у человека.

Эффективность управления в социальной сфере определяется разницей между результатами и затратами и способностью этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества.

С учетом насущных проблем и ориентации на приоритетные векторы развития Амурской области были разработаны мероприятия по главным

направлениям развития социальной сферы Амурской области.

Для удовлетворения потребностей населения в социальном обеспечении необходимо:

а) обеспечить открытость и прозрачность создания базы данных для незащищенных категорий граждан области, нуждающихся в социальной защите посредством заполнения социальных паспортов (личные данные получателя услуги), в которых зафиксирована персональная информация о конкретном человеке, все полагающиеся ему льготы и пособия, а также о факт их целевого использования; также формировать рейтинг по ранжированию наиболее нуждающихся граждан с целью усиления адресного характера предоставления социальной помощи;

б) проводить мониторинг предоставления социальных услуг, своевременно выявлять недоброкачественных поставщиков социальных услуг.

В целях укрепления здоровья и увеличения продолжительности жизни населения региона необходимо реализовать ряд мероприятий.

Внедрение системы Форсайт для развития социальной сферы области. Форсайт представляет собой систему методов экспертной оценки стратегических направлений социально-экономического и инновационного развития, выявления технологических прорывов, способных оказать воздействие на экономику и общество в средне- и долгосрочной перспективе.

Одной из сложнейших социальных проблем, требующих особого общественного внимания, является проблема вовлечения инвалидов в различные сферы жизнедеятельности. Долгосрочное видение комплекса мер по вовлечению людей с ограниченными возможностями во все сферы жизнедеятельности общества должны осуществляться в процессе диалога широкого круга заинтересованных лиц: самих инвалидов, общественных организаций, представителей органов государственной власти, ученых, работодателей.

Целью проекта является выработка, с привлечением различных групп экспертов, долгосрочного видения проблем инвалидности в Амурской области и

определения комплекса первоочередных мер по их вовлечению в активную социальную, политическую и экономическую жизнь. Данная технология позволит не только выработать видение будущего, но и с учетом активности заинтересованных участников, вовлеченных в область его формирования, нацелит их на мобилизацию объединенных усилий в решении проблем инвалидности.

Эффективность Форсайт-технологий при решении концептуальных вопросов развития социальной сферы позволяет выдвинуть предложение о создании рабочей группы в составе министерства, отвечающих за социальное развитие области. В качестве цели работы данной группы принять разработку единых методических указаний по применению технологии форсайтов при подготовке программ развития в социальной сфере. В учреждениях последиplomного образования предлагается наладить обучение квалифицированных специалистов, которые будут проводить Форсайт-исследования и будут использовать их результаты на практике.

Таким образом, предложенные мероприятия по повышению результативности системы управления социальной сферой Амурской области будут способствовать повышению качества и уровня жизни граждан региона, также они могут быть использованы и для других территорий РФ.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В социальной структуре российского общества в настоящее время сохраняется большая часть социально уязвимых групп населения. В условиях социально-экономического кризиса, падения доходов населения возрастает число работающих граждан, которым также необходима социальная защита.

Социальная защита населения – это социальная система регулирования распределения ресурсов между незащищенными слоями населения. Эволюция института социальной защиты населения совершается в тесной связи с развитием общества и государства.

Организация социальной работы – это система принципов, мероприятий и методов государственных органов власти, общественных организаций и отдельных лиц, которые проживают на территории субъекта РФ Амурской области, направленных на то, чтобы обеспечить достойный уровень жизни граждан региона.

Организация социальной работы в регионе проводится определенной организационной моделью, имеющей централизованную структуру, которая в себя включает следующие уровни: региональный, муниципальный и уровень территориального общественного самоуправления.

Основными задачами в части предоставления мер социальной поддержки в Амурской области являются:

1) неуклонное исполнение федерального и областного законодательства в сфере социальной поддержки населению. Особый контроль – выполнение Указов Президента Российской Федерации;

2) в целях повышения уровня и качества жизни населения района обеспечение реализации комплекса мероприятий подпрограммы «Совершенствование системы социальной поддержки отдельных категорий граждан»;

3) реализация законодательных норм, направленных на создание благоприятных условий для улучшения материального положения семей с детьми, стимулирование рождаемости, пропаганду семейных ценностей и

других мероприятий в сфере демографической и семейной политики;

4) принятие мер по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к объектам и услугам учреждения социальной защиты населения в рамках офисного проекта;

5) осуществление координации деятельности учреждений социальной защиты и социального обслуживания Амурской области и взаимодействие субъектов профилактики при организации индивидуальной работы с семьями, находящимися в трудной жизненной ситуации (при координирующей роли органов местного самоуправления);

6) предоставление государственных услуг в электронном виде (информирование населения о новых возможностях получения государственных услуг в электронном виде; обеспечение первоочередного обслуживания граждан, подавших заявление в электронном виде через Портал государственных услуг или с использованием сервиса «Электронная запись на прием»);

7) повышение информированности граждан в области защиты их социальных интересов, оперативного доступа к информации в отрасли социальной поддержки и социального обслуживания населения с использованием интернет-сайта учреждения;

8) проведение мероприятий по защите информационных систем персональных данных.

Выявлено, что система социальной поддержки граждан является чрезвычайно громоздкой, что превращает ее в плохо управляемую

В целях решения социальных проблем предложено:

– введение универсальное пособие для малоимущих, которое предоставляется с учетом нуждаемости и направлено и на вывод бедных домашних хозяйств на самообеспечение, и на профилактику социального иждивенчества;

– обеспечить открытость и прозрачность создания базы данных для незащищенных категорий граждан области, нуждающихся в социальной защите посредством заполнения социальных паспортов (личные данные получателя услуги), в которых зафиксирована персональная информация о конкретном

человеке, все полагающиеся ему льготы и пособия, а также о факт их целевого использования; также формировать рейтинг по ранжированию наиболее нуждающихся граждан с целью усиления адресного характера предоставления социальной помощи;

- проводить мониторинг предоставления социальных услуг, своевременно выявлять недоброкачественных поставщиков социальных услуг;

- предложение внедрения системы форсайт для развития социальной сферы области .

Таким образом, предложенные мероприятия по повышению результативности системы управления социальной сферой Амурской области будут способствовать повышению качества и уровня жизни граждан региона, также они могут быть использованы и для других территорий РФ.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Анбрехт, Т. А. Социальная защита отдельных категорий граждан: учебное пособие для академического бакалавриата / Т. А. Анбрехт. – М.: Юрайт, 2018. – 285 с.
- 2 Асланова, С. Х. Современные проблемы социальной политики и государства и пути их совершенствования / С.Х. Асланова // Молодой ученый. – 2015. – № 9. – С. 511 - 514.
- 3 Афтахова, А. В. Право социального обеспечения. Практикум: учебное пособие для академического бакалавриата / А. В. Афтахова. – М.: Юрайт, 2018. – 293 с.
- 4 Бегидов, М. В. Социальная защита инвалидов: учебное пособие для академического бакалавриата / М. В. Бегидов, Т. П. Бегидова. – М.: Юрайт, 2018. – 98 с.
- 5 Бегидова, Т. П. Социально-правовые и законодательные основы социальной работы с инвалидами: учебное пособие для СПО / Т. П. Бегидова, М. В. Бегидов. – М.: Юрайт, 2018. – 98 с.
- 6 Буянова, М.О. Пенсионное обеспечение: учебное пособие для СПО / М.О. Буянова. – М.: Юрайт, 2018. – 193 с.
- 7 Вараев, У. С. Государственное регулирование в социальной сфере / У.С. Вараев // Молодой ученый. – 2016. – № 16. – С. 149 - 151.
- 8 Василенко, Е.И. Управление в социальной работе: учебное пособие для бакалавров / Е.И. Василенко. – М.: Дашков и К, 2014. – 292 с.
- 9 Галаганов, В.П. Право социального обеспечения: учебник / В.П. Галаганов. – М.: КНОРУС, 2016. - 510 с.
- 10 Григорьев, И. В. Право социального обеспечения: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / И.В. Григорьев, В.Ш. Шайхатдинов. – М.: Юрайт, 2016. – 402 с.
- 11 Завражнов, В. В. Сущность и содержание технологий социальной работы с детьми–сиротами в условиях приемной семьи / В. В. Завражнов, Ю. В.

Ермолаева // Педагогический опыт: теория, методика, практика: материалы V Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 25 дек. 2015 г.) / ред.: О. Н. Широков. – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2015. – № 4 (5). – С. 456 – 458.

12 Ковалевская, Е. С. Социально-правовые гарантии инвалидов в Российской Федерации / Е.С. Ковалевская // Новый юридический вестник. – 2019. – № 1. – С. 3 - 5.

13 Комаров, Е.И. Управление эффективностью социальных учреждений: учебно-практическое пособие / Е.И. Комаров, Н.Н. Стрельникова, И.В. Малофеев. - М.: Дашков и К, 2016. – 302 с.

14 Кононова, Л. И. Технология социальной работы: учебник для СПО / Л. И. Кононова, Е. И. Холостова. – М.: Юрайт, 2019. – 503 с.

15 Конституция РФ [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

16 Коныгина, М.Н. История социальной работы: документы и практикумы / М.Н. Коныгина, Н.П. Клушина, Т.А. Маслова. – М.: Дашков и К, 2015. – 552 с.

17 Кудакова, К.С. Основные направления социальной политики государства / К.С. Кудакова // Вопросы экономики и управления. – 2016. – № 5. – С. 10 - 12.

18 Малофеев, И.В. Социальные услуги в системе социального обслуживания населения / И.В. Малофеев. – М.: Дашков и К, 2018. – 176 с.

19 Маргулян, Я.А. Основы социального государства: учебное пособие для академического бакалавриата / Я. А. Маргулян. – М.: Юрайт, 2018. – 175 с.

20 Методологический инструментарий современного социального управления: учебно-практическое пособие / под ред. Е.И. Комарова. - М.: Дашков и К, 2016. – 316 с.

21 Миропольская, Н. В. Социальное страхование: учебное пособие для академического бакалавриата / Н. В. Миропольская, Л. М. Сафина. – М.: Юрайт, 2019. – 149 с.

22 Нагорнова, А.Ю. Теория и технология социальной работы с пожилыми людьми: учебное пособие для академического бакалавриата / А. Ю. Нагорнова. – М.: Юрайт, 2018. – 133 с.

23 О ветеранах [Электронный ресурс]: федеральный Закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

24 О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ 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 РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [Электронный ресурс]: федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

25 О внесении изменений в отдельные акты РФ в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 388-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

26 О Государственной социальной помощи [Электронный ресурс] Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ . Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

27 О государственном пенсионном обеспечении в РФ [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

28 О государственных пособиях гражданам, имеющим детей [Электронный ресурс]: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

29 О дополнительных мерах государственной поддержке семей, имеющих детей [Электронный ресурс]: федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

30 О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

31 О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 597. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

32 О социальной защите инвалидов в РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

33 О страховых пенсиях [Электронный ресурс]: федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

34 Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

35 Об основах обязательного социального страхования» [Электронный ресурс] Федеральный закон от 16.07.1999 № 165-ФЗ «// Консультант плюс: офиц. сайт. – 2019. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). – 01.06.2019.

36 Об основах социального обслуживания граждан в РФ [Электронный ресурс]: федеральный закон РФ от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

37 О основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

38 Павленок, П.Д. Теория, история и методика социальной работы. Избранные работы: учебное пособие / П.Д. Павленок. – М.: Дашков и К, 2017. – 592 с.

39 Павлюченко, В.Г. Социальное страхование / В.Г. Павлюченко. – М.: Дашков и К, 2015. – 480 с.

40 Плюхина, А.А. Социальная политика современной России: проблемы и тенденции развития / А.А. Плюхина // Экономический журнал. – 2015. – Т. 40. – № 4. – С. 36 - 42.

41 Послание Президента РФ к Федеральному Собранию РФ 2018 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

42 Приступа, Е.Н. Организация социальной работы в Российской Федерации: учебное пособие для СПО / Е. Н. Приступа. – М.: Юрайт, 2018. – 99 с.

43 Роик, В. Д. Пенсионное страхование и обеспечение: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / В. Д. Роик. – М.: Юрайт, 2018. – 350 с.

44 Роик, В.Д. Социальная политика: качество жизни пожилого населения и страховые институты социальной защиты: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / В. Д. Роик. – М.: Юрайт, 2018. – 400 с.

45 Ромм, Т.А. Социальная работа за рубежом: учебное пособие для академического бакалавриата / Т. А. Ромм, М. В. Ромм. – М.: Юрайт, 2018. – 197 с.

46 Савченко, И.А. Модель социальной политики современной России / И.А. Савченко // Инновационная наука. – 2016. – № 3 - 4. – С. 192 - 195.

47 Самыгин, С.И. Социальная политика: учебник для бакалавров / С.И. Самыгин, И.А. Янкина, А.В. Рачина. – М.: Дашков и К, 2016. – 224 с.

48 Смирнова, А. А. Основные задачи социальной политики в России на современном этапе становления рыночной экономики / А.А. Смирнова, М.С. Егорова // Молодой ученый. – 2015. – № 11.4. – С. 211 - 212.

49 Смирнова, А. А. Теоретические основы социальной политики / А.А. Смирнова, М.С. Егорова // Молодой ученый. – 2015. – № 11.4. – С. 207 - 208.

50 Современная энциклопедия социальной работы / под. ред. В.И. Жукова. – М.: Изд-во «РГСУ», 2015. – 412 с.

51 Социальная политика государства и бизнеса: учебник для бакалавриата и магистратуры / О. А. Канаева [и др.]. – М.: Юрайт, 2018. – 343 с.

- 52 Социальная политика: учебник для академического бакалавриата / Е. И. Холостова [и др.]. – М.: Юрайт, 2018. – 395 с.
- 53 Технология социальной работы с семьей и детьми: учебник и практикум для СПО / Е. Н. Приступа [и др.]. – М.: Юрайт, 2018. – 465 с.
- 54 Технология социальной работы: учебник / Е.И. Холостова [и др.]. - М.: Дашков и К, 2016. - 478 с.
- 55 Трапезникова, И.С. Правовое обеспечение социальной работы: учебное пособие / И.С. Трапезникова. – Кемерово: Изд-во «КемГУ», 2016. - 206 с.
- 56 Управление министерства социальной защиты населения Амурской области по г. Благовещенск и Благовещенскому району [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – 2014. – Режим доступа: <http://www.szn.amurobl.ru>. - 25.05.2019.
- 57 Холостова Е. И. Управление в социальной работе: учебник для академического бакалавриата / Е. И. Холостова, Е. И. Комаров, О. Г. Прохорова. – М.: Юрайт, 2018. – 319 с.
- 58 Холостова, Е. И. Социальная политика: учебник для СПО / Е. И. Холостова, Г. И. Климантова. – М.: Юрайт, 2018. – 395 с.
- 59 Холостова, Е.И. Зарубежный опыт социальной работы: учебное пособие / Е.И. Холостова. – М.: Дашков и К, 2017. – 365 с.
- 60 Холостова, Е.И. Правовое обеспечение социальной работы: учебник для бакалавров / Е. И. Холостова, О. Г. Прохорова. – М.: Дашков и К, 2016. – 253 с.
- 61 Шубарт, И. Концепция социального времени в социологии – перспективный подход или теоретический тупик / И. Шубарт // Социологические исследования. – 2015. – № 4. – С. 3 – 11.
- 62 Щепетнова, О. Ю. Проблемы социальной защиты инвалидов в современном обществе / О.Ю. Щепетнова // Молодой ученый. – 2019. – № 4. – С. 146 - 148.
- 63 Яковлев, А. С. Социальная политика как многоуровневая дилемма формирования социального государства / А.С. Яковлев // Молодой ученый. – 2017. – № 15.1. – С. 27 - 29

