

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Амурский государственный университет»

## **ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

сборник учебно-методических материалов  
для направления подготовки 39.03.02 – Социальная работа

2017 г.

Печатается по решению  
редакционно-издательского совета  
факультета социальных наук  
Амурского государственного  
университета

Составитель: Еремеева Т.С.

**Организация системы социальной защиты населения** : сборник учебно-методических материалов для направления подготовки 39.03.02 Социальная работа. – Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 20 17.

Рассмотрен на заседании кафедры социальной работы

19.06.2017, протокол № 10.

© Амурский государственный университет, 20 17

© Кафедра социальной работы, 2017

©Еремеева Т.С., составление

## СОДЕРЖАНИЕ

1. Краткое изложение лекционного материала	4
2. Методические рекомендации (указания) к практическим занятиям	41
3. Методические указания для самостоятельной работы студентов	42
4. Методические рекомендации (указания) по выполнению курсовых работ	43

## 1. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ЛЕКЦИОННОГО МАТЕРИАЛА

### СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ СЗН В РОССИИ

Мировой опыт свидетельствует, что без специальных и общественных структур социальной защиты населения, без четкого функционирующего механизма социальной помощи отдельным группам и слоям населения гуманное, духовно и нравственно богатое демократическое общество, правовое государство могут существовать лишь виртуально. Вот почему в целом ряде стран активная разработка научных проблем, связанных с прикладной социологией, социальной экологией, социальной инженерией, соционимией, сопровождается широким распространением и утверждением новой специальности – «социальная работа».

Подробный анализ эволюции моделей социальной защиты дает возможность сделать вывод о том, что **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 его членов – детей, инвалидов, пенсионеров по возрасту и проч., 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).

Следует сказать, что у каждого из народов, населяющих нашу землю, сложилась своя неповторимая история, специфические черты и особенности национальной культуры, быта, обычаев и традиций. Вместе с тем, у них есть и нечто 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 своего 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.).

Этот этап можно назвать **доинституциональным**, поскольку в то время отсутствовали налаженные действенные институты общественной и государственной помощи и поддержки нуждающихся слоев населения.

**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 лиц всех сословий, не имеющие 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 нуждающихся 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.**, (наполненного смутой и междоусобицами), кроме личной и церковно-монастырской благотворительности, **обозначилось третье направление социальной помощи**, выражающееся в усилении организующего начала, развитии 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 пособий, пенсий, земельных наделов нуждающимся. **В 1682 г.** был принят «Приговор», или решение церковного Собора о призрении больных и нищих.

Важное значения для становления государственной системы социальной защиты в России имели указы **Петра I** «Об определении в домовья Святейшего Патриарха богадельни нищих, больных и престарелых» (1701 г.) и «Об учреждении во всех Губерниях гошпиталей» (1712 г.), в котором, 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 был впервые 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 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**.

Переход российского общества в 90-е гг. XX века 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.

**В 1991 г.** Россия присоединилась к сообществу стран, где существует профессиональная социальная работа. Глубокие социальные перемены в постсоветской 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.

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.

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

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

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

3) инициирование потенциала самопомощи человека или семьи, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

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

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

6) 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;

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

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

9) преобладание уравнительного, безадресного порядка предоставления социальных пособий, основанного на категориальном подходе определения реципиентов;

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

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

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

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

14) 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.

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

Формирование и развитие института социальной защиты происходит на основе создающейся законодательной и нормативно-правовой базы, творческого использования исторического опыта, под влиянием политической, социально-экономической, духовно-нравственной обстановки в обществе, существующих представлений о характере и формах социальной помощи и поддержки населения.

На развитие института социальной защиты влияют многочисленные **факторы**: политические, экономические, идеологические, нравственно-психологические, факторы, связанные с социальной работой как профессиональным видом деятельности и др. Рассмотрим их подробнее.

**1. Политические факторы**, связанные с укреплением власти, проводимой ею социальной политикой, ее способностью влиять на положение дел в социальной сфере и осуществлять реформы в интересах человека, обеспечивать спокойствие и социальную стабильность в обществе. Необходимость политической стабилизации в стране в решающей степени определила превращение системы социальной защиты в элемент национальной безопасности государства, предмет особой заботы законодательных и исполнительных органов власти. Ими предпринимаются конкретные меры по противодействию многим потенциальным и реальным угрозам, которым подвергаются жизненно важные интересы России: по преодолению бедности, дифференциации общества, ликвидации различного рода чрезвычайных ситуаций, мониторинг и прогнозирование социальных процессов, упреждающая корректировка решений органов государственной власти, способных ухудшить социальную ситуацию и т.п.

**2. Экономические факторы**, определяющие характер и специфику функционирования института социальной защиты населения: экономические последствия, связанные с применением определенных методов регулирования социальной защиты; величина общего уровня потребления жизненно важных видов товаров и услуг; моделирование доходов посредством взимания взносов, рассматриваемых в качестве формы налогообложения и предоставления пособий в денежной или натуральной форме. Социальная защита влияет на уровень накоплений и инвестиций, спрос и предложение на рынке труда, характер управления предприятиями и на стратегию руководства. Очевидно ее влияние на экономическую конъюнктуру и на производительность труда. Поэтому важным представляется внедрение рыночных, экономических механизмов в распределительные каналы и ее ресурсное обеспечение.

**3. Идеологические факторы**, отражающие посредством системы общественных взглядов и идей экономическую жизнь общества, активно влияют на ее развитие посредством деятельности государства, общественных объединений, партий, групп и слоев общества. Реально их влияние и на результативность деятельности складывающегося института социальной защиты населения. Реформы середины 1980-х гг. в идеологической сфере привели к реструктуризации и изменению концептуальной основы отечественной системы СЗН, переориентировав ее с преимущественно социально-обеспечивающих функций на адресную социальную помощь и поддержку наиболее нуждающихся слоев населения.

**4. Нравственно-психологические факторы** являются регуляторами отношений. Возникающих в сфере социальной защиты населения. Возникающие зачастую нравственно-психологические проблемы во всех областях социальной помощи и поддержки нуждающегося человека осложняют отношения специалиста и клиента социальной службы, коллег, руководителей и подчиненных, др. Специалисты по социальной работе нередко сталкиваются с проблемами проявления социального и политического неравенства, унижения человеческого достоинства, утратой человеческих ценностей. Поэтому одна из задач института социальной защиты – способствовать восстановлению социальной справедливости, законных прав клиента, добиваться реализации его основных потребностей, уважительного отношения к человеческим ценностям.

**5. Факторы, связанные с социальной работой как профессиональным видом деятельности** отражают тесную связь системы социальной защиты населения и профессиональной социальной работы. Становясь профессиональным видом деятельности, социальная работа предполагает наличие необходимой законодательной и нормативной базы, развитой инфраструктуры, подготовленных кадров, словом, всего того, что может предоставить социальная защита как социальный институт. Система СЗН на мезо- и микроуровне является своеобразным организационно-правовым полем для социальной работы, где она выполняет свои цели и задачи, реализует свойственные ей основные функции. В свою очередь, с помощью средств социальной работы реализуются функции СЗН. Приход в социальную работу подготовленных специалистов, повышение уровня профессионализма в работе с клиентами, возросшие умения обеспечения эффективного взаимодействия по оказанию социальной помощи и поддержки людям между представителями различных секторов общества и т.п. – все это повышает и эффективность мер по социальной защите населения.

Первые четыре группы факторов связаны с глубоким воздействием системы СЗН в качестве механизма регулирования на всю совокупность социально-экономических, политических, духовно-нравственных отношений в обществе. Все указанные факторы определяются господствующей политической доктриной, проводимой государственной политикой, социально-экономической ситуацией в обществе. Их влияние выражается в постановке конкретных целей и задач по социальной защите человека, в функциях, реализующих главную цель системы социальной защиты населения – оказать помощь человеку или группе людей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

При этом имеется ввиду оказание помощи на личностном уровне, за счет активизации потенциала собственных сил и возможностей клиента; развитие связей между людьми, которые даются в помощи, с ресурсными системами помощи социума, с государственными учреждениями и законодательными органами.

Таким образом, можно говорить об эволюционном характере и преемственности развития отечественной системы СЗН, которая функционирует, испытывая постоянное воздействие разнообразных факторов объективного и субъективного характера.

## **СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА И СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИЩЕННОСТЬ КАК КАТЕГОРИИ ТЕОРИИ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ**

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: 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.

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 рамках 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, больные, 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 СЗН** 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* (разнообразия видов помощи и услуг в зависимости от конкретной ситуации или социально-исторического периода);

*ответственности и профессионализма;*

*гуманности, доброжелательности и демократизма.*

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.

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.).

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

*политический*, 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*, 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.).

## **СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИЩЕННОСТЬ РАЗЛИЧНЫХ СЛОЕВ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ**

В современном российском обществе осуществление социальной защиты 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 хроническими 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 основополагающие 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.

Если рассмотреть современное российское законодательство и проанализировать Конституцию РФ, то, за исключением отдельных мелких погрешностей, Россия вполне соответствуем высокому правовому уровню Европы, ибо в нашей стране декларируется полная социальная защищенность граждан по всем параметрам. Однако далеко не всегда эти высокие обязательства выполняются.

В частности, в хартии провозглашается, что должны соблюдаться естественные права человека, в т.ч. естественные права наемного работника, к которым относится 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 достой-

ным 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 противоречий. 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 не выполняет свои обязательства перед населением. Российский парламент не один год проводил дискуссии, как же рассчитывать потребительскую корзину, 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.

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.

## **ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

*Понятие организационно-правовой формы социальной защиты населения. Основные подходы к выделению и классификации организационно-правовых форм социальной защиты населения. Социальное обслуживание, обеспечение, страхование как основные организационно-правовые формы СЗН.*

**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 объекта помощи.* Социальная защита может быть активной и пассивной. Активная социальная защита предполагает активную позицию получателя социальных услуг, например, в виде самозанятости и 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 получателей услуг*: 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.

## **СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РФ**

В официальных государственных документах *система 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.

**Возможно рассматривать систему СЗН как**: 1) систему органов, учреждений и социальных служб трех уровней организации социальной работы (федеральный, региональный и местный) или трех ветвей власти (исполнительная, законодательная, судебная); 2) совокупность организационно-правовых форм социальной защиты населения (социальное обслуживание, обеспечение, страхование, помощь и поддержка); 3) систему мер и мероприятий обеспечения социальной защищенности различных категорий граждан (подсистемы СЗН инвалидов, пожилых, молодежи, семей и детей и т.п.); 4) комплекс мер по активной поддержке и пассивной помощи населению, находящемуся в ТЖС; т.п.

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

В настоящее время в России идет процесс реорганизации государственной системы социальной защиты населения. Важным условием ее эффективности является *совершенствование деятельности органов управления социальной работы разных уровней*, для чего необходима разработка региональных систем социальной защиты.

**На сегодняшний день система социальной защиты включает в себя:**

- систему законодательно установленных прав граждан;

- систему проводимых государством мероприятий, направленных на обеспечение оптимальных условий жизни, поддержку жизнеобеспечения и деятельного существования личности;
- систему учреждений и организаций, деятельность которых направлена на содействие гражданам в реализации их прав, оказание им социальной помощи и поддержки в трудной жизненной ситуации, а так же предоставление гарантированного государством материального обеспечения и перечня услуг;
- совокупность мер, действий, средств государства и общества, направленных против ситуаций риска в жизни граждан, таких как болезнь, старость, безработица, отсутствие средств к существованию, инвалидность, потеря кормильца и т.д.;
- комплекс мер государства и общества по устранению или смягчению последствий при наступлении неблагоприятных жизненных ситуаций.

В России понятие системы социальной защиты появилось совсем недавно, в начале 90-х годов, но официально принятого и законодательно закрепленного определения на сегодняшний день не существует.

**Смысл и назначение системы социальной защиты** состоит в том, чтобы с помощью нормативно-правовых, экономических, финансовых, социально-психологических и организационно-технических средств осуществлять защиту и поддержку объективно нуждающимся в этом группам населения и отдельным гражданам.

До начала реформ 1990-х гг. в России функционировала система социального обеспечения – форма государственного обеспечения, гарантирующая гражданам при наступлении неблагоприятных ситуаций, государственную поддержку в виде пенсий, пособий и социальных услуг.

В середине 1990-х гг. в России были созданы основы реформирования существующей системы социальной защиты населения, сформированы условия для ее дальнейшего развития. Так, если в начале 90-х социальная защита ограничивалась оказанием социальной поддержки престарелым и инвалидам, предоставлением социальных выплат и льгот, то в настоящее время она представляет собой систему широкого набора мер, направленных на профилактику социального неблагополучия и поддержку социально уязвимых групп населения.

Кроме этого, система социальной защиты, в отличие от ранее существовавшего социального обеспечения, выполняет еще и превентивную функцию и включает мероприятия по профилактике социальных рисков.

Система социальной защиты на сегодняшний день строится на **принципах** гуманизма и социальной справедливости, системности и комплексности, адаптивности к новым социально-экономическим условиям, адресности, превентивности мер, многосубъектности. Необходимо отметить, что многосубъектность социальной защиты является еще одним положительным отличием от социального обеспечения. Организацией и проведением мероприятий по социальной защите граждан занимаются не только федеральные органы власти, а также и региональные, муниципальные, активно принимают участие общественные организации, работодатели, профсоюзы.

Названные принципы выражают объективные закономерности развития общества, его социально-экономической жизни, но имеют и субъективную сторону. Принципы – это научно обоснованные положения, разрабатываемые с учетом объективных условий требований. Но реализуются они в процессе создания и развития системы социальной защиты, в процессе реализации функций социальной защиты и обогащения их новым содержанием.

**Функции системы СЗН** – это относительно самостоятельные, но тесно связанные между собой виды деятельности по социальной защите человека, оказавшегося в трудной жизненной ситуации.

Важнейшими функциями является:

- экономическая;
- хозяйственно-бытовая;
- психолого-педагогическая;
- социально-медицинская;
- юридическая;
- организации труда и отдыха и др.

Система социальной защиты в РФ направлена на решение проблем населения, а также на оказание помощи нуждающегося в этом человека. Она реализует свои функции через организационно-правовые формы (закрепленные в правовых нормах, способы организации и порядок осуществления социальной защиты), такие как социальное страхование, пенсионное обеспечение, социальное обслуживание и государственная социальная помощь.

Хотя и ведется огромная работа по развитию нашей системы социальной защиты, но на сегодняшний день она все еще малоэффективна. Эффективность социальной защиты можно определить по степени социальной защищенности граждан, т.е. их возможность в полном объеме реализовывать свои права, а также по уровню жизни. В Конституции РФ государство приняло на себя обязанность обеспечить достойный уровень жизни, но на сегодняшний день не существует критериев оценки такого уровня. Существуют лишь минимальные социальные стандарты. Таким образом, можно сделать вывод, что у большинства наших граждан обеспечен только минимальный уровень жизни, а не достойный. И одной из основных причин слабой эффективности социальной защиты является ее недостаточное финансирование, противоречивость законов, слабое участие самих граждан по решению своих проблем. Но, тем не менее, с каждым днем система развивается и совершенствуется. И на современном этапе считается, что ее приоритетными направлениями должны, прежде всего, быть следующие мероприятия:

- совершенствование и развитие нормативно-правовой основы социальной защиты и контроль за ее соблюдением;
- развитие сети учреждений социального обслуживания с учетом нужд и потребностей населения;
- разработка и реализация целевых программ по социальной защите населения социально-уязвимых слоев населения

Необходимо совершенствовать и развивать законодательную базу, так как из-за несовершенства законов граждане не могут реализовать свои права в полном объеме, а также необходимо со стороны государства усилить контроль за соблюдением законодательства, особенно это касается работодателей. Многие граждане работают в условиях, которые не соответствуют трудовому кодексу. Это прежде всего ненормированный рабочий день, не соблюдение техники безопасности и санитарно-гигиенических правил, не выплата заработной платы и т.д.

Следующим приоритетным направлением должно стать развитие сети учреждений социального обслуживания. Необходимо учитывать нужды населения и хотя бы по мере необходимости создавать различные виды социальных служб для пожилых одиноких граждан и инвалидов, для молодежи и детей, так как дети это наше будущее, поэтому необходимо заботиться об их благосостоянии, образовании, здоровье.

Здесь же хотелось еще раз сказать о социальных программах. Необходимо более тщательно исследовать и анализировать социально-экономическое положение отдельных категорий граждан. Выявлять таким образом самые острые проблемы. И социальные программы должны предусматривать решение этих проблем, а также их профилактику. К разработке и реализации программ необходимо привлекать общественный сектор социальной работы.

Рассматривая **социальную защиту в масштабе государства**, ее можно представить как своеобразную систему, которая в себя включает:

- деятельность государственных органов по разработке и внедрению в жизнь гарантий социальной защиты путем принятия специальных законодательных актов;
- меры охраны и осуществления социальных гарантий;
- ответственность и другие меры по восстановлению нарушенных социальных гарантий.

Под **региональной системой социальной защиты** мы понимаем 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 - поддержание уровня жизни отдельных групп и индивидов у черты, установленной исходя из критериев социальной защищенности.

## **СОЦИАЛЬНЫЕ СЛУЖБЫ КАК ОСНОВНОЙ СУБЪЕКТ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ**

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» (утр.с. – 1995г.) 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 территориально-

сти, так и ведомственности. В то же время законодательством предусмотрено существование трех систем социальных служб: частная, государственная и муниципальная. Государственная система состоит из предприятий 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 граждан 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 видов 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 рай-

онные отделы социальной защиты населения.

## **СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РФ**

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

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.

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.

**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.

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.

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 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 направленности, 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.

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 социального 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.

**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.

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 социальных 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.

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

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.

## **СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РФ**

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.

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 жизнедеятельности. 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 соци-

ального обеспечения, характер последующих социальных деяний 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 определенном 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.

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.

## **СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РФ**

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.

Развитие страхования вообще и социального страхования в частности осуществляется с **1786 г.**, когда была введена государственная монополия на проведение страховой деятельности и создана государственное страховое общество. Страхование «на дожитие» стало одно из форм страхования жизни. Во второй половине 19 в. активно шло оформление системы пенсионного страхования государственных чиновников и военнослужащих. Министерства и ведомства, органы земского и городского самоуправления, различные профессиональные объединения служащих создавали пенсионные капиталы, открывали пенсионные и страховые кассы. Этот процесс продолжался вплоть до 1917 г. В 20-х гг. в Советской России активно создавались местные, губернские и всесоюзные страховые фонды. С 1930-х гг. им на смену пришли профсоюзы, которые централизованно занимались страхованием наемных работников. А в конце 1080-х гг. стали создаваться государственные и негосударственный страховые фонды.

К настоящему времени система социального страхования завершает период своего формирования, что характеризуется созданием сети территориальных страховых фондов, страховых организаций и определением первичного порядка их взаимодействия со страхователями, социальными, медицинскими и иными учреждениями и гражданами.

**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.

**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.

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** – это предполагаемое, вероятностное событие, относительно которого не всегда можно определить время наступления, длительность рискованной ситуации; 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.

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.

Круг **субъектов социального страхования** значительно шире, чем в любой другой системе социальной помощи.

Он включает, во-первых, *застрахованное лицо*, 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. Например, 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.

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 несчастных 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 соглашения 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.

При сопоставлении социальных внебюджетных фондов особую роль в этой системе играет **Пенсионный фонд РФ (ПФ РФ)**. Он, во-первых, имеет полномочия по назначению и выплате государственных пенсий; во-вторых, проводит индивидуальный персонифицированный учет застрахованных граждан, когда на каждое застрахованное лицо открывается именной счет в пенсионном фонде, куда заносятся сведения о стаже работы, о заработке, с которого уплачивались страховые взносы и другие сведения, необходимые для назначения пенсии. Особую актуальность сегодня приобретает переход на накопительную пенсионную систему.

Специфика **Фонда обязательного социального страхования (ФОСС)**. При страховании на случай временной нетрудоспособности право на предоставление страхового обеспечения было делегировано страхователю, т.е. администрация предприятия по представлению больничного листа назначает пособие по временной нетрудоспособности. Больничный лист остается у страхователя, а затем передается в фонд социального страхования для обоснования расходов работодателя, которые должны возместить страховщик.

## **СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ И ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЮ В РФ**

В общей системе мер по совершенствованию социальной политики РФ большое внимание уделено вопросам усиления адресности государственной социальной помощи населению группы риска. Однако в регионах эти вопросы решались бессистемно, принимались сотни различных, зачастую противоречивых, нормативных правовых актов, регулирующих порядок ее предоставления на различных основах. Руководителями субъектов РФ, а также местного самоуправления неоднократно высказывались предложения о необходимости принятия на федеральном уровне законодательного акта, регулирующего единые правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи российским гражданам.

В этой связи 25 июня 1999 года Государственной Думой был принят, 2 июля 1999 года одобрен Советом Федерации и 17 июля 1999 года подписан Президентом РФ Федеральный закон «О государственной социальной помощи», который призван поддержать уровень жизни семей и одиноких граждан, доходы которых ниже величины прожиточного минимума. Закон содержит основные нормы, необходимость законодательного закрепления которых вытекает из Федерального закона от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» (последним предусматривается, что семья или одинокий гражданин, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте РФ, считаются малоимущими и имеют право на получение государственной социальной помощи).

**Государственная социальная помощь** – предоставление малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам за счет средств соответствующих бюджетов системы РФ социальных пособий, субсидий, компенсаций, жизненно необходимых товаров.

В соответствии с Законом, **государственная социальная помощь может предоставляться** малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в субъекте РФ.

**Размер государственной помощи**, согласно Закону «О государственной социальной помощи», устанавливается в пределах разницы: для одиноко проживающего гражданина – между прожиточным минимумом и его душевым доходом; для семьи – между суммой величин прожиточных минимумов (для всех членов семьи) и общим доходом членов семьи.

Кроме адресного принципа государственной социальной помощи (а именно, для граждан, имеющих доход ниже прожиточного минимума), Закон устанавливает также заявительный принцип предоставления помощи нуждающимся.

**Источниками оказания государственной социальной помощи** являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. В случае недостаточности средств бюджетов субъектов Федерации и средств местных бюджетов, такие средства выделяются за счет средств бюджета вышестоящего уровня бюджетной системы РФ или дополнительных источников в порядке, установленном законодательством РФ.

**Оказание государственной социальной помощи осуществляется** органами социальной защиты населения по месту жительства или пребывания в виде денежных выплат, в т.ч. социальные пособия, субсидии, компенсации, в натуральном виде – жизненно необходимыми товарами.

Закон предусматривает возможность проверки представленных заявителем сведений о составе семьи, доходах и имуществе, а также возможность отказа в назначении этой помощи в случае предоставления заявителем неполных или недостоверных данных.

**Социальная поддержка** понимается как осуществление мер по предоставлению помощи лицам (семьям), имеющим доход не ниже прожиточного минимума, но нуждающимся в дополнительной помощи в связи с трудной жизненной ситуацией. Социальная поддержка входит в предмет ведения местного самоуправления.

Понятие правового государства, в соответствии с Основным законом, включает в себя положение, согласно которому муниципальные образования должны действовать в соответствии с нормами права и законом. Муниципальные образования являются носителями властных полномочий, поэтому должны действовать в рамках закона. Тем самым государство стремится к опреде-

ленному единообразию осуществления самоуправляющимися территориальными общностями полномочий в области местного самоуправления, например, в вопросах предоставления социальной помощи.

Что касается «собственных полномочий», государство может лишь контролировать, соблюдается ли закон в муниципальном образовании (правовой надзор); оно не должно вмешиваться в то, как будут осуществляться те или иные полномочия, т.е. определять, насколько целесообразно осуществлять данное полномочие тем или иным образом.

Государство, однако, принимает решение о том, может ли осуществление данного полномочия вообще быть отнесено к области самоуправления. Вместе с тем муниципальное образование имеет право осуществлять в рамках самоуправления определенный перечень «неотъемлемых полномочий» социальной сферы, что должно гарантировать соблюдение самой сути права на самоуправление. Поэтому из гарантии права муниципального образования на самоуправление следует, что для обеспечения социальной поддержки необходима самостоятельность в решении финансовых вопросов, а также при издании правовых норм.

Федерализм как принцип государственного устройства, в силу своего внутреннего содержания, предполагает не только деление властных полномочий между Центром и субъектами Российской Федерации, но и деление ответственности за положение дел в регионе и в стране в целом. Эта ответственность должна находить отражение в нормативных правовых актах. Нет однозначного ответа, что относится к ведению субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании социальной сферы, т.к. практически вся эта сфера находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, субъекты Российской Федерации относят непосредственно на себя решение определенного круга социальных проблем, которые не включены в предметы совместного ведения, и тем самым обладают некоторой компетенцией. Объем этой компетенции регулируется в общих чертах в договорах между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации о разграничении полномочий и предметов ведения, а также непосредственно в законодательстве субъекта Федерации. Из вышеизложенного следует, что общая характеристика проблем компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере социальной помощи и поддержки носит противоречивый характер, имеет ряд объективных и субъективных источников.

## **ФИНАНСОВОЕ И МАТЕРИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

Социальная защита населения сегодня представляет собой достаточно разветвленную систему мер и способов, поэтому должен быть достаточно широким и круг финансовых источников. К числу **основных источников** относятся:

- бюджеты (федеральный и региональный),
- внебюджетные социальные фонды (государственные и негосударственные),
- собственные средства коммерческих и некоммерческих организаций, а также средства, поступающие от собственной доходной деятельности социальной службы (например, предоставление платных социальных услуг и другая предпринимательская деятельность социальной службы, не запрещенная законодательством).

В последнем случае речь идет о корпоративных формах социальной защиты.

Др. классификация:

- *бюджетные средства* (в зависимости от уровня социальной службы в иерархической системе управления – федеральные и региональные бюджетные средства);
- *внебюджетные средства* (в т.ч. государственные – из государственных внебюджетных фондов, и негосударственные – негосударственные внебюджетные фонды, благотворительные и спонсорские средства).

Федеральные и территориальные бюджеты являются определяющей формой финансового планирования, а основным источником формирования бюджетов различного уровня являются налоги.

Перечень *дополнительных источников* чрезвычайно широк (займы, кредитование, аморти-

зационные средства, взносы, штрафы в пользу социальной службы и т.п.), поэтому говорить будем только о самых распространенных.

1. *Бюджеты всех уровней как основные источники финансирования социальной защиты.* Проблемы бюджетного финансирования связаны с разработкой минимальных государственных социальных стандартов, т.е. минимальные нормы обеспеченности гражданина социальными услугами и выплатами, закрепление их в специальном федеральном законе. Распределение финансовой нагрузки между бюджетами разных уровней несимметрично. Попытка решить данный вопрос отразилась в Бюджетном кодексе. В нем есть несколько статей, предусматривающих расходы, исключительно из бюджетов различных уровней. Главная сложность, в том, что ст.85 Бюджетного кодекса, социальную защиту населения относит к ведению одновременно федерального бюджета, бюджета субъектов и муниципальных бюджетов. Нагрузка на различные бюджеты осуществляется по прямому указанию сверху. Сейчас в соответствии с БК изменяются другие законы о социальной защите населения, где четко разграничивается какие задачи и обеспечение социальных функций, ложится на бюджет конкретного уровня.

2. *Внебюджетные социальные фонды.* Государственные социальные внебюджетные фонды выступают как специализированные финансово-кредитные учреждения, с другой стороны, БК в ст.13 предусматривает, что это фонды денежных средств, образуемых вне федерального бюджета и бюджета субъектов федерации, предназначенные для реализации конституционных прав граждан в социальной сфере (ст.39, 41 Конституции РФ). Денежные средства в этих фондах являются федеральной государственной собственностью, при этом они не входят в федеральный бюджет и не подлежат изъятию.

Основным источником формирования этих фондов являются страховые взносы. С первого января 2001-го года вступила в силу часть вторая налогового кодекса, включающая главу 24-ую, посвященную единому социальному налогу. Это событие очень важно для системы социального страхования. Страховые взносы, это своего рода плата за страхование, с определенной долей условности можно говорить, что страховые взносы являются возвратными платежами. Страхование можно условно разделить на два этапа: формирование страхового фонда и выплата страхового обеспечения. Таким образом, страховые взносы в принципе возвращаются гражданину при наступлении страхового случая, но характеризуя их таким образом, надо сказать, что последний этап в развитии социального страхования был проведен не совсем последовательно.

И только в 1998-ом году, с принятием БК и налогового кодекса, попытались внести ясность, и как продолжение была высказана идея о введении единого социального налога. Страховые взносы во внебюджетные социальные фонды названы в числе других федеральных налогов в ст.13 НК. Санкции к страхователям, нарушающим законодательство о порядке уплаты страховых взносов, применялись аналогично санкциям из НК. В 1998-ом при изменении УК устанавливается ответственность за неуплату обязательных страховых взносов, также как и за неуплату налогов. Сбор взносов осуществлялся внебюджетными фондами. Контроль осуществляли два субъекта: налоговые органы и внебюджетные фонды. Тарифы утверждались ежегодно федеральными законами, они были достаточно стабильными.

В ст.234 НК в 2000-ом году появилось определение социального налога, его называют мобилизационным фондом для обеспечения социальных прав граждан. Определение, данное в НК нельзя назвать последовательным и достаточно удачным. В составе единого социального налога существуют страховые взносы на обязательное социальное страхование, получается что это система обеспечения экономически активного населения себя социальными выплатами, а не из бюджета государства.

Другая классификация источников финансового и материального обеспечения СЗН:

- *бюджетные средства* (в зависимости от уровня социальной службы в иерархической системе управления – федеральные, региональные и муниципальные бюджетные средства);
- *внебюджетные средства* (в т.ч. государственные – из государственных внебюджетных фондов, и негосударственные – негосударственные внебюджетные фонды, благотворительные и спонсорские средства).

Федеральные и территориальные бюджеты являются определяющей формой финансового

планирования, а основным источником формирования бюджетов различного уровня являются налоги.

#### **Существует два основных способа финансирования социальной сферы:**

прямое (денежным целевым назначением на финансирование деятельности социальных служб и учреждений);

косвенное (уменьшение изъятия денежных средств), осуществляемое тремя способами: льготное налогообложение, льготное кредитование, льготное ценообразование на социально значимые виды товаров и услуг.

### **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 государством 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.

Изменение модели социальной защиты предполагает 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 защиты 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.

## **СТРАТЕГИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РФ**

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 только 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 ощутимого 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 защи-

щаемых 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, объединение 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 лице-

вых 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 лицевого 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.

## **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 развращает, 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 хронич-

ческими 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.

## **2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (УКАЗАНИЯ) К ПРАКТИЧЕСКИМ ЗАНЯТИЯМ**

Практические занятия имеют целью оказать помощь студентам в усвоении наиболее важных и сложных тем курса, а также способствовать выработке у студентов умений и навыков. Для наиболее плодотворного проведения занятий студентам необходимо самостоятельно заранее (дома), до аудиторных занятий, изучить учебную литературу и подготовить краткие ответы на теоретические вопросы соответствующей темы. При подготовке к занятиям рекомендуется использовать конспекты лекций, учебники, методические указания по курсам, учебные пособия, которыми можно пользоваться и на практических занятиях. Особое значение имеют конспекты лекций, поскольку, учебная литература не успевает отразить его развитие, а на лекциях даётся самый важный и новый материал.

На практических занятиях заслушиваются и обсуждаются также доклады и рефераты студентов, подготовленные ими по соответствующим вопросам, согласованным предварительно с преподавателем.

Тематика практических занятий представлена в Рабочей программе.

### **3. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ СТУДЕНТОВ**

Самостоятельная работа студентов является обязательной для каждого студента, а её объём определяется учебным планом. Формы самостоятельной работы студентов определяются содержанием учебной дисциплины, степенью подготовленности студентов.

Самостоятельная работа — одна из важнейших форм овладения знаниями. Самостоятельная работа включает многие виды активной умственной деятельности студента: слушание лекций и осмысленное их конспектирование, глубокое изучение источников и литературы, консультации у преподавателя, написание реферата, подготовка к семинарским занятиям, экзаменам, самоконтроль приобретаемых знаний и т.д.

Изучение дисциплины следует начинать с проработки настоящей рабочей программы, особое внимание уделяя целям и задачам, структуре и содержанию курса.

Студентам рекомендуется получить в научной библиотеке университета учебную литературу по дисциплине, необходимую для эффективной работы на всех видах аудиторных занятий, а также для самостоятельной работы по изучению дисциплины.

Теоретический материал курса становится более понятным, когда дополнительно к прослушиванию лекции и изучению конспекта, изучаются и книги. Легче освоить курс, придерживаясь одного учебника и конспекта. Рекомендуется, кроме «заучивания» материала, добиться состояния понимания изучаемой темы дисциплины. С этой целью рекомендуется после изучения очередного параграфа выполнить несколько простых упражнений на данную тему. Кроме того, очень полезно мысленно задать себе следующие вопросы (и попробовать ответить на них): о чем этот параграф?, какие новые понятия введены, каков их смысл?, что даст это на практике?

При организации самостоятельной работы студенты особое внимание должны уделяться анализу учебно-методической литературы по дисциплине.

Процесс организации самостоятельной работы студентов включает в себя следующие этапы:

1. Подготовительный (определение целей, составление программы, подготовка методического обеспечения, подготовка оборудования).

2. Основной (реализация программы, использование приемов поиска информации, усвоения, переработки, применения, передачи знаний, фиксирование результатов, самоорганизация процесса работы).

3. Заключительный (оценка значимости и анализ результатов, их систематизация, оценка программы и приемов работы, выводы о направлениях оптимизации труда).

Тематика заданий для самостоятельной работы представлена в Рабочей программе.

#### 4. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ (УКАЗАНИЯ) ПО ВЫПОЛНЕНИЮ КУРСОВЫХ РАБОТ

Оптимальный объем курсовой работы (без приложений) – до 35 страниц (но не менее 20). Объем приложений не ограничивается.

Текст курсовой работы должен быть отпечатан на компьютере на бумаге формата А4 с использованием шрифта Times New Roman Cyr № 14 через полтора межстрочных интервала.

Предусмотрены следующие минимальные размеры полей: верхнее – 20 мм; нижнее – 20 мм; левое – 30 мм; правое – 10 мм.

Листы курсовой работы скрепляются в папке-скоросшивателе.

Оформление текста курсовой работы осуществляется с учетом требований, предъявляемых СТО СМК 4.2.3.05-2011 «Оформление выпускных квалификационных и курсовых работ (проектов)».

Курсовая работа выполняется студентом после изучения учебного материала по дисциплине, а также ознакомления с предлагаемой основной и дополнительной литературой. Тема курсовой работы формулируется студентом самостоятельно с обязательным согласованием научного руководителя, логически связывается с предполагаемой темой магистерской диссертации и темой НИР.

Курсовая работа направлена на анализ и обобщение технологических основ методики оценки эффективности социальной работы. Студенты проводят собственное исследование с использованием любых репрезентативных методов.

Введение должно содержать оценку современного состояния вопроса, освещаемого в работе, обоснование выбора темы, ее актуальность, формулировку научной проблемы (противоречия), основание и исходные данные для ее разработки, новизну, практическую значимость, описание целей и задач курсовой работы, объекта и предмета исследования, методики курсового исследования, апробации (освещения результатов курсового проектирования в статьях, выступлениях).

*Актуальность* курсового исследования (работы) указывает на необходимость и своевременность изучения решения проблемы для дальнейшего развития теории и практики, характеризует противоречия, которые возникают между социальными потребностями (спросом на научные идеи и практическими рекомендациями) и имеющимися средствами их удовлетворения, которые могут дать наука и практика в настоящий момент. В сжатом изложении показывается, какие задачи стоят перед научной теорией в аспекте выбранной темы исследования при конкретных условиях, что сделано предшественниками и что предстоит сделать в данном диссертационном исследовании. На основе выявленного противоречия формулируется проблема диссертационного исследования.

*Основание и исходные данные* для разработки научной темы включает теоретико-методологические основы курсовой работы и анализ основных источников (степени изученности темы). Теоретико-методологические основы предполагают перечень с краткой характеристикой научных подходов, концепций, теорий, послуживших основой для разработки содержания курсовой работы. *Анализ литературы* по теме курсового исследования (степень ее изученности) требует установления круга основных и смежных публикаций по теме исследования и их краткое описание, с указанием мало- или слабо изученных аспектов затронутой в курсовой работе проблематики.

*Новизна* отражает авторский вклад в рассмотрении темы (анализ существующих подходов, их обобщение, систематизация и пр.), означает, что существует потребность общества, практики, что данная научная работа существенно повышает качество разработок творческих научных коллективов, а новые результаты, полученные в диссертационной работе, могут быть внедрены в форме рекомендаций автора, новые знания способствуют повышению квалификации кадров или могут войти в учебные программы по направлениям и специальностям. Характерной особенностью данной курсовой работы является конкретизированное, углубленное исследование научных вопросов и решение научных задач, стоящих перед некоторой локальной областью знаний и подчиненных единой цели.

*Практическая значимость* предполагает, что в работе должны быть указаны пути и способы применения результатов исследования в практической деятельности, в учебном процессе, в буду-

щих исследованиях и т.п.

*Объект исследования курсовой работы* представляет собой совокупность связей, отношений и свойств, которая существует объективно в теории и практике и служит источником необходимой для исследователя информации (как правило, это то, что рассматривается в 1 главе курсовой работы).

*Предмет исследования курсовой работы* более конкретен и включает только те связи и отношения, которые подлежат непосредственному изучению в данной работе, устанавливая границы научного поиска в каждом конкретном объекте. Предмет обычно отражён уже в самой теме курсового исследования и подробно раскрывается во 2 главе курсовой работы.

Из предмета исследования вытекает его цель и задачи. *Цель* формулируется кратко и предельно точно, в смысловом отношении выражая то основное, что намеревается сделать исследователь. Она конкретизируется и развивается в *задачах исследования* (не более 6; в форме перечисления: изучить..., описать..., установить..., выявить..., вывести формулу...).

*Методика исследования* предполагает наличие совокупности приемов, способов исследования, порядок их применения и интерпретации полученных с их помощью результатов. Она зависит от характера объекта изучения, выбранной методологии, цели исследования, разработанных методов, общего уровня квалификации исследования.

*Апробация результатов курсового исследования* – перечисляются научные, научно-методические, научно-практические и т.п. мероприятия, на которых представлялась работа (полностью или частично) – статус, наименование, место проведения и год. Указываются авторские публикации по результатам курсового исследования – статьи, тезисы докладов и т.д.), их количественные (шт.) и объемные (печатные листы или страницы) характеристики, в том числе с выделением авторского объема и публикации без соавторства.

В основном содержании курсовой работы должны быть рассмотрены понятия, категории, авторские позиции, концепции, теории, подходы.

1 глава посвящена анализу объекта исследования и включает основные определения, историю изучения вопроса. Как правило, первая глава посвящена категории граждан, нуждающихся в социальной защите.

2 глава посвящена предмету исследования и предполагает анализ организационных основ (технологий, приемов, форм и методов) социальной защиты категории населения, описанной в 1 главе (в т.ч. результаты проведенного автором исследования).

В *заключении* логически последовательно излагаются теоретические и практические выводы и предложения, к которым пришел студент в результате курсового исследования. Следует приводить только такие выводы, которые согласуются с целью исследования, сформулированной в разделе «введение», и излагать таким образом, чтобы их содержание было понятно без чтения текста работы.

Выводы должны быть краткими и четкими, дающими полное представление о содержании, значимости, обоснованности и эффективности разработок. Они должны отражать основные выводы по истории вопроса, по проведенному исследованию и всем предлагаемым направлениям совершенствования социальной работы и решения проблемы с оценкой эффективности предлагаемых разработок, отвечать на вопросы (задачи), поставленные во введении.

Рекомендуемый объем заключения одна – три страницы.

*Библиографический список* представляет собой перечень использованной при подготовке и написании дипломной работы литературы (книги, статьи, законодательные акты, программные документы и т.п.), составленный в алфавитном порядке. Список оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ.

При подготовке и написании курсовой работы должно быть использовано *не меньше 25 источников*. Не менее 2/3 источников должны быть изданы на ранее, чем 5 лет назад. Не менее 2/3 источников должны быть в виде научных изданий – монографий, сборников научных работ, авторефератов диссертаций, т.п. Основу должны составлять источники, раскрывающие теоретические аспекты изучаемого вопроса, в первую очередь научные монографии и статьи научных журналов, в т.ч. на иностранном языке. Материалы сети Интернет, научно-практических изданий и деловой

печати используются в качестве вспомогательных источников.

В *приложении* обязательно помещается программа исследования, использованный инструментарий, результаты исследования в виде рисунков/графиков, таблиц и т.п.

Студент должен продемонстрировать свое умение не только работать с литературными источниками в целях поиска необходимой информации, критического анализа и обобщения полученного материала и его представления в тексте курсовой работы, но и показать свое умение и навык проведения собственного исследования по актуальной проблематике, разрабатывать необходимые для этого программную документацию и инструментарий.

Защита курсовой работы принимается преподавателем (преподавателями) дисциплины (курса), при этом оцениваются следующие параметры:

- совпадает ли предметная область курсовой работы с рабочей программой по данной дисциплине (методическими требованиями по курсу);
- соответствует ли объект и предмет исследования сформулированной теме и поставленной проблеме;
- содержатся ли во введении все необходимые методологические элементы (актуальность, степень изученности темы, новизна, практическая значимость, объект, предмет, цель, задачи, методы);
- уровень самостоятельной работы автора с источниками и литературой: нормативными актами и статистическими данными, монографической и учебной литературой, периодической печатью и электронными ресурсами, документами отчетности (соответствие их теме, хронологические рамки издания, полнота представления данных, возможности цитирования и т.п.);
- теоретический уровень работы (рассмотрение различных подходов и точек зрения, определение основных понятий, классификаций, степень раскрытия темы и пр.);
- уровень анализа объекта исследования;
- отвечает ли заключение на все вопросы (задачи), поставленные во введении, имеются ли выводы по работе;
- соответствует ли оформление работы требованиям, предъявляемым ГОСТ;
- содержательность доклада студента;
- уровень ответов студента на вопросы преподавателя во время защиты курсовой работы.

Оценивается курсовая работа по 4-х бальной системе (отлично, хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно). Оценка фиксируется в ведомости и зачетной книжке студента (за исключением неудовлетворительной оценки).

Студент должен продемонстрировать свое умение не только работать с литературными источниками в целях поиска необходимой информации, критического анализа и обобщения полученного материала и его представления в тексте курсовой работы, но и показать свое умение и навык проведения собственного исследования по актуальной проблематике, разрабатывать необходимые для этого программную документацию и инструментарий.

#### *Примерная тематика курсовых работ*

1. История развития и традиции благотворительности в Амурской области по результатам анализа документов.
2. Социальная работа с несовершеннолетними правонарушителями и подростками «группы риска»: проблемы и перспективы.
3. Профессиональные риски в деятельности социального работника (*по результатам исследования на примере конкретного учреждения или сферы деятельности*).
4. Оценка эффективности социальных служб (*на примере конкретного учреждения или сферы деятельности*).
5. Оценка эффективности социальной работы по профилактике социальных девиаций (*на примере любой группы населения или социальной девиации*).
6. Проблемы и перспективы развития социальных служб по охране материнства и детства (*по результатам исследования*).

7. Социальный портрет современной женщины *(по результатам социологического исследования)*.
8. Социально-психологические проблемы семей, воспитывающих детей с ограниченными возможностями *(по результатам исследования)*.
9. Проблемы организации психосоциальной работы с детьми и подростками.
10. Современная семья: опыт социально-психологического анализа.
11. Одиночество как социально-психологический феномен.
12. Комплексное психосоциальное моделирование как метод социальной работы.
13. Опыт использования метода социальных биографий в практике социальной работы.
14. Специалист по социальной работе: личность, деятельность и общение *(по результатам исследований)*.
15. Проблемы и перспективы организации социальной работы в экстремальных ситуациях.
16. Особенности работы социальных служб в Амурской области: результаты исследования *(на примере конкретного направления социальной работы)*.
17. Эволюция форм социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей *(результаты историко-социального исследования)*.
18. Особенности системы социального обслуживания граждан пожилого возраста в Амурской области *(по результатам исследования)*.