

Федеральное агентство по образованию
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
Факультет социальных наук

Т.С. Еремеева

**ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ
СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
НАСЕЛЕНИЯ**

Учебно-методическое пособие

Благовещенск

2005

Еремеева Т.С. (составитель)

Организация системы социальной защиты населения: Учебно-методическое пособие для студентов специальности «Социальная работа». Благовещенск: Амурский гос. университет, 2004.

Пособие подготовлено на основании Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования. Содержит тематику указанного курса, тестовые задания, примерные контрольные вопросы, тематику контрольных работ для студентов заочной формы обучения, список учебно-методической и справочной литературы.

Рецензенты: А.Г. Закаблук, доц. кафедры психологии и педагогики АмГУ, канд. психол. наук;

Г.В. Кувшинов, консультант отдела правовой работы с законодательными органами и органами местного самоуправления государственного правового управления аппарата губернатора Амурской области

ВВЕДЕНИЕ

Пособие призвано целью помочь студентам, обучающимся по специальности «Социальная работа», в самостоятельном освоении курса «Организация системы социальной защиты населения».

В ходе изучения курса студент должен:

- 1) изучить основные понятия курса и уметь ими оперировать;
- 2) получить представление об исторических предпосылках и социально-правовых основах организации системы социальной защиты;
- 3) ознакомиться с основными элементами системы социальной защиты населения в России и за рубежом;
- 4) уметь использовать полученные знания и навыки на практике.

Проверить качество освоения материала помогут предлагаемые тестовые и контрольные задания.

Студентам заочной формы обучения предлагается выполнить контрольную работу. Цель ее – более детальное рассмотрение содержания курса, освоение основных его положений. Студенты должны самостоятельно проанализировать литературу, необходимую для написания контрольной работы.

Для освоения главных аспектов курса необходимо также изучение социологии, теории социальной работы, технологии социальной работы, организации, управления и администрирования в социальной работе, опыта организационно-административной работы социальных служб и других дисциплин.

Тема 1. Становление и развитие системы социальной защиты населения в России

Социальная защита населения нашей страны в последние годы претерпела существенные качественные изменения.

Так, если в начале 90-х гг. социальная защита ограничивалась оказанием социальной поддержки престарелым и инвалидам, предоставлением социальных выплат и льгот, то теперь она представляет собой систему широкого набора мер, направленных на профилактику социального неблагополучия и поддержку социально уязвимых групп населения.

Россия, являющаяся в соответствии с Конституцией социальным государством, сумела в чрезвычайно сложных социально-экономических и финансовых условиях создать основы для развития полноценной системы социального обслуживания и обеспечения населения.

Формирование системы социальной защиты населения потребовало не только разработки новой концепции социальной работы, но и огромных усилий по подготовке необходимых кадров, обеспечению нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с деятельностью социальных служб.

Сохраняющиеся проблемы в экономике также обуславливают рост потребности населения в социальной защите. Социально-экономическая ситуация объективно предопределяет масштабность и направления работы социальных служб, вынужденных постоянно наращивать объемы социального обслуживания и социальной поддержки населения, развивая отечественную систему социальной защиты в целом.

Вообще следует сказать, что у каждого из народов, населяющих нашу землю, сложились своя неповторимая история, специфические черты и особенности национальной культуры, быта, обычаев и традиций. Вместе с тем у них есть и общее – способность к состраданию, сопереживанию, готовность откликнуться на чужую беду, прийти на помощь. Эти общечеловеческие качества проявлялись уже на самых ранних стадиях общественного развития, хотя и не

имели длительное время каких-то установившихся форм и способов выражения.

Милосердие, способность к состраданию, сопереживанию всегда были характерны для славянских народов, а потому социальная помощь нуждающимся в России имеет давние традиции.

Основными направлениями социальной помощи на Руси были милостыня (подавание в виде денег или продуктов питания) и частная благотворительность имущих граждан (князей, бояр, купцов и др.).

Первые попытки призрения бедных в рамках различных организационных структур были предприняты в XIV-XV вв., когда для поддержки нуждающихся при церквях и монастырях стали создаваться богадельни (социальные учреждения общественного призрения, предназначенные для убогих и престарелых всех сословий, не имеющих родственников, которые могли бы материально поддержать и обеспечить их), странноприимные дома, убежища и другие богоугодные заведения. Такая церковно-монастырская форма поддержки была предназначена прежде всего для нуждающихся «в крыше над головой, куске хлеба и добром совете», но большинству приходилось рассчитывать лишь на себя и щедрых благотворителей.

Начиная со второй половины XV в. (после окончательного избавления от татаро-монгольского ига) и на протяжении XVI в. (с его гражданской смутой и междоусобицами), кроме личной и церковно-монастырской благотворительности, обозначилось третье направление социальной помощи, – усиление организующего начала, развитие форм и масштабов государственного призрения (это была «государственная и частная благотворительность, тесно сплетенная, но еще не разделенная»).

Уже в XVII в. начали активно формироваться основы государственной социальной политики: в соответствии с царскими указами за счет казны были созданы дома призрения и богадельни для детей бедняков, где они могли получить знания и обучиться ремеслам; ассигновывались средства на выдачу посо-

бий, пенсий, земельных наделов нуждающимся. В 1682 г. был принят «Приговор» – решение церковного Собора о призрении больных и нищих.

Важное значение для становления государственной системы социальной защиты в России имели указы Петра I «Об определении в домовыя Святейшего Патриарха богадельни нищих, больных и престарелых» (1701 г.) и «Об учреждении во всех Губерниях гошпиталей» (1712 г.), где, в частности, предписывалось «по всем губерниям учинить гошпитали для самых увечных, таких, которые ничем работать не смогут, ни стеречь, также и зело престарелым; также прием незазрительной и прокормление младенцам, которые не от законных жен рождены». Во время правления Петра I впервые был введен учет «просящих милостыню и вспоможение» с целью их разделение на категории по степени нуждаемости, была развернута борьба со «лженищенством», упорядочивалась система церковных благотворительных учреждений и частной благотворительности.

Таким образом, был заложен фундамент государственной системы социальной защиты населения в нашей стране, а преемники Петра I продолжили развитие этой системы.

Особую роль в укреплении системы социальной поддержки сыграла Екатерина II. При ней были созданы дома призрения для бедных в Гатчине, богадельни для питомцев Воспитательного дома, повивальный институт с родильным отделением для неимущих женщин с присвоением этим учреждениям статуса государственных. В 1764 г. было создано одно из первых благотворительных обществ в России – Общество воспитания благородных девиц. В 1775 г. впервые в истории России законодательным путем устанавливалась система общественного призрения «для всех гражданских сословий». На губернские органы управления возлагалась обязанность организовывать и содержать народные школы, сиротские дома, больницы, аптеки, богадельни, дома для неизлечимых больных, дома для умалишенных, работные смирительные дома. Поначалу эти учреждения финансировались из государственной казны. Позднее было принято решение об отчислении на их содержание части средств из доходов

городов. Города, селения, общества и частные лица наделялись правом устраивать по своей инициативе дома призрения на общее благо.

В 1797 г. Павел I подписал Указ о назначении своей супруги, Марии Федоровны, руководителем всех социальных учреждений. С ее именем связан важный этап в развитии отечественного благотворения (создание в России Общества сестер милосердия, Ведомства учреждений императрицы Марии, в которое входило около 60 учреждений, напр., опекунский совет, женские училища, воспитательные дома, в т.ч. для глухонемых детей, больницы, повивальный институт, сиротские дома, вдовьи дома, богадельни и др.).

Середина XIX в. отмечена поисками нетрадиционных для нашей страны подходов к организации социальной помощи. Так, Общество посещения бедных, созданное в 1846 г. в Санкт-Петербурге по инициативе князя В.Ф. Одоевского, привлекало людей к помощи нуждающимся, с одной стороны, на трудовых началах, с другой, – обращаясь к чувству общественного долга. Вторая половина 60-х гг. связана с расширением меценатства и благотворительности. Возникающие благотворительные общества и фонды пытались объединить вокруг себя людей, не согласных с существующим распределением материальных ценностей и социальным расслоением. Стали появляться организации, объединявшие людей по месту жительства, уровню образования, виду трудовой деятельности (Общество женского труда, Общество дешевых квартир и др.). Особое развитие получили воскресные народные школы, где обучение было бесплатным, а труд учителей – безвозмездным. Основными причинами бедности их организаторы считали невежество, неграмотность масс, поэтому социальную помощь ограничивали рамками просвещения. Однако их усилия не могли радикально изменить социальное самочувствие широких масс.

Развивалась и система пенсионного обеспечения и предоставления пособий нуждающимся. Так, до 1912 г. государственное пенсионное обеспечение в России охватывало только военнослужащих и чиновников. С принятием же страхового закона оно распространилось и на 2,5 млн. рабочих и служащих, занятых в фабрично-заводской и горной промышленности.

В 1917 г. был открыт новый этап в развитии системы социальной помощи в России: определяющим субъектом в разработке социальной политики стало государство, взявшее на себя заботу о больных, инвалидах и престарелых, женщинах и детях. Элементом социальной политики государства стала создаваемая система разнообразных пособий и выплат, призванных обеспечить социальное равенство в стране.

В мае 1917 г. было создано Министерство государственного призрения, преобразованное в октябре 1917 г. в Наркомат государственного призрения России, а в апреле 1918 г. переименовано в Наркомат социального обеспечения Российской Федерации. Первым наркомом была назначена А. Коллонтай.

На базе прежних благотворительных учреждений была создана сеть инвалидных домов, домов престарелых, детские учреждения, дома матери и ребенка, ясли и другие социально-ориентированные государственные учреждения.

Однако не всегда провозглашенные государством цели и задачи соответствовали его материальным возможностям. В октябре 1918 г. был издан закон, предусматривающий материальное обеспечение трудящихся при временной нетрудоспособности, инвалидности, безработице, сиротстве и вдовстве, но при этом доля затрат на социальное обеспечение и страхование в структуре расходов государственного бюджета составляла лишь 2,5% от других трат.

В 1927 г. в СССР впервые было введено пенсионное обеспечение по старости, а в 1929 г. законодательно утверждено полное социальное страхование работающего населения за счет нанимателя и государства при помощи профсоюзов работников в случае всех видов потери трудоспособности, а также безработицы.

В 1949 г. было образовано Министерство социального обеспечения РСФСР, успешно функционировали социальные учреждения для престарелых, одиноких людей, детей, потерявших родителей, или тех, чьи родители были лишены родительских прав и др. Социально-педагогическая работа проводилась в школах, по месту жительства и в пенитенциарных заведениях.

Начиная с этого времени можно говорить о том, что в стране сложилась особая модель социальной защиты – полностью только государственная система поддержки населения. С одной стороны, провозглашалось, что «в СССР обо всех заботится государство», а с другой, – предполагалось, что «при социализме не может быть бедных, убогих, несчастных».

Тем не менее в Советском Союзе не существовало системы социальной защиты в ее современном понимании. Отдельные аспекты работы по обеспечению социальной защищенности населения реализовывали педагоги, медики, социологи, представители профсоюзов, работники отделов кадров и органов социального обеспечения, культработники и организаторы досуга и проч. Помощь на дому инвалидам, престарелым, больным, социальный патронаж оказывали работники здравоохранения, органов социального обеспечения. Другие виды социальной работы – с семьей, женщинами, отдельными индивидами, испытывающими трудности социального характера, – осуществляли члены общественных («прогосударственных» или создаваемых государственными органами) организаций, прежде всего, профсоюзных комитетов, а с начала 80-х гг. – женсоветы, организации Красного Креста и Красного Полумесяца. Называлась эта работа общественной, проводилась в нерабочее время и не оплачивалась.

В России созданы основы функционирования полноценной системы социальной защиты населения, сформированы условия ее дальнейшего развития.

Сегодня в отрасли трудятся более 450 тыс. социальных работников и специалистов по социальной работе, которые ежедневно сталкиваются с необходимостью оказывать помощь людям, оказавшимся в критической жизненной ситуации.

На территории страны действуют 1037 стационарных учреждений социального обслуживания престарелых и инвалидов на 229,5 тыс. мест, в т.ч. 534 дома-интерната общего типа на 90,2 тыс. мест, 444 психоневрологических интерната на 131,2 тыс. мест. Во многих регионах России с учетом демографической ситуации применяются новые формы стационарного социального обслу-

живания пожилых людей и инвалидов. Функционируют 31 реабилитационный центр для лиц с умственной отсталостью, 15 домов милосердия и 10 геронтологических центров.

Стабильно работает сеть учреждений и служб, оказывающих социальные услуги в нестационарных и полустационарных условиях. Из 1744 действующих центров социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов 675 центров – комплексные. При них существуют отделения дневного пребывания на 27 тыс. мест, которые посещают почти 600 тыс. человек. Расширяется сеть отделений временного проживания. В 500 таких отделениях проживает почти 45 тыс. человек. В стране действует 11,5 тыс. отделений социального обслуживания на дому, оказывающих регулярную помощь более чем 1 млн. человек.

Помимо традиционных учреждений помощи престарелым и инвалидам, в 90-е гг. стала создаваться принципиально новая, лично-ориентированная разветвленная система учреждений социальной защиты семьи и детей. Ее основные задачи – профилактика семейного неблагополучия, индивидуальная помощь семье и детям, детям с девиантным поведением, детям-инвалидам, детям-сиротам в их социальной реабилитации и адаптации в семью и общество.

Система учреждений социальной защиты семьи и детей включает реабилитационные центры для детей с ограниченными возможностями, социальные приюты для несовершеннолетних, кризисные центры помощи женщинам, центры социальной помощи семье и детям, центры психолого-педагогической помощи населению и другие службы. С 1994 г. количество подобных учреждений увеличилось в 22,5 раза: на начало 2003 г. в 86 субъектах Федерации их число достигло 3444. Помощь получили более 7 млн. человек, в т.ч. более 3 млн. несовершеннолетних. Сегодня ставится задача перехода на качественно иной уровень организации социального обслуживания, повышения эффективности работы социальных служб.

За прошедшее время оздоровление детей из сезонной акции превратилось в непрерывный процесс в течение всего года. Число детей, охваченных органи-

зованными формами отдыха, оздоровления и занятости, увеличилось по сравнению с 2000 г. почти на 2 млн. и приблизилось к 9 млн.

В основном завершено формирование государственной службы медико-социальной экспертизы (МСЭ), в состав которой входят более 1600 бюро и около 300 главных бюро.

Развивается сеть реабилитационных учреждений, сегодня их более 500. Созданы условия для развития многопрофильной комплексной реабилитации, предназначенной для восстановления способностей инвалидов к различным видам деятельности.

Таким образом, с XVI в. России сменилось несколько моделей социальной защиты населения, отличающихся по содержанию, принципам и методам: на смену системе общественно-государственного призрения (XVI – начало XVII вв.) пришла система общественного призрения и частной благотворительности (XVII в. – 1917 г.), которую, в свою очередь, сменила советская, патерналистская модель социального обеспечения (сложилась к 40 гг. XX в., существовала до конца 1991 г.). В настоящее время продолжается формирование и развитие отечественной системы социальной защиты по различным направлениям.

Контрольные вопросы

1. Что явилось историческими и социальными предпосылками формирования в России системы социальной защиты различных категорий граждан?
2. Назовите модели социальной защиты населения в России.
3. Почему советскую систему социального обеспечения нельзя считать полноценной системой социальной защиты?
4. Какие характерные черты отличают современный этап развития системы социальной защиты населения в России?

Литература

1. *Лященко А.И.* Организация и управление социальной работой в России. М.: Наука, 1996.

2. Российская энциклопедия социальной работы. В 2 т. /Под ред. А.М. Панова. М., 1997.
3. Социальная энциклопедия /Редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катульский и др. М., 2000.
4. Социальная работа /Под ред. проф. В.И. Курбатова. Ростов н/Д: Феникс, 2000.
5. Социальная работа: теория и практика. /Отв. ред. Е.И. Холостова, А.С. Сорвина. М., 2001.
6. *Шило Н.Н.* Социальная защита как общественный институт. //Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы. Барнаул, 2001.

Тема 2. Современная система социальной защиты населения в России

В 1991 г. Россия присоединилась к сообществу стран, где существует профессиональная социальная работа. Глубокие социальные перемены в пост-советской России, нестабильность политической и экономической ситуации привели к увеличению численности и расширению спектра социально незащищенных и уязвимых контингентов. Профессиональная социальная работа – один из главных способов реагирования общества на изменения в мире. Это деятельность по гармонизации человеческих отношений через оказание помощи отдельным людям, группам людей посредством их защиты, поддержки и реабилитации. Чаще всего под социальной работой понимается комплекс конкретных практических действий правовой, экономической, психологической помощи немощным, социально-незащищенным, социально дезадаптированным людям (инвалидам и их семьям, мигрантам, беженцам, людям с отклоняющимся поведением, жертвам насилия, безработным, бездомным, женщинам, детям, молодежи, пожилым и др.).

Социальная работа в развитых странах занимает важное место в системе социальной защиты населения. Она хорошо финансируется, в т.ч. из частных источников. В России же больше развита система денежной помощи непосредственно получателям – нуждающимся в ней. Причем, как правило, этих пособий не хватает на самое необходимое (так, пенсии по старости ниже прожиточного минимума). Система же социального обслуживания населения развита мало, а выплата денежных дотаций (напр., по безработице) зачастую приводит к тому, что человек привыкает к роли иждивенца и уже не желает сам о себе заботиться. Развитие социальной работы в России позволило бы этого избежать, – ведь специалист по социальной работе способен научить человека заботиться о себе самостоятельно, если это необходимо. Помимо материальной помощи, в социальных службах предоставляют психологическую, правовую и моральную помощь, поскольку социальная защищенность подразумевает не только защиту в экономическом плане путем выдачи денежной помощи в виде пенсий, различных пособий и дотаций.

В середине 90-х гг. в России были созданы основы реформирования системы социальной защиты населения, сформированы условия ее дальнейшего развития. Так, если в начале 90-х гг. социальная защита ограничивалась оказанием социальной поддержки престарелым и инвалидам, социальными выплатами и льготами, то в настоящее время – это система широкого набора мер, направленных на профилактику социального неблагополучия и поддержку социально уязвимых групп населения. Формирование новой системы социальной защиты населения потребовало не только изменения концепции социальной работы, но и огромных усилий по подготовке необходимых кадров, обеспечению нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с обеспечением деятельности социальных служб.

Для нынешнего этапа развития системы социальной защиты населения в России характерны следующие черты:

целенаправленные усилия государства на всех уровнях (от федерального до муниципального) по обеспечению здоровой социальной среды жизнедеятельности человека, созданию системы поддержки людей;

чрезвычайно высокая степень «огосударственности», слабое участие в ее функционировании институтов гражданского общества и особенно самого населения;

иницирование потенциала самопомощи человека или семьи, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

предоставление социальной помощи отдельному человеку или группе лиц путем поддержки, консультирования, реабилитации, социального патронажа и использования других видов социальных услуг;

множественность, несистемность и противоречивость нормативных правовых актов, регулирующих деятельность системы социальной защиты населения, их несоответствие тенденциям развития отечественной и международной практики;

дефицит ресурсов в бюджетах всех уровней для финансирования мероприятий в сфере социальной защиты на фоне неэкономного использования выделяемых на эти цели финансовых ресурсов вследствие дублирования функций различными структурами, нецелевых затрат, прямых потерь и отсутствия эффективного механизма мониторинга за социальными трансфертами на федеральном и региональном уровнях;

организация социальной защиты населения преимущественно на началах социального обеспечения, неразвитость систем социального страхования и социальной самозащиты граждан;

множественность видов и форм социальных пособий, а также категорий их получателей реципиентов;

преобладание уравнительного, безадресного порядка предоставления социальных пособий, основанного на категорийном подходе определения реципиентов;

отсутствие обоснованных, прозрачных, ясных принципов, критериев и стандартов предоставления социальных пособий, адекватных характеру защищаемых социальных рисков;

ведомственная разобщенность, параллелизм и дублирование выполнения сходных функций различными структурами, а также перекрестное финансирование/субсидирование социальных выплат из бюджетов различных уровней и типов;

отсутствие стройной, завершенной, управляемой по вертикали и горизонтали государственной системы социальной защиты населения;

незавершенность правового разграничения полномочий органов государственной власти различного уровня в сфере социальной защиты населения, несбалансированность возложенных на них полномочий с их ресурсами;

отсутствие эффективного оперативного контроля за обоснованностью определения контингентов получателей социальных пособий, их своевременным и в требуемом объеме предоставлением, а также за движением соответствующих социальных трансфертов.

недостаточность размеров социальных пособий, их ограниченная доступность / не полностью удовлетворяемый спрос населения на социальные выплаты, а также несвоевременность их получения.

Существующая комплексная система социальной защиты населения решает такие задачи:

снижение социальной напряженности в обществе;

оказание социальной помощи семьям, отдельным гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию;

адаптация населения к новым социально-экономическим условиям, социальной реабилитации граждан, в т.ч. несовершеннолетних инвалидов;

создание благоприятных условий для людей, нуждающихся в стационарном социальном обслуживании, а также во временном приюте;

защита прав и интересов детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных детей, профилактики правонарушений среди несовершеннолетних и т.п.

На этапе кризисного развития экономики приоритетная задача социальной защиты –максимально возможное смягчение негативных последствий снижения жизненного уровня наименее защищенных категорий населения. Системный кризис в обществе требует комплексного подхода к анализу его причин, мобилизации усилий для обеспечения социальной безопасности населения, т.е. формирования такого состояния всей совокупности факторов жизнеобеспечения и воспроизводства социальных субъектов, которое по принципу необходимости и достаточности гарантировало бы выживание и стабилизацию общества (простое воспроизводство).

Смысл и назначение вновь создаваемой системы социальной защиты в том, чтобы с помощью нормативно-правовых, экономических, финансовых, социально-психологических и организационно-технических средств осуществлять защиту и поддержку объективно нуждающихся в этом групп населения и отдельных граждан.

В России реорганизуется государственная система социальной защиты населения. Важное условие ее эффективности – совершенствование деятельности органов управления социальной работы разных уровней, для чего необходима разработка региональных систем социальной защиты.

Под региональной системой социальной защиты понимается социальный механизм, включающий:

нормативно-правовую основу, упорядочивающую и стандартизирующую предоставление помощи,

определенные принципы, регулирующие взаимодействие субъектов и объектов социальной защиты;

совокупность организаций;

конкретные мероприятия экономического и социального характера, задача которых состоит в поддержании уровня жизни отдельных групп и индивидов

у черты, установленной исходя из критериев социальной защищенности.

Правовое регулирование функционирования системы социальной защиты населения. Отрасли права социальной защиты как таковой нет. Есть только отрасль – право социального обеспечения, причем это одна из самых молодых отраслей права. Она основана в 1966 г. В.С. Андреевым, который доказал, что есть группа особых социально-правовых отношений, ранее входящих в предмет трудового права и отличающихся определенной спецификой. Особенности предмета права социального обеспечения: обязательным участником отношений, входящих в предмет, является гражданин, нуждающийся в социальном обеспечении. Противоположная сторона, по Андрееву, – государственный орган, предоставляющий от имени государства услуги по социальному обеспечению.

Эти отношения опосредуют предоставление социального обеспечения гражданам на безвозмездной, безэквивалентной основе, и в связи с этим получили название социально-алиментных отношений (от слова алиментные). Гражданское процессуальное право обеспечивает защиту социальных прав.

К методам права социального обеспечения относятся:

общеправовой – дозволение, запрет, предписание;

централизованный метод – когда выбор субъекта достаточно ограничен или вообще безальтернативен;

договорной метод регулирования – на договорах основана система обязательного медицинского страхования, договоры заключаются на предоставление социальных услуг, причем развивается возмездность в этих отношениях (например, полная оплата социальных услуг, если человек может оплатить их).

Такую многоуровневость правового регулирования можно рассматривать как специфику права социального обеспечения.

Проблему отраслевого деления в праве нельзя рассматривать абсолютно. Сейчас четких границ деления в праве нет, т.к. существует социальная диффузия. Трудовое, гражданское (опека, попечительство, патронаж), право социального обеспечения и чуть-чуть финансовое, именно они регулируют вопросы

социальной защиты населения, но и этот перечень можно продолжить. В этой области очень широко развито межотраслевое функциональное воздействие правовых норм.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте современную систему социальной защиты населения в Российской Федерации.
2. Назовите основные черты современной системы социальной защиты населения в России.
3. Какие задачи призвана выполнять сложившаяся на сегодняшний день в России система социальной защиты населения?
4. Что понимается под государственной, региональной и муниципальной системами социальной защиты населения?

Литература

1. *Лященко А.И.* Организация и управление социальной работой в России. М.: Наука, 1996.
2. Российская энциклопедия социальной работы. В 2 т. /Под ред. А.М. Панова. М., 1997.
3. Социальная работа: теория и практика /Отв. ред. Е.И. Холостова, А.С. Сорвина. М., 2001.
4. *Шило Н.Н.* Социальная защита как общественный институт. //Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы. Барнаул, 2001.

Тема 3. Социальная защита и социальная защищенность как категории теории социальной работы

Переход российского общества в 90-е гг. XX в. к рыночным отношениям, обостривший социальные проблемы значительной части населения, потребовал создания и развития относительно нового социального института – социальной

защиты населения (СЗН). Для этого в системе органов управления социальной политикой была выделена организационная подсистема социальной защиты населения, структура и функции которой определены законом и подзаконными нормативными актами.

Существование социальной защиты как общественного института, системы мер и социальной деятельности обусловлено рядом факторов:

1) общесистемный фактор – дифференциация доходов различных групп населения, обусловленная их местом в структуре общества, которая может принимать значительные размеры;

2) специфический фактор – последствия социально-экономических нововведений, обусловленные риском проявлений социального неравновесия при их реализации, а также неадекватностью и неполнотой задуманных инноваций;

3) фактор объективного характера – в каждом обществе и во все времена были различные группы нетрудоспособных – дети, инвалиды, пенсионеры по возрасту и проч., о которых заботились сообща;

4) фактор субъективного характера – разные темпы адаптации различных категорий людей в процессе общественных трансформаций (выделяются адаптированные, или завершающие процесс адаптации слои и группы, и аутсайдеров, не способных по объективным причинам приспособиться к новым условиям, для которых характерны неустойчивость ориентиров адаптации, колебания между переходом к самоорганизации социальной активности и опасениями краха социальных притязаний, заниженная самооценка, ухудшающаяся способность к мобилизации волевых усилий для эффективного включения в соответствующие структуры социальной активности, возрастание потребности в социальной защите и помощи).

Сам термин «социальная защита населения» стал использоваться относительно недавно. Однако в настоящее время в категориально-понятийной системе социальной работы нет однозначного понимания содержания и статуса категории «социальная защита населения».

Термин «социальная защита» – составное понятие из слов социальное и защита. Социальное – это все то, что связано с жизнью общества, все, что опосредует взаимоотношения субъектов общественной жизни (человека и социальной группы, человека и общества в целом). Защитить – значит не допустить наступления неблагоприятных событий. Таким образом, социальная защита населения – это система мер, направленных на предупреждение социально-рисковых ситуаций, а также смягчение и ликвидацию их последствий.

Начиная с 1990-х гг. понятие «социальная защита» используется для описания одной из функций социальной работы и рассматривается как структурообразующий элемент социальной политики.

Согласно статье 39 Конституции РФ категория «социальная защита» включается в содержание понятия и систему социального обеспечения, хотя это не совсем соответствует теории и практике социальной работы.

Соотношение понятий социальное обеспечение и социальная защита. До начала реформ все эти функции выполняла система социального обеспечения, но между этими понятиями существует большая разница.

Социальное обеспечение – это форма распределения, гарантирующая гражданам при наступлении неблагоприятных ситуаций, государственную поддержку в виде пенсий, пособий и социальных услуг. Система же социальной защиты выполняет превентивную функцию, которая не свойственна системе социального обеспечения. Социальное обеспечение в СССР именовалось государственным, т.е. для нее характерна моносубъектность. Система же социальной защиты является более развернутой, и здесь наблюдается многосубъектность, т.е. социальная защита может исходить как от государства, субъектов государства, так и от муниципальных образований, от предприятий и организаций, специализированных структур (негосударственные пенсионные фонды), благотворительных организаций и т.д.

Система социальной защиты по объему гораздо шире, чем система социального обеспечения. Социальное обеспечение охватывается социальной защитой, которая позволяет реализовывать ее обеспечительную функцию, т.е. в рам-

ках социального обеспечения осуществляется защита от тех неблагоприятных ситуаций, которые уже реализованы.

Кроме социального обеспечения, в социальную защиту можно включать другие подсистемы: подсистема защита населения от чрезвычайных ситуаций, подсистема обеспечения занятости, подсистема защиты сбережений и денежных средств.

В других официальных государственных документах СЗН определяется как:

1) государственная система, включающая органы власти различных уровней, предприятия и учреждения, обеспечивающие государственную поддержку различным категориям граждан: многодетным семьям, ветеранам, инвалидам, военнослужащим, уволенным из армии, и членам их семей, безработным, пенсионерам, детям, работникам социальной сферы и т.д.;

2) система законодательно установленных государством социальных гарантий, мероприятий, социальных отчислений, обеспечивающих осуществление минимально достаточных условий жизни, удовлетворение потребностей, поддержание жизнеобеспечения и деятельного существования представителей различных социальных групп населения.

В словарях и справочниках по социальной работе приводятся следующие определения социальной защиты:

с одной стороны, это «одно из главных условий реальности правового статуса личности в государстве, которое предполагает конституционные полномочия граждан по защите своих законных прав и свобод»;

с другой стороны, «предоставление трудоспособным гражданам равных условий для повышения своего благосостояния за счет личного трудового вклада, экономической самостоятельности и предпринимательства, а нетрудоспособным и социально уязвимым слоям населения (детям, учащейся молодежи, инвалидам, лицам пожилого возраста, молодым, неполным и многодетным семьям, безработным) – преимуществ в пользовании общественными фондами потребления или прямой материальной поддержкой в виде пособий, стипендий,

различных выплат, в снижении налогов и т.п.».

В последнее время широко используется определение социальной защиты как «защиты от социальных рисков путем комплексного содействия человеку со стороны государства в решении различных проблем на протяжении всей его жизни, начиная с периода вынашивания матерью ребенка и завершая достойным погребением человека». В данном случае социальный риск – это «мера ожидаемого последствия определенного явления, наступление которого содержит вероятность потери или ограничения экономической самостоятельности и социального благополучия человека».

В учебной и научной литературе приводятся также другие варианты определения понятия «социальная защита», которые отражают авторскую точку зрения или конкретный научный подход.

В целом можно сделать вывод, что социальная защита – это система мероприятий и соответствующих органов, их осуществляющих, функционирующая на основе норм действующего законодательства с целью реализации государственной социальной политики в отношении различных категорий населения – трудоспособных, нетрудоспособных и социально-уязвимых граждан.

Вообще в качестве объекта социальной защиты могут выступать личность, группа, общество. Они классифицируются по различным основаниям:

социально-демографическим (пол, возраст, семейное положение, наличие и количество детей и т.д.);

профессионально-трудовым (работающие во вредных, опасных условиях труда, представители редких и уникальных профессий, граждане, имеющие особые трудовые заслуги и т.п.);

территориально-географическим (граждане, проживающие в городской или сельской местности, в другой стране, на отдаленных территориях и т.д.);

условиям и образу жизни (социально-одобряемый или неодобряемый образ жизни, неудовлетворительные или удовлетворительные условия проживания, место жительства, распорядок дня и т.д.);

состоянию здоровья (абсолютно здоровые, относительно здоровые, боль-

ные, инвалиды по различным заболеваниям и отклонениям);

срокам и продолжительности осуществления социальной защиты (впервые обратившиеся в социальную службу, вторично обратившиеся за помощью/консультацией, длительно находящиеся на обслуживании и т.п.);

формам и видам социальной защиты и характеру предоставляемых социальных услуг (находящиеся на обслуживании в территориальном центре социальной помощи семье и детям, проживающие в доме-интернате, обратившиеся за консультативной помощью, т.д.).

В основе отнесения человека (социальной группы) к категории нуждающихся в социальной защите лежат следующие критерии, носящие как объективный, так и субъективный характер:

нетрудоспособность (по возрасту, по инвалидности, пр.);

объективный характер невозможности трудоспособного индивида обеспечить себе и находящимся на его иждивении необходимый прожиточный минимум (много детей, отсутствие второго трудоспособного члена семьи с детьми, уход за нетрудоспособным членом семьи и пр.);

заслуги перед Отечеством (участие в военных действиях по защите конституционного строя и территориальной целостности страны, в ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, "ударный" труд и др.).

Под субъектами социальной защиты подразумеваются специалисты, органы, институты, осуществляющие и контролирующие процесс социальной защиты. Их можно классифицировать следующим образом:

по степени формальности (формальные – государственные органы и НКО и неформальные – семья, друзья);

по территориальному признаку (находящиеся в доступном/труднодоступном месте, социальные агентства по месту жительства, Управление социальной защитой города/района и т.п.);

по отраслевому признаку (социальные службы, находящиеся в подчинении различных министерств и ведомств);

по подчиненности (уровень субъекта в иерархической системе управления – федеральном, региональном, муниципальном, локальном);

по направлениям и видам социальной защиты (социально-правовая, социально-экономическая, медико-социальная и иная помощь и поддержка);

по организационным формам (социальная защита, осуществляемая в различных учреждениях и социальных службах, общественных организациях и объединениях граждан);

по типам клиентов (социальная защита различных категорий граждан – как отдельных индивидов, так и групп);

по сфере деятельности (в социально-трудовой, социокультурной, общественно-политической, информационно-просветительской и т.д.).

К общим принципам организации социальной защиты населения можно отнести следующие:

комплексности (система социальной защиты населения должна формироваться как совокупность норм и гарантий, предоставляемых обществом каждому его члену и обеспечивающих соблюдение его наиважнейших социальных прав как человека и гражданина);

всеобщности (гарантии социальной поддержки и защиты должны предоставляться всем гражданам независимо от национальности, пола, возраста, места и характера работы, формы ее оплаты и др. признаков);

законности и соответствия государственным стандартам (субъекты социальной защиты осуществляют свою деятельность в соответствии с установленными в законах и подзаконных актах правилами и нормами);

приоритета содействия гражданам, находящимся в ситуации, угрожающей их здоровью и жизни (в первую очередь – детям и подросткам);

профилактической направленности (социальная защита, во-первых, должна быть направлена на предупреждение развития различных социальных патологий и нейтрализацию последствий их воздействия, а во-вторых, не должна порождать иждивенчество и социальный паразитизм);

гибкости (разнообразие видов помощи и услуг в зависимости от конкрет-

ной ситуации или социально-исторического периода);

ответственности и профессионализма;

гуманности, доброжелательности и демократизма.

Определение клиентов органов социальной защиты также основывается на таких принципах, как:

функциональной целесообразности (защита наиболее уязвимых, не адаптированных к существующим условиям жизни отдельных социальных групп и индивидов);

социальной справедливости (равного распределения материальных и нематериальных благ между субъектами независимо от каких-либо признаков);

гуманизма (провозглашения человека высшей ценностью).

В условиях кризиса, когда государство не может обеспечить всем нуждающимся необходимый минимум социальных гарантий и услуг, вступает в действие принцип дифференцированного подхода к объекту социальной защиты, когда происходит дифференциация объекта внутри отдельных категорий (что принято называть усилением адресности мер социальной защиты); в этом случае граждане, чей жизненный уровень по независящим от них причинам становится ниже определенного в обществе стандарта, могут быть признаны нуждающимися в социальной защите.

Результатом осуществления социальной защиты является достижение социальной защищенности, под которой понимается:

1) собственно результат деятельности целостной системы законодательно закрепленных экономических, юридических, социальных и иных прав и свобод, социальных гарантий граждан, обеспечивающих населению определенный минимальный уровень социальной безопасности и жизнедеятельности;

2) минимум социальных условий, предоставляемых индивиду обществом в качестве гарантии обеспечения процесса воспроизводства.

Необходимость социальной защищенности вытекает из наличия общественной потребности иметь в государстве систему законодательных и иных норм, компенсирующих социальное несовершенство организации производства

материальных благ и их распределение, а также обеспечивающих защиту от социальных рисков. Следовательно, сущность социальной защищенности состоит в обеспечении экономических, политических, социальных и иных законных прав, свобод и интересов граждан. В свою очередь, социальная защита – это более конкретное понятие, которое сводится к работе по реализации прав и свобод граждан. Например, конституционное право на труд не может быть реализовано без наличия нормативно-правовых актов, в которых регламентируются трудовые отношения, а также без системы государственных и общественных институтов, которые «заставляют» эти законы и подзаконные акты работать.

Можно также сказать, что понятие «социальная защищенность человека» отражает многообразие связей человека и общества, благодаря которым осуществляется жизнедеятельность граждан, раскрытие и использование их способностей. В настоящее время, когда значительная часть населения имеет доход ниже прожиточного минимума, когда среднедушевой доход семьи стал ниже уровня удовлетворения элементарных физиологических потребностей, возникла острая необходимость предотвратить снижение уровня жизни малообеспеченных, нетрудоспособных членов общества и семей с детьми, как наиболее социально уязвимых групп населения. Но так как уровень оплаты труда все более отстает от уровня цен, все большее количество товаров повседневного спроса становится малодоступным, а то и вовсе недоступным не только для нетрудоспособных, но и для значительной части трудоспособных граждан. В связи с этим возникает проблема защиты стабильности рабочих мест как основного источника обеспечения средств существования и создание условий для активного включения населения в социально полезную деятельность.

Таким образом, эффективная система социальной защиты населения должна быть направлена не только на непосредственную защиту отдельных категорий граждан, но и на максимальное развитие экономики, стимулирование трудовых усилий каждого трудоспособного члена общества, создание условий, в которых он хотел и мог бы заработать. Ведь именно труд дает достаточные

средства для действенной социальной защиты.

В качестве критериев социальной защищенности используют ряд показателей:

1) демографического развития и здоровья (продолжительность жизни, уровень рождаемости и смертности, характер заболеваемости и т.д.);

2) уровня жизни (динамика реальных доходов населения, удельный вес расходов на питание в общей сумме расходов, средняя заработная плата, прожиточный минимум и т.п.);

3) структуры занятости (продолжительность безработицы, характер и структура занятости, профобучение и подготовка, т.д.);

4) развития социальной инфраструктуры (развитие учреждений здравоохранения, образования, культуры, ЖКХ, активного отдыха, физкультуры и спорта и др.);

5) субъективной природы (уровень образования, продолжительность жизни, размер заработной платы, жилищные условия, возраст и т.д.).

Основным практическим показателем для определения социальной защищенности населения является прожиточный минимум – показатель минимального объема и структуры потребления материальных благ и услуг, необходимых для сохранения здоровья и поддержания жизнедеятельности человека; стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы (статья 1 ФЗ РФ «О прожиточном минимуме в РФ»).

Прожиточный минимум определяется в стоимостном выражении в среднем на душу населения страны, региона и по основным социально-демографическим группам. В соответствии с ним к нуждающимся в социальной защите относятся индивиды, чей совокупный доход ниже размера прожиточного минимума, установленного на данной административной территории.

В мировой практике обозначилось два подхода к решению проблем обеспечения социальной защищенности граждан. Первый условно можно обозначить как позитивный, он характеризуется признанием факта существования проблем социальной незащищенности граждан и необходимости осуществле-

ния мер по дополнительной социальной поддержке и защите населения; практика выработала соответствующие механизмы решения социальных проблем населения, существуют высокие стандарты социальной защищенности, правительство осуществляет эффективную законотворческую деятельность и обеспечивает функционирование принятых законодательных актов, в т.ч. путем налаженного взаимодействия представителей бизнеса, государственных органов и общественных организаций.

Второй подход – негативный, характеризуется непризнанием по политическим, идеологическим иным мотивам факта существования у населения социальных проблем и необходимости социальной защиты несмотря на то, что объективно проблема социальной незащищенности существует; существующие субъекты социальной защиты функционируют формально, их роль фактически выполняет какая-либо политическая сила (партия, группа людей, находящаяся у власти, др.), которая также определяет единые профессиональные, территориальные, социально-экономические и иные стандарты работы с населением.

Уровень СЗН зависит от экономического развития страны (региона) и наличия адекватной правовой системы. Для анализа качества и повышения эффективности социальной защиты граждан предлагается изучение источников социальной незащищенности и практики их нейтрализации.

Термин «социальная незащищенность» по своему значению является антонимом социальной защищенности и соответственно означает состояние социального субъекта, когда ему не обеспечивается законодательно определенный минимально достаточный уровень социальной безопасности и жизнедеятельности, отсутствуют гарантии реализации и защиты его экономических, юридических, социальных и иных прав и свобод. Социальная незащищенность также может стать результатом сбоя, кризисного состояния системы социальной защиты населения или ее отдельных элементов.

Источники социальной незащищенности – это факторы, которые в данный момент и в данных условиях оказывают понижающее влияние на уровень и качество жизни людей, существование которых вызвано кризисами, ошибками

ми системы, последствиями недобросовестного реформирования, отсутствием единого подхода к преобразованиям, несформированность системы социальной защиты населения в РФ и т.д.

Все источники социальной незащищенности можно разделить на 2 группы:

абсолютные, т.е. те, которые при любой направленности их динамики однозначно влияют на защищенность граждан, снижая ее в той или иной мере (безработица, инфляция, милитаризация экономики, экологические проблемы и т.п.);

относительные, т.е. те, которые только при ухудшении своей динамики становятся источниками незащищенности (например, несправедливое распределение доходов, снижение уровня личного потребления, сокращение объема и снижение качества медицинских услуг, ухудшение социального обеспечения и социальной помощи, обострение жилищной проблемы и т.д.).

Механизм нейтрализации источников социальной незащищенности должен включать следующие элементы:

экономический механизм, который предполагает разработку социально-экономических программ, выплату пособий, оказание социальной помощи, предоставление льгот социально уязвимым слоям населения, индексацию доходов, предоставление кредитов и т.д.;

социальный механизм, включающий активизацию деятельности неправительственных некоммерческих общественных организаций и объединений, развитие отношений социального партнерства и предотвращение такого негативного социального явления как социальное иждивенчество;

политический механизм, т.е. создание условий для формирования единого экономического и валютного пространства, согласования социально-экономической политики между регионами и странами, повышение общей социально-экономической и общественно-политической стабильности;

правовой механизм, предусматривающий законодательное обеспечение правовой защищенности граждан, правовое воспитание населения, содействие

соблюдению законов и др.

При условии стабильного функционирования данного механизма обеспечивается социальная защищенность населения.

С точки зрения содержания социальной защищенности и распространенности ее на определенные категории граждан, можно говорить по крайней мере о двух видах социальной защиты:

ограниченная, т.е. обеспечение всем членам общества гарантированного минимума уровня жизни, защиты от тяжелых физических лишений и социальных рисков, включающее определенный минимум в еде, жилье и одежде, достаточный для поддержания здоровья и работоспособности;

абсолютная, т.е. обеспечение гарантированного относительного благополучия какому-либо лицу или категории граждан с целью застраховать отдельных членов общества от негативных последствий социальных преобразований и возможного социального ущерба.

Таким образом, можно сказать, что ограниченная социальная защищенность достижима для всех, представляет собой ответ на законное требование каждого члена общества, а также является естественным дополнением социально-ориентированной рыночной экономики. Напротив, абсолютная защищенность может рассматриваться как некая привилегия, претворение в жизнь принципа справедливого вознаграждения за особый вклад в развитие общества, особые заслуги перед государством (например, за защиту государственного суверенитета, сделанные открытия, защиту мира и т.п.).

Контрольные вопросы

1. Раскройте основные подходы к определению понятию «социальная защита населения». В чем причина такой многовариантности рассмотрения содержания понятия «социальная защита населения»?
2. Приведите примеры объектов и субъектов социальной защиты с точки зрения различных классификаций.
3. Назовите основные критерии отнесения индивида (группы) к категории объектов социальной защиты?
4. Каким образом соотносятся понятия «социальная защита» и «социальная защищенность»; «социальная защищенность» и «социальная незащищенность»?
5. Перечислите основные факторы социальной незащищенности и поясните действие механизма их нейтрализации.

Литература

1. Колесникова О.Н. Социальная защита населения как категория теории социальной работы //Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы. Барнаул, 2001.
2. Конституция РФ. М., 1993.
3. О прожиточном минимуме в РФ: ФЗ РФ от 14.10. 97 с изменениями и дополнениями от 27.05.2000.
4. Социальная энциклопедия /Редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катульский и др. М., 2000.
5. Социальная работа: Словарь-справочник /Под ред. В.И. Филоненко. М., 1998.
6. Социальная работа: теория и практика /Отв. ред. Е.И. Холостова, А.С. Сорвина. М., 2001.
7. Человеческие ресурсы Урала. Словарь терминов. Интернет: <http://www.uhr.ru/index/tesaurus/s>.
8. Шило Н.Н. Социальная защита как общественный институт.

//Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы. Барнаул, 2001.

Тема 4. Социальная защищенность различных слоев населения в России

В современном российском обществе социальная защита населения является одной из самых актуальных проблем. Происшедшие в постсоветской России глубокие социальные перемены, нестабильность политической и экономической ситуации привели к увеличению численности и расширению спектра социально незащищенных и уязвимых контингентов (малоимущие и безработные, учащаяся молодежь, неполные и многодетные семьи, семьи с хронически больными и инвалидами, мигранты и беженцы и др.). Происходящие в обществе изменения затронули экономическую, политическую и социальную сферы, повлияли на деятельность многих производственных и общественных организаций и общественного сознания, что, в свою очередь, обуславливает и перспективы общественного развития. Демократические преобразования и введение рыночных отношений в комплексе оказали огромное влияние на социум – причем как в позитивном, так и негативном плане. С одной стороны, произошло резкое сокращение социальной защищенности довольно большой части населения, и в первую очередь трудящихся, что может весьма негативно сказаться на дальнейшем развитии общества. А с другой, – произошло существенное изменение общественно-политического сознания, позволяющее не только сделать происходящие позитивные изменения необратимыми, но и скорректировать возможные негативные отклонения.

В мире существуют два основных документа, которые определяют международные обязательства государств в области социальных и гуманитарных прав. Это Европейская социальная хартия, принятая в 1961 г., обновленная в 1996 г., и Конвенция международной организации труда (МОТ). Отличие конвенции от хартии заключается в том, что в хартии определяются основопола-

гающие принципы социальных прав граждан, тогда как конвенция их детализирует.

Еще до вступления в Совет Европы Россия провозгласила, что обязуется обеспечивать своим гражданам все стандарты в области прав человека, установленные Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, в том числе социальных прав. А при вступлении в Совет Европы Россия обязалась ратифицировать Европейскую социальную хартию и с момента вступления проводить политику в соответствии с закрепленными в ней принципами.

Что же мы имеем на сегодняшний день? Если рассмотреть законодательство и проанализировать Конституцию РФ, то, в принципе, за исключением отдельных мелких погрешностей, мы вполне соответствуем высокому правовому уровню Европы, ибо декларируем полную социальную защищенность своих граждан по всем параметрам. Другое дело, что далеко не всегда эти высокие обязательства выполняются.

В частности, в хартии провозглашается, что должны соблюдаться естественные права человека. В частности, естественные права наемного работника. К таковым относится, в частности, выплата заработной платы. Согласно хартии, каждый наемный работник имеет право на получение достойного вознаграждения за свой труд. Но, даже опуская слово «достойного», далеко не каждый наемный работник получает сегодня просто вознаграждение за свой труд. Это самое главное право, которое на сегодняшний день нарушено в Российской Федерации. Известно, что государство задолжало бюджетникам за несколько месяцев. Еще характерными нарушениями является несоблюдение сроков выплаты заработной платы, введение принудительных «отпусков» без сохранения содержания, побуждение работников к увольнению «по собственному желанию» и другие нарушения трудового кодекса. А ведь это одно из основных социальных прав граждан, из которого следуют многие другие «гарантии».

Вторая позиция, которая не соответствует принципам хартии, – это получение достойного пенсионного обеспечения. Даже дискутируя по поводу того,

что же можно считать достойным или недостойным, понятно: пенсия и социальная помощь со стороны государства не могут быть ниже прожиточного минимума. Если люди получают пенсию или социальное пособие ниже прожиточного минимума, то они просто не могут на эти деньги прожить. Таким образом, признать достойным такое социальное обеспечение никак нельзя. Глобальное нарушение этого принципа в России состоит в том, что у нас существует целый ряд выплат, в том числе пенсии, которые должны быть достойными, а на самом деле не дотягивают даже до прожиточного минимума.

Если же говорить о том минимуме, которым должен быть обеспечен каждый гражданин страны по жизненным показаниям, то есть о так называемой потребительской корзине, то тут также есть много интересного. Существуют нормы ВОЗ – Всемирной организации здравоохранения – по потреблению белков, жиров, углеводов. Каждая страна обязана гарантировать своим гражданам необходимый набор этих элементов. Однако и в этом вопросе Россия выглядит достаточно неприлично. Российский парламент не один год проводил дискуссии, как же эту самую корзину рассчитывать, чтобы, с одной стороны, включить туда все необходимое для поддержания жизнедеятельности человека в условиях российского климата, а с другой, – не напрягать бюджет, поскольку от этой основополагающей цифры должны рассчитываться все социальные пособия».

Один из основополагающих принципов социальной политики стран-членов Совета Европы - обеспечение граждан медицинской помощью. Даже в тех странах, где медицинская помощь является платной, люди, не имеющие возможности оплатить медицинские услуги, по той или иной причине не имеющие страховки, получают медицинское обслуживание бесплатно от государства, либо получают страховку, которая дается государством. У нас на сегодняшний день ситуация катастрофическая, потому что люди не получают даже примитивного лечения в рамках того обязательного медицинского страхования, которое у них есть.

Не по всем позициям дела обстоят так плохо – по некоторым Россия выглядит вполне прилично. Например, Россия более или менее решила проблему обеспечения безработных. Во всяком случае, защита права каждого гражданина на труд и система занятости реализуются: согласно официальным данным, количество вакантных мест у нас не меньше, чем количество претендующих на получение работы.

Социальная защищенность работающего населения. По сравнению с началом 1990-х гг. существенно снизились реальные доходы населения. По официальным данным, доходы ниже прожиточного уровня имеют более 39 млн. чел. (24% населения), а 53 млн. (36%) не могут удовлетворить свои основные жизненные потребности даже на минимальном уровне.

Социальным феноменом современной России стали «новые бедные», к числу которых был отнесен каждый четвертый работающий, но не зарабатывающий при этом на жизнь. Причем к этой категории относятся преимущественно работники бюджетной сферы. Поэтому социальные последствия проводимых реформ требуют системы конкретных государственных мер, направленных на обеспечение соблюдения социально-экономических прав и социальной защиты граждан.

В связи с социальными и экономическими потрясениями в России численность и спектр социально незащищенных групп людей значительно расширились.

На фоне усиливающейся социально-имущественной дифференциации населения, проблемы социальной защиты трудящихся приобретают весьма актуальное звучание. Остро стоит вопрос о социальной справедливости в сфере труда, т.к. в ней решаются не только экономические, но и социальные проблемы общества, сами они достаточно тесно переплетены между собой, так как без решения социальных проблем, не решить и производственные. В этих условиях одним из насущных требований трудящихся становится требование о социальной защищенности человека. Причем социальная защита должна включать не столько выплату денежных сумм и компенсаций, сколько создание правовых и

экономических условий, которые стимулировали бы само стремление трудиться эффективно, обеспечивая тем самым и свое благосостояние, и благосостояние всего общества, обеспечение защиты трудовых прав граждан, основных социальных гарантий в области доходов населения, а также недопущения массовой безработицы. Согласно Декларации прав и свобод человека, ратифицированной нашим государством, каждый человек имеет право на труд и его результаты, на благоприятные условия труда и защиту от безработицы, на достаточный и достойный уровень жизни, улучшение условий жизни и социальную защищенность, на социальное обеспечение в старости, в случае болезни, утраты трудоспособности и утраты кормильца, а также при рождении ребенка, на охрану здоровья, включая бесплатное пользование широкой сетью здравоохранения. В связи с этим предполагается принятие ряда законодательных актов, направленных на защиту трудовых прав и гарантий работников наемного труда. Среди них могут быть названы: законы о разрешении трудовых споров и конфликтов, о регулировании оплаты труда, о государственном социальном страховании и др.

Социальная защищенность женщин. На территории России проживает 78,7 млн. женщин, что составляет 53% населения, из них 34 млн. занято в народном хозяйстве. В России правовые нормы, связанные с регулированием положения женщин, совмещающих профессиональные и семейные обязанности, содержатся в Трудовом кодексе Российской Федерации и касаются как охраны здоровья женщин – матерей, так и предоставления им определенных преимуществ, связанных с воспитанием детей. К нормам, обеспечивающим соответствие сферы применения труда женщин физическим и физиологическим особенностям их организма, охраняющим здоровье как будущих, так и настоящих матерей, относятся: запрещение труда женщин на тяжелых работах и на работах с вредными условиями труда, на подземных работах; установление предельных норм переноски и передвижения тяжестей; установление облегченных условий труда беременным женщинам (запрещение ночных, сверхурочных работ, направление в командировки и т.д.).

4 марта 1993 г. Президент Российской Федерации подписал указ «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин», направленный на обеспечение одинаковых условий для фактического равноправия женщин и мужчин в политической, социальной, культурной и экономической жизни страны. В соответствии с указом осуществление государственной политики по улучшению положения женщин признано одним из приоритетных направлений социально-экономической политики государства.

В целях осуществления общегосударственной политики в отношении женщин, укрепления семьи, обеспечения выживания, защиты и развития детей образована общественная Комиссия по вопросам женщин, семьи и детей при Президенте Российской Федерации.

Но при всем этом в России широко распространены случаи насилия по отношению к женщине. Так, в результате издевательств и истязаний со стороны собственных мужей в 1999 г. погибли 15,5 тыс. женщин. Более 56 тыс. женщин получили телесные повреждения. Но насилие в семье – это не только избиения в состоянии алкогольного опьянения, но и оскорбления, психологическое давление, унижение, изоляция, экономическая зависимость.

Все эти случаи насилия еще раз подтверждают, что женщина все же занимает подчиненное место и чаще всего является жертвой в обществе, что, естественно, сказывается на ее физическом и психическом состоянии. Сложно говорить о каких-либо кардинальных мерах, способных оградить женщину от насилия, сделать ее социально более защищенной. Для этого должна измениться к лучшему социально-экономическая ситуация в стране, стать более эффективной законодательная защита, а также должен быть усилен контроль за соблюдением законов.

Социальная защищенность детей. Правовая база системы защиты детства включает международное законодательство, российские государственные законы и местные положения, инструкции, методики. Международное законодательство по защите детства представлено Хартией детства и Декларацией прав ребенка.

Ведущим аспектом социальной защиты детства является всесторонний учет интересов детей в условиях социально-экономических трудностей, существующих в России уже десять лет. Особое значение приобретает помощь социально незащищенным детям и детям группы риска.

Система защиты детства начинается с защиты семьи, матери и ребенка. Правовое обеспечение этой социальной сферы России является одним из самых разработанных. На социальную защиту младенцев и детей дошкольного возраста мобилизованы учреждения здравоохранения, образования и социального обеспечения. Вместе с тем учреждения защиты семьи, матери и ребенка финансируются недостаточно, что заставляет искать средства для проведения социальной защиты детей.

Современная материально-экономическая база социальной защиты детства значительно ослаблена. Прежде всего надо отметить, что благополучие многих семей пошатнулось. Затраты на воспитание детей в общем семейном бюджете возросли, но идут они в основном на питание, одежду, обувь, а на книги, театр, экскурсии и другие воспитательные мероприятия средств не остается.

Уменьшилось число детских учреждений, уменьшается с каждым годом число вводимых школ, детских садов, яслей, больниц. Год от года все меньше выпускается детских и юношеских художественных фильмов, сокращаются тиражи детских изданий и учебников. Все это отнюдь не способствует укреплению социальной защищенности детей.

Социальная защищенность пожилых людей. Социальная защита пожилых людей включает выплату пенсий и различных пособий; содержание и обслуживание престарелых и инвалидов в специальных учреждениях органов социального обслуживания населения; протезирование; льготы инвалидам; оказание помощи бездомным.

Социальное обеспечение осуществляется государственными органами, предприятиями, частными лицами, за счет взносов трудящихся.

Совершенствование пенсионного обеспечения является одним из важнейших направлений социального обеспечения в современных государствах.

Но назвать пожилых людей в России социально защищенной группой никак нельзя. В 90-е гг. XX в. пенсионное обеспечение в России крайне недостаточно. Размер пенсии намного меньше прожиточного минимума, к тому же она выплачивается не вовремя. Службы социальной помощи престарелым людям финансируются в очень маленьком объеме.

Специальные правила обслуживания пожилых установлены в соответствующем законе. В этом законе перечисляются некоторые права граждан пожилого возраста и инвалидов в сфере социального обслуживания, к которым относятся следующие.

Право на информацию в сфере социальных услуг, т.е. когда гражданин обращается за оказанием соответствующих услуг, то ему должны разъяснить его права и обязанности.

Право давать согласие на социальное обслуживание или отказываться от его предоставления. По общему правилу, социальное обслуживание осуществляется лишь при наличии добровольного согласия гражданина. Если речь идет о помещении в стационарное учреждение социального обслуживания, то требуется письменное заявление гражданина или его законного представителя. Если гражданин отказывается от предоставления ему социальных услуг, то его должны уведомить о последствиях такого решения. А если возможно ухудшение состояния гражданина при отказе, то отказ оформляется в письменном виде, и подтверждение о получении информации о последствиях отказа тоже должно быть оформлено письменно.

Гражданин может быть помещен в стационар, только если он лишен ухода и поддержки со стороны родственников, помимо этого надо, чтобы он при этом не был способен самостоятельно удовлетворять свои жизненные потребности или он признан в установленном порядке недееспособным. Вопрос о помещении в учреждение решается судом по представлению органов социальной защиты населения.

Для граждан пожилого возраста и инвалидов социальное обслуживание на дому включает и социально-медицинское обслуживание, оно предоставляет-

ся гражданам, страдающим психическими расстройствами в стадии ремиссии, туберкулезом (за исключением активной формы и иными тяжелыми заболеваниями). В предоставлении социальных услуг на дому может быть отказано, если гражданин страдает хроническим алкоголизмом, имеет какое-либо инфекционное заболевание карантинного характера или иную социально значимую болезнь.

Граждане пожилого возраста и инвалиды, которые частично или полностью утратили способность к самообслуживанию, помещаются в специальные дома-интернаты, где им оказывается медицинская, социально-бытовая помощь и иные услуги, причем за этими гражданами сохраняются жилые помещения, которые они занимали по договору найма в домах государственного или муниципального жилищного фонда. Помещение сохраняется в течение 6-ти месяцев, т.е. в течение этого времени у него есть возможность отказа.

В стационарах граждане пожилого возраста и инвалиды могут осуществлять лечебно-трудовую деятельность. В результате им гарантируется право на получение оплаты страхового случая на производстве, на пенсию в связи с получением трудового стажа, но они не приравнены к лицам, работающим по трудовому договору. В законе «Об обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», установлена предельная продолжительность рабочего дня (не более 4 часов) и т.д., но Трудовой кодекс не регулирует эти отношения.

Социальная защищенность инвалидов. «Инвалид – лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функции организма, обусловленное заболеванием, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограниченной жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты».

В зависимости от принадлежности к той или иной группе инвалидности решаются вопросы трудоустройства и организации быта инвалидов. Общие права инвалидов сформулированы в Декларации ООН «О правах инвалидов». По нему инвалиды имеют право на уважение их человеческого достоинства, инвалиды имеют те же гражданские и политические права, что и другие лица,

инвалиды имеют право на меры, предназначенные для того, чтобы дать возможность приобрести как можно большую самостоятельность и т. д. Но даже этот пункт не выполняется: городской транспорт не рассчитан на людей в инвалидных колясках, инвалидных колясок не хватает для всех, пенсии по инвалидности ниже прожиточного минимума, работа для людей с ограниченными возможностями предоставляется только учреждениями, где имеются специальные квотируемые государством вакантные места.

Таким образом, можно говорить о том, что в современных условиях Российской Федерации осуществляется социальная защита различных категорий граждан, в первую очередь – семей с детьми, неполных семей, граждан пожилого возраста и инвалидов.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия «социальная защищенность человека».
2. По каким параметрам возможно оценить состояние социальной защищенности различных категорий граждан Российской Федерации?
3. Кратко охарактеризуйте социальное положение отдельных категорий населения в современной России.
4. В чем заключаются причины недостаточной социальной защищенности населения России на современном этапе?

Литература

1. Антология социальной работы: В 5 т. Т. 3. Социальная политика и законодательство в социальной работе //Сост. М. В. Фирсов – М.: Сварогъ; НВФ СПТ, 1995.
2. *Апресян Р. Г.* Дилеммы благотворительности //Общественные науки и современность. 1997. № 6.
3. Взаимосвязь социальной работы и социальной политики /Под ред. Ш. Рамон. М.: Аспект-пресс, 1997.

4. *Глущенко Я.* Социальная политика дает полную гарантию. На словах. Интернет: <http://www.intellectualcapital.ru/iss2-38/icopin38.htm>
5. *Митрошенков О. А.* Социальная политика в России: мегатенденции 1999-2010 гг. //Социально-политический журнал. 1998. № 6.
6. Основы социальной работы /Под ред. П. Д. Павленка. М.: Инфра-М, 2000.
7. Россия в цифрах (официальное издание). М.: Госкомстат РФ, 2002.
8. Российский статистический ежегодник. М.: Госкомстат РФ, 2003.
9. *Хлобустов О.* Права человека в России в 90-е годы XX века. //Обозреватель. 1999. № 3.
10. *Шанин И. Г.* Проблемы социального страхования и рыночная экономика //Социология и проблемы социальной защиты. Вып. I. М.: Лаборатория экспериментальной социологии, 1994.

Тема 5. Основные организационно-правовые формы социальной защиты населения

Организационно-правовая форма социальной защиты населения – это закрепленный в правовых нормах способ организации и осуществления социальной защиты, характеризующийся особыми основаниями ее предоставления, спецификой субъектного состава возникающих отношений, а также степенью и методами правовой регламентации на различных уровнях правотворчества и другими существенными признаками.

Основными формами социальной защиты населения являются социальное страхование и социальная помощь. Шайходинов выделяет еще одну форму социальной защиты населения – социальную поддержку и понимает под ней предоставление материальной помощи гражданам, имеющим среднедушевой доход выше прожиточного минимума, но нуждающихся в поддержке в силу их личных особенностей. Например, можно говорить о социальной поддержке как

системе компенсаций гражданам, имеющим особые заслуги перед обществом или государством.

Классификация форм социальной защиты осуществляется по различным основаниям.

1. В зависимости от роли субъекта получателя. Социальная защита может быть активной и пассивной. Активная социальная защита предполагает активную позицию субъекта получателя, напр., в виде трудоустройства. В случае невозможности трудоустройства назначается пособие по безработице.

2. По способу учета и компенсации социального риска. Социальная защита может быть страховой и нестраховой. К страховым формам можно отнести обязательное государственное страхование некоторых категорий населения (судьи, прокуроры) и некоторые виды коммерческого страхования. Нестраховые формы: социальная помощь, социальная поддержка, это те формы, где не осуществляется предварительная оценка, учет, выявление социального риска.

3. По субъектному составу: государственная, муниципальная, корпоративная, социально-партнерская (паритетная) и общественная, осуществляемая через общественные объединения, благотворительные организации.

4. В зависимости от основания предоставления: договорные и недоговорные формы социальной защиты, последние возникают в силу закона.

5. В зависимости от степени охвата субъектов получателей: общие (распространяются на всех граждан без исключения, напр., защита от чрезвычайных ситуаций); специальные (категориальные, они предоставляются определенным категориям населения, которые выделяют по профессиональному, территориальному или иным признакам); исключительные (предоставляются на основании специальных нормативных актов, тем категориям населения, которые попадают в экстраординарные обстоятельства, требующие исключительных мер, напр., защита чернобыльцев, защита беженцев, вынужденных переселенцев и т.д.).

Таким образом, несмотря на многообразие подходов, можно выделить основные организационно-правовые формы социальной защиты населения, которые можно использовать для рассмотрения подсистем СЗН в России.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «организационно-правовая форма».
2. Раскройте основные подходы к определению организационно-правовых форм социальной защиты населения.
3. Охарактеризуйте основные организационно-правовые формы социальной защиты населения.

Литература

1. Взаимосвязь социальной работы и социальной политики /Под ред. Ш. Рамон. М.: Аспект-пресс, 1997.
2. *Митрошенков О. А.* Социальная политика в России: мегатенденции 1999- 2010 гг. //Социально- политический журнал. 1998. № 6.
3. Основы социальной работы /Под ред. П. Д. Павленка. М.: Инфра-М, 2000.
4. Социальная работа /Под ред. В.И. Курбатова. Ростов н/Д: Феникс, 2000.
5. Социальная работа: теория и практика /Отв. ред. Е.И. Холостова, А.С. Сорвина. М., 2001.
6. *Тетерский С.В.* Введение в социальную работу. М.: Академический Проект, 2000.

Тема 6. Социальные службы как основной элемент системы социальной защиты населения

С методологической точки зрения представляет познавательный и практический интерес рассмотрение содержания такого понятия как «социальные

службы».

В отечественной научной литературе *социальная служба* рассматривается обычно как организационная форма социальной работы. При этом подчеркивается, что служба столь же сложна, как и то социально-пространственное образование, внутри которого она создается. Она многофункциональна и представляет собой определенную систему, элементы которой адекватно отражают все основные сферы жизнедеятельности населения.

Отдельные авторы подчеркивают, что внутри социальной службы существует множество подсистем и элементов, несущих разнообразную функциональную нагрузку, которые находятся в сложном взаимодействии, обеспечивающем ее результативность.

В литературе выделяются, с одной стороны, службы семьи, службы социально-медицинской помощи, службы психологической помощи, службы социального обеспечения, службы правовой помощи, службы образования, экологические службы, службы занятости, социальные службы помощи детям и молодежи, с другой, – территориальные социальные службы (межведомственные), муниципальные и т.п.

В Федеральном законе «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» понятие «социальные службы» включено в число основных. «Социальные службы – предприятия и учреждения независимо от форм собственности, предоставляющие социальные услуги, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица». Т.о., основным признаком социальных служб является предоставление социальных услуг, т.е. «осуществление действий по оказанию клиенту ... помощи, предусмотренной ... законом» (имеется в виду закон «Об основах социального обслуживания населения в РФ»): материальной помощи, социальное обслуживание на дому и в стационарных учреждениях, предоставление временного приюта, организация дневного пребывания в учреждениях стационарного обслуживания, консультативная помощь и реабилитационные услуги.

К функциям социальных служб относится:

- 1) оказание социальной помощи;
- 2) консультирование граждан;
- 3) социальное корректирование и реабилитация;
- 4) информирование населения о социальных услугах;
- 5) изучение и прогнозирование социальных нужд;
- 6) участие в реализации чрезвычайных мер по преодолению последствий стихийных бедствий и социальных конфликтов.

Работа социальных служб строится на основе законности, гуманизма, справедливости и демократизма. При этом для всей системы социальных служб существуют единые принципы, следование которым делает систему целостной и последовательной:

принцип приоритета государственных начал в организации социальных служб (государство берет на себя обязанность обеспечения работы системы социальной защиты кадрами, финансами, материально-техническими ресурсами, программными продуктами и нормативно-правовыми документами);

принцип опоры на собственное участие (необходимость привлечения собственных ресурсов служб, в т.ч. нематериальных, для осуществления миссии социальной службы);

принцип территориальности (служба должна быть максимально приближена к населению и поэтому в максимальной степени доступна территориально);

принцип информированности (социальная служба имеет право на сбор информации, получение сведений от государственных органов управления и НКО, а также право на распространение имеющейся в распоряжении социальной службы информации среди населения).

Вопрос об организации социальных служб рассматривается как с позиции территориальности, так и ведомственности. В то же время законодательством предусмотрено существование трех систем социальных служб: частная, государственная и муниципальная. Государственная система состоит из предпри-

ятий и учреждений социального обслуживания, находящихся в ведении федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Муниципальная система социальных служб самая многочисленная, состоит из муниципальных предприятий и учреждений социального обслуживания, находящихся в ведении органов местного самоуправления. Виды учреждений социального обслуживания перечислены в законе, их 13 пунктов, перечень не является закрытым.

В законе «Об основах социального обслуживания населения в РФ» указано, что деятельность частных социальных служб, а также граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию, подлежит лицензированию. С 10 февраля 2002 г. вступил в силу новый закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», где в ст.17 деятельность по оказанию социальных услуг в перечень лицензируемых видов деятельности не включается. Ранее действовавший закон содержал такую норму, что если тот или иной вид деятельности по закону не подлежит лицензированию, но если в ином более старом законе есть обязанность лицензирования, то лицензированию подлежит. Новый закон строже, лицензированию подлежит только то, что там указано.

Кроме того, система социальных служб, составляющих систему социальной защиты населения, включает следующие элементы:

1) обязательный минимум для каждого города, района и поселка, куда входят:

центр социального обслуживания населения;

центр социальной помощи семье и детям;

социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних;

социальная гостиница;

социальный приют для детей и подростков;

2) дополнительная сеть в городах и районах, куда входят:

центр психолого-педагогической помощи;

центр экстренной психологической помощи по телефону («телефон доверия»);

дом милосердия;

реабилитационные центры для лиц с ограниченными возможностями (в т.ч. для детей и подростков);

3) республиканские, краевые, областные, окружные, межрайонные учреждения, куда входят:

центры помощи детям, оставшимся без попечения родителей;

дома-интернаты (детские, психоневрологические, специальные);

общежития для лиц с ограниченными возможностями и др.

Система социальной защиты населения в городах и районах Амурской области, к примеру, предполагает наличие следующих социальных служб:

специализированный жилой дом для ветеранов, одиноких пожилых людей и супружеских пар;

дом-интернат для ветеранов, инвалидов и пожилых людей;

детский дом-интернат;

социальный приют для детей и подростков;

центр социальной помощи семье и детям;

центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов;

центр занятости;

социальный магазин;

социальная столовая;

социальная гостиница;

пункт выдачи натуральной социальной помощи (как правило, при УСЗН);

социально-консультативный пункт (агентство) по месту жительства.

Координируют деятельность этих и других социальных служб городские управления и районные отделы социальной защиты населения, Департамент социальной защиты населения администрации Амурской области, Департамент Федеральной государственной службы занятости по Амурской области.

Вопрос финансирования учреждений социального обслуживания решается в зависимости от их формы собственности. Государственные и муниципальные учреждения финансируются за счет соответствующих бюджетов. Законом предусмотрена возможность поступления средств от дополнительных источников финансирования: доходы от предпринимательской деятельности этих учреждений, от ценных бумаг и т.д. В законе «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» этот перечень несколько расширен.

Прежде всего в качестве источника финансирования могут использоваться средства, которые находились на банковских счетах, либо поступили от реализации имущества граждан пожилого возраста и инвалидов, которые умерли в стационарных учреждениях социального обслуживания и не оставили наследников.

До 1 января 2002 г. в качестве источника финансирования стационарных учреждений социального обслуживания выступала разница между назначенной и выплачиваемой пенсией (раньше это было 75% от пенсии, сегодня действует другая схема, новый закон отменил это правило, но Пенсионный фонд издал рекомендательное письмо, в котором указал, что сознательные и добрые пенсионеры могут «добровольно на основании своего заявления отчислять часть средств от пенсии учреждению социального обслуживания, в котором они проживают»).

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятий «социальная служба», «социальные услуги», «клиент социальной службы».
2. Раскройте содержание основных принципов работы социальных служб.
3. Назовите виды социальных служб с точки зрения различных оснований для их классификации.
4. Приведите примеры социальных служб, действующих в вашем регионе.

Литература

1. Социальная энциклопедия /Редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катульский и др. М., 2000.
2. Социальная работа: Словарь-справочник /Под ред. В.И. Филоненко. М., 1998.
3. Социальная работа: теория и практика /Отв. ред. Е.И. Холостова, А.С. Сорвина. М., 2001.
4. *Шило Н.Н.* Социальная защита как общественный институт //Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы. Барнаул, 2001.

Тема 7. Система социального обслуживания населения в РФ

В качестве одной из подсистем системы социальной защиты населения выступает система социального обслуживания различных категорий граждан.

Правовыми источниками существования института социального обслуживания являются федеральный закон от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в РФ», федеральный закон от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

Социальное обслуживание населения в одних работах рассматривается как современная парадигма социальной работы, в других – как высокоэффективная социальная технология, позволяющая оказывать результативную социальную поддержку гражданам в условиях сложной социально-экономической ситуации, объективно нарушающей жизнедеятельность человека или социальной группы, в-третьих, – как принципиально важный сектор социальной сферы.

Не во всех странах мира социальное обслуживание понимается одинаково. Нередко в этот термин вкладывается различное содержание. Например, в Финляндии в «Законе о социальном обслуживании» (1982 г.) под социальным обслуживанием понимается «совокупность социальных услуг, поддержки средствами к существованию, социальных пособий и связанных с ними действий,

которые призваны служить укреплению социальной обеспеченности и способствовать развитию отдельного человека, семьи, сообщества».

В «Словаре социальной работы» Р. Баркера (США) социальное обслуживание трактуется как предоставление конкретных социальных услуг для удовлетворения потребностей, необходимых для их нормального развития, людям, зависящим от других, и которые не могут сами о себе позаботиться.

Состояние социального обслуживания в России свидетельствует о дефиците теоретического обоснования сущности и содержания социального обслуживания семьи, женщин и детей, других категорий населения. Не разработаны теоретико-методологические и технологические обоснования адаптации и социальной реабилитации семьи различных типов. К сожалению, в современной отечественной литературе нет достаточно глубоких обоснований структуры и функций территориальных комплексов социальных служб. В зачаточном состоянии находится научно-методическое обеспечение деятельности отдельных типов учреждений социального обслуживания населения. Слабо проработаны стандарты и нормы профессиональной деятельности специалистов по социальной работе. Совершенно не разработаны критерии и показатели эффективности предоставления гражданам социальных услуг как учреждениями, так и отдельными специалистами социальных служб.

В ФЗ РФ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» в ст. 1 подчеркивается, что «социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации». Под трудной жизненной ситуацией понимается такая ситуация, которая объективно нарушает жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнь, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица и т.д.) и которую он не может преодолеть самостоятельно.

Важную роль играют статьи закона, в которых раскрывается основное содержание видов социального обслуживания, – материальная помощь, социальное обслуживание на дому, социальное обслуживание в стационарных условиях, предоставление временного приюта, организация социального обслуживания, консультативная помощь, социальный патронаж граждан и семей и др.

Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» существенно дополняет и конкретизирует наши представления о социальном обслуживании отдельных социальных групп. Он предназначен для регулирования отношений в сфере социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, являющегося одним из направлений деятельности по социальной защите населения. При этом в законе предмет его определяется таким образом: «социальное обслуживание представляет собой деятельность по удовлетворению потребностей указанных граждан в социальных услугах».

Согласно положениям этого закона, социальное обслуживание включает совокупность социальных услуг, которые предоставляются гражданам пожилого возраста и инвалидам на дому и в учреждениях социального обслуживания независимо от форм собственности. Предусмотрена возможность получения достаточных для удовлетворения основных жизненных потребностей социальных услуг, которые включаются в федеральный и территориальный перечни гарантированных государством социальных услуг.

Социальное обслуживание основывается на следующих принципах: адресность, доступность, добровольность, гуманность, приоритетность предоставления социальных услуг несовершеннолетним, пожилым людям и инвалидам, находящимся в трудной жизненной ситуации; конфиденциальность; профилактическая направленность; соблюдение прав человека и гражданина; преемственность всех видов социального обслуживания. К сожалению, содержание этих принципов не раскрыто в законодательстве.

В законе также перечислены формы социального обслуживания:
материальная помощь;

социальное обслуживание на дому;
социальное обслуживание в стационарных учреждениях;
предоставление временного приюта в специализированном учреждении социального обслуживания;
дневное пребывание в учреждениях социального обслуживания;
предоставление консультаций по различным вопросам (медицинские, правовые, психолого-педагогические);
проведение реабилитации (в отношении инвалидов, несовершеннолетних правонарушителей и т.д.).

Эти формы социального обслуживания различаются по целям оказания социальных услуг, по видам социальных услуг, которые предоставляются в рамках той или иной формы социального обслуживания. Так, социальное обслуживание на дому необходимо для тех, кто не может о себе позаботиться в полной степени, а с другой стороны, такие люди достаточно самостоятельны, чтобы жить одному дома.

Понятие «социальное обслуживание», как и любой термин, описывает некоторый идеальный объект. С точки зрения его системных свойств, он выступает как множество подсистем и элементов. С формальной точки зрения, социальное обслуживание – это вид социальной деятельности, осуществляемый главным образом через сеть социальных служб, взаимодействующих между собой во имя достижения промежуточных и конечных целей предоставления клиентам социальных услуг.

Таким образом, можно сказать, что система социального обслуживания населения состоит из социальных служб, осуществляющих социальное обслуживание семей с детьми, граждан пожилого возраста и инвалидов, других категорий граждан.

Однако целесообразно исходить из того, что социальное обслуживание как система характеризуется не просто суммой учреждений с их динамикой развития на определенных территориях РФ, а совокупностью таких составляющих, как:

определенный порядок взаимодействия органов и учреждений социального обслуживания, межведомственная взаимосвязь, последовательные и обоснованные действия всех учреждений, направленные на поддержку различных слоев населения;

форма организационной деятельности учреждений социального обслуживания, определенный способ устройства региональной упорядоченной совокупности учреждений, объединенных общими целями, задачами, функциями;

финансово-экономическое и материально-техническое обеспечение деятельности территориальных социальных служб;

многоуровневое научно-методическое и кадровое обеспечение деятельности территориальных социальных служб;

степень сформированности нормативно-правового поля, создающего необходимые условия для становления и развития социальных служб;

соотнесение усилий, направленных на становление социальных служб, и полученных результатов социального обслуживания, выражающихся прежде всего в степени удовлетворенности клиентов социальных служб, эффективности социальных услуг.

Сущность социального обслуживания как социальной системы в ее статике раскрывается путем выявления и выяснения:

структуры, видов, форм и методов социальных услуг;

структуры социальных служб и отдельных учреждений социального обслуживания населения;

подсистем и элементов системы территориальных и ведомственных социальных служб (государственные, муниципальные, общественные, церковные, частные и иные);

организации социального обслуживания (учреждения и предприятия);

управления социальным обслуживанием;

ресурсного обеспечения социального обслуживания (имущественное, финансовое, кадровое, научно-методическое, информационное).

Известно, что структура перечисленных подсистем и элементов социаль-

ного обслуживания характеризует систему со стороны устойчивости, стабильности, качественной определенности. Безусловно, это важная, но недостаточная характеристика. Поэтому сущность социального обслуживания раскрывается через анализ функций учреждений социального обслуживания населения, различных субъектов социальной работы и постижение функционирования социальных служб в целом.

Исследователи проблем социального обслуживания выделяют две группы функций системы социального обслуживания:

сущностно-деятельные функции (профилактическая, социально-реабилитационная, адаптационная, охранно-защитная, социальный патронаж);

нравственно-гуманистические функции (личностно-гуманистическая, социально-гуманистическая).

Практическая реализация этих функций неразрывно связана с оптимальным уровнем функционирования всех подсистем и элементов социального обслуживания. Функции социального обслуживания проявляются на макро- и микроуровнях.

Структура и функции системы социального обслуживания населения есть зеркало и имплицитный индикатор сущности социального обслуживания. Данное положение имеет серьезное влияние на теорию и практику социальной работы через систему социальных служб и отдельных специалистов.

Свойства социальных служб различаются в зависимости от их целевой предназначенности, сферы существования и, конечно, специфики контингентов клиентов социальных служб.

Итак, социальное обслуживание населения включает виды, типы, методы, организационные формы, процедуры, технологии, субъекты и объекты социального обслуживания.

Цель создания системы социального обслуживания населения – организация разнообразных форм социальной работы с разными категориями населения в непосредственном контакте с ними и на наиболее адресном территориальном уровне. Она включает комплекс целевых услуг различным категориям

граждан, находящимся в зоне риска и нуждающимся с учетом новой социальной обстановки в поддержке и помощи со стороны работников социальных служб.

Создание системы социального обслуживания ставит целью помочь в решении многих проблем по воспитанию, уходу за нетрудоспособными членами семьи, организации быта, досуга; проблем, связанных с конфликтностью в отношениях, снижающей способность к самообеспечению, а также помогает поднять уровень социальных гарантий населению. Кроме того, система социального обслуживания позволит координировать усилия государственных органов и различных социальных структур, включая государственные, частные, общественные и благотворительные организации.

Задача системы социального обслуживания состоит в том, чтобы начать строить социальную политику, в основу которой была бы положена деятельность государства, включающая как устранение причин, препятствующих человеку, семье, группам людей достичь оптимального уровня благосостояния, так и организацию индивидуальной помощи людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию.

Основные показатели эффективности проводимых мероприятий в системе социального обслуживания включают:

- 1) уменьшение зависимости клиентов от окружения и социальной службы;
- 2) повышение автономности и самостоятельности клиентов;
- 3) возвращение элементов утраченных функций и возмещение понесенного ущерба;
- 4) пробуждение мотивации к активности и выбор оптимальных ее форм, подходящих для каждого клиента.

В основу критериев эффективности социального обслуживания можно положить степень сложности и продолжительности социальных услуг, степень их адекватности социальным потребностям и нуждам различных категорий населения. С точки зрения управления социальным обслуживанием можно взять

на вооружение такие индикаторы как уровень развития социальных служб, их автономность и управляемость, самоуправляемость и адаптивность к изменяющейся ситуации в стране и в различных регионах Российской Федерации. Существует и третья группа критериев, позволяющая оценивать их с точки зрения полномочий федеральных органов государственной власти, полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области социального обслуживания или по уровням иерархии подсистем социального обслуживания.

Основные направления развития системы социального обслуживания:

разработка методики индивидуального подхода к определению потребностей клиента в социальных услугах (клиентоцентристский подход, в центре которого – клиент);

гибкое использование местных ресурсов в государственном и негосударственном секторах социального обслуживания для развития инициатив в соответствии с клиентоцентристским подходом (включает расширение спектра услуг, предоставляемых клиенту; расширение возможностей клиентов по самообслуживанию; определение помощи их опекуна, попечителям и помощникам; упрочнение партнерских связей с органами здравоохранения, образования, ОВД, с НКО и др.);

обогащение умений, повышение статуса и развитие способностей к принятию решений у ведущих специалистов социальных служб (включая сотрудников ОСЗН и смежных служб других министерств и ведомств);

выработка механизмов распространения практического опыта и информации (в т.ч. изучение мнения клиентов, распространение сведений о службах, т.п.);

совершенствование стандартов социального обслуживания населения в РФ.

Принципы функционирования системы социального обслуживания, кроме непосредственно принципов социального обслуживания, зафиксированных в

законах, включают следующие требования к разработке и реализации программ и проектов социального обслуживания:

социального участия (стимулирование стремления клиентов к получению дополнительных благ за счет собственных усилий, содействие самопомощи, добровольному проявлению инициативы и активности, интеллектуальному и творческому развитию);

социального партнерства (взаимодействие государства, НКО и клиентов в осуществлении мероприятий, имеющих целью достижение благосостояния и социального благополучия последних);

социальной эффективности (достижение позитивных результатов путем осуществления мер, направленных на повышение социального благополучия клиентов, поддержание их статуса, укрепление социальных связей и удовлетворение культурных запросов);

адресности (учет индивидуальных особенностей и ситуации при оказании социальной помощи – возраста, состояния здоровья, размера доходов, сложности проблемы, качество жилищных условий и т.п.);

равенства (равное право граждан на обращение в социальные службы и получение необходимой помощи в трудной жизненной ситуации);

гласности (организация системы информационной и консультационной работы по всем вопросам, касающимся клиентов).

Главной особенностью становления системы социального обслуживания населения (в т.ч. семьи и детей) является формирование ее составляющих подсистем на трех уровнях: федеральном, региональном и местном. Управление социальным обслуживанием можно подразделить по другому признаку также на три подсистемы – управление государственной системой социальных служб (федеральный и региональный уровни); управление муниципальной системой социальных служб (местный уровень); управление социальными службами иных форм собственности.

Отсутствие четких государственных стандартов социального обслуживания и отработанного механизма лицензирования деятельности в сфере социаль-

ных услуг накладывает отпечаток на управленческие отношения и не позволяет превратить субъекты социального обслуживания в связанное единство и обеспечить высокое качество социальных услуг. Организационные звенья системы социального обслуживания во многом определяются формой собственности и реальной возможностью через финансирование и материально-техническое, кадровое обеспечение оказывать влияние на становление и развитие учреждений социального обслуживания населения, превращение их в согласованный территориальный комплекс социальных служб.

Вопросы организации муниципальной системы социального обслуживания населения нашли отражение в Федеральном законе «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов».

Основой муниципальной системы социального обслуживания населения в соответствии с данным законом являются учреждения муниципального подчинения, предоставляющие социальные услуги и являющиеся юридическими лицами. Однако наделение учреждений социального обслуживания правами юридического лица может привести к возникновению параллельной, вполне самостоятельной системы социального обслуживания, поскольку муниципальные учреждения пользуются по своему статусу большими полномочиями в вопросах кадровой и финансово-хозяйственной деятельности. Муниципальные органы управления социальной защиты населения остаются в стороне от практической деятельности по социальному обслуживанию населения.

Руководство муниципальными системами социального обслуживания населения полностью осуществляют органы местного самоуправления в лице комитетов (управлений) социальной защиты населения. Финансовое обеспечение единой муниципальной системы социальной защиты населения должно осуществляться за счет средств местных бюджетов, в которые должны поступать средства, собираемые сегодня в фонде занятости, Пенсионном фонде, обязательного социального страхования.

Непосредственно на региональный уровень, т.е. на комитет (департамент, главное управление) социальной защиты населения субъекта Российской Феде-

рации, возлагаются задачи координации и методического обеспечения деятельности муниципальных систем социальной защиты населения, разработка и последующая реализация региональных комплексных целевых программ социальной защиты населения, развитие и совершенствование сети учреждений социального обслуживания специального профиля (для психохроников, бывших заключенных, бомжей и др.).

На региональном уровне, как и на муниципальном, вопросы социального обеспечения, занятости трудоспособного населения, совершенствования социально-трудовых отношений находятся в ведении комитета (Главного управления) социальной защиты населения субъекта Российской Федерации.

Взаимодействие региональной и муниципальной систем социальной защиты может осуществляться как методическое (обмен опытом между различными субъектами, осуществление консультирования и т.п.), либо по вертикали исполнительной власти. Аналогично осуществляется взаимодействие региональных систем социальной защиты и головного Министерства (ныне - Министерство здравоохранения и социального развития РФ).

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия «социальное обслуживание».
2. Какие элементы составляют систему социального обслуживания в РФ?
3. В чем состоит цель создания системы социального обслуживания?
4. Раскройте основные принципы и функции социального обслуживания.
5. Поясните многоуровневую систему социального обслуживания в РФ.

Литература

1. *Крестов А.В.* Становление государственной региональной системы социальной защиты населения (социологический анализ). Автореф. дис. канд. социол. наук. М., 2000.
2. Теория социальной работы /Под ред. Е.И. Холостовой. М.: Юрист, 1999.

3. Социальная работа: теория и практика /Под ред. Е.И. Холостовой. М.: Юрист, 1999.
6. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: ФЗ РФ от 10.12. 95.
7. Основы социальной работы /Отв. ред. П.Д. Павленок. М.: ИНФРА-М, 2000.
8. Российская энциклопедия социальной работы. В 2 т. /Под ред. А.М. Панова. М., 1997.
9. Словарь-справочник по социальной работе /Под ред. Е.И. Холостовой. М.: ИНФРА-М, 2001.
10. Социальная работа /Под ред. проф. В.И. Курбатова.- Ростов н/Д: Феникс, 2000.
11. *Топчий Л.В.* Становление системы социального обслуживания: от дисперсных социальных услуг к достаточности, сбалансированности и целостности //Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы: Мат. межрегион. науч.-практ. конф. «Теория, практика и образование в социальной работе: реалии и перспективы».
12. *Фирсов М.В., Студенова Е.Г.* Теория социальной работы. М.: ВЛАДОС, 2000.

Тема 8. Система социального обеспечения в Российской Федерации

В современной России проблема совершенствования системы социального обеспечения становится одной из актуальных, поскольку без ее эффективного функционирования не может быть стабильности и прогресса в обществе.

Социальное обеспечение позволяет гражданам страны реализовать свое конституционное право на материальное обеспечение и социальное обслуживание в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных случаях, установленных законом.

Социальное обеспечение – государственная система материального обеспечения и обслуживания престарелых и нетрудоспособных граждан, семей с детьми, а также лиц, нуждающихся в социальной помощи. Реализует конституционное право граждан на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца. Система социального обеспечения включает: пенсии, пособия работающим (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам), многодетным и одиноким матерям и малообеспеченным семьям с детьми и др. Осуществляется за счет государственного бюджета и страховых взносов, аккумулируемых в Пенсионном фонде, Фонде социального страхования, а также за счет средств благотворительных и общественных организаций, фондов социальной поддержки населения

Социальное обеспечение в таком контексте рассматривается как сложный социальный процесс реализации обществом своих разнообразных возможностей и ресурсов для решения социальных проблем населения в определенный период его жизнедеятельности.

Служба социального обеспечения – это установленная государством система учреждений населения, предоставляющая следующие виды услуг: назначение и выплата пенсий и пособий, протезирование инвалидов, оплата санаторно-курортного лечения и т.п. В РФ служба социального обеспечения рассматривается как основной субъект социального обеспечения населения.

Социальное обеспечение как часть социальной политики общества – это своеобразная деятельность, воссоздающая определенный порядок, принцип действия, и теорию. Как любая теория она предполагает свои основы и, прежде всего, категориальный аппарат, закономерности возникновения социальных проблем в обществе и условий их разрешения, принципы оказания социальной помощи и поддержки, методы и функции социального обеспечения, а также саму суть, содержание и формы оказываемой социальной помощи различным категориям населения.

Что отличает процесс развития теории в российском опыте социального

обеспечения и содержание этой теории? Представляется, что сегодня это особенно дискуссионная область, в которой выделяются, по крайней мере, два наиболее значимых подхода теоретических изысканий: исторический (эволюционный) и профессиональный.

Представители первого направления в объяснении процесса развития теории социальной практики (обеспечения) используют весь социальный опыт из истории российского общества. При этом выделяются два существенных периода в развитии теории социального обеспечения:

во-первых, – период созревания предпосылок для формирования основ теории социального обеспечения в России (хронологически это относится к IX в – первой половине XIX в.);

во-вторых, – период развития основ теории и формирования самой теории социального обеспечения (в хронологии – это вторая половина XIX в. – начало XXI в.). В этом случае развитие теории социального обеспечения осуществляется на этнической основе, а мировой опыт ее (теорию) дополняет, стимулирует.

Взгляды представителей второго направления ограничивают процесс развития теории социального обеспечения рамками профессиональной социальной работы, т.е. официальным признанием в России профессии социальный работник и, следовательно, отражают стремление усвоить одну из наиболее приемлемых зарубежных моделей социального обеспечения (шведскую, норвежскую, североамериканскую, западноевропейскую и другие) или определенный симбиоз позитивных характеристик различных мировых моделей. В этой ситуации многие «примерки» оказываются затяжными и, как правило, сопровождаются непродуктивным усвоением зарубежной теории и практики социального обеспечения.

Суть любой категории социального обеспечения отражает отношения людей в обществе и сосредоточена, прежде всего, на человеке. Эти отношения, затрагивая отдельного человека, группу людей, актуализируют различные социальные процессы, которые или укрепляют, или снижают уровень их жизне-

деятельности. Однако случайно ничего не происходит, и преодоление возникших проблем средствами социального обеспечения непосредственно связано с учетом закономерностей развития этих же социальных отношений. Возникновение и развитие социального обеспечения как социального явления обусловлено рядом общих и специфических закономерностей. Среди общих закономерностей, проявляющихся как на ранних стадиях развития социального знания, так в поздних – в виде определенных тенденций, наиболее значимыми представляются:

а) стимулирующее воздействие социальной помощи и взаимопомощи на развитие рода, племени, общины, общества (проявляется в появлении социальных установок, нормализации эмоциональных состояний, стабилизации отношений, формировании перспектив и т.д.);

б) формирование и реализация многообразия услуг социальной помощи и поддержки в системе социального обеспечения (отражает изобилие форм использования возможностей и ресурсов общества для обеспечения его благоденствия и стабильности; в процессе развития социального обеспечения в России имеют место различные виды христианской помощи, общинная и княжеская поддержка, государственное призрение, меценатство и благотворительность, социальная защита, социальное обслуживание и другие);

в) актуальные потребности различных категорий населения определяют содержание социального обеспечения, характер последующих социальных действий и воздействий (характерна для каждого этапа развития общества и проявляется в возникновении, например, «института старцев», «института сирот», «приказов общественного призрения», «института нищенства», благотворительных обществ, учреждений социального обслуживания и других).

К числу важнейших специфических закономерностей социального обеспечения относятся:

а) дифференциация категорий нуждающихся во внешней помощи;

б) адресность предоставляемых им социальных услуг (изначально разнообразие человеческих потребностей выделяло в обществе социальные группы

лиц, в отношении которых формировались определенные виды помощи, поддержки);

в) ориентация совокупного потенциала социума на поддержание, восстановление социальной активности населения (социум во все времена составляет довольно обширную сферу потенциальных возможностей для человека и является необходимой средой его жизнеспособности);

г) самореализация каждой отдельной личности, социальной группы осуществляется в определенным образом сформированном социальном пространстве (каждый новый этап развития человеческих отношений расширяет требования к содержанию теории и практики социального обеспечения).

Одновременно с появлением все новых условий развития российского общества в социальном обеспечении расширяет и обретает свое место система принципов организации и оказания помощи различным группам населения, которая является составной частью теории социального обеспечения.

Далее, вместе с изменением христианского и светского мировоззрения, формировалась и система принципов социальной помощи. Важное место в ней занимают такие методологические принципы как: гуманность, милосердие, дифференцированность, демократизм и др.

В отечественной теории более известны принципы «состязательности» в предоставлении благ для другого, красоты и добра: «...человек должен учиться милосердию, ибо оно и делает его человеком».

Основы теории социального обеспечения существенно дополняют принципы интегративности, целостности, компенсационности, полезности и другие. Так, в ранних описаниях «принципа полезности» подчеркивалось, что «мы все имеем нужду друг в друге: бедный в богатом, богатый в нищем, ничего не делающий в подающем милостыню, подающий в принимающем».

Специфическую группу норм и правил, сформированных многовековой практикой, составляют профессиональные принципы, определяющие, в конечном счете, характер процесса реализации возможностей, ресурсов в предоставлении социальной помощи: помощь на основе первичной информации (инфор-

мационная достаточность), кризисное вмешательство (социальная кризис-интервенция), конфиденциальность и другие.

Наряду с утверждением важнейших принципов в теории и практике социального обеспечения, развиваются и соответствующие способы, методы вмешательства в сферу проблемных интересов нуждающихся со стороны различных социальных структур общества. Так, сама практика выдвинула различные методы социального обеспечения:

работа с отдельными людьми, с социальными группами и в пределах местной общины (на различных этапах развития социальной помощи в России закреплялись в том или ином виде такие методы как *социальная групповая и индивидуальная работа*, практикуемые уже в XIV в. в виде групповой поддержки, «работы по патронажу за престарелыми», «раздачи снеди по дворам тем, кто больны и не могли ходити» и других, причем со временем, эти методы наполнились новым содержанием: индивидуальное консультирование, групповая терапия и т.п.);

посредничество (первоначально в качестве посредников выступали община, княжеская система поддержки и попечительства, приказы и т.п., а несколько позднее, с появлением гражданского судопроизводства, эту роль выполняли различные специалисты, рассматривающие «споры о наследстве», «ропуск» (развод), «промежи между мужем и женой», «дела об отравительстве» и другие; в современном понимании социального обеспечения посредничество значительно расширило свое содержание и значимость – это не только метод, а при определенных условиях: вид социальной деятельности; форма социальной помощи и т.п.);

административное управление (первые его элементы проявляются на этапе развития государственного призрения, и можно с уверенностью отметить, что, исключая период активизации общественного и частного призрения - вторая половина XIX в. - 1917 г., - этот метод утверждался практически в течение трех веков, а в условиях социального обеспечения переходного периода медленно уступает свои позиции, но в то же время особенно сильно влияет на кон-

туры и содержание российской модели социального обеспечения, на социальную инфраструктуру).

В своем развитии теория социального обеспечения обогащалась и другими методами, появление и развитие которых и обусловлено реформированием общества, его социальной сферы, такими как:

семейная терапия,
менеджмент в социальной работе,
социальная работа по месту жительства;
профессиональная подготовка специалистов и другие.

Многообразие методов в значительной степени определяется полифункциональным характером социального обеспечения, которое выполняет свою роль с помощью определенных функций:

1) социальной поддержки, в частности, «кормильчество», «помощь», «материальная достаточность», «защита» и др.; в последующем неоднократно в литературе отмечаются основные функции монастырской поддержки: лечение, обеспечение неимущих (выдача единовременной помощи), обучение, контроль, строительство богаделен (развитие инфраструктуры) и т.п.;

2) более определенно на опыте деятельности приходов и государственных приказов отмечаются такие функции как административная (Даниил Заточник. Моление);

3) функция общественного контроля (Ярослав Мудрый. Пространная редакция Устава);

4) воспитательная, функция ответственности (Владимир Мономах. Поучение);

5) регулирующая функция (указ 1601 г. «О цене на хлеб», указ 1649 г. «Об отпуске людей на прокорм в неурожайное время»);

6) защитная функция (Указом царя Михаила Федоровича 1634 г. казна берет на прокорм вдов и детей, чьи мужья погибли на государственной службе; появляется «пенсионное» право – раздача «земель на прожиток») и другие.

Анализ процесса развития отечественной теории и практики социального

обеспечения показывает, что наиболее активно развиваются:

7) социально-нормативные функции (организаторская, охранно-защитная, оценочная), прежде всего через систему приказов, указов, распоряжений и т.п.;

8) стимулирующие функции (воспитательная, побуждающая, развивающая);

9) прогностические функции (познавательная-информационная, диагностическая, проективная) и др.

В связи с разнообразием сфер реализации тех или иных социальных потребностей (функций), а следовательно, целей и конечных результатов социального взаимодействия людей, изначально обозначились формы и виды социального обеспечения. На ранних стадиях развития российского общества отмечены такие формы социального обеспечения как:

помощь и взаимопомощь;

культовое или хозяйственное милование;

в последующем появились монастырская помощь и княжеская поддержка;

затем государственное призрение;

и на его фоне – меценатство и благотворительность.

В XX в., отличающемся развитием системы государственного обеспечения, была внесена большая определенность в структуру социальной деятельности. В этот период, наряду с развитием теории социального обеспечения, представляющего целостное образование, обозначились основные подходы в практике сохранения (восстановления) активности населения: социальная защита, социальное обслуживание и социальная поддержка.

Каждый из видов социального обеспечения отличается от другого, прежде всего, предназначением и ролью в социальной политике общества, объектом социального воздействия, имеет свои теоретические основы и практическую базу (учреждения, службы и т.д.), налицо и тенденции развития каждого из них, а также самой сферы взаимодействия.

К основным видам социального обеспечения следует отнести:

- пенсионное обеспечение;
- систему пособий;
- систему льгот нуждающимся категориям населения (инвалидам, ветеранам и др.);
- систему профессионального обучения, трудоустройства и протезно-ортопедической помощи инвалидам;
- социально-бытовое обеспечение престарелых, инвалидов и лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Сложившаяся сегодня система взглядов на роль и место социального обеспечения в российском обществе в значительной степени определяет развитие его теории, а следовательно, и содержание образования специалистов этой сферы. В такой ситуации представляются важными два направления:

- освоение теоретических основ административной практики в различных сферах жизнедеятельности общества и с различными категориями населения при существующей социальной инфраструктуре (тем более, что сегодня на этом уровне требуются специалисты с базовым образованием);

- осмысление, переработка и освоение отечественного и зарубежного опыта социального обеспечения на уровне работы специалиста с клиентом по определенной социальной проблеме и активное формирование адекватной инфраструктуры социальных услуг для клиента, существенно дополняющей ныне существующую, в большей мере, государственной принадлежности.

Пенсии. Важнейшей функцией социального обеспечения является предоставление пенсий – ежемесячных денежных выплат нетрудоспособным гражданам в связи с их прошлой трудовой или иной общественно полезной деятельностью.

Основным видом пенсионного обеспечения являются трудовые пенсии, назначаемые в связи с прошлой трудовой или иной общественно полезной деятельностью.

К трудовым пенсиям относятся пенсии по старости (по возрасту), по ин-

валидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет.

Пенсия по инвалидности устанавливается в связи с длительной или постоянной фактической утратой трудоспособности (инвалидностью). Пенсия за выслугу лет назначается при наличии определенного специального стажа, независимо от возраста и фактического состояния трудоспособности. А пенсия по случаю потери кормильца назначается нетрудоспособным членам семьи умершего, которые находились ранее на его иждивении. В ряде случаев такая пенсия может назначаться и не иждивенцам.

Наряду с этим существует и социальная пенсия. Социальная пенсия – это государственная выплата с целью оказания материальной помощи гражданам, не имеющим по каким-либо причинам права на пенсию в связи с трудовой и иной общественно полезной деятельностью.

Пособия. Другая функция социального обеспечения – выплата пособий. Как записано в ст. 1 ФЗ РФ от 17.07.99 «О государственной соц. помощи», пособие - это безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Пособия являются одной из основных достаточно распространенных форм социальной защиты населения. Среди них особое место занимают пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и др.

При установлении страховых выплат (единовременных и ежемесячных) учитывается степень утраты профессиональной трудоспособности, которая определяется учреждениями медико-социальной экспертизы (МСЭ) в процентах, и с учетом этих процентов определяется размер страховых выплат.

Оплата дополнительных расходов – на реабилитацию застрахованного лица, причем на медицинскую, социальную, профессиональную, например, необходимо оплатить дополнительную медицинскую помощь, санаторно-курортное лечение, дополнительное обеспечение и т.д. Обоснованность оплаты дополнительных расходов определяет МСЭ.

Льготы. Социальные льготы – это дополнительные права и преимущества для отдельных категорий граждан, не имеющих возможности реализовать обычную для всех правовую норму по независящим от них причинам, либо для лиц, имеющих особые заслуги перед государством.

Система льгот является важным видом социального обеспечения. По данным 1996 г., льготы в нашей стране предоставлялись почти тридцати категориям граждан, численность которых – свыше 12 млн. человек. Это, прежде всего, инвалиды, пенсионеры, ветераны труда и войны.

В соответствии с действующими федеральными, региональными и местными нормативными актами различными видами социальных льгот и компенсаций в настоящее время пользуются 449 категорий граждан.

В самом общем виде они могут быть классифицированы следующим образом:

- 1) участники Великой Отечественной войны;
- 2) инвалиды, в том числе инвалиды Великой Отечественной войны;
- 3) Герои Советского Союза, Герои Социалистического труда, Герои Российской Федерации, полные кавалеры орденов Славы;
- 4) семьи погибших военнослужащих, вдовы участников ВОВ;
- 5) участники трудового фронта во время Великой Отечественной войны;
- 6) жители блокадного Ленинграда;
- 7) узники концлагерей и иных мест принудительного содержания, организованных фашистами и их союзниками в период Великой Отечественной войны, в том числе малолетние узники;
- 8) жертвы политических репрессий;
- 9) граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;
- 10) участники вооруженных конфликтов в мирное время;
- 11) ветераны вооруженных сил;
- 12) граждане, чья профессиональная деятельность была связана с особым риском;

- 13) многодетные семьи;
- 14) молодые семьи;
- 15) неполные семьи;
- 16) семьи с детьми-инвалидами;
- 17) дети-сироты;
- 18) граждане, страдающие острыми хроническими заболеваниями;
- 19) военнослужащие;
- 20) работники правоохранительных, налоговых и других органов;
- 21) граждане, нуждающиеся в постоянном уходе;
- 22) другие категории граждан.

Таким образом, льготы предоставляются гражданам как по социальным показателям, так и в связи с состоянием здоровья. Причем значительный объем льгот в связи с состоянием здоровья мог бы быть заменен социальным страхованием.

Вполне очевидно, что большинству граждан льготы были предоставлены в целях улучшения их материального положения. Поэтому все эти льготы могут быть относительно легко объединены в единое адресное пособие или заменены денежной компенсацией.

Специалисты по социальному праву классифицируют льготы:

по субъектам (пенсионеры, инвалиды 1 и 2 групп, бывшие узники фашизма, Герои СССР и РФ, лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС и пр.);

по содержанию (бесплатный проезд на транспорте, бесплатное получение лекарств, освобождение от оплаты жилья и коммунальных услуг, бесплатная установка телефонов и др.);

по источникам финансирования (государственные внебюджетные фонды социального страхования, федеральные и территориальные фонды социальной поддержки населения, бюджеты различных уровней) и другим признакам.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия «социальное обеспечение».
2. Какие категории граждан относятся к категориям социального обеспечения?
3. Назовите общие и специфические закономерности социального обеспечения.
4. Поясните содержание принципов социального обеспечения.
5. Что такое «служба социального обеспечения»? Приведите примеры.
6. Какие методы используются в работе служб социального обеспечения?
7. Охарактеризуйте формы социального обеспечения.

Литература

1. О государственной социальной помощи. ФЗ РФ от 17.07. 99.
2. *Торохтий В.С.* Развитие теории социального обеспечения в России //СОТИС. 2003. № 1.
3. *Колесникова О.Н.* Социальная защита населения как категория теории социальной работы //Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы. Барнаул, 2001.
4. Конституция РФ. М., 1993.
5. Социальная энциклопедия /Редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катульский и др. М., 2000.
6. Социальная работа: Словарь-справочник /Под ред. В.И. Филоненко. М., 1998.
7. Энциклопедия социальной работы: В 3 т. Т. 3. Социальное обеспечение. М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1993-1994.

Тема 9. Система социального страхования в России

Важной технологической процедурой, неразрывно связанной с социальным обеспечением, является социальное страхование. Его можно рассматривать как составную часть, одно из средств социального обеспечения.

Как известно, финансовыми источниками социального обеспечения являются:

налоговые поступления в государственный бюджет;

благотворительные средства;

внебюджетные обязательные страховые платежи.

Таким образом, можно сказать, что социальное страхование – система мер по созданию особых денежных фондов, формируемых за счет страховых взносов предприятий, организаций, граждан и государственных средств, направляемых на материальное обеспечение нуждающихся лиц, а также выплаты сумм возмещения имущественного и иного ущерба.

Социальное страхование – это система мер по компенсации и минимизации социального страхового риска. Под социальным риском понимается изменение материального положения застрахованного лица при наступлении неблагоприятных ситуаций. Социальный риск – это предполагаемое, вероятностное событие, относительно которого не всегда можно определить время наступления, длительность рискованной ситуации. Возможность прогнозирования социальных рисков означает также возможность расчета страховых тарифов, т.е. тех ставок, по которым должны уплачиваться страховые взносы. Для того чтобы обеспечить финансовую устойчивость системы, надо собрать несколько больше денежных средств, чем для покрытия текущих нужд, другими словами, обеспечение по социальному страхованию в денежном выражении должно требовать меньше финансовых ресурсов, чем их собрано, за счет этого достигается эквивалентность социального страхования.

Социальное страхование финансируется за счет обособленного финансового источника (внебюджетные социальные фонды), которые образуются преимущественно за счет страховых взносов.

Социальное страхование должно управляться на принципах социального партнерства, т.е. и представители застрахованных, и страхователей должны участвовать в управлении системой.

Обеспечение по социальному страхованию не зависит от уровня доходов застрахованного лица и предоставляется при наступлении страхового случая – совершения какого-либо социального риска.

Социальный риск есть признаваемое обществом предполагаемое/вероятное событие в жизни человека, наступление которого приводит к утрате его способности к труду (постоянно или временно), либо ограничению спроса на труд и, соответственно, полной или частичной утрате заработка/дохода, являющегося источником средств к существованию.

К числу признанных социальных рисков относятся:

болезнь;

материнство/содержание детей;

инвалидность;

старость;

безработица;

потеря кормильца;

трудовое увечье или профессиональное заболевание;

беременность и роды.

Круг субъектов социального страхования значительно шире, чем в любой другой системе социальной помощи. Он включает, во-первых, застрахованное лицо, это центральный субъект системы, на реализацию интересов которого она и должна быть направлена, это лицо которое рискует остаться на трудовом рынке без дохода и работы. Круг этих субъектов (застрахованных лиц) различается в конкретных видах социального страхования. Во-вторых, страхователь – это работодатель или иное лицо, обязанное уплачивать страховые взносы. В-

третьих, страховщик, который занимается сбором страховых взносов, аккумулирует их и предоставляет страховое обеспечение. В качестве страховщика в большинстве случаев выступают внебюджетные социальные фонды: Пенсионный Фонд, Фонд социального страхования, Фонд Обязательного медицинского страхования и т.д. В-четвертых, иные субъекты, чаще всего это органы (организации), предоставляющие страховое обеспечение. Напр., в государственном пенсионном страховании до 1 июля 2001 г. полномочия по назначению и выплате производили органы социальной защиты населения. Указом Президента от 12 сентября 2000 г. назначением и выплатой теперь занимается Пенсионный фонд РФ.

Страхование бывает четырех видов: имущественное, уровня жизни, ответственности и предпринимательских рисков. Социальное страхование наравне с личным страхованием является одной из разновидностей страхования уровня жизни.

Главная классификация видов социального страхования осуществляется по видам социального страхового риска. Выделяют:

пенсионное;

обязательное медицинское;

обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний (страхование профессиональных рисков);

страхование на случай временной нетрудоспособности, материнства, смерти.

Ранее существовал еще один вид социального страхования – от безработицы, но в настоящее время страхование от безработицы за счет бюджетных или внебюджетных фондов социального страхования не осуществляется.

Чтобы более полно уяснить содержание социального страхования, необходимо ознакомиться со следующими нормативными актами: Федеральный Закон от 16.07.99 г. «Об основах обязательного социального страхования»; Федеральный Закон от 24.07.98 г. «Об обязательном социальном страховании от не-

счастливых случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (в ред. от 17.07.99 г.); а также с главой 24 Налогового кодекса РФ «Единый социальный налог».

В 1993 г. в соответствии с законом РФ о медицинском страховании граждан в России была введена и в настоящее время функционирует система обязательного медицинского страхования населения (ОМС). Сегодня эта система и Федеральный фонд ОМС являются одним из основных источников финансирования российского здравоохранения и соответственно социальной защищенности граждан. В основе деятельности системы ОМС как формы социальной защиты положены принципы всеобщности, социальной справедливости и равного права всех граждан государства на бесплатную медицинскую помощь, которая гарантируется Конституцией РФ.

Российский закон так же регулирует правовое положение иностранных граждан в сфере ОМС. Например, иностранные граждане, проживающие в РФ имеют такие же права и обязанности в сфере ОМС, как и граждане РФ, если соглашениями не предусмотрено иное. Этим законодательным актом регламентировано взаимодействие системы ОМС России с подобными системами других государств на основе межгосударственных соглашений о медицинском страховании.

Остальные виды медицинской помощи осуществляются за счет личных средств граждан или иных источников.

Контрольные вопросы

1. Раскройте содержание понятия «социальное страхование». Сравните его с другими понятиями: «социальное обеспечение», «социальная защита» и др.
2. Охарактеризуйте место социального страхования в системе страхования.
3. Дайте характеристику основных понятий теории социального страхования: страховой риск, страхователь (застрахованный), страховщик, страховой

случай, страховое событие, страховая ответственность, срок страхования.

4. Что такое «страховой фонд»? Приведите примеры фондов социального страхования.

5. Охарактеризуйте виды социального страхования.

6. Проиллюстрируйте движение денежных потоков в системе социального страхования от страхователей (застрахованных лиц) и органы исполнительной власти через страховые фонды и страховые организации к пострадавшим от социальных рисков.

Литература

1. Колесникова О.Н. Социальная защита населения как категория теории социальной работы //Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы. Барнаул, 2001.

2. Модельный закон обязательного медицинского страхования граждан стран СНГ будет разрабатывать Россия //Соц. политика. 16 апреля 2002.

3. Социальная энциклопедия /Редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катульский и др. М., 2000.

4. Социальная работа: Словарь-справочник /Под ред. В.И. Филоненко. М., 1998.

5. Энциклопедия социальной работы: В 3 т. М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1993-1994.

Тема 10. Мировой опыт становления системы социальной защиты населения

Переход от административно управляемой экономики к экономике рыночного типа сопровождается:

резким снижением уровня жизни народа, появлением множества социальных проблем и противоречий;

преобладанием в структуре государственной системы социальных услуг как таковых (образование, жилье, здравоохранение, охрана окружающей среды и т.п.) либо как социального обеспечения;

в области социального обеспечения делается акцент на общественном вспомоществовании (общие налоговые поступления), либо на социальном страховании (взносы застрахованных).

Опираясь на приведенные критерии и обобщая сходства и различия систем социальной защиты зарубежных стран, можно выделить 4 основные модели социальной защиты, которые условно можно назвать:

- континентальная модель;
- скандинавская модель;
- британская модель;
- средиземноморская модель.

К представителям континентальной модели можно отнести системы социальной защиты, сложившиеся в таких странах как Германия, Франция, Австрия и Бельгия, которые затрачивают относительно много средств на социальную защиту. Континентальная модель акцентируется на предоставлении пособий. Роль государства здесь заключается в первую очередь в выдаче пособий получателям, а не организации социальных услуг.

Наиболее типичными представителями скандинавской модели являются Швеция, Финляндия, Дания и Норвегия. Доля социальных расходов в этих странах очень высока. Центральным элементом скандинавской модели – широкая сеть общественных услуг. В отличие от континентальной модели, здесь государство является главным производителем социальных услуг. Услуги (образование, здравоохранение, забота о детях и престарелых и т.п.) в большинстве случаев организовываются и предоставляются муниципалитетами. Муниципальная автономия всегда была важна в скандинавских странах.

Британская модель характеризуется примерно равным распределением расходов на социальное обеспечение между частным сектором, основными элементами которого являются предприятия и домашние хозяйства, и государ-

ством в лице центрального правительства и местных органов власти. Помимо Великобритании, данная модель нашла применение в Италии, Португалии и Люксембурге.

Британская модель – это особая комбинация универсализма Бевериджа, с одной стороны, и смешанной системы соцобеспечения, с другой. Историческое развитие британского соцобеспечения – объяснение этому уникальному смешению структур различного типа. В Британии имеется широко развитая система здравоохранения, а также универсальная схема пособий семье и других пособий. С другой стороны, уровень пособий в универсальных системах довольно низок, и они регулярно дополняются частным страхованием и иными проверенными способами социальной помощи. Первое касается граждан в более привилегированном положении, а последнее относится к малообеспеченным людям.

К средиземноморской модели можно отнести довольно разнообразную группу стран: Испания, Португалия, Греция, Италия и Ирландия. Основное содержание работы системы социального обеспечения средиземноморской модели направлено на социальное страхование, представленное государством или неправительственными организациями, например, профсоюзами. Хотя расходы на социальную сферу в этих странах и возросли за последнее десятилетие, стараясь достичь среднеевропейских, сеть социальной защиты не охватывает все население. Уровень основных пособий в этих странах очень низкий и охватывает небольшое количество людей. Поэтому часть населения полагается на неформальную и теневую отрасли экономики как основные средства для выживания.

Представление о западных странах как о социальных государствах подразумевает широкую ответственность как государственных, так и негосударственных структур, а также самих граждан за осуществляемую в стране социальную политику, за ее качественное содержание и результативность.

Это предполагает следующее.

Во-первых, отказ от патернализма. Государство перестает жестко детерминировать поведение человека в социальной сфере, набор услуг, который гражданин может или должен получать. Необходимо отметить, что данные действия при сложившемся менталитете наших сограждан могут иметь негативный общественный резонанс – население России привыкло считать, что государство *обязано* обеспечить всех членов общества на уравнительной основе некоторым минимумом жизненных благ.

Во-вторых, разгосударствление социальной сферы и освобождение государства от функции непосредственного предоставления гражданину социальных услуг. Применительно ко многим видам социальных услуг государство перестает быть оператором, предоставляющим потребителю эти услуги. В одних случаях оно отводит себе роль только законодателя, устанавливающего правила, в других случаях – посредника. Возможны и другие варианты.

В-третьих, формирование рынка социальных услуг с реально возникающей конкуренцией их производителей, что предполагает повышение качества данных услуг и снижение издержек на их производство.

Изменение модели социальной защиты предполагает и переход от преимущественно социальной поддержки к преимущественно социальному страхованию с дифференциацией рисков и зависимостью размеров страховых выплат от страховых взносов. Государство перестает раздавать всем поровну определенные блага, переходя к практике выплат только в случае наступления страхового события. Причем величина выплат должна зависеть от объема взносов на покрытие рисков, перечисленных самим работником, его работодателем или иным лицом.

Необходимым условием системного изменения модели социальной политики является также ее муниципализация. Социальная политика по своей природе муниципальная: человек должен получать необходимую поддержку в той среде, где он живет, работает и где легко оценить уровень его материальной обеспеченности.

Известно, что социальные инновации, направленные прежде всего на человека, могут быть успешными в зависимости от их соответствия общественному сознанию. В противном случае народ не воспримет инновации, явно или скрыто будет саботировать реформы, отчуждаясь от проводимой в государстве политики. Преодоление такого сопротивления требует специальных мер, вплоть до силовых, но последнее недопустимо в демократической стране, поэтому остается путь пропаганды, с одной стороны, и эффективных социальных преобразований, – с другой.

Контрольные вопросы.

1. Назовите основные модели социальной защиты населения, реализуемые в зарубежных странах. К какой модели, по-вашему мнению, относится Россия?

2. Назовите основные признаки перехода от одной модели социальной защиты к другой. Приведите примеры, подтверждающие факт перехода от патерналистской, советской модели к современной модели социальной защиты населения в России.

Литература

1. *Волков А.М.* Швеция: социально-экономическая модель. М.: Мысль, 1991.

2. Мировой опыт становления системы социальной защиты населения и ее эволюция в условиях смешанной экономики //Вестник КазГУ. Серия эконом. 1999. № 1.

3. Основные положения комплексной системы социального обеспечения. //Социальная защита. 1995. № 10-12.

4. Социальная рыночная экономика. Германский путь. М.: Дело, 1993.

5. Социальное страхование и социальная защита. Доклад ген. дир. МОТ М. Хансенна // Человек и труд. 1993. № 9.

6. Чейре Э. Частная система социального обеспечения. Опыт чилийских экономических реформ. М.: Дело, 1992.

Тема 11. Стратегия реформирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации

Политические и социально-экономические преобразования последнего десятилетия XX в., наряду с активизацией социальных явлений, корнями уходящих в предшествующие годы (инвалидность, алкоголизм, наркомания, депопуляция, травматизм и др.), породили некоторые принципиально новые для России процессы – бедность, безработицу, детскую беспризорность, вынужденную миграцию, характеризующиеся устойчивым ростом численности населения, нуждающегося в социальном обеспечении. Ответом на этот «вызов», на фоне начавшегося освобождения работодателей и частично профсоюзов от ранее существовавшей у них ответственности за выполнение данной функции, явилось повышение роли государства в области социальной защиты населения.

Интенсивное развитие получило отечественное социальное законодательство как федеральное, так и региональное, предусматривающее увеличение категорий населения, признаваемых социально уязвимыми, расширение перечня предоставляемых им социальных выплат, льгот, компенсаций, услуг (социальной помощи). Возникла и стала развиваться сеть новых органов, учреждений и предприятий, выполняющих данные функции. Как следствие, значительно возросли расходы на эти цели из бюджетов всех уровней, внебюджетных социальных фондов (пенсионного, занятости, социального и обязательного медицинского страхования), призванных обеспечить предоставление населению социальных выплат в денежной форме, а также оказание различного рода социальных услуг в натуральной форме.

Вместе с тем идеология и механизм социальной защиты населения в России в постсоветском периоде остались практически без изменений, что не толь-

ко не снизило остроту существующих социальных рисков, но зачастую способствовало их повышению.

В результате объемы и темпы роста социальных обязательств государства стали заметно опережать его финансовые возможности, что в сочетании с непродуманными преобразованиями структуры управления системой социальной защиты населения привело по крайней мере к четырем видам последствий:

политическим, связанным с дискредитацией конституционной нормы «социального государства», проявляющимся в массовой протестном поведении граждан в открытой или латентной формах в связи с невыполнением государством гарантий социальной защиты, не способствующим социальной стабилизации общества;

финансовым, связанным с отвлечением значительных денежных ресурсов государства, осложняющим создание предпосылок экономического роста, и их крайне неэффективным использованием;

социально-психологическим, связанным со стимулированием социального иждивенчества, социальной апатии, маргинализации общества;

социально-экономическим, обусловленным отсутствием реально ощущаемого влияния результатов деятельности системы социальной защиты на уровень жизни нуждающегося населения.

Осознание причин назревшей необходимости реформирования системы социальной защиты в сочетании с представлениями об опыте проведения таких реформ как за рубежом, так и в отдельных регионах страны предполагает необходимость ее коренных преобразований в России. Эти преобразования, затрагивающие сложные социальные процессы и сопряженные со значительными политическими, финансовыми, организационными и социально-психологическими издержками, весьма непросты и не могут быть реализованы в течение короткого периода. Потребуется достаточно длительное время для осуществления программы реформирования системы социальной защиты населения в стране.

Говоря о реформировании системы социальной защиты населения в России, следует исходить не только из наличия в настоящее время комплекса нерешенных правовых, финансовых, организационных и иных проблем. Важно учитывать тот внешний фон, условия, которые будут предопределять в перспективе, с одной стороны, потребность, спрос населения на ее деятельность, с другой, – финансово-экономические, материально-технические, информационные и кадровые ресурсы, которыми будет располагать общество и часть которых может быть использована на нужды социальной защиты.

Спрос населения в области социальной защиты в перспективе будет предопределяться действием по крайней мере 3 групп факторов:

социально-демографических, определяющих характер воспроизводства населения (динамики процессов рождаемости, смертности, миграции) и обусловленные им изменения численности и возрастно-половой структуры населения страны;

социально-медико-психологических, экологических и иных, определяющих в конечном счете состояние здоровья населения, уровень и характер заболеваемости;

производственно-экономических и социально-трудовых, определяющих характер и уровень занятости населения, уровень трудовых доходов населения, уровень производственного травматизма, профессиональной заболеваемости, инвалидности.

Используя существующую информацию, можно предположить, что вследствие сокращения рождаемости, миграционного прироста, а также увеличения смертности в перспективе можно ожидать следующих последствий.

1. Дальнейшего сокращения общей численности населения Российской Федерации.

2. Дальнейших изменений возрастной структуры населения, характеризующихся:

абсолютным и относительным сокращением численности детей в возрасте до 15 лет;

абсолютным и относительным увеличением численности населения, находящегося в трудоспособном возрасте (мужчины – 16-59 лет, женщины – 16-54 лет) и старше трудоспособного возраста.

С позиций системы социальной защиты населения это будет означать, при прочих равных условиях: а) сокращение спроса на пособия на детей; б) увеличение потребности в пособиях по старости и безработице в деньгах и натуральной форме. Даже при неизменности принципов предоставления и размеров социальных пособий это приведет к сокращению потребности в финансовых ресурсах на их выплату. Кроме того, учитывая процесс старения населения, можно предположить, что к концу прогнозного периода потребность в пособиях, связанных с участием в Великой Отечественной войне, практически исчезнет, что также сократит потребность в соответствующих финансовых ресурсах.

3. Дальнейшего роста численности инвалидов. Он будет сопровождаться увеличением спроса на социальные пособия по инвалидности как в денежной, так и в натуральной форме (социальные услуги), что потребует соответствующих финансовых ассигнований из бюджетов всех уровней.

4. Сохранения таких социальных явлений как бедность и безработица. Значительная часть населения в предстоящем десятилетии сохранит соответствующий статус, и это значит, что потребуются средства на выплату пособий по бедности и безработице.

5. Увеличения по мере экономического развития страны положительного сальдо миграции населения из бывших союзных республик. В результате несколько возрастет потребность в финансовых ресурсах для выплаты пособий вынужденным переселенцам. Эта потребность также будет связана с необходимостью финансирования расходов по переселению части избыточного населения из ряда районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, районов Северного Кавказа, зон радиоактивного заражения и регионов чрезвычайных ситуаций, вероятность которых весьма высока.

6. Сохранения, с последующим сокращением, достаточно высокого общего уровня заболеваемости населения, в том числе в связи с профзаболеваниями и производственным травматизмом.

С учетом изложенного выше можно утверждать, что в предстоящем десятилетии спрос населения на социальную защиту несколько сократится как в абсолютном, так и в относительном выражении. Вместе с тем, учитывая необходимость повышения нормативов социальных выплат, а также качеств социальных услуг, по мере перехода к экономическому росту и соответствующего роста уровня доходов и общего уровня жизни населения, абсолютная величина потребности в финансовых ресурсах для обеспечения социальной защиты населения не только не сократится, но, наоборот, возрастет.

Это позволяет сформулировать следующие основные положения концепции реформирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации.

1. Процесс реформирования потребует достаточно длительного времени, с учетом социально-политической и финансово-экономической сложности проблемы. Наиболее реалистичным и предпочтительным, с позиций объективных предпосылок (политических, демографических и макроэкономических), представляется 10-летний период проведения реформы – до 2015 г.

2. В течение этого периода предлагается выделить три этапа осуществления реформы:

На первом этапе – осуществление: а) оперативных, неотложных мер, связанных с устранением очевидных недостатков/просчетов в организации системы социальной защиты населения (правовых, организационных); б) отработку (научную, экспериментальную и др.) правовых, организационных, финансовых и материально-технических вопросов широкомасштабного реформирования системы; в) развертывания широкомасштабной программы информирования общественности о реформировании системы социальной защиты.

На втором этапе – приступить к: а) накоплению/мобилизации определенных финансовых резервов для реализации программы; б) подготовке кадров системы.

На третьем этапе – приступить к практическому широкомасштабному развертыванию программы реформирования системы социальной защиты населения.

4. Реформа должна осуществляться в рамках национальной программы, подготовленной при широком участии представителей всех социальных групп и слоев общества, регионов страны, всенародно обсужденной и получившей поддержку общественности.

5. Целью разработки и реализации программы должно стать создание системы, обеспечивающей:

соответствие предоставляемых социальных пособий перечню, характеру и уровню защищаемых ими социальных рисков;

минимальную достаточность социальных пособий при возмещении ущерба, возникающего вследствие действия различных социальных рисков;

своевременность предоставления и получения социальных пособий;

доступность социальных пособий, сохранение законных прав на их получение независимо от места жительства людей;

недискриминационность, социальная справедливость предоставления социальных пособий, независимо от принадлежности реципиентов к определенным демографическим, этническим, социальным, профессиональным и иным группам населения;

социальную эффективность социальных выплат, обеспечивающую достойный уровень жизни защищаемого населения и в то же время предотвращающую возникновение социального иждивенчества трудоспособного населения.

6. Создаваемая система социальной защиты населения должна отвечать следующим принципам:

правовой обеспеченности и стабильности, достигаемой за счет разработки и принятия пакета новых законодательных и иных нормативных правовых актов, а также внесения необходимых изменений и дополнений в действующую нормативную правовую базу;

финансовой обеспеченности/достаточности и устойчивости для удовлетворения основных, базовых потребностей населения в социальном обеспечении, возмещения утраченного заработка/дохода, достигаемого за счет обязательного участия всех членов общества в финансировании социального обеспечения (принцип солидарности), расширения перечня субъектов осуществления социальных пособий, изменения условий, принципов и источников их финансирования, обеспечения наиболее полного, целесообразного и прозрачного использования бюджетных средств, средств внебюджетных социальных фондов и иных источников финансирования как для нужд собственно населения, так и в интересах развития экономики страны, надежного и прибыльного инвестирования соответствующих финансовых ресурсов;

управляемости, достигаемой за счет четкого разграничения функций, полномочий, ответственности и ресурсного обеспечения различных субъектов, создания соответствующей материальной, информационной и кадровой базы, а также участия всех социальных партнеров в управлении системой;

научной обоснованности, достигаемой за счет применения экспериментально отработанных нормативов и стандартов, социальных технологий, выработанных с учетом доказавшего свою эффективность отечественного и международного опыта.

Стратегия реформы системы социальной защиты населения применительно к этим целям и принципам предусматривает поэтапно:

перевод системы социальных пособий преимущественно на страховые принципы, с учетом размера страховых взносов/стажа работы застрахованных лиц;

переход к международно признанным: а) классификации видов страховых рисков; б) видам соответствующих пособий; в) условиям их предоставления; г) нормам предоставления пособий;

постепенное повышение размеров социальных пособий с целью доведения их до уровней, предусмотренных международным правом;

сохранение у населения накопленных/приобретенных в соответствии с действующим законодательством прав на социальные пособия до 2015 г., с последующим переходом к новым условиям их предоставления: заблаговременное широкое информирование об этом населения страны;

сокращение объемов и удельного веса прямых бюджетных расходов в финансировании социальных пособий при одновременном увеличении масштабов их финансирования из внебюджетных источников, включая привлечение средств самих граждан на основе создания механизма финансовой заинтересованности;

переход от бесплатного к преимущественно платному предоставлению социальных услуг, введение дифференцированных условий и норм социального обслуживания населения, с учетом среднедушевых доходов населения и прожиточного минимума;

переход от натуральной к преимущественно денежной форме предоставления пособий;

преобразование существующих пособий нестрахового характера в пособие по бедности; развитие рынка социальных услуг, основывающегося на конкуренции предприятий и организаций – производителей различных форм собственности, и создание соответствующей инфраструктуры (финансовой, информационной, сервисной и пр.);

изменение условий и размеров предоставления отдельных пособий (пособий по материнству на тех же условиях и в тех же размерах, что и пособие по временной нетрудоспособности, их увязка с размером пособия по безработице; замена пособия по инвалидности третьей группы на пособие по бедности, объе-

динение пособий по инвалидности первой и второй групп в единое пособие с упразднением порядка обязательного выхода на пенсию и пр.).

Реализация этой стратегии, целей реформы предполагает необходимость осуществления в течение ближайших 10 лет программы, включающей комплекс следующих мероприятий:

1. Введение на пятилетний срок моратория на:

принятие новых нормативных правовых актов, связанных с расширением действующего перечня социальных пособий, контингентов их получателей;

выплату дополнительных региональных социальных пособий из бюджетов субъектов Федерации, получающих финансовую поддержку из федерального фонда, в случае несвоевременного и не в полном объеме выполнения ими обязательств перед населением по пособиям федерального характера. Сокращение объемов социальных трансфертов в случае нарушения этого обязательства на соответствующую сумму.

2. Ратификацию Российской Федерацией Конвенции МОТ № 102 и/или Европейской конвенции о социальном обеспечении (с оговорками).

3. Осуществление комплекса практических мер, обеспечивающих реализацию принципа адресности при предоставлении социальных пособий:

создание правовых условий проверки доходов нуждающихся в помощи домохозяйств;

создание и тиражирование типовых методических рекомендаций по оценке нуждаемости семей в социальных пособиях;

создание программных средств, обеспечивающих учет денежных средств, натуральной помощи и льгот получателями пособий и движение соответствующих финансовых ресурсов;

обеспечение территориальных органов социальной защиты населения необходимыми техническими и программными средствами, обучение персонала.

4. Внесение в действующие нормативные правовые акты изменений и дополнений, предусматривающих:

унификацию терминологии, определяющей виды, формы и условия предоставления социальной помощи;

переход к адресному предоставлению всех видов и форм социальной помощи – на основе оценки нуждаемости, с учетом среднедушевого дохода семей и регионального прожиточного минимума, а также собственности семей, дающей возможность получения дополнительного дохода;

учет и включение стоимости всех видов фактически предоставляемой гражданам социальной помощи на величину соответствующих социальных пособий и в налогооблагаемую базу;

финансирование социальных пособий, предоставляемых в зависимости от отраслевой/профессиональной принадлежности граждан из бюджетов соответствующих органов государственной власти;

отказ от предоставления ныне действующих льгот членам семьи бенефициариев;

расширение спектра платных социальных услуг, с учетом уровня нуждаемости бенефициариев и функционального значения видов помощи для жизни и состояния здоровья человека.

5. Разработку и последующее принятие основ федерального законодательства, регламентирующего, с учетом международного опыта и международных обязательств Российской Федерации, единые требования к видам, формам, основаниям, условиям, порядку и срокам назначения, размерам социальных пособий.

6. Разработку методологических, методических и организационно-правовых основ, проведение серии широкомасштабных экспериментов по отработке моделей:

предоставления социальных пособий через коммерческие банки с открытием в них лицевых счетов гражданам, имеющим право на соответствующие социальные пособия;

перевода основной части социальных пособий на условия социального страхования, с последующей разработкой проектов соответствующих нормативных правовых актов.

7. Разработку и экспериментальную отработку норм нового федерального законодательства, стимулирующего участие негосударственных структур, в том числе коммерческих, в социальной защите населения, а также определяющего условия и характер этого участия, включая развитие институтов негосударственного социального страхования (пенсионного, медицинского, от безработицы и пр.), создание социальных инвестиционных фондов, учреждений по оказанию социальных услуг и пр.

8. Экспериментальную отработку и последующее нормативное правовое оформление механизмов:

развития институтов негосударственного социального страхования (не только пенсионного, но также страхования от безработицы, медицинского). Гарантиями стабильности негосударственных систем социального страхования должна стать новая инвестиционная политика – направление инвестиций в социальную сферу, ее объекты, в том числе предприятия. Для населения это будет сопровождаться улучшением качества социального обслуживания, повышением его доступности;

привлечения части доходов населения, поступающих в виде денежных выплат, в виде инвестиций в социальную сферу. Интерес: наличие постоянного, устойчивого спроса на социальные услуги (например, лекарства, протезы, спецавтотранспорт, социальное обслуживание и др.). Добиться этого можно в процессе приватизации части стационарных учреждений социальной сферы и протезно-ортопедических предприятий, создания на их базе акционерных обществ открытого типа с участием населения, имеющего право на социальные выплаты, создания системы социальных инвестиционных фондов;

активизации участия населения в финансировании программ социальной защиты, усиления личной ответственности гражданина за собственную социальную безопасность – не только за сохранение здоровья и трудоспособности,

но также за получение образования, занятость, достойную старость и пр. – через системы дополнительного страхования по старости, безработице, болезни и т.д. путем перераспределения размеров страховых взносов между работодателями и работниками в пользу последних, а также открытие банковских лицевых счетов бенефициариям на сумму полагающихся социальных пособий. При этом целесообразно использовать опыт КБ «Петровский» (Санкт-Петербург). Кроме того, целесообразно предоставление гражданам возможности использования средств целевых социальных ваучеров для финансирования федеральных и региональных социальных программ, акционированных предприятий и учреждений социальной сферы;

использования части средств, затрачиваемых на лицензирование деятельности социальных учреждений и предприятий, на нужды развития самой отрасли;

создания местных/общинных касс взаимного социального страхования и кредитования населения (социальных инвестиционных фондов) – по опыту Армении, Молдовы и ряда других государств;

внедрения социальных отраслевых ваучеров (транспортных, медицинских, жилищно-коммунальных) для оплаты социальных услуг. Предоставление гражданам возможности использования этих платежных средств для оплаты услуг не только в государственных, но и негосударственных учреждениях, предприятиях, организациях;

предоставления гражданам возможности осуществления необязательных/дополнительных взносов в государственные внебюджетные социальные фонды на именные накопительные счета.

9. Разработку методологии и методики определения минимальных стандартов социальных пособий с учетом специфики соответствующих социальных рисков, их экспериментальную апробацию в ряде регионов страны и последующее внедрение.

10. Разработку механизма (правового, организационного, финансового, информационного) перевода социальных пособий из натуральной в денежную

форму (в том числе путем внедрения жилищно-коммунальных, транспортных и медицинских ваучеров). Осуществление экспериментальной проверки в ряде регионов страны, разработку проектов соответствующих нормативных правовых актов и их последующее принятие.

11. Разработку и практическое внедрение методики определения размеров социальных трансфертов и их учета в межбюджетных отношениях (в том числе во взаимоотношениях с субъектами Федерации и иными субъектами организации и предоставления социальных пособий).

12. Привлечение и использование средств внешних заимствований Российской Федерации у международных финансовых организаций для укрепления и развития материальной базы предприятий и учреждений социальной защиты населения с целью повышения доступности услуг и качества обслуживания населения.

13. Экспериментальную отработку механизма перераспределения между социальными внебюджетными фондами непрофильных функций, связанных с предоставлением социальных пособий, и соответствующее изменение тарифов страховых взносов, а также последующую разработку проектов соответствующих нормативных правовых актов.

14. Отработку законодательной базы и программно-технических средств введения единых социальных счетов населения.

15. Разработку и принятие законодательства, регулирующего актуарную деятельность в сфере социального страхования в Российской Федерации.

16. Разработку и внедрение новой методологии и методики определения на средне- и долгосрочный период тарифов страховых взносов населения во внебюджетные социальные фонды, обеспечивающих финансовое равновесие страховых организаций, выполнение ими обязательств перед страхователями.

17. Разработку, экспериментальную отработку механизмов формирования именных накопительных счетов граждан во внебюджетных социальных фондах и подготовку проектов соответствующих нормативных правовых актов.

18. Разработку проектов соглашения между Российской Федерацией и субъектом Федерации, а также между субъектом Федерации и органом местного самоуправления относительно условий реализации принципа совместного ведения при организации социальной защиты населения и их последующее заключение.

19. Отработку концепции и практических механизмов приватизации и акционирования при участии населения части стационарных учреждений и предприятий социальной защиты населения.

20. Реорганизацию структуры управления государственной системы социальной защиты населения с целью повышения эффективности ее деятельности по вертикали и горизонтали.

21. Создание целевого резерва финансовых ресурсов для реализации системной реформы социальных пособий (за счет свободного остатка средств внебюджетных социальных фондов, части средств, поступающих от оказания платных услуг населению, экономии, достигаемой за счет внедрения принципа адресности, сокращения вследствие естественной убыли числа получателей пособий, внешних заимствований Российской Федерации и пр.).

22. Проведение аудита организаций, учреждений и предприятий системы социальной защиты населения с целью выработки мер, обеспечивающих повышение эффективности управления финансовыми ресурсами отрасли.

23. Проведение общенациональной PR-компания по вопросам реформирования системы социальной защиты населения.

Контрольные вопросы

1. Дайте собственную оценку реформам в социальной сфере, проводимым в России с 1990-х гг.

2. Прокомментируйте описанные положения предлагаемой Центром стратегических разработок РАН программы реформирования системы социальной защиты населения.

3. Подумайте, какие мероприятия по реформированию системы социаль-

ной защиты населения в России необходимо осуществить в первую очередь? Во вторую очередь? Обоснуйте свою позицию.

Литература

1. Колесникова О.Н. Социальная защита населения как категория теории социальной работы //Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы. Барнаул, 2001.
2. Социальная энциклопедия /Редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катульский и др. М., 2000.
3. Трубин В.В. Стратегия реформирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации. Интернет: info@csr.ru
4. Энциклопедия социальной работы: В 3 т. М.: Центр общечеловеческих ценностей, 1993-1994.

Тема 12. Перспективы развития системы социальной защиты в России

Один из векторов социального развития России в настоящее время – значительное сокращение любых форм гуманитарной помощи, особенно извне в силу практической исчерпанности ее потенциала, и переход к новым видам социальной политики и защиты.

Гуманитарная помощь со стороны в самые трудные для страны времена сыграла свою положительную роль. Прежде всего она способствовала осуществлению права остро нуждающихся на удовлетворение самых насущных потребностей. Это было тем более важно, что государству стало не под силу осуществлять попечение обо всех нуждающихся.

Однако со временем гуманитарная помощь, не исчезая вовсе, стала недостаточной, и прежде всего по причинам, которые известны в развитых странах еще с середины XIX в. Она, безусловно, помогала и помогает страждущим, но вместе с тем должна способствовать тому, чтобы число нуждающихся в посторонней помощи сокращалось. Но для этого сама гуманитарная помощь не

должна быть профессиональной, организованной, коммерциализированной, поскольку в таком виде она порождает целые слои населения, которые обречены на иждивенчество, которые не способны, не умеют и не желают себе помочь. Одновременно она «обуславливает появление групп людей, которые живут за счет того, что организуют помощь бедным; заинтересованность в сохранении бедности и бедных оказывается частью их профессии». Такая «помощь, решая одни текущие проблемы, порождает другие, более серьезные: живущие за счет помощи в любом случае оказываются униженными, чувство зависимости порождает раздражение, злобу, становится источником дополнительного социального напряжения».

Во второй половине XX столетия в первую очередь США, Канада, Германия, Швеция, Нидерланды, Франция, другие развитые страны, развернувшие широкие программы социального обеспечения, столкнулись с фактом появления массового и самовоспроизводящегося слоя иждивенцев, живущих только на пособия по бедности. Подобные явления обозначились и в российском обществе. В России неизбежна смена парадигм социальной политики и благотворительности. Прежде всего они должны быть направлены на ослабление социальных противоречий, «амортизирование» напряжений и конфликтов, выполнение социально-компенсирующей роли. Новое качество социальной политики и защиты в России должно заключаться в том, чтобы решать проблему бедности, по возможности меняя жизненные обстоятельства конкретных людей, способствовать сокращению числа нуждающихся в посторонней помощи. Иначе говоря, «подарить голодному сеть и научить ловить рыбу, вместо того, чтобы все время кормить его рыбой, спасая от голода».

С теоретической точки зрения активная социальная политика и эффективная благотворительность выполняют две важные социальные функции. Первая – содействие сохранению и воспроизводству общества посредством попечения о бездомных, голодающих, о немощных и одиноких стариках, о тяжелобольных и попавших в беду по независящим от них обстоятельствам и т. д. Вторая функция – поддержка социально значимых и перспективных начинаний

и инициатив, осуществление которых невозможно из-за отсутствия средств; при этом социальная политика и благотворительность должны иметь целью поощрение людей в их начинаниях, а не потворствование им в их материальной необеспеченности. Ситуация и время требуют переноса акцентов с первой функции на вторую.

Смысл эффективной социальной политики в ее новом для России качестве должен состоять в том, чтобы предоставление максимально необходимой помощи в минимальной степени поощряло людей к тому, чтобы они на нее полагались. Помощь, безусловно, не всегда возвращает, она бывает необходима во многих случаях, может поощрять инициативу, активность, изобретательность. Но при этом она должна строиться таким образом, чтобы именно стимулировать, а не расслаблять нуждающегося, способного к активной работе, чтобы внешняя помощь не заменяла необходимости рассчитывать на свои силы — за исключением случаев, когда необходимо обеспечить удовлетворение элементарных потребностей людей. В этом, собственно, и состоит главный критерий любых социальных и благотворительных программ, которые, разумеется, должны спасать от голода и нищеты, однако теряют смысл, если подрывают индивидуальное трудолюбие и способность человека к самообеспечению, социальная защита и благотворительность должны все меньше рассматриваться как способ раздачи благ и пособий бедным. Помощь, таким образом, должна состоять в том, чтобы нуждающиеся перестали быть зависимыми и смогли стать ответственными за себя. Но для этого сама социальная политика и защита должны стать иными — просвещенными, научными, технологичными, контролируемыми.

Разумеется, нереалистично было бы полагать, что с помощью различных благотворительных программ можно разрешить серьезные социальные противоречия в любом обществе. Однако каждая из них — вклад, пусть небольшой, в такое решение.

В 90-е гг. XX в. Россия находилась в полосе социальных и экономических потрясений, что привело к появлению большого количества различных групп и

слоев населения, которые можно назвать социально незащищенными, то есть категориями людей, наиболее уязвимыми и нуждающимися в определенной материальной, правовой, психологической и социальной помощи. Это малоимущие и безработные, учащаяся молодежь, неполные и многодетные семьи, семьи с хроническими больными и инвалидами, мигранты и беженцы и др.

Помощь этим людям может оказываться со стороны государства в виде денежных выплат, предоставления рабочих мест, оказания различных социальных услуг и обеспечения доступа к социальным службам. Но в связи с тем, что государство не может в полном объеме выполнить свои обязательства по социальной защите своих граждан, то мы не можем говорить о *реальной* социальной защищенности всех слоев населения Российской Федерации, хотя российское законодательство вполне соответствует высоким требованиям международных документов, касающихся прав человека.

Кроме того, при существующей системе государственной помощи нуждающимся наблюдается тенденция к появлению иждивенческих настроений, человек перестает сам решать свои проблемы и ждет помощи от государства и общества. Система социальной защиты должна строиться таким образом, чтобы именно стимулировать, а не расслаблять нуждающегося, способного к активной работе, чтобы внешняя помощь не заменяла необходимости рассчитывать на свои силы — за исключением случаев, когда необходимо обеспечить удовлетворение элементарных потребностей людей. Поэтому система социальной защиты в России должна быть изменена коренным образом.

Контрольные вопросы.

1. Проиллюстрируйте различные подходы к дальнейшему развитию системы социальной защиты населения в РФ.
2. Выскажите собственное мнение о будущем социальной защиты в России и мире как общественного явления и как социального института.
3. Насколько возможно использовать зарубежный опыт в реформировании отечественной системы социальной защиты?

Литература

1. Социальная работа /Под ред. проф. В.И. Курбатова. Ростов н/Д: Феникс, 2000.
2. Социальная энциклопедия /Редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катульский и др. М., 2000.
3. Социальная работа: теория и практика /Отв. ред. Е.И. Холостова, А.С. Сорвина. М., 2001.
4. *Тетерский С.В.* Введение в социальную работу. М.: Академический Проект, 2000.
5. *Шило Н.Н.* Социальная защита как общественный институт //Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы. Барнаул, 2001 г.

ТЕСТОВЫЕ ЗАДАНИЯ ДЛЯ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ

Инструкция по работе с тестами

Предлагаются задания для проверки знаний студентов по дисциплине «Организация системы социальной защиты населения». При ответе на вопрос необходимо выбрать один вариант из предлагаемых – наиболее правильный, по мнению отвечающего, или вписать свой вариант ответа в пустой строке. В среднем на выполнение 1 задания отводится 3 минуты.

Вариант 1

1. Какой год официально считается началом истории развития в России социальной работы?

- а) 911 – договор князя Олега с греками;*
- б) 988 – принятие христианства на Руси;*
- в) 1991 - начало подготовки специалистов по социальной работе.*

2. Первым наркомом социального обеспечения Советской России являлась:

- а) Н. Крупская;*
- б) И. Арманд;*
- в) А. Коллонтай.*

3. В России сменилось несколько моделей социальной защиты населения. Назовите их:

а) общественно-государственного призрения, общественного призрения и частной благотворительности, патерналистская модель социального обеспечения;

б) общественного призрения, государственного призрения, частной благотворительности, государственного обеспечения;

в) частное попечение, общественное призрение, государственное обеспечение, государственная социальная защита.

4. В каком году в России было создано *Министерство социального обеспечения*?

а) 1917;

б) 1949;

в) 1978.

5. Система *государственной социальной помощи* нуждающимся в России сложилась при:

а) Петре I;

б) Екатерине II;

в) Павле I.

6. «Социальная политика» – это:

а) специфическая концентрация всех видов политики, направленных на управление существованием, функционированием и развитием социальной сферы;

б) система мероприятий, проводимых государством и направленных на создание социальных служб и органов социальной защиты населения;

в) отношения государства и общества во всех сферах общественной жизни, направленное на поддержку малоимущих слоев населения.

7. «Социальная защита» – это:

а) социальные меры по поддержанию условий, достаточных для существования «слабых» социальных групп, семей, личностей, испытывающих трудности в процессе своей жизнедеятельности и деятельного существования;

б) система мероприятий, осуществляемых обществом по обеспечению минимально достаточных условий жизни, поддержанию жизнеобеспечения и деятельного существования человека, попавшего в трудную жизненную ситуацию;

в) система социальных мер в виде поддержки, содействия и услуг, оказываемых отдельным лицам или группам населения социальной службой для преодоления жизненных трудностей, поддержания социального статуса и адаптации в обществе.

8. Главной задачей функционирования системы социальной защиты населения является:

- а) оказание материальной помощи нуждающимся;*
- б) создание системы социальных служб и учреждений;*
- в) реализация единой государственной политики в отношении граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию;*

9. Система социальной защиты населения функционирует на нескольких уровнях. Назовите эти уровни:

- а) государственный, общественный, частный;*
- б) федеральный, региональный, местный;*
- в) медико-социальный, социально-правовой, психолого-педагогический и социально-бытовой.*

10. Под «социальной службой» понимается:

- а) система государственных и негосударственных структур, осуществляющих социальную помощь, поддержку и защиту малоимущих граждан;*
- б) государственные и муниципальные учреждения социального обслуживания и обеспечения населения;*
- в) предприятия, учреждения различных форм собственности, предоставляющие социальные услуги, а также граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью по социальной помощи, поддержке и защите населения без образования юридического лица.*

11. «Клиент социальной службы» – это:

- а) гражданин РФ, попавший в трудную ситуацию, которому в связи с этим предоставляются социальные услуги;*
- б) гражданин, попавший в трудную жизненную ситуацию и не имеющий возможности самостоятельно справиться со своими социальными проблемами;*
- в) гражданин РФ, иностранного государства или лицо без гражданства, находящийся в трудной жизненной ситуации, которому в связи с этим предоставляются социальные услуги.*

12. «Система компенсации населению последствий социальных рисков, основывающаяся, на взносах/отчислениях от заработной платы работодателей, работающих по найму и самозанятых, а также, возможно, частичного привлечения средств государственного бюджета в специализированные учреждения/внебюджетные фонды (государственные и негосударственные)» – это:

- а) социальное обслуживание;*
- б) социальное обеспечение;*
- в) социальное страхование.*

13. «Социальная работа ведется с самыми различными категориями клиентов, в том числе с личностями, которые могут не внушать симпатии специалисту по социальной работе,» – об этом гласит принцип:

- а) универсальности;*
- б) клиентоцентризма;*
- в) толерантности.*

14. «Социальное пособие» – это:

- а) денежная помощь, оказываемая государством лицам, находящимся в тяжелом экономическом положении;*
- б) гарантированная государством материальная поддержка безработных граждан и членов их семей;*
- в) помощь в денежной или материальной форме, предоставляемая из средств государственных или местных бюджетов либо из специализированных фондов физическим или юридическим лицам.*

15. Функции управления социальным обслуживанием населения осуществляют:

- а) учреждения социального обслуживания населения;*
- б) учреждения социальной защиты населения;*
- в) органы местного самоуправления.*

16. ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ» был принят в:

а) 1991 г.;

б) 1995 г.;

в) 1997 г.

17. В ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ» зафиксированы принципы социального обслуживания:

а) адресности, доступности, добровольности, гуманности, приоритетности предоставления социальных услуг несовершеннолетним, конфиденциальности, профилактической направленности;

б) адресности, доступности, гуманности, всеобщности, конфиденциальности, профилактической направленности и дифференцированного подхода;

в) адресности, гуманности, конфиденциальности, профилактической направленности, доступности, партнерства.

18. Субъектами социальной защиты являются:

а) государственные и муниципальные органы власти, частные лица, общественные и религиозные организации;

б) лица, попавшие в трудную жизненную ситуацию и нуждающиеся в социальной защите;

в) оба ответа верны.

19. Назовите учреждения социального обслуживания, которые НЕ входят обязательный минимум для каждого города, района:

а) центр социальной помощи семье и детям;

б) социальная гостиница;

в) центр экстренной психологической помощи по телефону.

20. «Признаваемое обществом предполагаемое/вероятное событие в жизни человека, наступление которого приводит к утрате его способности к труду (постоянно или временно), либо ограничению спроса на труд и, соответственно, полной или частичной утрате заработка/дохода, являющегося источником средств к существованию» – это:

а) социальный риск;

б) страховое событие;

в) трудная жизненная ситуация.

21. Законом установлены два вида государственных пенсий; укажите «лишний» вариант:

а) трудовые пенсии;

б) льготные пенсии;

в) социальные пенсии.

22. Объектами социальной защиты являются:

а) лица, попавшие в трудную жизненную ситуацию и нуждающиеся в социальной защите;

б) государственные и муниципальные органы власти, частные лица, общественные и религиозные организации;

в) оба ответа верны.

23. Каким образом соотносятся друг с другом понятия «социальная политика» и «социальная работа»?

а) по своему содержанию понятие «социальная политика» шире, чем понятие «социальная работа», включает в себя понятие «социальная работа»;

б) понятие «социальная работа» шире, чем «социальная политика», включает в себя понятие «социальная политика»;

в) понятия «социальная работа» и «социальная политика» по своему содержанию являются независимыми друг от друга, автономными.

24. «Социальная поддержка» – это:

а) система мероприятий, осуществляемых обществом по обеспечению гарантированных минимально достаточных условий жизни, поддержанию жизнеобеспечения и деятельного существования человека, попавшего в трудную жизненную ситуацию;

б) социальные меры по поддержанию граждан в трудной жизненной ситуации путем оказания им консультативной помощи;

в) деятельность социальных служб и органов власти по оказанию социальной помощи семье и отдельным гражданам сверх гарантированной государством помощи.

25. К основным задачам социальных служб в сфере социальной защиты населения относится:

а) обеспечение доступной и своевременной квалифицированной социально-психологической помощи гражданам независимо от их социального статуса и места жительства;

б) оказание экстренной медико-социальной, социально-психологической, социально-правовой и иной социальной помощи, защиты и поддержки гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию;

в) содействие расширению у клиентов диапазона социально и личностно приемлемых средств для самостоятельного решения возникающих проблем и преодолению имеющихся трудностей.

26. «Лицо, непосредственно оказывающее либо организующее помощь клиентам социальной службы и состоящее в штате социальной службы» – это:

а) консультант по социальным вопросам;

б) социальный психолог;

в) работник социальной службы.

27. «При оказании социальной помощи необходимо исключить дискриминацию по любым признакам идеологического, политического, религиозного и иного характера» – этого требует принцип:

а) универсальности;

б) клиентоцентризма;

в) толерантности.

28. «Социальные льготы» – это:

а) денежное возмещение е недополученного дохода или понесенного ущерба;

б) полное или частичное освобождение от общих для всех обязанностей или выплат, или же предоставление материальной помощи;

в) полное или частичное освобождение от выполнения установленных норм или облегчение условий их выполнения.

29. Социальная служба как инструмент социальной работы организует свою деятельность по двум основным направлениям:

- а) социальной защиты и социальной помощи;*
- б) социального обслуживания и социального обеспечения;*
- в) социальной адаптации и реабилитации.*

30. Какие формы и виды оказания социальной помощи зафиксированы в ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в РФ»?

- а) социальная адаптация, социальная профилактика;*
- б) материальная помощь, социальное обслуживание, консультативная помощь, предоставление временного приюта, социальная реабилитация;*
- в) обеспечение занятости, улучшение социальных условий жизни и деятельности, натуральная поддержка..*

ПОРЯДОК ВЫПОЛНЕНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ

Контрольная работа выполняется студентом после изучения учебного материала, а также ознакомления с литературой, рекомендуемой при изучении данной дисциплины.

Номер варианта контрольной работы соответствует последней цифре номера зачетной книжки студента. Если последняя цифра номера зачетной книжки "0", то студент выполняет 10-й вариант.

Контрольные работы, выполненные не по своему варианту, не проверяются и не рецензируются.

Контрольная работа выполняется в соответствии с разработанным студентом планом, которого необходимо придерживаться. В тексте следует указывать наименование раздела работы в соответствии с планом.

После текста контрольной работы приводится список использованной литературы (в алфавитном порядке). Контрольная работа должна содержать переработанную информацию не менее чем из трех источников.

При написании контрольной работы необходимо делать ссылки на использованный источник информации, указывая его номер в общей нумерации в списке литературы и страницу, на которой находится цитируемая информация, например, /4, с. 17/.

Работа может быть выполнена в рукописном варианте (в школьной тетради объемом 18 листов) или в машинописном (компьютерном) исполнении (на бумаге формата А4; шрифт 14 Times New Roman; интервал 1,5; поля: левое – 30 мм, верхнее, нижнее – 20 мм, правое – 10 мм). Работа, выполненная в рукописном варианте, должна быть написана аккуратно, четким, разборчивым почерком. Объем работы - не больше объема школьной тетради или 10-15 страниц формата А4. Страницы обязательно должны быть пронумерованы.

Преподаватель имеет право зачесть или не зачесть выполненную студентом работу.

Контрольная работа засчитывается, если: учебный материал усвоен в полном объеме, изложен логично, выводы и обобщения точны и взаимосвязаны, подкрепляются примерами из практической социальной работы, в том числе личного опыта, соответствуют факторам и закономерностям социальной жизни; отсутствует плагиат; используется новейшая литература, в том числе материалы Интернета; допускаются незначительные недочеты.

Контрольная работа не засчитывается, если: в усвоении материала имеются пробелы, тема раскрыта неполностью, материал излагается несистематизированно; выводы и обобщения аргументированы слабо или ошибочны, либо отсутствуют; в работе используется плагиат, цитаты не обозначаются; отсутствует связь с социальной практикой.

После проверки контрольной работы преподаватель пишет на нее краткую рецензию, указывая положительные и отрицательные стороны работы. Незачтенная контрольная работа дорабатывается студентом и сдается на повторную проверку. При сдаче зачета (экзамена) студент должен представить преподавателю зачтенную контрольную работу. Студент, не сдавший вовремя контрольную работу, или если контрольная работа была не зачтена и не доработана, не допускается к сдаче зачета (экзамена).

ЗАДАНИЯ ДЛЯ КОНТРОЛЬНЫХ РАБОТ

Вариант 1

1. Исторические этапы становления СЗН в России.
2. Социальная защита населения: понятие, содержание, принципы.
3. Социальное страхование граждан РФ: содержание и функции.

Вариант 2

1. Зарубежный опыт организации социальной защиты населения.
2. Основные элементы системы социальной защиты населения.
3. Социальное обеспечение: сущность, формы, источники формирования.

Вариант 3

1. Подготовка специалистов высшего и среднего звена для системы социальной защиты в РФ.
2. Система управления СЗН: уровни и органы управления.
3. Нормативно-правовое регулирование системы СЗН на федеральном уровне.

Вариант 4

1. Культурно-исторические корни и предпосылки зарождения СЗН.
2. Социальная политика государства, ее основные направления.
3. Нормативно-правовое регулирование системы СЗН на уровне субъектов РФ.

Вариант 5

1. Ведомственная специфика социальной работы.
2. Обусловленность системы СЗН социальной политикой государства.
3. Нормативно-правовое регулирование системы СЗН на муниципальном уровне.

Вариант 6

1. Взаимосвязь элементов системы СЗН.
2. Критерии социальной защищенности населения.
3. Социальная защита детей с ограниченными возможностями в РФ.

Вариант 7

1. Проблемы реформирования системы соц. обеспечения в современной России.
2. Структура учреждений социального обслуживания населения в субъектах РФ.
3. Социальная защита граждан без определенного места жительства.

Вариант 8

1. Современная система социальной защиты населения в РФ.
2. Организация социальной защиты граждан пожилого возраста и инвалидов в России.
3. Критерии оценки эффективности деятельности системы СЗН.

Вариант 9

1. Роль органов местного самоуправления в социальной защите населения.
2. Социальная защита малообеспеченных слоев населения.
3. Реформирование системы социальной защиты населения в РФ на различных уровнях.

Вариант 10

1. Негосударственные формы социальной защиты граждан РФ.
2. Организация социальной защиты детства, материнства и отцовства в РФ.
3. Проблемы и перспективы функционирования системы социальной защиты в РФ.

ПРИМЕРНЫЕ ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ (ЗАЧЕТУ)

1. Социальная защита населения: основные подходы к определению понятия.
2. Социальная защищенность: понятие, показатели и виды.
3. Социальная защищенность различных слоев населения.
4. Источники социальной незащищенности: понятие, виды и механизмы нейтрализации.
5. Система социальной защиты населения: содержание понятия и основные элементы.
6. Основные организационно-правовые формы социальной защиты населения.
7. Социальные службы как основной элемент системы социальной защиты населения в РФ (понятие, виды).
8. Взаимосвязь элементов системы социальной защиты населения.
9. Принципы организации социальной защиты населения.
10. Факторы формирования и развития системы социальной защиты населения.
11. Основные подходы к осуществлению социальной защиты населения (позитивный, негативный).
12. Факторы, обуславливающие существование системы социальной защиты населения как социального института.
13. Основные объекты и субъекты социальной защиты населения (понятие, классификация).
14. Критерии определения нуждаемости субъекта в социальной защите.
15. Некоммерческие организации как субъект социальной защиты населения.
16. Материально-техническое и финансовое обеспечение системы социальной защиты населения в РФ.

17. Обусловленность системы социальной защиты населения социальной политикой государства.
18. Исторические этапы становления и модели социальной защиты населения в РФ.
19. Информатизация и компьютеризация системы социальной защиты населения.
20. Нормативно-правовое регулирование системы социальной защиты населения (на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальном уровне).
21. Система социального обеспечения: сущность понятия, основные принципы и организационно-правовые формы.
22. Основные функции и методы социального обеспечения.
23. Система пособий как элемент системы социального обеспечения.
24. Система льгот как элемент системы социального обеспечения.
25. Пенсионное обеспечение: понятие, виды пенсий и порядок предоставления.
26. Сущность социального обслуживания как социальной системы (понятие, цели, функции, принципы создания и развития).
27. Структура системы социального обслуживания.
28. Структура учреждений социального обслуживания населения в субъектах РФ.
29. Компетенция органов государственной, региональной и местной власти при осуществлении социального обслуживания населения в РФ.
30. Социальные службы в структуре системы социального обслуживания: понятие, виды, основные направления деятельности.
31. Негосударственный сектор социального обслуживания (содержание, примеры).
32. Основные направления развития системы социального обслуживания населения в РФ.
33. Система социального страхования населения в РФ: понятие и эволю-

ция форм.

34. Риск как основное понятие теории социального страхования (понятие, классификация).

35. Социальное и медицинское страхование граждан РФ: содержание и функции.

36. Движение денежных потоков в системе социального страхования.

37. Источники формирования страховых фондов.

38. Место и роль внебюджетных социальных фондов в системе социальной защиты населения.

39. Роль органов местного самоуправления в социальной защите населения.

40. Зарубежный опыт организации систем социальной защиты населения.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
<i>Тема 1. Становление и развитие системы социальной защиты населения в России</i>	4
<i>Тема 2. Современная система социальной защиты населения в России</i>	12
<i>Тема 3. Социальная защита и социальная защищенность как категории теории социальной работы</i>	19
<i>Тема 4. Социальная защищенность различных слоев населения в России</i>	32
<i>Тема 5. Основные организационно-правовые формы социальной защиты населения</i>	42
<i>Тема 6. Социальные службы как основной элемент системы социальной защиты населения</i>	44
<i>Тема 7. Система социального обслуживания населения в РФ</i>	50
<i>Тема 8. Система социального обеспечения в Российской Федерации</i>	61
<i>Тема 9. Система социального страхования в России</i>	74
<i>Тема 10. Мировой опыт становления системы социальной защиты населения</i>	78
<i>Тема 11. Стратегия реформирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации</i>	83
<i>Тема 12. Перспективы развития системы социальной защиты в России</i>	97
Тестовые задания для контроля знаний	102
Порядок выполнения контрольной работы	110
Задания для контрольных работ	112
Примерные вопросы к экзамену (зачету)	114