

Комплект лекций по дисциплине «Оценка эффективности мер в социальной политике государства»

Лекции

Тема 1. Теоретические аспекты изучения социальной политики (*4 часа*)

1. *Сущность, субъекты и объекты социальной политики, цели (направления).*
2. *Задачи, функции и принципы социальной политики*
3. *Механизмы социальной политики.*
4. *Модели социального государства.*
5. *Стандарты и нормативы. Уровни социальных стандартов. Виды социальных нормативов и норм.*

1. Сущность, субъекты и объекты социальной политики, цели (направления)

1.1. Сущность социальной политики

Социально-экономические преобразования в России в большей степени отражаются на состоянии социальной сферы, которая является важнейшим индикатором степени экономического и политического развития общества. В последнее время на фоне процессов развивающегося мирового кризиса стабилизация ситуации в данной сфере становится одним из приоритетных направлений внутренней политики нашего государства, что выражается в социальной политике государства.

В настоящее время для России вопрос о характере и содержании государственной социальной политики является весьма сложным и неоднозначным. В научной литературе и нормативных актах существует значительное количество трактовок сущности социальной политики. В одном случае ее рассматривают лишь как государственную поддержку социально уязвимых групп населения. В другом – отождествляют с социальной защитой и социальным обеспечением населения. Указанные интерпретации искусственно сужают сферу социальной политики, так как приводят на практике к свертыванию социальных функций и социальной ответственности государства, что в свою очередь создает проблемы в реализации социальной политики как одной из приоритетных, стратегически важных направлений развития страны. Статья 7 Конституции Российской Федерации гласит: «Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В социальном государстве социальная политика призвана обеспечить создание условий для достойной жизни и свободного развития человека, а значит быть одной из стратегически важных сфер развития общества в целом.

Концентрация усилий государственных органов, реализующих социальную политику, только на поддержании минимального уровня социальных благ и защите социальноуязвимой части населения, выводит основную часть общества из поля зрения социальной деятельности государства. То есть государство снимает с себя ответственность в целом за протекание социальных процессов в своем обществе, за распределение социальной справедливости, за формирование социальных отношений между его членами, за социокультурное развитие всех своих граждан, за рост их благосостояния и качества жизни. Такое понимание сущности социальной политики выливается в смещение приоритетов государственной деятельности, в искажение социальных ценностей государства, в свертывание социальных программ и мероприятий.

Принципиально иной подход к раскрытию **сущности социальной политики**, трактующий ее **в широком контексте**, позволяет рассматривать социальную политику, как

систему целенаправленных действий государства по регулированию отношений между различными социальными группами населения в части повышения общественного благосостояния, улучшения качества и уровня жизни, рационального использования трудового потенциала и на этой основе роста эффективности функционирования экономики страны. В широком смысле социальная политика также понимается и как система определенных взаимоотношений и взаимодействий между социальными группами, социальными слоями общества, ядром которых выступают, прежде всего, социальные интересы и благополучие человека и общества в целом.

В рамках данного подхода специалисты обозначают, что социальная политика:

- является одним из направлений государственной политики;
- определяется характером государственного устройства, целями, которые преследуются государством;
- формируется в контексте социальной структуры общества;
- представляет собой государственную социальную доктрину или концепцию социального развития страны;
- неразрывно связана с проводимой экономической политикой и зависит от нее (в экономике создаются ресурсы, необходимые для проведения социальной политики);
- состоит из системы мер распределения ресурсов общества в интересах общества в целом;
- разделяется на декларируемую и реальную, при этом декларируемая политика провозглашает своей целью защиту интересов слабозащищенных групп, а реальная социальная политика выражает интересы групп, правящих обществом.

Социальная политика государства в узком понимании — это Деятельность государственных органов, связанная с определением интересов, содержания и форм деятельности и реализацией функций и задач государства по созданию условий жизнедеятельности, формированию оптимальной социальной инфраструктуры и социальной структуры общества.

Изучение подходов к пониманию социальной политики позволяет целесообразно и логично рассматривать ее через деятельность государства, направленную на регулирование, стабилизацию и развитие социальных отношений в обществе и определять сущность социальной политики через специфику социальных отношений, то есть тех отношений, которые она и призвана регулировать.

Таким образом, **социальная политика** – это система мер (действий, мероприятий), осуществляемая ее субъектами (органами государственного управления, работодателями, профсоюзными и другими общественно-политическими структурами), направленная на формирование социальной стратегии государства в целях развития общества, создания общественно приемлемых социальных условий для реализации возможностей и потребностей членов общества, повышения уровня и качества их жизни.

Социальная политика – это взаимоотношения социальных групп по поводу сохранения и изменения социального положения населения, составляющих его классов, слоев, социальных, социально- демографических, социально-профессиональных групп, социальных общностей (семьи, народы, население города, посёлка, региона и т.п.)

Субъекты и объекты социальной политики

Субъекты социальной политики осуществляют деятельность по ее формированию и реализации по отношению к определенному объекту.

К **субъектам социальной политики** относятся представители и институты гражданского общества реально активно взаимодействующие в социальной сфере. Это могут быть как отдельные граждане и социальные группы, так и органы законодательной и

исполнительной власти различных уровней, работодатели в государственном и негосударственном секторах экономики, общественные организации и другие структуры, оказывающие влияние на разработку и реализацию государственной социальной политики.

Центральное место среди всех субъектов принадлежит государству в лице его представительных, исполнительных и судебных органов, действующих на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Они формулируют общую концепцию, определяют основные направления социальной политики, ее стратегию, тактику, формируют социальное информационное поле, обеспечивают законодательную, правовую основу, реализуют конкретные положения на местах.

Хотя государство – центральный субъект социальной политики, однако не единственный. Его роль в значительной степени подкрепляется ролью множества институтов гражданского общества, которым государство делегирует широкий спектр функций. Однако особенность, уникальность роли государства заключается в его ответственности за социальную стабильность в обществе, устойчивость социального положения граждан, семей, социальных групп, проведение политики прогрессивного развития общества. Это обусловлено самой природой государства как единственного политического и правового субъекта, обладающего всем спектром властных полномочий.

Социальная деятельность остальных субъектов социальной политики (политических, профсоюзных и общественных объединений, благотворительных и добровольных организаций, предприятий и т.д.), осуществляется в сравнительно узких пределах, соответствующих их компетенции, и имеет большое значение в решении проблем отдельных категорий населения. Это объясняется тем, что такие субъекты в наибольшей степени приближены к потребностям конкретного человека и поэтому способны более чутко реагировать на них, с большим разнообразием, чем государство, решать задачи по нахождению социального баланса и распределению социальной справедливости между группами и слоями общества.

В гражданском обществе социальная политика многосубъектна. Взаимодействие различного рода субъектов повышает эффективность социальной политики, ее целенаправленность, адресность, гибкость.

Объектом социальной политики в целом выступает общество, которое по своей структуре и составу весьма неоднородно. Это обуславливает необходимость дифференциации объектов социальной политики, которая может быть осуществлена по различным основаниям. Так, например, основанием могут быть способность людей к труду, уровень жизни, состояние здоровья, возраст и другие социальные и демографические характеристики. В отношении каждого члена общества должны существовать единые принципы и минимальные социальные гарантии. Наряду с этим, должна проводиться адресная социальная политика (т.е. предназначенная для конкретных групп населения), в первую очередь, слабо защищенных слоев населения.

Цели (направления) социальной политики.

Главная цель социальной политики – это повышение уровня и качества жизни граждан РФ на основе стимулирования трудовой и хозяйственной активности населения, предоставление каждому трудоспособному человеку условий, позволяющих своим трудом и предприимчивостью обеспечивать благосостояние семьи. При этом государство полностью сохраняет свои социальные обязательства перед пенсионерами, инвалидами, многодетными семьями, нетрудоспособными гражданами.

Социальная политика призвана:

гарантировать населению минимальный доход;

социально защищать население от болезней, инвалидности, безработицы, старости.

Основные направления социальной политики государства

1. Социальное страхование -наиболее важная часть политики государства в социальной сфере. В процессе производства работники могут потерять возможность продолжать работу. При этом они лишаются источника дохода. Для решения возникшей в этом случае проблемы существует две возможности. Первая - выплата определенной суммы за причиненный ущерб. Однако единовременное пособие не дает ему возможности существовать длительное время. Следовательно, предпочтительнее второй путь: социальное страхование.

2. Социальная защита работников, как важнейшее направление социальной политики государства, крайне важна, так как большинство населения во всех странах составляют работающие, единственным (или основным) доходом которых является заработная плата, а это означает, что они экономически уязвимы и им не на что опереться, кроме государственной власти. Кроме того, в любом государстве имеется значительное количество нетрудоспособных лиц и лиц с пониженной трудоспособностью, требующих особого внимания государства. Ко всему этому можно добавить, что политика государства в области социальной защиты занятых базируется на неравенстве сторон на рынке труда.

3. Социальная политика на рынке труда делает особенно отчетливым переход системы чистого страхования по безработице к поиску профилактических мер по предотвращению возможных трудностей в трудовой деятельности и на рынке труда. Социальная политика применительно к рынку труда связана, прежде всего, с возможностями государства влиять на спрос на рабочую силу.

1.2. Задачи, функции и принципы социальной политики

Социальная политика является важнейшей составляющей внутренней политики государства по отношению к формированию жизненного уровня населения, воспроизводству человеческого капитала, оказанию социальных услуг и развитию социальной инфраструктуры на федеральном, региональном и местном уровнях. В ее основе лежит гармонизация общественных отношений, обеспечение расширенного воспроизводства населения, политической стабильности, гражданского согласия.

Основная цель социальной политики – создание благоприятного социального климата и подлинного социального согласия на основе сбалансированности разных социальных интересов с помощью определенных механизмов, обеспечивающих удовлетворение основных жизненных потребностей населения и роста качества жизни всех граждан. Однако, наряду ней существует система целей, отражающая желательные результаты общественных перемен для конкретных субъектов социальной политики. Из этого проистекает ее содержание и механизмы реализации.

Обобщая **задачи социальной политики**, обеспечивающие нормальное развитие общества, приведенные в различной литературе, можно выделить следующие:

- социальная защита человека и его основных социально-экономических прав;
- создание условий для повышения благосостояния каждого человека и общества в целом;
- поддержание определенного статуса различных социальных групп и отношений между ними, формирование и воспроизводство оптимальной социальной структуры общества;
- развитие социальной инфраструктуры (жилищно-коммунальные услуги, транспорт и связь, образование, здравоохранение, информация);
- формирование экономических стимулов участия в общественном производстве;
- создание условий для всестороннего развития человека, удовлетворения его потребностей и возможности реализации в свободном труде.

Социальная политика выполняет ряд функций:

1. Обеспечение социальной устойчивости общества, социальной безопасности общества.

2. Обеспечение политической устойчивости власти.
3. Обеспечение такого распределения власти в хозяйстве (собственности), которое признавалось бы большинством справедливым, не требующим борьбы за передел.
4. Налаживание такой системы распределения экономических ресурсов и экономического эффекта, которая более или менее устраивает подавляющее большинство населения.
5. -Обеспечение обществом и государством необходимого и достаточного уровня экологической безопасности.
6. Обеспечение обществом и государством необходимого и достаточного уровня социальной защищенности как населения в целом, так и каждой из его социальных групп.

Задачи и функции социальной политики категории соотносимые, тесно взаимосвязанные, но не совпадающие. Их нельзя ни противопоставлять, ни отождествлять. В задачах определяется ее социальное назначение, историческая миссия в тот или иной исторический период. Задачи социальной политики имеют исходное значение по отношению к ее функциям, являются их ближайшей непосредственной предпосылкой. В свою очередь, функции социальной политики представляют собой средство реализации, выполнения ее задач.

Принципы социальной политики

Социальная политика, как важнейшая составляющая деятельности современных государств, реализуется через определенные принципы. Центральное место среди них занимает принцип социальной справедливости. Данный принцип сочетает в себе факторы, с одной стороны, обеспечивающие условия для развития человеческой личности, с другой — наиболее естественную связь между мерой участия в трудовом процессе и мерой потребления.

Принцип социальной справедливости реализуется в форме координации и распределения труда и его результатов, регулирования трудовых и социальных процессов в соответствии с законодательством. Его выполнение требует, чтобы нижний уровень благосостояния был достоин человека, а образование раскрывало бы способности каждого. Верхний же уровень не должен ограничиваться каким-либо пределом доходов и т. п. Тогда и способности, потенции каждого реализуются и нижний уровень выше, чем при парализующим инициативы и мотивации уравнительном социальном равенстве. Поэтому такую концепцию социальной справедливости следует признать оптимальной как для развития, так и для социальной безопасности.

Другими важными принципами социальной политики выступают:

- принцип индивидуальной социальной ответственности, предполагающий необходимость приложения усилий со стороны индивидов, семьи, малых групп для самопомощи и самообеспечения;
- принцип социальной солидарности, заключающийся в перераспределении социальной состоятельности от более сильных, к менее сильным;
- принцип социального партнерства, включающий равноправие, обязательную и равную ответственность сторон за выполнение принятых обязательств;
- принцип социальной компенсации, призванный обеспечить правовую и социальную защищенность граждан, необходимую для восполнения ограничений, обусловленных их социальным статусом;
- принцип социальных гарантий, предусматривающий предоставление гражданам гарантированного минимума социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке и трудоустройству;
- принцип социальной поддержки, обеспечивающий оказание предпочтения общественным инициативам, по сравнению с соответствующей деятельностью государственных органов и учреждений при финансировании мероприятий в области социальной политики.

Указанные принципы неразрывно связаны друг с другом и образуют органическое единство, при котором выполнение каждого из принципов является условием к практической реализации остальных

1.3. Механизмы социальной политики

Для формирования и реализации социальной политики используются различные механизмы: правовые, финансовые, налоговые, административные, политические.

Правовой механизм обеспечивается законодательной ветвью государственной власти путем создания законодательной и нормативной базы, прежде всего, в части социальной защиты населения и функционирования систем социального страхования.

Нормативно-правовую базу реализации социальной политики Российской Федерации можно разделить на три группы:

1. Федеральные нормативно-правовые акты, включающие федеральные законы, правовые акты Президента РФ и Правительства РФ. Эта группа включает в себя системообразующие документы, составляющие основу государственной социальной политики, а также нормативные документы текущего характера, определяющие условия исполнения первых. Разрабатываются государственными органами законодательной и исполнительной власти.

2. Региональные нормативно-правовые акты, включающие региональное законодательство в указанной сфере, а также акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Данная группа включает документы, конкретизирующие условия осуществления социальной политики в конкретных субъектах РФ.

3. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, определяющие специфику реализации социальной политики на местном уровне.

Следует отметить, что федеральные нормативные и правовые акты носят концептуальный характер, определяя основные направления и принципы реализации социальной политики, в то время как региональное законодательство и акты органов местного самоуправления направлены на установления конкретных механизмов осуществления социальной политики.

Так, например, важным правовым механизмом реализации социальной политики государства является система государственных минимальных социальных стандартов, которые устанавливаются на законодательном уровне.

Социальный стандарт – минимально необходимый уровень удовлетворения социальных потребностей населения (минимальный уровень оплаты труда, минимальный уровень социальных пенсий и других социальных выплат, обязательные стандарты и программы, в пределах которых образование является бесплатным, перечень лечебно-профилактических услуг, оказываемых за счет бюджетных средств и т.д.).

В связи с этим, в задачи федерального уровня власти входит разработка и утверждение государственных минимальных социальных стандартов федерального уровня, обеспечение государственных гарантий их реализации.

Субъекты РФ на основе государственных минимальных социальных стандартов разрабатывают региональные социальные стандарты и нормы с учетом специфики территории.

В свою очередь на муниципальном уровне конкретизируются методы, способы и механизмы реализации стандартов, определенных в рамках федеральной и региональной социальной политики, в привязке к особенностям конкретных территорий. Задачей органов местного самоуправления, как наиболее приближенных к населению, является непосредственное предоставление комплекса социальных услуг, обеспечивающих условия жизни человека и его воспроизводство.

На основе региональных норм и нормативов органами местного самоуправления могут разрабатываться местные социальные нормы и нормативы, учитывающие специфику конкретного муниципального образования.

Немаловажным механизмом социальной политики является финансовый.

Финансовый механизм представляет собой инструмент образования и использования финансовых ресурсов, предназначенных для обеспечения мероприятий социальной политики, а также деятельности структур, осуществляющих эти функции.

Данный механизм включает:

1. Блок регулирования финансового обеспечения части собственно социальной политики (нормативы обязательных страховых платежей социального характера, расходные статьи утверждаемых законодателями бюджетов различных уровней и т. п.).

2. Блок финансовых ресурсов для государственной поддержки (в случае возникновения такой необходимости) производителей товаров и услуг, которые удовлетворяют платежеспособный спрос населения, государственного инвестирования проектов и целевых программ, связанных с развитием материально-технической базы некоммерческой части социальной сферы, реализацией природоохранных и иных проектов, влияющих на уровень жизни населения.

Налоговые механизмы социальной политики предполагают использование налоговых рычагов и стимулов для ориентации хозяйствующих субъектов на проведение адекватной социальной политики и повышение уровня экономической самостоятельности и социальной защищенности, обеспечиваемой собственными усилиями.

Важным условием реализации налогового механизма является не просто его фискальная направленность, выполняющая функции социального вспомоществования и обеспечения минимальных социальных стандартов, но и активная реализации социально-экономических функций, направленных на более полное соблюдение принципа социальной справедливости. Так, порядок налогообложения может отражать признание государством особых заслуг определенных категорий граждан перед обществом (предоставление налоговых льгот определенным категориям населения, например, участникам Великой Отечественной войны, Героям СССР и России и т.д.). Здесь же возможно применение льготного налогообложения в отношении хозяйствующих субъектов, использующих труд уязвимых категорий граждан (инвалидов, пенсионеров), или осуществляющих мероприятия, способствующие улучшению качества жизни общества (например, экологической направленности или связанных с обустройством определенных территорий).

Следует отметить, что применение таких рычагов и стимулов должно подкрепляться законодательно закрепленными жесткими санкциями за несоблюдение соответствующих норм.

Административный механизм основан на реализации актов федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления муниципальных образований.

Сущность данного механизма заключается в административном воздействии на субъекты социальной политики в части соблюдения ими норм государственного законодательства, а также включает в себя решения, направленные на повышение уровня социальной поддержки населения сверх установленного государственным законодательством либо изменяющие порядок социальной поддержки отдельных категорий населения без увеличения общего объема финансовых ресурсов, направляемых на эти цели.

Политический механизм социальной политики включает в себя: политические решения, привлечение к реализации социальной политики политических партий, общественных и религиозных объединений, лоббистскую деятельность.

Рассматривая различные механизмы реализации социальной политики, важно отметить прерогативу правового механизма, т.к. именно он определяет специфику всех остальных.

Следует отметить, что каждый механизм социальной политики имеет свои особенности, сферы воздействия и границы использования, что обуславливает необходимость их комплексного применения. При этом механизмы, находящиеся в одном инструментальном поле, не должны противоречить друг другу и изменяться по возможности синхронно, и они не должны, с одной стороны, тормозить новые эффективные формы социальных отношений, уже развитых самим обществом, а, с другой стороны, их использование должно стимулировать новые формы социальных отношений, самостоятельное развитие которых обществом невозможно.

1.4. Модели социального государства

Социальное государство — понятие, призванное подчеркнуть, что решение социальных проблем входит в состав приоритетных для данного государства целей (ст. 7. Конституции Российской Федерации - «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»).

Модели социального государства:

- социально-патерналистское;
- либеральное.

Социально-патерналистская модель реализации социальной политики предусматривает:

- полную ответственность государственных структур за все, что происходит в отраслях социальной сферы,
- исключение участия и ответственности граждан в выборе направлений и осуществлении принципов социальной политики,
- власть рассматривается в качестве всемогущего субъекта социальной политики, а общество — в качестве её объекта.

Либеральное направление социальной политики, реализуется в виде трех основных моделей социального государства:

1. собственно либеральной,
2. корпоративной,
3. социал-демократической.

Либеральная модель социального государства основана на индивидуальном принципе, то есть предусматривает личную ответственность каждого члена общества за свою судьбу и судьбу своей семьи. Также действует принцип эквивалентности, возмездности, но не солидарности.

Основные субъекты либерального социального государства - личность и различные негосударственные организации. Роль государства в непосредственной реализации социальной политики минимальна. Оно берет на себя ответственность за сохранение лишь минимальных доходов граждан, за благополучие наиболее обездоленных слоев населения. Финансовая основа социальных программ - частные сбережения и частное страхование.

Корпоративная модель социального государства предполагает максимум ответственности корпорации (предприятия, учреждения) за судьбу своих работников - корпоративный принцип. Предприятие создает систему пожизненного найма, предлагает работнику различные виды социальных гарантий (пенсионное обеспечение, частичная оплата медицинских услуг, отдыха и образования). Предприятия имеют собственную разветвленную социальную инфраструктуру, собственные социально-страховые фонды. Социальная политика

для корпорации - 12 элемент системы управления трудовыми ресурсами. Финансовая основа данной модели - страховые взносы корпораций.

Государство, негосударственные организации, личность несут долю ответственности за социальное благополучие в обществе, но не играют основной роли.

Общественная модель социального государства предполагает ответственность всего общества за судьбу своих членов (принцип солидарности). Это **перераспределительная модель социальной политики** – «богатый платит за бедного, здоровый - за больного, молодой - за старого». Государство является основным общественным институтом социальной политики, оно берет на себя большую часть ответственности за социальное благополучие своих граждан.

Главный финансовый механизм перераспределения - государственный бюджет и государственные социально-страховые фонды.

Непосредственные размеры финансирования государством социальной политики – не главный фактор **степени социальности государства**. Большой вес имеют такие факторы как:

- первостепенность социальных ценностей в официальной идеологии государства,
- присутствие сильных демократических политических институтов,
- наличие административных условий и правового пространства для свободного функционирования различных субъектов хозяйствования,
- экономическая эффективность субъектов хозяйствования.

Идеальной модели социального государства нет, каждая из них имеет свои плюсы и минусы, однако в настоящее время альтернативы социальной ориентации социальной политики государства и деятельности общества нет.

1.5. Стандарты и нормативы. Уровни социальных стандартов. Виды социальных нормативов и норм

Система нормативно-правового регулирования социальной политики представлена различными видами нормативно-правовых актов и является одним из способов управления и институционализации социальной сферы. Существенное место среди них занимают **социальные стандарты**.

Закон Российской Федерации “О стандартизации” (Закон РФ от 10.06.1993 № 5154-1 (ред. от 10.01.2003) "О стандартизации"), определяет **стандартизацию** как деятельность по установлению требований, обеспечивающих государственную защиту интересов граждан и государства посредством применения соответствующих нормативных документов.

Стандартизация социальных услуг - деятельность по установлению основных требований к объектам стандартизации, объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания.

Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 769 "Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов" ввел нормативы обеспечения населения услугами в сфере культуры, образования, здравоохранения, социальной защиты населения, физической культуры и спорта, массовой информации.

Распоряжением Правительства РФ от 3 июля 1996 г. №1063-р введены социальные нормативы обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры: учреждениями здравоохранения, образования, культуры и т.д.

Федеральные законы №82-ФЗ от 19 июня 2000 г. и №134-ФЗ от 24 октября 1997 г. ввели минимальный размер оплаты труда и прожиточный минимум (Федеральный закон от 19 июня 2000 г. №82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда" и Федеральный закон от 24 октября 1997 г. №134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации").

Все эти нормы отчасти фрагментарны и существуют вне какой-либо системы. Необходимо стандартизировать отдельным федеральным законом не отдельные моменты, а нормальный уровень жизни россиянина в целом. Законопроект «О государственных минимальных социальных стандартах» в 2003 году прошёл первое чтение в Государственной Думе, но получил отрицательное заключение Президента и Правительства РФ в силу затратности и недостаточной проработанности.

В ноябре 2005 года Минэкономразвития РФ объявило о разработке новой концепции о государственных минимальных социальных стандартах с пересмотром прежних норм и введением новых в области образования, здравоохранения, культуры и социального обслуживания.

Прецеденты установления региональных социальных стандартов уже существуют в ряде регионов России, в частности, в Республике Татарстан, Башкортостане, Ямало-Ненецком автономном округе. В то же время в депрессивных, отсталых регионах России выполнение минимальных социальных стандартов в полном объеме, вероятно, будет затруднительно.

Новый федеральный закон "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" трактует **стандарт социальной услуги** как основные требования к объему, периодичности и качеству предоставления социальной услуги получателю социальной услуги, установленные по видам социальных услуг (Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации")

В России в процессе реформирования развития системы социальной стандартизации утвердилось понятие **государственный минимальный социальный стандарт (ГМСС)** - установленные органами государственной власти на определенный период времени единые минимальные социальные нормативы и нормы, отражающие важнейшие потребности человека в материальных благах, общедоступных и бесплатных услугах, гарантирующие соответствующий уровень потребления и предназначенный для определения обязательного минимума бюджетных расходов на указанные цели.

Система государственных минимальных социальных стандартов (ГМСС) - совокупность взаимоувязанных федеральных и региональных государственных минимальных стандартов. Социальные стандарты отражают уровни удовлетворения совокупности социальных потребностей - минимальный, средний, рациональный.

ГМСС принимаются на федеральном уровне, на уровне субъектов федерации и отдельных муниципальных образований. Они устанавливаются на определенный срок, их уровень может быть увеличен. Функция системы ГМСС - основа для расчета расходной части бюджетов всех уровней. Использование ГМСС увязывается с целями, задачами и приоритетами социальной политики и финансовыми возможностями и государства, регионов, отраслей социальной сферы.

Соотношение федеральных и региональных социальных стандартов состоит в том, что органы власти субъекта РФ или муниципалитета вправе устанавливать региональные и местные минимальные социальные стандарты с учетом местных условий и возможностей, но они не могут ухудшать условия, предусмотренные федеральными ГМСС.

Социальные нормы - единые или групповые меры удовлетворения социальных потребностей населения (обеспеченность населения учреждениями социально-культурной сферы, их услугами, обеспеченность работников этих учреждений ресурсами, достаточными для их эффективного функционирования).

Объект стандартизации - услуга или другой аспект деятельности отраслей социальной сферы, подлежащий или подвергшийся стандартизации.

Уровни социальных стандартов:

1. международный социальный стандарт - принимается международной организацией по стандартизации;

2. межгосударственный социальный стандарт - принимается государствами, присоединившимися к Соглашению о проведении согласованной политики в области стандартизации и сертификации;

3. государственный социальный стандарт - утверждается Правительством РФ, действует на всей территории РФ;

4. социальный стандарт субъекта РФ - утверждается органом государственной власти субъекта Российской Федерации, действует в пределах данного субъекта РФ;

5. муниципальный социальный стандарт - утверждается органами местного самоуправления, действует в пределах данного муниципального образования;

6. стандарт отрасли социальной сферы - утверждается соответствующим министерством или ведомством, действует в пределах компетенции и сферы деятельности данной отрасли;

7. социальный стандарт предприятия (учреждения) - утверждается руководящими органами предприятия, действует только в его пределах.

Цели процесса социальной стандартизации:

1. обеспечение равнодоступных и качественных социальных услуг для различных категорий населения в соответствии с достижениями науки, практического отечественного и зарубежного опыта, развитием отраслей социальной сферы, потребностями населения;

2. согласование систем стандартизации, сертификации, лицензирования и контроля качества в области социального обслуживания населения;

3. формирование бюджетов разных уровней.

Виды государственных социальных стандартов:

1. Социальные стандарты в сфере бесплатного предоставления минимума социально значимых услуг, ограниченные по видам и объему, с указанием технологии их предоставления.

2. Социальные стандарты, регулирующие доходы граждан и обеспечивающие гарантированный минимум благ и услуг, предоставляемых на платной основе.

3. Социальные стандарты, регулирующие предоставление гражданам дополнительных платных услуг и обеспечивающие качество их предоставления.

Виды социальных нормативов и норм:

- нормативы номенклатуры объектов социальной стандартизации;
- нормативы количества объектов социальной стандартизации;
- нормы качества объектов социальной стандартизации;
- нормы времени предоставления объектов социальной стандартизации;
- нормативные соотношения объектов социальной стандартизации.

Вывод: В России сегодня создается система социальной стандартизации, основной целью которой является обеспечение равнодоступных и качественных социальных услуг всем категориям населения России.

Повсеместное соблюдение минимального социального стандарта должно стать основным принципом и главным критерием успешности функционирования социального государства. К единому минимальному социальному стандарту необходимо приближать бюджетную обеспеченность регионов

Тема 2. Роль государства в формировании социальной политики (4 часа)

1. *Сущность социального государства.*
2. *Концепция социального государства и политики всеобщего благоденствия.*
3. *Конституционные индикаторы социального государства.*
4. *Проблема бедности и пути ее решения.*
5. *Качество жизни как основная проблема социальной политики.*
6. *Социальная политика и социальная безопасность.*

2.1. Сущность социального государства

Социальное государство (от нем. Sozialstaat) особый тип современного высокоразвитого государства, в котором обеспечивается высокий уровень социальной защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности. Социальное государство является итогом сближения целей и гармонизации отношений государственных институтов и общества.

Процесс становления социального государства можно рассматривать на следующих уровнях:

- на научном – как идею и ее развитие в различных концепциях,
 - на нормативном – как конституционный принцип, закрепленный в Основном законе государства,
 - на эмпирическом – как реальную практику деятельности государственных институтов по решению социальных проблем общества
- Понятие “социальное государство” было выдвинуто немецким государствоведом и экономистом Лоренцем фон Штейном (1815–1890) под влиянием философии Гегеля, французских социалистических доктрин и в результате анализа развития капитализма в Германии. Он считал, что функции государства заключаются:
- в восстановлении равенства и свободы,
 - в осуществлении экономического и общественного прогресса всех граждан.

Мощным толчком для дальнейшего развития теории и практики социального государства послужили мировой экономической кризис 1929–1933 гг., начавшийся в США и 2-я мировая война. “Новый курс” президента США Ф. Рузвельта включил в себя законодательное закрепление права рабочих на коллективный договор и организацию профсоюзов, общегосударственные мероприятия по борьбе с безработицей, помощь фермерам, решительные шаги в направлении социального обеспечения, ликвидации детского труда и сокращения рабочего дня, введения пенсии по старости.

Успешное функционирование современного социального государства возможно лишь на основе высокоразвитой, эффективной, социально ориентированной экономики.

1. В *экономической* политике социальное государство должно сочетать и меры государственного регулирования, поощрение конкуренции и развитие личной инициативы граждан по обеспечению своего собственного благосостояния.

2. В *политической* сфере необходим консенсус главных политических сил относительно основных целей и задач развития данного общества, сложившаяся система деятельности социальных институтов. Это позволяет обеспечивать преемственность социальной политики государства в случаях демократической смены правящих партий, правительств и высших государственных должностных лиц.

3. *Духовная* атмосфера в социальном государстве должна характеризоваться развитым чувством гражданственности, социальной солидарности и гуманизма.

Конечной целью развития *социальной сферы* социального государства должно стать утверждение принципа социальной справедливости, которая в данном контексте будет означать:

- во-первых, гарантии для каждого человека на труд в соответствии с его способностями и квалификацией, на оплату труда в зависимости от его качества и количества, на возможность самообеспечения и повышения своего благосостояния;
- во-вторых, создание равных стартовых возможностей всем членам общества через систему воспитания, образования и социальной поддержки; переход от политического и правового равноправия граждан к их социальному равноправию;
- в-третьих, обеспечение силами государственных и общественных институтов приемлемого уровня жизни для слабых слоев и отдельных граждан, не имеющих возможности трудиться и самостоятельно поддерживать свой жизненный уровень.

2.2. Концепция социального государства и политики всеобщего благоденствия

Реформы социального законодательства проводили левые силы – партии социалистической ориентации и профсоюзы, а также либеральные и консервативные партии, вынужденные учитывать в своей политике запросы и требования неимущих.

Идеи государства благоденствия и сам этот термин впервые появились в общественно-политической мысли Германии в 80-е годы XIX столетия. Стремясь ослабить влияние партии социал-демократов, правительство О. фон Бисмарка подготовило тогда серию законов о страховании рабочих промышленных предприятий. Социальная политика была возведена в ранг официальной доктрины Германии и получила закрепление в Веймарской конституции 1919 г. — первой европейской конституции, наделившей граждан социальными правами (правами на объединение в профсоюзы, защиту от безработицы, охрану здоровья и трудоспособности). С конца XIX в. отдельные меры в области социальной политики начинают осуществлять и другие государства, однако ее развитие было прервано экономическим кризисом 30-х годов.

Под политикой социального благоденствия в 40—50-е годы понимали программы, направленные на достижение высокого жизненного уровня населения путем создания государственных систем образования, здравоохранения и поддержки жилищного строительства, а также оказания помощи гражданам, которые не в состоянии собственными силами обеспечить себе минимум доходов.

Социальная политика промышленно развитых стран нашла отражение в многочисленных работах, опубликованных в Великобритании и США, где за ней закрепилось название "политика благоденствия" (Welfare State).

В официальных документах и законодательстве западных стран понятие государства благоденствия используется крайне редко. Чаще 17 употребляется термин "социальное государство".

Различные общественно-политические движения и партии вкладывают в понятие социального государства разное содержание.

Идеологи *либерально-демократических партий* трактуют его как "государство социальных услуг". Либералы считают, что социальная политика позволяет стабилизировать развитие общества, уладить возникающие в нем конфликты и тем самым добиться утверждения в общественной жизни отношений солидарности и партнерства. Социальное государство, писал западногерманский юрист Э. Губер, представляет собой "государство современной индустриальной эпохи, которое стремится преодолеть посредством социальной интеграции конфликт между индустриальным классовым обществом и традиционной государственностью". Важнейшими задачами современного государства он называл обеспечение полной занятости и "умиротворение общества". Идеологи неолиберализма

выдвигают лозунги общества с высоким уровнем потребления, оказания помощи малоимущим, но избегают говорить о всеобщем благоденствии, опасаясь породить у социальных низов завышенные ожидания.

Социал-демократические партии рассматривают социальное государство как ступень к своей главной цели – демократическому социализму. Государственная власть, заявляют они, призвана подготовить условия для перехода к социальной демократии, при которой демократические методы управления будут применяться во всех сферах общественной жизни. Одновременно подчеркивается, что социальная политика является не услугой или милостью со стороны государства, а его прямой обязанностью, вытекающей из предоставленных гражданам социальных прав. Теоретики социал- демократии разрабатывают идеи правового социального государства, ответственного перед своими гражданами, и возлагают на него обширный круг задач, вплоть до утверждения в обществе отношений социальной справедливости.

Одним из создателей теории **государства благоденствия** был шведский экономист и государственный деятель Карл Гуннар Мюрдаль (1898–1987), автор известной книги "За пределы государства благоденствия". Суть теории общественного благоденствия заключается в том, чтобы "мирно и без революции – а фактически взамен революции – проводить в капиталистическом государстве скоординированную публичную политику, и притом с такой эффективностью, которая постепенно привела бы экономику страны в соответствие с интересами большинства граждан.

2.3. Конституционные индикаторы социального государства

Одним из создателей теории **государства благоденствия** был шведский экономист и государственный деятель Карл Гуннар Мюрдаль (1898—1987), автор известной книги "За пределы государства благоденствия". Суть теории общественного благоденствия заключается в том, чтобы "мирно и без революции — а фактически взамен революции - проводить в капиталистическом государстве скоординированную публичную политику, и притом с такой эффективностью, которая постепенно привела бы экономику страны в соответствие с интересами большинства граждан.

К конституционным и фактическим индикаторам (показателям, признакам) социального государства относятся:

Первый – положение о социальной функции частной собственности. Впервые оно было озвучено в Веймарской конституции 1919 г. и Основном законе ФРГ 1949 г. В Конституции РФ положений о социальной функции частной собственности нет, в ст. 35 не говорится прямо о возможности национализации определенных отраслей экономики (это результат взглядов, которые господствовали в обществе в начале 90-х гг., на Конституционном совещании 1993 г. иногда предлагалось даже включить в проект Конституции формулировку о "священной и неприкосновенной частной собственности"), но в принципе социальная функция частной собственности в России не отрицается.

Второй индикатор – конституционное закрепление социально-экономических прав человека и гражданина - на труд, отдых, образование, здравоохранение, государственные пенсии и др. (в ранних конституциях говорилось лишь о личных и политических правах). Теперь в соответствии с Международными пактами о правах человека 1966 г. социально-экономические права закреплены в большинстве конституций стран мира, хотя и в разном объеме их осуществления.

Третий индикатор – социальное партнерство (иногда говорится о социальной солидарности). Такая формулировка есть, например, в Конституции Египта. Социальное партнерство распространяют на отношения труда и капитала, работников и работодателей. В Конституции России нет такого положения, но оно содержится в ст.27 Трудового кодекса 2001 г.

Четвертый индикатор – социально-экономическое равноправие и одновременно выравнивание фактического уровня жизни индивидов и социальных, национальных, иных общностей, вносящих свой вклад в прогрессивное развитие общества. В настоящее время речь может идти о социально-экономическом равноправии, как об элементе правового аспекта социального государства. Оно заключается в первую очередь в том, чтобы предоставлять равные социально-экономические возможности индивидам и общностям в соответствии с положением в обществе. Это могут быть не совсем одинаковые возможности для 19 иностранцев и граждан (для иностранцев, например, закрыты некоторые виды трудовой деятельности, в частности государственная служба), неодинаковые возможности существуют, например, у малочисленных коренных народов и крупных национальных общностей (для первых во многих государствах предоставляются в некоторых сферах отношений и деятельности определенные преимущества, есть соответствующее законодательство и в России), но в каждой группе лиц и общностей такие возможности должны быть одинаковыми.

□

Пятый индикатор – социальная справедливость. В Конституции РФ о принципе социальной справедливости не упоминается, но он назван в российских законах об общественных объединениях, о политических партиях. Данный принцип включает много составляющих, причем они неодинаковы в различных правовых системах.

Показателями социальной справедливости являются:

– установление законом минимального размера оплаты труда (МРОТ). Он может быть почасовым или помесечным, в ином виде.

– набор минимума товаров и услуг, необходимых для жизни человека ("потребительская корзина", прожиточный минимум). Он должен быть обеспечен человеку государством (отсутствие такого минимума по независящим от лица причинам дает право на субсидию или пособие от государства. Размер "корзины" для разных категорий лиц – инвалидов, пенсионеров, детей, работающих и т.д. несколько неодинаков, но есть и средние числовые данные). "Корзина" рассчитывается государственными органами в натуральном виде, этот перечень утверждается законом, а затем фиксируется в денежной форме (в России – правительством и публикуется им) с периодической индексацией. В наиболее благополучных странах (например, в Швеции) стоимость потребительской корзины составляет приблизительно 1000 долл. Набор перечня товаров и услуг время от времени пересматривается (в России через 5 лет), в России он довольно беден.

Шестой индикатор – создание социально ориентированной экономики. Социальная ориентация экономики предполагает государственное прогнозирование и планирование. Такие нормы есть в конституциях (Индия, Испания, Италия, Португалия и др., в Конституции РФ таких положений в отчетливом виде нет).

Седьмой индикатор – социальное государство должно выступать социально-политическим арбитром в обществе.

Восьмой индикатор – социальные обязанности и социальная ответственность. В России под социальной ответственностью подразумевается моральная обязанность бизнеса помогать низкооплачиваемым и обездоленным, способствовать экономическому и культурному развитию страны, ее различных регионов, создавать благоприятные условия для работников и т.д. Однако социальные обязанности и ответственность могут и должны распространяться на все стороны, участвующие в общественных отношениях. Забастовка, парализующая всю жизнь страны, может причинить несопоставимо большой ущерб обществу, поэтому закон запрещает всеобщие 20 забастовки и требует обеспечения минимума работ на производствах с непрерывным циклом, запрещает забастовки не только государственным служащим, но и работникам, занятым, например, в сфере водоснабжения или электроснабжения. Закон предусматривает обязательные процедуры при организации забастовки. Все это – элементы социальной ответственности перед обществом, установленные законами государства.

Девятый индикатор – это высоко технологичное государство и инновационное государство. Влияние, "власть" профессионалов (технических и иных специалистов) связана с тем, что государству, его органам в результате возросшей регуляционной активности приходится решать такие технические, социальные и иные задачи, с которыми не сталкивались государства прежних эпох. Технологичность государственного управления растет, хотя последнее слово при принятии решений остается и должно оставаться за парламентами и правительствами.

В заключение следует отметить, что современное социальное государство в России должно представлять собой высокоразвитое правовое демократическое государство, провозглашающее высшей ценностью человека и способствующее реализации потенциала каждого индивида путем создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие, максимально сближающее государство и личность, основанное на справедливости и ответственности.

2.4. Проблема бедности и пути ее решения.

В настоящее время глобальной социальной опасностью является угроза бедности населения. Безработица, экономическая и социальная нестабильность, несбыточность надежд, крушение планов развивают процесс маргинализации населения. Состояние бедности не позволяет обществу реализовать свои возможности. Именно поэтому ее связывают с регрессом в общественном развитии. В наше время есть большое расслоение между богатыми и бедными, что приводит бедных к озлобленности, неудовлетворенности своей жизнью.

Несмотря на то, что историю бедности можно начать отслеживать с появления самого общества, в нашем государстве историю бедности начали отслеживать в начале 70 – 90-х годов.

Бедность является следствием разнообразных и взаимосвязанных **причин**, которые ученые объединяют в следующие группы:

1. экономические (безработица, низкая заработная плата, низкая производительность труда, неконкурентоспособность отрасли);
2. социально-медицинские (инвалидность, старость, высокий уровень заболеваемости);
3. демографические (неполные семьи, большое количество иждивенцев в семье);
4. социально-экономические (низкий уровень социальных гарантий);
5. образовательно-квалификационные (низкий уровень образования, недостаточная профессиональная подготовка);
6. политические (военные конфликты, вынужденная миграция);
7. регионально-географические (неравномерное развитие регионов).

В обычном смысле слова бедность - это неспособность семьи с помощью текущих доходов удовлетворить основные потребности в пище, одежде, жилище. Такое определение бедности было сформулировано еще в конце XIX в. в Англии и преобладало в первой половине XX в. как в теории, так и в социальной политике. Развитие представлений о бедности породило различные ее оценки.

Одной из главных в мире является проблема бедности, под которой понимается **невозможность обеспечивать простейшие** и доступные для большинства людей в данной стране **условия жизни**. Большие масштабы бедности, особенно в развивающихся странах, представляют серьезную опасность не только для национального, но и для мирового устойчивого развития.

Критерии бедности

Различают следующие виды уровней бедности:

- национальный;
- международный.

Национальный уровень бедности — это доля населения, живущего ниже национальной черты бедности. В большинстве стран мира, и в том числе в России, под национальной чертой бедности понимается **доход ниже прожиточного минимума**, т.е. не позволяющий покрывать стоимость потребительной корзины — набора самых необходимых по меркам данной страны в данный период времени товаров и услуг. Во многих развитых государствах бедными считаются люди с доходом в размере 40-50% от среднего дохода по стране.

Международный уровень бедности — это **доход, обеспечивающий потребление менее чем на 2 долл. в день** по ППС (ППС – паритет покупательной способности). Определяют также международный уровень чрезвычайной бедности (или иначе — сверхбедности) — доход, обеспечивающий потребление менее чем на 1 долл. в день. Это, по сути, предельный уровень бедности с точки зрения выживания человека.

Одной из важнейших причин, обуславливающих наличие разных оценок масштабов бедности, является различие в подходах к определению понятия бедности. Существует значительное число концепций бедности, среди которых можно выделить три основные: абсолютная, относительная и субъективная.

Абсолютная концепция бедности основывается на сопоставлении минимальных потребностей, которые должны быть удовлетворены, и размера ресурсов, которые требуются для удовлетворения этих потребностей. Люди считаются бедными, если их доход ниже стоимостной оценки минимальных потребностей и жизненно важные потребности не удовлетворяются в достаточной степени.

При изучении абсолютной бедности необходимо решить две задачи:

1. Разработать показатель, который может быть использован в качестве порогового значения бедности.
2. Установить систему показателей для сравнения с пороговым значением бедности.

Относительная концепция бедности базируется на соотношении благосостояния с уровнем материальной обеспеченности, преобладающим в конкретной стране.

В отличие от абсолютного уровня бедности относительный уровень повышается с ростом совокупных доходов, поэтому данный подход чаще используется для сравнения социально-экономического развития в различные периоды в одной и той же стране. При этом если в некоторых случаях граница абсолютной бедности при проведении соответствующей государственной политики может быть преодолена, то концепция относительной бедности предполагает, что всегда будет существовать некоторая часть населения, которая будет считаться относительно бедной.

Субъективная концепция бедности была разработана в 70-х годах XX в. экономистами и статистами Лейденского университета в Нидерландах. Этот подход к определению бедности основывается на гипотезе, что сами люди, участвующие в социологических обследованиях, являются вполне квалифицированными судьями по поводу того, что считать бедностью, а что нет. В соответствии с лейденской методикой на основании выборочного обследования домохозяйств, представляющих все население страны в целом, устанавливается размер дохода, позволяющий, по мнению населения, «сводить концы с концами».

Проводимые исследования показывают, что, с одной стороны, существует взаимосвязь между субъективным мнением людей и объективными параметрами уровня их жизни, такими, как доход, потребности и т.д. С другой стороны, может оказаться, что часть людей с доходом ниже черты бедности не считают себя бедными, а часть людей, считающих себя бедными, могут рассматриваться как обеспеченные, если сравнить их доход с чертой бедности, основанной, например, на прожиточном минимуме.

Для того, чтобы бороться с бедностью и пытаться её искоренить, необходимо знать причины этого явления. Неоднократно проводились социологические опросы, которые

показали, что народ считает причинами бедности: правительство, коррупцию, лень, национальный менталитет, пьянство, мафию, монополизм.

Объективной экономической основой расширения масштабов бедности и превращения ее в общенациональную проблему является глубокий экономический спад, имевший место во всех странах с переходной экономикой, включая Россию, поэтому перспективы сокращения бедности связаны, в первую очередь, с ростом экономики. Экономический спад обусловил резкое снижение доходной части государственного бюджета и отказ государства от ряда социальных гарантий советского периода: обеспечения полной занятости трудоспособных, всеобщей доступности образования и здравоохранения и др.

Одной из причин бедности является отсутствие доступа к качественному образованию. Как показывают данные официальной статистики, чем выше уровень образования у трудоспособного населения, тем ниже для него риск бедности

Распределение средств по линии программ помощи осуществляется по трем направлениям.

Первое направление характеризуется тем, что часть поступлений, получаемых населением, находится в зависимости от труда, но при этом принимаются во внимание и размеры удовлетворенных потребностей.

Второе направление характеризуется тем, что проводимые выплаты не имеют связи с трудом данного работника, а в расчет берется размер потребностей, на удовлетворение которых эти выплаты направляются. Эти выплаты охватывают пособия на детей многодетным работникам, одиноким матерям, на специализированное лечение, дотации государства на содержание детей в детских учреждениях, в школах-интернатах. Размер такой дотации зависит от количества детей и уровня доходов родителей.

Особенность **третьего** направления определяется тем, что основная их часть, выступающая в форме льгот и услуг, поступает населению непосредственно в натуральной форме через соответствующие учреждения непромышленной сферы. Эта часть распределяемых средств формирует своего рода «дополнительные» доходы: они не проходят через бюджет семьи и ими нельзя распоряжаться по ее усмотрению. Такие доходы распределяются без учета меры индивидуального труда и целиком определяются интересами и возможностями общества на данный конкретный исторический момент. Потребителем части государственной помощи выступают не все трудящиеся вообще, а только те, которые имеют в этом потребность и только в меру этой потребности. Например, за бесплатной медицинской помощью в большей степени обращаются те, кто чаще и серьезнее болеет и не может оплачивать медицинские услуги, услугами школьных учреждений - тот, у кого больше детей в школьном возрасте.

Т.А. Федотовская, автор аналитического вестника Совета Федерации РФ по проблеме бедности, выделяет следующие направления борьбы с бедностью:

- создание условий для самообеспечения нормального уровня благосостояния всех семей с трудоспособными взрослыми на трудовой основе;
- формирование системы эффективной поддержки уязвимых групп населения (престарелые, инвалиды, семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, семьи в экстремальных ситуациях) и гарантий недискриминационного доступа к бесплатным или дотационным ресурсам;
- должна быть повышена роль профсоюзов и государства в обеспечении трудовых прав работников, особенно инвалидов, женщин и родителей с малолетними детьми, работников из неполных семей, молодежи;
- в сфере оплаты труда главным фактором сокращения бедности должен стать рост минимальной оплаты труда, сокращение числа малооплачиваемых работников;
- увеличение занятости населения;

- следует совершенствовать систему адресной социальной помощи социально уязвимых групп населения: инвалидов, пенсионеров, одиноких родителей, беженцев и др.

Бедность — "обратная сторона" богатства. Информация о малообеспеченном населении включает данные о его численности, демографическом составе, среднем доходе, источниках дохода, минимальных и средних размерах потребления продуктов питания, продолжительности пребывания в бедности, занятости трудоспособных членов домохозяйств, потребляемой и необходимой социальной помощи.

Для измерения **уровня бедности** устанавливается **порог денежных доходов**, ниже которого лица или домохозяйства считаются имеющими недостаток средств для обеспечения стоимости жизни по минимальными потребностями.

Методы измерения бедности населения:

- **абсолютный** - совокупная стоимость оценки прожиточного минимума, который определяется с помощью научно обоснованных нормативов потребления;

- **относительный** - сложившиеся соотношения в распределении доходов по различным группам населения и определение минимального потребительского бюджета (МПБ) статистическим методом;

- **субъективный** - основан на обследовании общественного мнения об уровне низких или недостаточных доходов;

- **качественный** - учитывается не только величина дохода, но и фактическое положение людей в общей системе производства и распределения;

- **интегральный** - обобщается ряд статистических характеристик, определяющих нищету населения, в едином показателе.

При характеристике доходов населения важнейшее значение имеет показатель минимального дохода, или прожиточного минимума.

Прожиточный минимум – уровень дохода, который позволяет приобрести минимальный набор благ и услуг, необходимых для сохранения здоровья и поддержания жизнедеятельности человека при определенном уровне развития экономики. При его расчете в качестве структуры расходов берется структура расходов 10% семей с наименьшими доходами.

Максимальный показатель уровня бедности в России был зафиксирован Росстатом в 1992 году - 33,5%, в 2004 году он впервые опустился ниже 20% и с тех пор до последнего времени отмечалось его снижение. Однако за последние четыре года темпы сокращения бедности в России резко замедлились — снижение за этот период составило лишь 0,5 процентного пункта. В 2012 году уровень бедности в стране составил 12,8% (18,5 млн. человек).

Государственная статистика различает **домашние хозяйства, живущие ниже черты бедности:**

- живущие в постоянной бедности (на протяжении обследованного года),
- живущие в глубокой бедности (доход ниже половины прожиточного минимума),
- живущие на уровне нищеты.

2.5. Качество жизни как основная проблема социальной политики.

Качество жизни представляет собой сложную синтетическую категорию, аккумулирующую все существенные для личности условия существования, уровень развития и степень удовлетворения всего комплекса материальных и нематериальных потребностей и интересов людей. Наиболее важными составляющими элементами качества жизни выступают такие показатели экономического благосостояния населения, как доходы и сбережения, уровень социального обеспечения и потребления материальных благ и услуг. Кроме того, оно включает в себя условия труда и занятости, быта и досуга, жилищные условия, состояние здоровья, образование, экологическую и социальную безопасность жизнедеятельности.

Сам термин «качество жизни» появился в середине 50-60 годов XX века, когда стало очевидным, что категория «уровень жизни» не отражает весь комплекс условий существования и уровень благосостояния населения. Проблема заключалась в том, что вызванный устойчивым экономическим развитием рост материального благосостояния населения повлек за собой одновременно ряд новых нежелательных явлений, таких как ухудшение экологической обстановки и усиление социальной напряженности. Это стало доказательством тому, что экономический рост не может служить единственным мерилем прогресса и благосостояния.

Составляющими качества жизни населения могут выступить следующие интегральные индикаторы, отражающие наиболее существенные стороны жизнедеятельности населения.

1. Благосостояние населения, аккумулирующее более частные показатели, отражающие степень удовлетворения материальных потребностей населения. Материальный аспект благосостояния характеризуется показателями доходов, текущего потребления и сбережений населения (величина доходов в реальном выражении, их распределение по направлениям использования по различным социально-экономическим группам населения, структура потребительских расходов населения, наличие в домашних хозяйствах потребительских товаров длительного пользования, накопление материальных и денежных ценностей), а также такими макроэкономическими показателями, как ВВП на душу населения, фактическое конечное потребление домашних хозяйств, индекс потребительских цен, уровни безработицы и бедности.

2. «Качество» населения, обеспеченное системой здравоохранения и образования и интегрирующее такие его свойства, как способность к воспроизводству (рождаемость, смертность, заболеваемость, инвалидность, ожидаемая продолжительность жизни и т. п.), способность образовывать и сохранять семьи (брачность, разводимость), уровень образования и квалификации (доля населения, охваченного обучением в соответствующих возрастных группах, достигнутый уровень образования и т. п.).

3. Условия жизни населения, включающие в себя характеристики жилищных условий, обеспеченность населения мощностями инфраструктуры и коммуникациями, использования свободного времени, социальной и географической мобильности и т. п.

4. Социальная и экологическая безопасность, отражающая условия обеспечения безопасности жизни, физическую и имущественную безопасность, а также характеризующиеся климатическими условиями, данными о загрязнении воздушно-го пространства, воды, о качестве почвы, уровне биоразнообразия и т. п.

5. Условия для разностороннего развития личности, отражающиеся в состоянии духовной жизни, наличии различных свобод и условий для самоактуализации личности, наличие эффективной системы управления и власти, состоянии культуры, спорта.

Уровень жизни населения, его благосостояние – одна из важнейших социальных категорий.

Уровень жизни населения - обеспеченность населения необходимыми материальными благами и услугами, фактический уровень их потребления и степень удовлетворения рациональных (разумных) потребностей.

Стоимость жизни - денежная оценка благ и услуг, фактически потребляемых в среднем домохозяйстве в течение известного промежутка времени и соответствующих определенному уровню удовлетворения потребностей.

В широком смысле понятие "уровень жизни населения" трактуется как "**качество жизни**" и дополнительно включает условия жизни, труда и занятости, быта и досуга, здоровье населения, образование, природную среду обитания и т.д.

Традиционно используют следующие характеристики уровня жизни населения:

1. **достаток** (пользование благами, обеспечивающими всестороннее развитие человека);
2. **нормальный уровень** (рациональное потребление по научно обоснованным нормам, обеспечивающее человеку восстановление его физических и интеллектуальных сил);
3. **бедность** (потребление благ на уровне сохранения работоспособности как нижней границы воспроизводства рабочей силы);
4. **нищета** (минимально допустимый по биологическим критериям набор благ и услуг, потребление которых лишь позволяет поддерживать жизнеспособность человека).

Важную роль в изучении уровня жизни населения играют **социальные нормативы** как научно обоснованные ориентиры направленности социальных процессов:

- развития материальной базы социальной сферы,
- доходов и расходов населения,
- социального обеспечения и обслуживания,
- потребления населением материальных благ и услуг,
- условий жизни,
- состояния и охраны окружающей среды,
- потребительского бюджета и др.

Материальная обеспеченность - важное условие доступа к ресурсам, достойного существования личности: ведения здорового образа жизни; обеспечения территориальной и социальной мобильности; обмена информацией; активного участия в жизни общества.

Статистика изучает величину и состав доходов по направлениям и источникам их получения и использования.

Доход - максимальное количество средств, которое индивид может потратить в течение данной недели при условии, что капитальная стоимость будущих поступлений в денежном выражении сохранится прежней. Понятия "**доход**" и "**актив**" различаются. Как доход фиксируется только та сумма поступивших денег, которую можно израсходовать на потребление. При этом капитал (актив) остается без изменения.

На основе баланса денежных доходов и расходов населения рассчитываются статистические показатели, характеризующие доходы и расходы населения:

- **денежные доходы населения** (оплата труда, пенсии, пособия, стипендии, доходы от собственности и предпринимательской деятельностью; страховые возмещения и пр.) (рис.9);
- **денежные расходы и сбережения населения** (расходы на покупку товаров и оплату услуг, обязательные платежи и взносы);
- **располагаемые денежные доходы населения** (денежные доходы минус обязательные платежи и взносы);
- **реальные располагаемые денежные доходы** (деление располагаемых денежных доходов на индекс потребительских цен);
- **среднемесячная номинальная начисленная заработная плата** (деление начисленного месячного фонда заработной платы на среднемесячную численность работающих);

- **средний размер назначенной месячной пенсии одного пенсионера** (деление общей суммы назначенных месячных пенсий на соответствующую численность пенсионеров);
- **реальная начисленная заработная плата** (деление начисленной заработной платы на индекс потребительских цен (ИПЦ));
- **реальный размер назначенных месячных пенсий** (деление назначенной пенсии на ИПЦ).

Дифференциация доходов, как правило, рассматривается по **размеру среднедушевого совокупного дохода** населения в целом, отдельных регионов и групп домохозяйств.

В статистике бюджетов домашних хозяйств используются **среднемесячный совокупный доход семьи** (определяется за три месяца) и **средний доход на члена домохозяйства** (деление общей суммы дохода семьи за три месяца на число месяцев, а затем на число членов семьи).

Дифференциация доходов проявляется в том, что 20 % бедного населения располагают 7,8 % совокупного денежного дохода общества, а 20 % богатого населения — 39,1 % совокупного денежного дохода.

При характеристике данной дифференциации используют так называемый «**децильный коэффициент**» — соотношение, отражающее дифференциацию доходов; отношение средних доходов 10% наиболее высокодоходных и средних доходов 10% наименее обеспеченных граждан; значение этого коэффициента в разных странах изменяется в пределах от 5 до 15.

Дифференциация населения также характеризуется:

- численностью населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума,
- уровнем бедности (удельным весом населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в общей численности населения).

Один из наиболее важных показателей уровня жизни - **потребительский бюджет** как интегральный социальный норматив потребления населением потребительских товаров и услуг. **Стоимость потребительской корзины** определяет величину потребительского бюджета – минимального и рационального.

Минимальный потребительский бюджет - минимально допустимый уровень потребления человеком товаров и услуг, обеспечивающий удовлетворение основных физиологических, социально-культурных и иных его потребностей.

Рациональный потребительский бюджет — типовой семейный потребительский бюджет с рационально построенной структурой расходов.

Социальное государство обычно гарантирует своим гражданам потребление товаров и услуг на уровне минимального потребительского бюджета.

Порядок измерения прожиточного минимума (ПМ) и минимального потребительского бюджета (МПБ) включает:

- разработку потребительской корзины - перечень товаров и услуг, необходимых для удовлетворения минимальных потребностей;
- определение весовых коэффициентов для каждого товара или услуги;
- вычисление стоимости потребительской корзины;
- формирование структуры прожиточного минимума - соотношения в потреблении продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг;
- нахождение величины ПМ или МПБ.

Минимальные наборы разработаны по основным социально- демографическим группам населения:

- трудоспособное население — мужчины в возрасте 16—59 лет и женщины в возрасте 16—54 лет;
- пенсионеры — мужчины в возрасте от 60 лет и женщины от 55 лет, лица, получающие пенсию по инвалидности;

- дети в возрасте от 0 до 6 лет и в возрасте от 7 до 15 лет.

Нормативы потребления продуктов питания в минимальной потребительской корзине дифференцированы по природно-климатическим зонам с холодным и резко континентальным, умеренным и теплым с климатом.

Предусмотрен не только минимальный набор продуктовой корзины, но и минимальные наборы непродовольственных товаров и услуг.

Виды потребительских бюджетов:

1. **Бюджет Геллера** (принят в США) - характеризует "общепринятый уровень жизни", основанный на наборе тех товаров и услуг, которые общественное мнение считает в данное время необходимыми для здоровой и достаточно комфортной жизни. Его размеры существенно превышают средний уровень потребления страны.

2. **Рациональный потребительский бюджет** - отражает потребление товаров и услуг в соответствии с научно обоснованными нормами и нормативами удовлетворения рациональных (разумных) потребностей человека. Для условий России может быть следующая структура: продукты питания не более 30%, непродовольственные товары — 47%, услуги — 23%. Фактическая структура потребления населения в России далека от рациональной.

3. **Дифференцированные рациональные потребительские бюджеты** для различных групп населения в зависимости от его профессионального состава, природно-климатических, социально-бытовых, национальных и других факторов. Ученые по заданию ООН оценили 12 параметров более или менее благополучного существования людей:

- ежедневная норма килокалорий от 2500 до 4000 на человека;
- один комплект кухонной утвари на хозяйство;
- три смены одежды и три пары обуви на человека;
- сто литров очищенной воды в день;
- жилье площадью не менее 6 м² на человека;
- полная грамотность взрослых и по крайней мере шестилетнее образование для детей;
- один радиоприемник на хозяйство; один телевизор на 100 жителей; один велосипед на домашнее хозяйство;
- десять врачей и пятьсот больничных коек на 100 тыс. жителей, 100 долл. в год на медикаменты на человека;
- работа, которая дает возможность содержать членов хозяйства;
- система социального обеспечения для больных, инвалидов и стариков.

Минимальные нормативные показатели:

1. **МРОТ** (минимальный размер оплаты труда) — законодательно зафиксированный нижний предел заработной платы, устанавливаемый за наименее квалифицированный простой труд. Минимальный размер оплаты труда МРОТ применяется для регулирования оплаты труда; определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам; а также для иных целей обязательного социального страхования. Величина МРОТ увязана с величиной прожиточного минимума. Применение минимального размера оплаты труда для других целей не допускается. С 1 января 2014 года минимальный размер оплаты труда установлен в сумме 5554 рублей в месяц.

2. **Минимальный размер пенсии** (пособия, стипендии) - законодательно зафиксированный нижний предел социальных выплат населению в денежной форме. Минимальные заработная плата и пенсии в России регулярно повышаются. С 1 января 2010 года минимальный размер пенсий в России составил 4616 рублей. По сведениям Пенсионного фонда пенсия по старости в РФ в 2012 году составила около 10 тысяч рублей, а к 2014 году увеличилась до 12 тысяч рублей.

2.6. Социальная политика и социальная безопасность.

Одной из ключевых задач национальной социальной политики, важным фактором успешного развития страны является обеспечение социальной безопасности. Социальная безопасность, в свою очередь, — неотъемлемая часть национальной безопасности.

Родовой категорией, объединяющей понятия "национальная безопасность" и "социальная безопасность", выступает "безопасность", под которой понимается такое состояние сложной системы, когда действие внешних и внутренних факторов не приводит к ухудшению системы или к невозможности ее функционирования и развития

Термин "безопасность" дословно означает отсутствие опасности. Однако в реальной жизни абсолютное отсутствие угроз — недостижимый идеал. На практике можно стремиться к предотвращению, ослаблению, нейтрализации воздействий, наносящих ущерб существованию, благополучию, нормальному функционированию систем, людей, социальных объектов, а также поддержанию их жизнедеятельности на уровне не ниже предельно допустимых (критических) значений.

Национальная безопасность, которая включает в себя в качестве элемента социальную безопасность, — это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Социальная безопасность представляет собой состояние защищенности жизненно важных интересов личности, семьи, социальных групп и общества от внутренних и внешних угроз, которое обеспечивается с помощью совокупности мер политического, правового, экономического, идеологического и организационного характера. Иными словами можно сказать, что "социальная безопасность" — это совокупность мер по защите интересов страны и народа в социальной сфере, развитию социальной структуры и отношений в обществе, системы жизнеобеспечения и социализации людей

Перечислим следующие основные закономерности, характеризующие **функцию безопасности**:

— социальный прогресс не устраняет и не отменяет опасности существования личности, общества, государства;

— рост могущества людей над природой сопровождается и увеличением масштаба угроз человечеству;

— по мере дифференциации общества и усложнения его организации расширяется и спектр социальных опасностей;

— социальные угрозы не являются неизменными и модифицируются вместе с развитием общества;

— системы безопасности являются неотъемлемым атрибутом сложных социальных систем и организаций;

— недооценка или игнорирование проблем безопасности на всех уровнях социальной организации не только оборачивается теми или иными потерями, но, в конечном счете, неизбежно ведет к падению жизнеспособности (конкурентоспособности) и даже гибели соответствующих ее элементов (субъектов).

В современном обществе безопасность приобретает значение важнейшей ценности и становится фактором индивидуального и общественного сознания. Реализация и неуязвимость интересов индивидов, социальных общностей, народов, обеспечение необходимых условий для полноценного существования и успешного их развития возможны только в условиях обеспечения базисной потребности — потребности в безопасности.

Реальная социальная политика исходит из понимания того, что:

— человек живет и действует в условиях постоянно изменяющихся потенциальных социальных опасностей;

реализуясь в пространстве и во времени, социальные опасности угрожают и человеку, и обществу, и государству, поэтому профилактика опасностей и защита от них -актуальнейшая социальная проблема, в решении которой должно быть заинтересовано и государство, и общество, и каждый человек;

— безопасность — это приемлемый риск, так как абсолютной безопасности не бывает, поскольку всегда существует некоторый остаточный риск. Исходя из этого, под безопасностью понимают такой уровень опасности, с которым на данном этапе можно смириться.

В качестве субъекта и одновременно объекта социальной безопасности может выступать отдельный человек, социальная группа, организация, предприятие, социальный институт, общество, государство или сообщество государств. Причем все они способны выступать сразу в нескольких ипостасях: человек — в качестве отдельной личности и в качестве члена той или иной социальной группы, общества в целом; государство — в качестве отдельного, самостоятельного национального государства и в качестве одного из элементов наднациональных образований, сообщества государств и т.д.

Взаимосвязь между человеком, обществом и государством обусловлена их природой. Поэтому каждый из них исполняет две роли — субъекта и объекта безопасности. В зависимости от социальной роли в конкретной системе отношений каждый из перечисленных элементов общества может выступать в одних случаях субъектом социальной безопасности, в других случаях — ее объектом. Например, сотрудник правоохранительных органов выступает субъектом безопасности, так как обязан обеспечить безопасность на своем участке работы. Однако как член своей семьи он выступает объектом безопасности, которую должно обеспечить государство, защищая интересы института семьи.

Тем не менее, приоритетными объектами социальной безопасности являются все основные элементы социальной системы обеспечения качества и уровня жизни в Российской Федерации, регулируемые национальной социальной политикой.

В настоящее время выделяют, как минимум, четыре основных критерия оценки социальной безопасности. Систему социальной безопасности того или иного государства оценивают по ее способности:

а) не допускать эскалации социальной напряженности, своевременно и эффективно разрешать социальные конфликты, предотвращать возникновение ситуации социального взрыва;

б) предотвращать деформацию и деградацию социальных институтов и социальной структуры (как ее нивелирования проявление уравнилельных тенденций, так и развития процессов неадекватного социального расслоения, поляризации, маргинализации и люмпенизации);

в) обеспечивать устойчивость и совершенствование социальной структуры при нормальной вертикальной и горизонтальной социальной мобильности;

г) поддерживать адекватность системы ценностных ориентации и культуры общества, в том числе политической и экономической, всех социальных институтов в целях обеспечения всестороннего развития общества.

Социальная политика должна быть направлена не столько на преодоление последствий тех или иных социальных болезней, сколько на предотвращение причин их появления, на устранение причин существующих негативных социальных явлений, причин возникновения социальных рисков, затрагивающих большинство населения, обеспечение декларированных социальных гарантий.

В основе возникновения и развития опасных и чрезвычайных ситуаций социального характера лежат социально-политические, экономические, межэтнические и

межконфессиональные противоречия, серьезно нарушающие нормальное функционирование общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности. Игнорирование этих противоречий, нежелание своевременно решать проблемы современного общественного развития ведет к деструктивным явлениям и катастрофам — войнам, конфликтам, социальным катаклизмам и пр.

Тема 3. Социальная защита населения как механизм реализации социальной политики государства (4 часа)

- 1. Сущность и задачи социальной защиты населения.*
- 2. Принципы социальной защиты населения.*
- 3. Факторы развития системы социальной защиты населения.*
- 4. Модели социальной защиты в России и за рубежом.*

3.1. Сущность и задачи социальной защиты населения.

Социальная политика имеет прямое отношение к определению приоритетов в развитии благосостояния, масштабов поддержки различных слоев населения. Обычно социальная политика государства реализуется через различные формы социальной работы, масштабные разовые государственные решения и мероприятия, а также через реализацию социальных программ (специализированных или комплексных).

Разумная социальная политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, гражданина демократического общества. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. А признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина считается важнейшей обязанностью государства.

Социальная политика имеет специальные механизмы реализации, к которым относятся социальная защита в целом и ее основные формы - социальная помощь и самопомощь; социальное страхование; социальное обслуживание и, предоставляемые в его рамках социальные услуги, социальная реабилитация и социальная адаптация; меры по организации занятости населения.

Социальная защита — система принципов, правил, методов, законодательно установленных государством социальных гарантий; мероприятий и учреждений, обеспечивающих предоставление оптимальных условий жизни, удовлетворение потребностей, поддержание жизнеобеспечения и деятельного существования личности, различных социальных категорий и групп; совокупность мер, действий, средств государства и общества, направленных против ситуаций риска в нормальной жизни граждан (болезнь, безработица, старость, инвалидность, смерть кормильца и др.); комплекс государственных мер социально-экономического и правового характера по обеспечению гарантированного государством минимального уровня материальной поддержки социально уязвимых слоев населения в период экономических преобразований и связанного с этим снижения их уровня жизни.

Социальная помощь - содействие людям в решении проблем, с которыми они сталкиваются в своей повседневной жизни.² Также социальная помощь может быть представлена как система социальных мер в виде содействия, поддержки и услуг, оказываемых отдельным лицам или группам населения социальной службой для преодоления или смягчения жизненных трудностей, поддержания их социального статуса и полноценной жизнедеятельности, адаптации в обществе.

Также социальная помощь или поддержка трактуется как одна из форм социальной защиты, направленная на поддержание достойных условий жизнеобеспечения и существования малообеспеченных социальных групп, семей, отдельных личностей, которые

испытывают нужду в процессе удовлетворения жизненно важных потребностей и деятельного существования.

Социальная помощь может оказываться в различных формах – в натуральном виде, в виде денежных выплат, услуг и льгот, которые предоставляются нуждающимся, дополнительно к гарантированным государством формам социальной защиты за счет средств муниципальных и местных органов власти, предприятий, организаций, благотворительных фондов, взносов частных лиц и др.

Социальная самопомощь — совокупность социальных, социально-психологических и социально-педагогических средств, используемых отдельным индивидом или определенной социальной группой для поддержания достойных условий своего существования.

Социальное страхование - часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам.

Социальное обслуживание - деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам.

Социальная услуга - действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности (Федеральный закон от 28.12.2013 N 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации". Ст. 3).

Социальная реабилитация - восстановление основных социальных функций личности, социальной группы, общественного института, их социальной роли как субъектов основных сфер жизни общества, которая включает в свое содержание все аспекты реабилитации (собственно социальные, психологические, медицинские, профессиональные, педагогические).

Таким образом, социальная политика как сфера реализации интересов различных социальных групп имеет целью социальное развитие общества на основе идей социальной справедливости, социального равенства, социальной защищенности людей. Социальная политика осуществляется с помощью различных форм социальной работы, в виде масштабных государственных проектов и социальных программ, которые реализуются с помощью сложившихся в процессе эволюции общества механизмов социальной защиты населения.

Социальная защита как важнейший механизм реализации социальной политики основывается на совокупности социальных и юридических гарантий, которые предоставляют каждому человеку реальные возможности реализации его прав, в том числе социально-экономических прав на такой уровень жизни, который необходим для нормального существования, развития личности и воспроизводства.

В России право граждан на социальную защиту гарантировано Конституцией и регламентировано российским законодательством. Так в Конституции Российской Федерации Россия определяется как социальное государство, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». В нем «обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб» (Конституция Российской Федерации. Ст.7.).

Также основным закон Российской Федерации устанавливает каждому гражданину гарантии социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом, поощряются

добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность (Конституция Российской Федерации. Ст.39.).

Социальная защита наименее обеспеченных слоев населения осуществляется в социально-политической деятельности государственных структур, профсоюзов, общественных объединений. Отсутствие или слабость социальной защиты приводит к росту социальной напряженности, неуверенности в завтрашнем дне, неудовлетворенности, агрессивности.

Появление понятия «социальная защита» имеет определенную логику развития и неразрывно связано с такими понятиями как «социальное страхование» и «социальное обеспечение» («социальное страхование» ► «социальное обеспечение» ► «социальная защита»).

Становлению государственного социального страхования во многих странах предшествовало частное или добровольное страхование. Его сфера вначале ограничивалась пределами отдельного предприятия. С конца XIX в. социальное страхование наемных работников начинает осуществляться на правовой основе, формируемой государством. В качестве способа его организации введено государственное социальное страхование наемных работников.

Первые законы об обязательном государственном страховании были приняты в Германской империи ее первым канцлером Отто фон Бисмарком:

1883 г. — закон об обязательном государственном страховании на случай болезни;

1884 г. — закон о страховании от несчастных случаев.

1889 г. — закон об обязательном страховании по инвалидности и по старости.

Разработанные О.Бисмарком меры трудового страхования намного превосходили те, что были приняты в других промышленно-развитых странах, они стали базой для дальнейших социальных реформ. Вслед за Германией законы об обязательном социальном страховании принимаются и в других странах Европы. В России первый закон о страховании рабочих по болезни и от несчастных случаев был принят 23 июня 1912 г.

Вслед за законами о государственном социальном страховании на случай болезни, инвалидности, старости, трудового увечья принимаются законы о страховании по безработице. Впервые страхование данного социального риска было введено в 1911 г. в Англии.

По мере развития национальных государственных систем страхования частное страхование не исчезло, а стало дополнительным инструментом социального страхования. При этом отчетливо прослеживается тенденция изменения роли государства в организации функционирования систем социального страхования и обеспечения. Если до конца XIX века в сфере государственной социальной политики господствовала концепция невмешательства государства в регулирование отношений по обеспечению средствами существования престарелых, нетрудоспособных граждан, то с принятием законов об обязательном социальном страховании трудящихся появляются **государственные системы социального обеспечения**.

В начале XX века адресатом систем государственного социального обеспечения были только трудящиеся и члены их семей, к концу XX века эти системы в развитых странах охватывали уже фактически все население.

Социальное обеспечение — один из способов перераспределения валового внутреннего продукта путем предоставления отдельным категориям граждан материальных благ в целях выравнивания их личных доходов при наступлении социальных рисков.

Именно так называлась система социальных учреждений и их деятельность по защите населения СССР от социальных рисков.

Признаки современного социального обеспечения:

1. государственный характер;
2. законодательное закрепление перечня социальных рисков;
3. нормативное закрепление круга лиц, подлежащих обеспечению;
4. нормирование государством социальных стандартов обеспечения.

Последние 30 — 40 лет XX века в мире получила дальнейшее развитие концепция социального обеспечения, которая стала включать понятие **«социальной защиты»**, обозначающее предоставление всеобщей базовой социальной поддержки всем гражданам, независимо от их взносов или продолжительности их трудового стажа.

Сегодня в развитых государствах сложились такие формы социальной защиты населения как:

- обязательное государственное социальное страхование, корпоративное и частное страхование добровольного характера;
- социальное обслуживание по предоставлению социальных услуг, которые оказываются на уровне предприятий или социальных учреждений;
- социальная помощь на государственном и местном уровне, которая, в основном, носит разовый или эпизодический характер.

Данные формы социальной защиты имеют различный вес, различные категории защищаемых, разные финансовые источники, а также отличаются системой организующих и управляющих ими органов.

Переход российского общества к рыночным отношениям, обостривший социальные проблемы широких слоев населения, потребовал создания и развития нового социального института — социальной защиты населения, поставив его в центр общественного внимания. С 1991 года в России формируется принципиально новая система социальной защиты населения, отличная от советской, в которой отмечают следующие недостатки:

- уравнилительный характер;
- сведение действий субъектов социального обеспечения к распределению и перераспределению имеющихся материальных и денежных ресурсов;
- слабая ориентация на активизацию потенциала творческих сил человека по преодолению бедности и выходу из трудной жизненной ситуации.

В России термин «социальная защита населения» получил широкое распространение также в связи с переименованием системы органов социального обеспечения в систему социальной защиты населения в 1992 г.

Опыт стран, перешедших к рыночным отношениям, свидетельствует о том, что общество с рыночной экономикой может нормально функционировать только при наличии надежной системы социальной защиты населения, которая является необходимой и своеобразной платой общества, бизнеса, работодателей за социальный мир, стабильность социальной системы и возможность вести нормальную хозяйственную деятельность.

Система социальной защиты должна быть ориентирована на широкие слои населения, но ее реальное воплощение по отношению к различным социальным слоям и группам является дифференцированным:

- здоровым, трудоспособным, активным членам общества, она должна помогать получать равные возможности в области образования, освоения профессии, включения в систему социальных и трудовых отношений, предпринимательства;
- нетрудоспособным и социально уязвимым слоям и группам населения (инвалидам, пенсионерам, многодетным и неполным семьям, детям и др.) — оказывать комплекс социальных услуг (в зависимости от их состояния) за счет государства, гарантировать получение перечня установленных законом льгот и пособий, т.е. создавать необходимые условия для их нормальной жизнедеятельности.

Социальная защита направлена на наименее обеспеченные и социально-уязвимые слои населения и осуществляется в социально-политической деятельности государственных структур, профсоюзов, общественных объединений.

Социальная защита населения является одним из механизмов, с помощью которых реализуется социальная политика государства. В современных условиях социальная защита становится важнейшей функцией общества, одним из его социальных институтов. Появляются и развиваются формы социальной защиты частного характера — пенсионного обеспечения, медицинского страхования, социального обслуживания.

Таким образом, **социальная защита населения** как система — это совокупность законодательно установленных экономических, социальных, юридических гарантий и прав, а также социальных институтов и учреждений, обеспечивающих их реализацию и создающих условия для поддержания нормальной жизнедеятельности населения и, прежде всего, социально уязвимых групп и слоёв.

Цели и задачи системы социальной защиты населения проявляются в ее функциях - относительно самостоятельных, но тесно связанных между собой видах деятельности по социальной защите человека или группы лиц, оказавшихся в обстоятельствах, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании:

- экономической функции;
- хозяйственно-бытовой функции;
- психолого-педагогической функции;
- социально-медицинской функции;
- юридической функции;
- функции организации труда и отдыха и др.

Таким образом, социальная защита населения является одной из важнейших задач социальной политики, одним из механизмов, с помощью которых она реализуется. Социальная защита населения направлена на предоставление каждому человеку социальных, юридических гарантий и реальных возможностей для реализации его прав на такой уровень жизни, который необходим для нормального существования, развития личности и воспроизводства. Система социальной защиты населения базируется на принципах, которые позволяют ей наиболее полно и эффективно реализовать свои функции.

Финансирование социальной защиты осуществляется за счет федерального, региональных и местных бюджетов, а также специально создаваемых негосударственных фондов (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательно медицинского страхования).

Развитие нормативно-правовой базы социальной защиты населения в Российской Федерации воплощается в положениях:

1. Конституции (Основного Закона) Российской Федерации;
2. Федеральных законов:
 - от 16.07.1999 № 165-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «Об основах обязательного социального страхования»;
 - от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;
 - от 28.12.2013 № 442-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»;
 - от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 21.07.2014, с изм. от 01.12.2014) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;
 - от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 22.12.2014) «О занятости населения в Российской Федерации»;

от 15.05.1991 № 1244-1 (ред. от 22.12.2014) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»;
от 28.12.2013 N 400-ФЗ «О страховых пенсиях»;
от 17.12.2001 № 173-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 04.06.2014) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»;
от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;
от 28.11.1995 № 186-ФЗ (ред. от 03.12.2007) «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей»
от 12.01.1995 N 5-ФЗ (ред. от 22.12.2014) "О ветеранах" и других

3.2. Принципы социальной защиты населения.

Система социальной защиты населения базируется на правилах, с помощью которых она наиболее полно и эффективно реализует свои функции.

К принципам социальной защиты населения относятся принципы:

- гуманизма и социальной справедливости;
- системности;
- комплексности;
- превентивности мер по социальной защите;
- адресности;
- адаптивности
- многосубъектности

Принцип гуманизма и социальной справедливости означает:

- признание самоценности человеческой личности, ее прав на свободу, развитие своих способностей, достойную, полноценную и счастливую жизнь независимо от национальных, расовых, религиозных и других индивидуальных или социальных особенностей;
- создание бескорыстных отношений между людьми, основанных на взаимопомощи, взаимопонимании и доброте;
- умение правильно оценивать личностный потенциал человека, его внутренние ресурсы, осознание основных причин жизненных затруднений и определение путей выхода из них;
- оценка человека с точки зрения его способности осуществить конкретную деятельность по самозащите, проявлять инициативу, предприимчивость;
- предохранение системы социальной защиты от превращения в орудие всеобщего усреднения и распространения всеобщей бедности, ориентация ее на помощь и поддержку действительно нуждающегося населения;
- обеспечение на правовой основе равнодоступных защитных гарантий и благ всем членам общества, всем слоям и группам населения с учетом их трудового вклада.

Принцип системности и комплексности связан с созданием системы социальной защиты как упорядоченной совокупности взаимодействующих компонентов, как целостного образования, составленного из частей, как комплекса взаимосвязанных структурных элементов, которые в процессе интеграции образуют определенную целостность.

Важнейшими элементами системы социальной защиты являются его субъекты и объекты, содержание которых раскрывается в целях, задачах, функциях, средствах. При формировании данной системы важно обеспечить образование иерархически организованной, целостной общественной системы. Необходимо, чтобы субъекты социальной защиты, реализовали эту целостность, а связывающие объект и субъект формы, методы, технологии

социальной работы представляли собой взаимосвязанный процесс оказания помощи и поддержки нуждающемуся человеку.

Принцип комплексности предполагает обеспечение тесного единства всего комплекса мер экономического, социального, правового и другого характера по обеспечению гарантированного государством минимального уровня социальной защиты:

- единством целей, принципов и направлений деятельности;
- сочетанием исторического опыта и традиций с современной практикой помощи человеку;
- всесторонним изучением объекта социальной защиты (индивидуума, социальной группы, территориальной общности, трудового коллектива);
- координацией и согласованностью действий субъектов социальной защиты;
- контролем за осуществлением мер по оказанию помощи и поддержки людям.

На основе комплексного подхода удается увязать решение проблем социальной защиты с реализацией целей социальной и экономической политики **государства**.

Принцип превентивности мер по социальной защите означает предупреждение причин социального неблагополучия, вскрытие их на самой начальной стадии формирования и своевременное устранение путем:

- помощи пенсионеру, инвалиду в поиске и нахождении работы; развития надомного труда;
- поддержки негосударственных систем социального страхования;
- формирования частного сектора социального обслуживания на основе добровольных взносов граждан и других средств;
- развития различных форм участия населения в финансировании социальных программ, например, на основе развития ипотечного кредитования, поддержки деятельности страховых медицинских компаний (помощь семье или отдельному человеку в выборе медицинского учреждения, врача, необходимых видов медицинских услуг);
- сочетания платных и бесплатных социальных услуг;
- поддержания величины денежных доходов граждан на уровне не ниже прожиточного минимума.

Принцип адресности социальной защиты предполагает осуществление комплекса мер по поддержке достойных условий существования конкретно нуждающихся людей, попавших в обстоятельства, обуславливающие их нуждаемость в социальном обслуживании, с учетом их индивидуальных потребностей и возможностей их удовлетворения в соответствии с установленными критериями. При этом наиболее оптимальными критериями предоставления адресной социальной помощи можно считать:

1. размер совокупного семейного или среднедушевого дохода ниже суммы установленных на региональном уровне прожиточных минимумов всех членов семьи по социально-демографическим группам или по соответствующей величине регионального прожиточного минимума (ниже уровня минимальной заработной платы, минимальной пенсии и др.). При этом, использование среднедушевого дохода в качестве единственного критерия, без учета потенциальных возможностей клиентов иметь дополнительный доход (например, за счет вторичной занятости, сдачи в аренду квартиры, машины, гаража и т.д.), может стимулировать иждивенчество и не способствует развитию инициативы и социальной активности нуждающихся;

2. отсутствие средств к существованию;

3. одиночество и неспособность к самообслуживанию;

4. материальный ущерб или физические повреждения (вследствие стихийных бедствий, катастроф).

Для реализации данного принципа создаются реестр поставщиков социальных услуг и регистр получателей социальных услуг, а помощь оказывается целенаправленно с

приоритетом степени нуждаемости в ней на основании индивидуальной программы предоставления социальных услуг.

Критерии оказания помощи базируются на социальных нормативах, представляющих собой научно обоснованные показатели уровня потребления важнейших благ и услуг, размера денежных доходов и других данных, характеризующих условия жизнедеятельности человека:

- потребностей человека,
- величины прожиточного минимума;
- содержания потребительской корзины;
- минимального размера оплаты труда;
- минимального размера пенсий, стипендий и т.д.

Адресная помощь должна предоставляться, прежде всего, следующим группам населения:

1. полную или частичную утрату способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности;

2. наличие в семье инвалида или инвалидов, в том числе ребенка-инвалида или детей-инвалидов, нуждающихся в постоянном постороннем уходе;

3. наличие ребенка или детей (в том числе находящихся под опекой, попечительством), испытывающих трудности в социальной адаптации;

4. отсутствие возможности обеспечения ухода (в том числе временного) за инвалидом, ребенком, детьми, а также отсутствие попечения над ними;

5. наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами, наличие насилия в семье;

6. отсутствие определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста двадцати трех лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

7. отсутствие работы и средств к существованию.

Принцип адаптивности социальной защиты означает ее способность к самосовершенствованию, развитию самозащитной активности и инициативы самих социальных субъектов, их способности к самопомощи, проявлению социального творческого потенциала, использованию собственных средств социальной защиты.

Принцип многосубъектности социальной защиты подразумевает участие различных субъектов в осуществлении социальной помощи людям и уязвимым группам населения. Важнейший субъект социальной защиты — **государство**, одной из основных функций которого, является социальная защита населения.

Профсоюзы – субъект социальной защиты, осуществляющий активную деятельность на предприятиях, в учреждениях, трудовых коллективах.

Общественные объединения обеспечивают участие граждан в достижении целей и задач социальной защиты населения, помогают реализовать потребность личности в благотворительном участии к ближнему.

Работодатели создают условия реализации социальной помощи и поддержки наёмных работников (обеспечивая минимальный уровень заработной платы, обязательное страхование по установленным нормативам: пенсионное, социальное, медицинское, по безработице, социальные выплаты и компенсации и др.).

Социальные работники непосредственно осуществляют меры социальной защиты, социального обслуживания и помощи нуждающимся.

Важнейшим субъектом социальной защиты является сам человек, реализующий свой потенциал и силы, защищающий свои жизненные потребности и интересы.

Современная концепция социальной защиты исходит из того, что она не должна сводиться к бесплатной помощи и поощрению ее пассивного ожидания. Она призвана возрождать и поощрять в человеке чувство ответственности за свою судьбу, формировать мотивы к высокопроизводительному труду и вовлекать его в такой труд, создавать в обществе относительно равные «стартовые возможности» для всех его членов. Поэтому в обществе должны быть созданы экономические, организационные, правовые финансовые и другие условия для формирования самосознания, представлений о роли и месте человека в защите своих прав и охране коренных жизненных интересов, способах собственной самореализации и самоутверждения, взаимодействии с другими субъектами социальной защиты.

3.3. Факторы развития системы социальной защиты населения.

Социальная защита населения функционирует сегодня как социальный институт. Фактически это комплексная система, формируемая для решения социальных проблем, помощи социально уязвимым социальным слоям и группам населения.

Система социальной защиты – совокупность законодательно установленных экономических, социальных, юридических гарантий и прав, социальных институтов и учреждений, обеспечивающих их реализацию и создающих условия для поддержания жизнеобеспечения и деятельного существования различных социальных слоев и групп населения, прежде всего, социально уязвимых.

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

Политические факторы представляют собою способность власти проводить провозглашенную социальную политику, влиять на положение дел в социальной сфере, осуществлять реформы, обеспечивать спокойствие и социальную стабильность в обществе путем преодоления бедности, повышения уровня жизни населения, уменьшения социальной дифференциации общества, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Система социальной защиты населения в данном контексте является элементом национальной безопасности государства. Многие направления социальной политики государства нацелены на решение социальных проблем общества:

- мониторинг и прогнозирование социальных процессов,
- упреждающая корректировка решений органов государственной власти, способных ухудшить социальную ситуацию,
- развитие социальных выплат и социального обслуживания,
- укрепление основ федерализма, повышение управляемости системы исполнительной власти, том числе системы социальной защиты и социального обслуживания населения,
- развитие социального законодательства,
- разработка и реализация федеральных и региональных социальных программ,
- заключение договоров о разграничении полномочий по вопросам социальной защиты с субъектами Российской Федерации и другие.

Экономические факторы определяют характер и специфику функционирования института социальной защиты населения. От накоплений и инвестиций в социальную защиту зависит:

- страхование по безработице и пенсионное страхование, материальное обеспечение нетрудоспособных граждан;
- укрепление материально-технической базы учреждений социального обслуживания; - сокращение текучести рабочей силы и закрепление ее на предприятиях мерами социальной защиты;
- воплощение принципа семейного подхода, укрепление потенциала семьи, в том числе и экономического состояния домохозяйств;

- противодействие угрозам, связанным с демографическим кризисом, состоянием генофонда и здоровья населения, ростом масштабов безработицы и вынужденной миграции, падением морально- нравственных устоев в обществе.

Идеологические факторы связаны с тем, что система общественных взглядов и идей отражает и влияет на экономическую и социальную жизнь общества, проявляются в деятельности государства, общественных объединений, партий, групп и слоев общества.

Так в советское время господствующая коммунистическая идеология считала государственное социальное обеспечение приоритетной мерой в области социальной защиты населения. Реформы 90-х годов в России начались с ориентации на идеи либеральной рыночной экономики. Соответствующая ей система социальной защиты населения основана на отношениях частной собственности. Приоритетным в данном типе экономики является развитие организационно-правовых форм защиты нуждающихся частного характера (частное страхование и общества взаимопомощи). В дальнейшем после оглушительных провалов проводимых реформ правительство было вынуждено обратить внимание и на другие модели и концепции социальной защиты. Наряду с формами защиты частного характера в ведущих странах с рыночной экономикой функционируют и играют важную роль формы защиты, основанные на определенном обобществлении средств и их перераспределении на нужды населения. Это характерно для стран с социально- ориентированной рыночной экономикой, для которой характерно:

- развитие новых организационно-правовых форм защиты;
- отведение главного места в организационной структуре системы социальной защиты населения обязательному социальному страхованию;
- государственные гарантии минимального уровня социального обеспечения и необходимой медицинской помощи;
- использование частных форм социальной защиты, главное назначение которых — повышать уровень социальной защищенности людей, для которых основные формы социальной защиты малоэффективны.

Конституция Российской Федерации ориентирует общество на создание социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а также предполагает государственные гарантии в реализации основных социальных потребностей личности.

Нравственно-психологические факторы являются важнейшими регуляторами отношений в сфере социальной защиты населения. Нравственно-психологические проблемы часто возникают и проявляются во всех областях социальной помощи и поддержки человека — при взаимодействии социального работника и клиента, при оказании помощи семье, в деятельности учреждений социального обслуживания и т.д.

Социальные работники постоянно сталкиваются с проблемами и проявлениями социального и политического неравенства, унижения человеческого достоинства, утраты человеческих ценностей. Поэтому задачей института социальной защиты является содействие восстановлению социальной справедливости, законных прав клиента, достижение реализации его основных потребностей, уважительного отношения к ценностям человека. Еще один нравственный момент, возникающий в процессе осуществления социальной помощи и поддержки, в массовом сознании связан с настроениями социального иждивенчества.

Факторы, связанные с социальной работой как профессиональным видом деятельности, проявляются в тесной связи и взаимозависимости системы социальной защиты населения и профессиональной социальной работы. Социальная работа как профессиональный вид деятельности и социальный институт характеризуется наличием необходимой нормативной правовой базы, развитой инфраструктурой, системой подготовки кадров. Все эти элементы может предоставить система социальной защиты населения. Она

является своеобразным «организационно-правовым полем» для социальной работы, где она выполняет свои цели и задачи, реализует свойственные ей основные функции.

3.4. Модели социальной защиты в России и за рубежом.

Система социальной защиты населения является одним из институтов реализации социально-экономической политики, цель которой состоит в обеспечении социальной стабильности и устойчивого экономического развития общества. Для достижения этой цели необходим эффективный механизм защиты трудоспособного населения от социальных рисков. Социальными рисками являются: болезнь, инвалидность, потеря кормильца, травматизм, безработица, миграция, потеря жилья, старость, бедность и им может быть подвержен любой человек в течение своей жизни.

Под социальной защитой населения в настоящее время понимается совокупность законодательно установленных экономических, социальных, юридических гарантий и прав, социальных институтов и учреждений, обеспечивающих их реализацию и создающих условия для поддержания жизни различных социальных слоев и групп населения, прежде всего, социально уязвимых.

Система социальной защиты должна гарантировать:

1. достойное социальное существование человека, уважение его чести и достоинств;
2. максимально полный охват социального пространства, ибо невозможно защищать тех, кто не включен в систему;
3. равномерное и равновесное распределение услуг, выплат и льгот в рамках всей социальной системы;
4. эффективность функционирования учреждений социальной защиты.

Объект социальной защиты – все группы населения. Однако особые приоритеты при этом имеют его уязвимые слои: семьи с низкими доходами, инвалиды, престарелые, дети-сироты, одинокие и многодетные родители, жертвы экологических бедствий и т.д.

В мировой практике выделяют два типа социальной защиты населения – активную и пассивную социальную защиту. Активная социальная защита ориентирована на трудоспособных членов общества и предполагает создание условий для самозащиты людей, в первую очередь, через активные действия на рынке труда и через их участие в социальном страховании. Пассивная социальная защита нацелена на нетрудоспособные и социально уязвимые слои населения и заключается, прежде всего, в прямой материальной поддержке.

В связи с этим существует два основных подхода к пониманию сущности социальной защиты:

1. социальная защита – это социальное обеспечение граждан и членов их семей, трансформированное к новым социально-экономическим условиям;
2. социальная защита населения – это социальная помощь, оказываемая отдельным категориям людей в виде предоставления социальных выплат, натуральной помощи и социальных услуг и имеющая адресный характер.

Международная организация труда (МОТ) относит к социальной защите социальное страхование и социальную помощь. В конвенциях МОТ сформулированы основные принципы социальной защиты населения, регламентируется минимальный уровень различных видов социальной защиты и категории населения, на которые они должны распространяться. Национальные системы социальной защиты формируются на основе конвенций МОТ с учетом специфики экономического, социального и культурного развития конкретной страны.

Система социальной защиты населения и профессиональная социальная работа тесно связаны и взаимозависимы. Как профессиональный вид деятельности социальная работа предполагает наличие необходимой законодательной и нормативной базы, развитой инфраструктуры, подготовленных кадров, словом, всего, что может представлять социальная

защита как социальный институт. Система социальной защиты, прежде всего, на микроуровне является своеобразным «организационно-правовым полем» для социальной работы. В свою очередь, с помощью средств социальной работы реализуются функции социальной защиты. Приход в социальную работу подготовленных специалистов повышает эффективность мер по социальной защите.

В настоящее время в странах с рыночной экономикой используются разнообразные организационно-правовые формы социальной защиты населения. Ведущими, как было указано выше, в настоящее время являются социальное страхование и социальная помощь, включающие в себя различные выплаты и услуги. В разных странах эти указанные формы складывались в зависимости от исторических условий и поэтому, несмотря на однотипность задач, имеют отличия в подходах и методах.

Каждая страна с учётом своей специфики формирует собственную модель социальной политики. Прежде чем вести речь о моделях реализации социальной политики в странах с развитой системой рыночных отношений, следует остановиться на общих условиях, в которых происходит данный процесс.

Огромное влияние на систему социальной политики оказывают основополагающие нормы и ценности того общества, в котором эта система функционирует. Социальная политика как бы зеркало отражающее глубоко укоренившиеся социальные ожидания населения в целом. Эти, формирующиеся вне формальной структуры социальной политики ожидания, зачастую определяют её общий характер и потенциал.

Ключевым показателем нормативных ценностей общества является сам характер социальной политики. В некоторых странах социальные услуги, предоставляемые в рамках этой системы, рассматриваются главным образом как общественное благо, от пользования которым в выигрыше остаются все граждане. Другая ценность аналогичного характера – принцип солидарности, в соответствии с которым основное бремя покрытия расходов на социальное обслуживание намеренно перекладывается с пожилых, бедных и больных людей на молодых, богатых и здоровых, чтобы обеспечить предоставление необходимой социальной помощи всем членам общества.

социальная политика в странах европейского сообщества реализуется по трём направлениям.

Социал-демократическая модель. Типична для скандинавских стран. Направления и пути реализации социальной политики в этих странах определяется политическим союзом рабочих партий левого крыла и партий, представляющих интересы мелких фермеров и нацеливается на обеспечение государством широкого диапазона социальных услуг всему населению при полной его занятости. В. Ханеш определяет эту модель как «скандинавскую» (Дания, Швеция, Финляндия). Модель характеризуется тем, что социальные услуги определяются как гражданские права, причём все граждане имеют право на равное, финансируемое за счёт налогов социальное обеспечение. Работающее население получает дополнительные социальные льготы. От системы государственного социального обеспечения отделено только страхование по безработице, основанное на принципе добровольности. В целом уровень социального обеспечения довольно высоки; финансируется в основном за счёт налогов.

Корпоративная модель (Германия, Австрия, Франция и страны Бенилюкса). Предполагает развитие системы пособий по социальному страхованию, дифференцированных по видам трудовой деятельности, и, соответственно, интеграцию профсоюзного движения с государством. В. Ханеш называет данную модель «континентальной». В её основе социальное страхование, т.е. социальное обеспечение прямо или косвенно (для членов семьи) распространяется на работающее население. Услуги социального страхования, финансируемые в основном за счёт взносов, различаются в зависимости от принадлежности к той или иной профессиональной группе.

Либеральная модель. Данная модель определяется как предполагающая минимально необходимую государственную поддержку социальных низов. Эта модель нашла своё применение в англосаксонских странах. В. Ханеш называет данную модель «англосаксонской». Эта модель получила распространение в Великобритании и Ирландии и включает в себя социальное страхование, находящиеся на довольно низком уровне, и социальную помощь, играющую для данной модели решающую роль. Внутри англосаксонской модели есть некоторые различия. В то время как в Великобритании государственная система здравоохранения оказывает бесплатные медицинские услуги всем гражданам, в Ирландии государственным медицинским обслуживанием могут пользоваться только низкооплачиваемые граждане. Рассматриваемая модель в том или ином виде нашла распространение и за пределами европейского континента – в США, Австрии и Новой Зеландии.

В. Ханеш выделяет ещё одну модель социальной политики – **рудиментарную**, представленную в странах Южной Европы. В этих странах лишь в последние десятилетия под влиянием социально-экономических структурных изменений созданы или усовершенствованы системы общего социального обеспечения. Они включают в себя страхование на производстве и социальное страхование. В целом уровень социального обеспечения в этих странах довольно низок. Здесь все ещё исходят из того, что социальная защита граждан во многом осуществляется через семью и частную благотворительность. Эта модель интерпретируется как развивающаяся или переходная.

Любые модели социальной политики не будут действенны без финансового обеспечения. Финансирование социальных программ, всей социальной политики находится в прямой зависимости от доли расходов во внутреннем валовом продукте (ВВП).

В 1995 году расходы на реализацию социальной политики в странах ЕС составляли в среднем 28,4% ВВП, причём доля социальных расходов колебалась от 35,6% в ВВП Швеции до 19,9% в ВВП Ирландии. В Германии эта доля составляла 29,4%. При сравнении этих цифр с ВВП на душу населения очевидна следующая тенденция – по мере увеличения уровня доходов населения увеличивается и относительная величина расходов на социальное обеспечение.

Структура расходов на социальные программы в странах ЕС выглядела следующим образом:

- в 1995 году почти во всех странах-членах ЕС больше всего средств расходовалось на пенсионное обеспечение – в среднем 42,4% всех социальных расходов ЕС; доля этих расходов в странах ЕС составила около 12,1% ВВП и варьировалась от 5% ВВП в Ирландии до 15,4% в Италии;
- вторая по величине статья расходов – здравоохранение. Это 26,2% всех социальных расходов ЕС и соответственно 7,5% ВВП; в отдельных государствах доля расходов на здравоохранение колебалась от 5% ВВП в Италии до 8,7% ВВП в Германии;
- средними можно назвать расходы на следующие сферы: социальное обеспечение безработных (8,1% общих социальных расходов ЕС; 2,3% ВВП ЕС), социальное обеспечение по нетрудоспособности и инвалидности (соответственно 8 и 2,3%) и помощь семьям и детям (7,3 и 2,1%) доля расходов на помощь безработным в отдельных странах колебалась от 0,5% ВВП в Италии до 4,9% в Дании, на помощь нетрудоспособным и инвалидам – от 0,9% в Нидерландах до 4,7% в Финляндии, на помощь семьям и детям – от 0,4% в Испании до 4,2% в Финляндии;
- сравнительно невелики пособия для покрытия расходов на квартирную плату (1,9% общих расходов на социальные нужды и 0,6% ВВП ЕС).

Для финансирования системы социальной политики во всех странах-членах ЕС привлекаются взносы, вносимые как работодателями, так и самими работниками, а также

налоговые средства. В некоторых странах –Бельгия, Франция и Люксембурге –дополнительно взимаются социальные налоги, размер которых пока незначителен. В целом расходы на социальное обеспечение в ЕС в 1995 году финансировались на 40% за счёт взносов работодателей и на 24% из взносов работающих, в то время как доля общих налогов в финансировании социальной сферы составляла в среднем 30%, а социальных налогов –2%.

В принципе эта структура финансирования социальной сферы характерна для всех стран –членов ЕС, хотя в каждой из них есть свои специфические особенности. Так, в странах, реализующих континентальную модель, социальная сфера в 1995г. финансировалась на две трети и больше (до 71,5% во Франции) за счёт взносов работодателей и работающих. В целом, начиная с 1998г., происходит постепенное переструктурирование видов финансирования социальных услуг. Во всех странах-членах ЕС доля взносов на социальное страхование, выплачиваемых работодателями, сокращается; для финансирования социальной сферы в большей степени стали привлекаться взносы работающих, а также налоговые поступления.

Для всех стран-членов ЕС общим является то, что в финансировании сферы социального обеспечения (социальной политики) участвует как государство, так и предприятия и частные организации. Почти везде государство (правительство и местные органы власти) финансируют социальные программы; источниками финансирования являются налоговые поступления и взносы. Доля государства выше всего в странах, представляющих англосаксонскую и скандинавскую модели (в Дании 74,2%). Доля государства в странах с континентальной (корпоративной) моделью сравнительно низка (в Голландии –27,5%, в Германии –37%), зато доля частных организаций в этих странах значительна (Голландия – 46,9%, Бельгия –35,2%, Германия –29,3%).

Опыт социальных реформ в странах СНГ и Балтии

Распад Советского Союза в начале 90-х гг. привёл к образованию пятнадцати самостоятельных государств, перед которыми встали беспрецедентные проблемы в социальной сфере, требующие коренных перемен в формировании и реализации социальной политики.

Экономика стран, расположенных на пространстве бывшего СССР, расценивается международным сообществом как переходная. Такой характер экономики вызывает необходимость перемен и в осуществлении социальной политики. Основная причина в переменах –противоречие между объективным расширением потребностей в социальной защите всё большей части населения стран и одновременным сужением экономических возможностей их удовлетворение через государственные бюджеты.

Существуют конкретные механизмы и формы трансформации системы социальной политики в странах с переходной экономикой. Формами социальной защиты населения в странах с переходной экономикой становятся:

1. Переход от тотально-государственной системы социальной защиты преимущественно на страховые основы.
2. Создание традиционной для рыночной экономики системы социальной защиты и её структуры, в том числе:
 - пенсионного страхования;
 - страхования по болезни;
 - страхования по безработице;
 - медицинского страхования;
 - страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
 - пособий для семей;
 - пособий малообеспеченным.

3. Ускоренное развитие социальных услуг, особенно таких их видов, которые приобретают особую актуальность и общественную значимость в условиях смешанной экономики:

- услуги, связанные с активной политикой на рынке труда, проводимые службой занятости;
- услуги по социальному обслуживанию населения, осуществляемому территориальными социальными службами. Решение последней группы задач потребовало от органов власти всех стран СНГ значительной организованной работы по созданию как структур служб занятости, так и территориальных структур социальных служб.

Реализация социальной политики осуществляется в государствах СНГ и Балтии по-разному. Если бывшие прибалтийские республики откровенно копируют западные модели социальной политики, то Казахстан и Кыргызстан находятся в поиске собственных стратегий социальных реформ и способов реализации социальной политики.

Примером реализации социальных реформ по заданному образцу может служить введение медицинского страхования в Эстонии, где менее, чем за полгода, реализована классическая модель медицинского страхования. Это происходило на рубеже 1991-1992г.

Стратегия социальных реформ, выбранная в Казахстане, имеет средне срочный характер и направлена на создание перспектив устойчивого экономического роста, повышения благосостояния населения, активизации социальной политики с учётом интересов различных групп и слоёв населения. Главная цель социальной политики в Казахстане –стабилизация уровня жизни населения и обеспечение его роста при уменьшении влияния кризисных явлений на наименее защищённые слои населения.

В этой связи разработан и поэтапно осуществляется комплекс мероприятий, предусматривающий совершенствование системы защиты малоимущих слоёв населения, усиление адресности соответствующих действий, рост реальной заработной платы, реформу системы пенсионного обеспечения, социального и медицинского страхования.

В Казахстане создаётся система поддержки доходов путём реформирования платы труда, разрабатываются меры и создаются механизмы для получения более высоких заработков за счёт личного трудового вклада, экономической предприимчивости и инициативы вне зависимости от форм собственности, обеспечения минимальной занятости населения за счёт использования общественных работ в регионах с высоким уровнем безработицы. Осуществляется работа по совершенствованию системы социального страхования за счёт его персонификации. Предусматривается создание трёх ярусной системы пенсионного обеспечения:

- первый ярус –гарантированные государством минимальные пенсии;
- второй ярус –пенсии, предоставляемые по обязательному пенсионному страхованию;
- третий –пенсии, предоставляемые за счёт добровольного пенсионного страхования.

В социальной сфере принимаются меры по поддержке и сохранению сложившейся системы учреждений социально-культурного и бытового назначения, осуществляются реформы здравоохранения и образования. Особое внимание уделяется жилищной реформе.

Разработан и реализуется «Комплекс мероприятий по реализации социальной доктрины Республики Казахстан на 1996-1998 и на период до 2000 года», создаётся правовая база для осуществления социальной политики. Экономическая стратегия органов государственной власти Республики строится с неперенным учётом стратегии социального развития.

Как и во многих бывших республиках СССР, социальные проблемы в Кыргызстане сдерживают переход к рынку. Это связано с тем, что без должным образом обеспечиваемых прав личности, граждане ощущают угрозу со стороны либеральной экономики, особо проявляющуюся в росте безработицы и падении уровня жизни. Реализация адекватной

социальной политики имеет и политическое значение – властям необходима поддержка проводимых реформ.

В 1995г. на фоне продолжающегося падения производства доля расходов государственного бюджета Кыргызстана на образование, здравоохранение и социальное обеспечение составила 54% всех расходов или около 15% ВВП (в 1993г.-39% или 8% ВВП, в 1994г.-45% или 14% ВВП). Наибольший удельный вес в социальной сфере занимали образование (21,1%), социальное обеспечение и социальная помощь (16,2%), здравоохранение (12,4%). В местных бюджетах, бюджетах областей, городов и районов удельный вес расходов социальной сферы составляет ещё больший процент – 71,1 до 94,5%. Вместе с тем, реальные расходы на социальные нужды из года в год сокращаются.

Разработка и реализация социальной политики в Кыргызстане строится исходя из учёта двух значимых аспектов: финансового и социально-политического.

Финансовый аспект. В республике признаётся безусловная важность макроэкономической стабилизации и эффективности, а также необходимость сдерживания расходов на социальные нужды и пособия пропорционально национальному доходу. Существует необходимость тщательного изучения расходов на социальные нужды как основы для чёткого планирования их в бюджетах всех уровней. Социальная помощь (имеется в виду выплата пособий и компенсаций) должна носить исключительно адресный, а не всеобщий характер.

Социально-политический аспект. Функционирование экономики в рамках рыночных отношений практически исключает сакрально-патерналистскую модель социальной защиты. Люди должны выражать не только свои интересы, но и нести большую ответственность за обеспечение собственного достатка и благополучия. Это не означает, что государство устраняется от решения социальных задач. Но в то же время роль государства должна измениться и быть более ограниченной и чётко обозначенной. Изменение парадигмы социальной политики – одна из труднейших для решения задач, стоящих не только в Кыргызстане, но и во всех других странах СНГ. Население должно иметь возможность оградить себя от различных факторов риска, связанных с утратой дохода. Для этого необходимы чёткие механизмы сберегательной системы и социального страхования. Очевидна для республики и проблема сохранения доступности социальных услуг, жёстко проявляющихся в условиях бюджетного дефицита.

Реализация социальной политики в Кыргызстане:

- углубление адресности оказываемой социальной помощи с чётким определением уровней и надёжных источников финансирования;
- реформирование системы социального страхования, в том числе и пенсионного обеспечения;
- обеспечение максимально возможной занятости, предотвращение массовой безработицы;
- реформирование систем здравоохранения и образования;
- обеспечение работникам бесплатных условий труда и социальных гарантий в обеспечении его уровня.

В Кыргызстане предполагалась реализация социальной политики в два этапа:

Первый этап (1996-1998гг.)-создание основ для перехода к новым отношениям государства и личности, смягчение социальных последствий переходного периода, минимизация снижения жизненного уровня и укрепление системы минимальных социальных гарантий.

В качестве механизма реализации предполагается широкое развитие самозанятости, малого и среднего бизнеса, фермерских хозяйств, формирование нового поколения независимых предпринимателей.

Второй этап. (1998-2005гг.) –разделение системы социального обеспечения на две организованно самостоятельные и с разными источниками финансирования системы:

- социальную помощь и социальное страхование;
- персонафикация пенсионного страхования;
- организация сети государственных страховых компаний по добровольному страхованию граждан с учётом видов социальных рисков;
- развитие негосударственных фондов страхования;
- упорядочение льгот, связанных с ранним выходом на пенсию;
- повышение уровня пенсий как итог реализации пенсионных льгот по условиям труда за счёт работодателей.

Российская модель социальной политики и ее основные приоритеты

Советская социальная модель характеризовалась главенствующей ролью государства в социальной сфере. В стране существовала система государственного бесплатного здравоохранения, образования и социального обслуживания. В системе производственных отношений партийно-государственный аппарат осуществлял централизованный контроль над работодателями и профсоюзами. Социальная защита основывалась не на институте социального страхования, как в большинстве развитых стран, а на государственном социальном обеспечении. Считалось, что в плановой экономике социальные риски отсутствуют, а социальное страхование относится к атрибутам исключительно рыночной экономики. Некоторые услуги недофинансировались (например, здравоохранение), а некоторые, наоборот, имели сверхсубсидирование (например, жильё).

Перемены в экономике, произошедшие после распада СССР, проявились и в социальной политике. Главное -системы государственных бесплатных социальных услуг распались, а условия для создания новой системы, к сожалению, не созданы. Это объясняется тем, что социальная сфера в России в прошедший период реформ не была приоритетной в плане преобразований. При отсутствии целенаправленного воздействия объектами социальной политики становилась то одна социальная группа, то другая. Однако предпринимаемые меры (выплаты пособий по безработице и компенсации роста цен, а также другие) к желаемым результатам не привели. Сегодня вполне очевидно, что социальные ресурсы в обществе постепенно истощались. Незначительное увеличение трудовой активности населения на начальном этапе реформ за счет возникновения новых сфер и видов деятельности, а также появления новых источников дохода, к предполагаемому росту уровня жизни в России не привело. Напротив, в обществе обострился социальный кризис ввиду резкого снижения качества жизни населения, что заставило правительство начать корректировку курса реформ и рассматривать социальную политику как существенное и приоритетное направление деятельности государства.

Переход к новой социальной политике сегодня предполагает отказ от патернализма, где государство жестко детерминирует поведение человека в социальной сфере. Вместо этого предполагается:

- формирование рынка социальных услуг с реально возникающей конкуренцией их производителей;
- повышение качества данных услуг;
- снижение издержек на их производство;
- изменение модели социальной защиты от превалирующей социальной поддержки к преимущественно социальному страхованию с дифференциацией рисков и зависимостью размеров страховых выплат от страховых взносов.

Необходимым условием системного изменения модели социальной политики является также перераспределение роли государства и местного самоуправления.

Государство определяет приоритетные направления социальной политики.

Приоритетно такое направление социальной политики, которое в определенное время имеет преобладающее, первостепенное значение в ее реализации. Инновационное развитие российской экономики проходит в два этапа. Первый этап — 2008-2012 гг., второй - 2013-2020 гг. Основные приоритеты социальной политики на первом этапе включали:

- выход минимальной заработной платы на уровень прожиточного минимума, внедрение новых систем оплаты труда работников бюджетных учреждений, ориентированных на повышение эффективности и качества предоставляемых услуг и учитывающих сложность и объемы выполняемой работы;

- решение основных социальных проблем военнослужащих;

- преодоление проблемы бедности пенсионеров (минимальный уровень пенсии устанавливается с 2010 г. на уровне не ниже величины прожиточного минимума пенсионера, средний размер трудовой пенсии повышается до 2,5—3 прожиточных минимумов пенсионера к 2016—2020 гг.);

- структурная и технологическая модернизация здравоохранения, образования и других отраслей социальной сферы, обеспечивающая доступность качественных социальных услуг для населения;

- создание механизмов доступности качественного жилья, решение проблемы ветхого и аварийного жилья, модернизация жилищно-коммунального хозяйства;

- возрождение массовой физической культуры и вовлечение населения в систематические занятия физической культурой и спортом;

- создание основ современной индустрии туристско-рекреационных услуг и повышение ее конкурентоспособности на международном рынке.

Основные приоритеты социальной политики на втором этапе включают:

- распространение стандартов здорового образа жизни;

- переход к индивидуализированному непрерывному образованию, доступному всем гражданам;

- внедрение инновационных технологий в здравоохранении и образовании, решение проблемы их кадрового обеспечения;

- выход на современные стандарты жилищных условий, реализация новых технологий строительства жилья;

- распространение механизмов социального партнерства, обеспечение сбалансированности заработной платы и производительности труда;

- создание эффективной пенсионной системы на принципах страхования и накопления;

- установление минимального размера оплаты труда на уровне восстановительного потребительского бюджета (превышающего прожиточный минимум трудоспособного населения в 2—2,2 раза).

Приоритеты социальной политики в период после 2020 г. включают:

- улучшение качества социальной среды и здоровья нации, выход на стабильные демографические показатели и повышение продолжительности жизни;

- ускоренное развитие человеческого потенциала, выход на стандарты обеспечения услугами образования и здравоохранения, характерные для развитых стран;

- переход к комфортному типу расселения, доступному для основной массы населения;

- снижение бедности до уровня, характерного для развитых стран.

К важнейшим направлениям **модернизационной** политики Правительства РФ на ближайшие годы относятся два направления, непосредственно связанные с социальной политикой и социальной сферой. Это сокращение дифференциации по уровню доходов, включая уменьшение разрыва между уровнем жизни работающего и нетрудоспособного населения, последовательная политика адресной социальной поддержки малообеспеченных

слоев населения, борьбы с бедностью, формирования и реализации эффективной политики занятости. Другим направлением является развитие государственной системы здравоохранения. Предполагается не допустить в кризисный период ухудшения показателей здоровья населения, в том числе из-за роста стоимости медицинских и лекарственных препаратов, снижения доступности качественной медицинской помощи. Полностью должны быть обеспечены государственные гарантии бесплатной медицинской помощи и приняты меры по повышению эффективности использования ресурсов, включая структурные преобразования в здравоохранении. Система обязательного медицинского страхования должна стать основным источником средств по оплате медицинской помощи.

Тема 4. Организационно-правовые формы социальной защиты населения (4часа)

1. Функции и принципы добровольного и обязательного страхования.

2. Государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, организация занятости населения, обеспечение особо нуждающихся категорий населения социальными пособиями, льготами.

3. Региональные и муниципальные аспекты социальной защиты населения.

4. Государственные финансы в системе обеспечения социальной защиты населения

4.1. Функции и принципы добровольного и обязательного страхования.

Система социальной защиты населения реализует свои цели и задачи посредством и в рамках сложившихся организационно-правовых форм.

В России сложилась многоукладная организационная структура системы социальной защиты населения, в которой используются практически все организационно-правовые формы, существующие в странах с рыночной экономикой, хотя нередко они функционируют в неполную силу из-за нерешённости ряда теоретических и организационных проблем.

Ведущими **организационно-правовыми формами** социальной защиты населения в настоящее время являются:

- государственное социальное страхование;
- пенсионное обеспечение;
- социальное обслуживание;
- организация занятости населения;
- обеспечение особо нуждающихся категорий населения социальными пособиями, льготами.

Страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических или юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов (страховых премий).

Экономическая сущность страхования заключается в следующих функциях:

1. **Рисковая функция.** Сущность страхования составляет механизм передачи риска, точнее, финансовых последствий рисков. В этих целях страховая организация формирует специализированный страховой фонд за счет уплачиваемых страховых взносов (платы за риски). Из средств фонда производится возмещение материальных убытков участников фонда. В обмен на уплаченные страховые взносы страховая организация берет на себя ответственность за принимаемые риски.

2. **Предупредительная функция** обеспечивает меры по предупреждению страхового случая и минимизации ущерба, вызванного страховыми событиями. Для этого страховщиком производится формирование фонда предупредительных (превентивных)

мероприятий, средства которого расходуются на заранее определенные цели, направленные на уменьшение страховых рисков и их негативных последствий. Страховым риском является предполагаемое событие, на случай наступления которого проводится страхование. Событие, рассматриваемое в качестве страхового риска, должно обладать признаками вероятности и случайности его наступления. Страховым случаем считается совершившееся событие, предусмотренное договором страхования или законом, с наступлением которого возникает обязанность страховщика произвести страховую выплату страхователю, застрахованному лицу, выгодоприобретателю или иным третьим лицам.

3. **Контрольная функция** выполняется в строго целевом формировании и использовании средств страхового фонда.

4. **Сберегательная функция** реализуется при проведении отдельных видов страхования жизни — накопительного страхования. Страховая организация одновременно предоставляет клиенту страховую защиту и выполняет функцию сберегательного учреждения.

Классификация страхования зависит от объектов и рисков, отраслей и форм организации и проведения и т.п.

При обязательном государственном страховании соответствующее законодательство определяет перечень объектов, подлежащих страхованию, объем страховой ответственности, уровень страхового обеспечения, основные права и обязанности участников страхования, порядок формирования тарифов.

По форме вовлечения в систему страховых отношений различают обязательное и добровольное страхование.

Принципы обязательного и добровольного страхования

Обязательную форму страхования отличают следующие принципы:

1. Обязательное страхование устанавливается законом, согласно которому страховщик обязан застраховать соответствующие объекты, а страхователь – вносить причитающиеся страховые платежи. Закон обычно предусматривает:

- перечень подлежащих обязательному страхованию объектов;
- объем страховой ответственности;
- уровень или нормы страхового обеспечения;
- порядок установления тарифных ставок или средние размеры этих ставок с предоставлением права их дифференциации на местах;
- периодичность внесения страховых платежей;
- основные права и обязанности страховщика и страхователей.

Закон, как правило, возлагает проведение обязательного страхования на государственные страховые органы.

2. Сплошной охват обязательным страхованием указанных в законе объектов. Для этого страховые органы ежегодно проводят по всей стране регистрацию застрахованных объектов, начисление страховых платежей и их взимание в установленные сроки.

3. Автоматичность распространения обязательного страхования на объекты, указанные в законе.

4. Действие обязательного страхования не зависит от внесения страховых платежей. В случаях, когда страхователь не уплатил причитающиеся страховые взносы, они взимаются в судебном порядке. На не внесенные в срок страховые платежи начисляются пени. В случае гибели или повреждения застрахованного имущества, не оплаченного страховыми взносами, страховое возмещение подлежит выплате с удержанием задолженности по страховым платежам.

5. Нормирование страхового обеспечения по обязательному страхованию. В целях упрощения страховой оценки и порядка выплаты страхового возмещения устанавливаются нормы страхового обеспечения в процентах от страховой оценки или в рублях на один объект.

Добровольная форма страхования построена на соблюдении следующих принципов:

1. Добровольное страхование действует и в силу закона, и на добровольных началах. Закон определяет подлежащие добровольному страхованию объекты и наиболее общие условия страхования. Конкретные условия регулируются правилами страхования, которые разрабатываются страховщиком и утверждаются Росстрахнадзором.

2. Добровольное участие в страховании в полной мере характерно только для страхователей. Страховщик не имеет права отказаться от страхования объекта, если волеизъявление страхователя не противоречит условиям страхования. Данный принцип гарантирует заключение договора страхования по первому, даже устному, требованию страхователя.

3. Выборочный охват добровольным страхованием, связанный с тем, что не все страхователи изъявляют желание в нем участвовать. Кроме того, по условиям страхования действуют ограничения для заключения договоров.

4. Добровольное страхование всегда ограничено сроком страхования. При этом начало и окончание срока особо оговариваются в договоре, поскольку страховое возмещение или страховая сумма подлежат выплате, если страховой случай произошел в период страхования. Непрерывность добровольного страхования можно обеспечить только путем повторного перезаключения договоров на новый срок.

5. Добровольное страхование действует только при уплате разового или периодических страховых взносов. Вступление в силу договора добровольного страхования обусловлено уплатой разового или первого страхового взноса. Неуплата очередного взноса по долгосрочному страхованию влечет за собой прекращение действия договора.

6. Страховое обеспечение по добровольному страхованию зависит от желания страхователя. По имущественному страхованию страхователь может определять размер страховой суммы в пределах страховой оценки имущества. В личном страховании страховая сумма по договору устанавливается соглашением сторон.

В соответствии с этими принципами в структуре страховых услуг выделяются две основные группы:

- обязательное государственное некоммерческое страхование,
- добровольное страхование.

К первой группе относятся социальное страхование, отчисления в Государственный Пенсионный фонд и в Фонд занятости, обязательное медицинское страхование. Социальное страхование является обязательным и регулируется особым законодательством.

К обязательным видам страхования в настоящее время относят также:

- страхование военнослужащих и приравненных к ним лиц;
- страхование пассажиров в пути (осуществляется на железнодорожном, водном, воздушном, автомобильном транспорте общего пользования; соответствующий страховой взнос взимается при продаже билетов, проездных и иных документов);

- страхование работников налоговых служб;
- страхование граждан, пострадавших в результате аварии на Чернобыльской АЭС;

- страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Добровольное страхование осуществляется не по предписанию закона, а по инициативе страхователя на основе договора между страхователем и страховщиком в соответствии с правилами добровольного страхования. Добровольное страхование не отменяет, а дополняет обязательное.

4.2. Государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, организация занятости населения, обеспечение особо нуждающихся категорий населения социальными пособиями, льготами.

Важнейшим видом социальной защиты населения и ее организационно-правовой формой социального обеспечения является **пенсионное обеспечение**. Потребность граждан в пенсионном обеспечении и его значительное влияние на политические и общественные процессы определяет политику государства в сфере социального обеспечения своих граждан.

Конституция Российской Федерации закрепляет гарантированное государством право каждого на пенсионное обеспечение по возрасту, инвалидности, потере кормильца (Конституция РФ, ст.39).

Пенсионное обеспечение — один из важнейших видов материального обеспечения лиц при наступлении определенных жизненных условий. Для значительной части наших соотечественников пенсия является основным, а зачастую и единственным источником средств к существованию. Все это предопределяло и предопределяет повышенную значимость пенсионной системы в России, как и в любой другой стране. Без хорошей пенсионной системы, отвечающей интересам населения и гарантирующей достойную жизнь человеку в пенсионный период его жизни, не может эффективно функционировать и развиваться вся система социального обеспечения и обслуживания страны.

Одной из организационно-правовых форм социальной защиты населения является **обязательное государственное социальное страхование**.

Обязательное социальное страхование — система правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и социального положения работающих граждан и иных категорий граждан вследствие инвалидности, трудового увечья, болезни, травмы, профессионального заболевания, безработицы, беременности и родов, потери кормильца, наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно - курортного лечения, наступления иных социальных страховых рисков, установленных законом.

Суть социального страхования заключается в распределении социального риска на работодателей и самих работающих, которые в принудительном порядке отчисляют страховые платежи в целевые фонды социального страхования.

Социальное обслуживание населения как одна из организационно-правовых форм социальной защиты населения представляет собою деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам.

Создание системы социального обслуживания населения призвано помочь снять многие проблемы, лежащие в сфере воспитания, ухода за нетрудоспособными членами семьи, реабилитации, организации быта, досуга, проблемы, связанные с конфликтностью в отношениях, снижающей способность к самообеспечению, способствующей маргинализации и другим асоциальным явлениям, улучшить условия жизнедеятельности и (или) расширения возможностей граждан самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности, что позволит поднять уровень социальных гарантий населению. Наряду с этим учреждения социального обслуживания должны способствовать координации усилий в этом направлении государственных органов и различных социальных структур, включая негосударственные, частные, благотворительные, церковные и т.п. организации, осуществляющие социальную помощь.

Становление системы социального обслуживания, широкое применение в работе с населением современных технологий и методик стало одной из наиболее существенных тенденций российской социальной политики на рубеже XX-XXI веков.

По мере организации и развития сети территориальных социальных служб и быстрого формирования профессионального сообщества социальных работников и других

специалистов в области социальной работы, социальной педагогики и практической психологии, возрастают возможности осуществления социальной защиты населения в условиях современной России.

Организация занятости населения как важнейшая организационно-правовая форма социальной защиты населения позволяет решать задачи самообеспечения граждан, профилактики появления социальных проблем и обстоятельств, социальных отклонений, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании, в жизни отдельных личностей и целых социальных групп.

Государство создает систему социально-экономических гарантий, как безработным гражданам, так и любому гражданину, участвующему в системе трудовых отношений. Государство также предоставляет дополнительные гарантии гражданам, особо нуждающимся в социальной защите и испытывающим трудности в поиске работы.

Для создания эффективных условий обеспечения занятости, решения адресных проблем безработного и членов его семьи создана служба занятости населения, осуществляющие комплексное регулирование вопросов трудовой сферы. Задачи службы занятости в нашей стране очень масштабны, она занимается не только решением проблем безработных граждан, но и вопросами изменения трудового поведения в рыночных условиях всех хозяйственных субъектов, как работодателей, так и работников.

При решении проблем занятости и безработицы населения наиболее эффективен комплексный подход с учетом экономических и социальных факторов, способствующих обеспечению занятости населения в соответствии с потребностями рынка труда.

Обеспечение особо нуждающихся категорий населения социальными пособиями, льготами как организационно-правовая форма социальной защиты населения позволяет решать проблемы граждан, находящихся в обстоятельствах, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании, связанными с малообеспеченностью, последствиями чрезвычайных ситуаций и другими нарушениями нормальной жизнедеятельности граждан. С помощью социальных пособий и льгот обеспечивается реализация социальных гарантий граждан, полнее учитываются индивидуальные ситуации и наличие таких обстоятельств, как бедность, сиротство, незащищенное материнство, безработица, продолжительная болезнь и другие.

В новой России, традиционно ориентирующейся на патерналистские ожидания широких групп населения, число социальных выплат и льгот составляло значительное количество. До недавнего времени их количество достигало свыше 1000 наименований, ими пользовались более чем 200 категорий граждан, численность лиц, претендовавших на их получение, достигало почти 100 миллионов человек (инвалиды, ветераны, дети, безработные, представители различных профессиональных групп и другие). При этом, многие авторитетные исследователи, субъекты социальной защиты населения сходились во мнении, что сложившаяся практика выплаты социальных пособий далеко несовершенна. Зачастую не удавалось обеспечить справедливость использования средств, выделяемых на эти цели, их адресное предоставление действительно нуждающимся гражданам, а также полно использовать возможности регионов в укреплении финансовой базы обеспечения социальных гарантий.

Поэтому в середине 2000-х годов вопросы обеспечения особо нуждающихся категорий населения социальными пособиями и льготами подверглись масштабной ревизии. Значительная часть из них была заменена выплатами в их денежном эквиваленте, то есть, проведена так называемая «монетизация льгот». Кроме того, внесены изменения в систему распределения ответственности между федеральными органами государственного управления и региональными органами исполнительной власти в данной сфере, а также порядок финансирования социальной помощи, выплат социальных пособий и предоставления льгот (Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ). Реализация данных целей имела как

положительные эффекты, так и недочеты, которые выразились во временном ухудшении социально-экономического положения отдельных категорий российских граждан, исправление которых потребовало дополнительных финансовых затрат.

Дальнейшее развитие системы социальной защиты населения в Российской Федерации предполагает реализацию следующих мер:

- активизацию разработки теории и практики социальной защиты, теоретическое обоснование ее целей и задач, способов деятельности и организационных структур, дальнейшее формирование правовых норм деятельности в данной сфере;

- совершенствование социальной политики в области социальной защиты населения за счет принятия конкретных политических решений в области помощи и поддержки социально уязвимых групп населения и, прежде всего, семьи и детей;

- обеспечение потребности граждан старшего возраста, инвалидов, включая детей-инвалидов, семей и детей в социальном обслуживании;

- совершенствование и всемерное укрепление системы социального обслуживания как важнейшего направления социальной защиты, включая его правовое, финансовое, организационно-управленческое, кадровое, материально-техническое, научно-методическое, информационное обеспечение;

- создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, функционирования института семьи, рождения детей;

- концентрацию материальных, финансовых, интеллектуальных ресурсов для обеспечения гарантированных Конституцией и законами социальных норм, осуществления социальных гарантий на всех уровнях жизнедеятельности российского общества;

- поддержка развития социального обслуживания в нестационарных учреждениях различного вида: центрах комплексного обслуживания, учреждениях социального обслуживания семьи и детей, специализированных отделениях социальной помощи на дому;

- расширение номенклатуры и повышение качества социальных услуг; - технологизацию социальной работы, формирование законченных социальных технологий в работе с социально уязвимыми группами населения;

- обеспечение дифференцированного подхода к осуществлению социальной защиты различных категорий нуждающихся;

- реализацию принципа семейного подхода, забота об укреплении потенциала семьи, его максимальной реализации в целях выполнения ею своих основных функций;

- выполнение обязательств государства по социальной поддержке граждан;

- обеспечение адресности в осуществлении социальной помощи и другие;

- повышение роли сектора негосударственных некоммерческих организаций в предоставлении социальных услуг

аким образом, в современных условиях социальная защита становится важнейшей функцией общества, всех его государственных органов и социальных институтов. В России сегодня сформирована многоукладная организационная структура системы социальной защиты, основными организационно-правовыми формами которой являются пенсионное обеспечение, государственное социальное страхование, социальное обслуживание, организация занятости населения, обеспечение социальными пособиями, предоставление льгот особо нуждающимся категориям населения.

Система социальной защиты населения играет важную роль в реализации задач и целей социальной политики российского государства, являясь одним из механизмов ее реализации. Её принципы выражают объективные закономерности развития общества, его социально-экономической жизнедеятельности.

4.3. Региональные и муниципальные аспекты социальной защиты населения.

Под **регионом** понимается субъект Российской Федерации (республика, край, область, город федерального значения, автономная область и автономный округ).

В рыночных условиях роль и функции регионов состоят, прежде всего, в формировании экономических отношений, среды жизнедеятельности населения. Международный опыт показывает, что роль регионов проявляется в следующих функциях:

- институциональных (определяют, с одной стороны, экономическую самостоятельность, с другой - политико-экономическое единство страны, гарантируют конституционные права населения на свободное проживание, свободное волеизъявление, обеспечение законности и правопорядка);
- экономических (направлены на обеспечение экономической и инвестиционной безопасности страны и создание условий и возможностей свободного осуществления экономической деятельности);
- социальных (гарантируют права и возможности социального развития населения, обеспеченные экономическим потенциалом региона);
- экологических (формируют полноценную сферу жизнедеятельности населения, осуществляют природоохранные и другие мероприятия по оздоровлению окружающей среды);
- этнопсихологических (способствуют реализации этнокультурных потребностей населения).

На территории региона протекают различные социальные процессы: как характерные для государства в целом, так и специфически региональные. Многообразие и многоуровневость протекающих на территории региона социальных процессов предопределяет многообразие регулятивных воздействий. Как уже отмечалось, процессы, вызванные причинами общесистемного характера и характерные для всех регионов, являются объектом регулирования федеральной социальной политики. Специфические, связанные с региональными особенностями, регулируются собственно региональной социальной политикой. Социальные процессы в отдельных частях региона органами местного самоуправления. В связи с этим представляется возможным выделить в рамках регионального социального пространства три составляющие социальной политики:

- политика, направленная на реализацию на территории региона федеральной социальной политики для достижения общегосударственных целей;
- собственно региональная политика, направленная на реализацию целей региона;
- регулирование развития территорий региона (районов, городов и других территориальных образований) для обеспечения определенных пропорций их развития.

Следствием взаимодействия трех вышеприведенных уровней социальной политики складывается ситуация в социальной сфере на территории региона.

Функции социального управления дифференцируются следующим образом. Государство разрабатывает социальные стандарты и нормативы, которые гарантируются населению: минимальный прожиточный уровень, доступ к образованию, медицинское обслуживание, обеспеченность продуктами питания и т.д., — что закрепляется в определенных правовых нормах. А регионам делегируются ресурсы и властные полномочия для гарантирования населению социальных благ (потребительская корзина, душевой и семейный доход и т. п.), которые они используют в соответствии с имеющимися социально-экономическими возможностями, постепенно наращивают средства на социальные нужды, улучшают «качество жизни» своих членов, предоставляя им возможности для зарабатывания средств на удовлетворение социальных потребностей. Во многом именно это и делает необходимой разработку социальной политики на региональном уровне.

Региональная социальная политика — это деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленная на решение социальных проблем

региона, развитие его социальной сферы, создание условий для жизни людей, обеспечение их социальных потребностей, интересов, прав и гарантий, предоставление социальных услуг.

Республика Татарстан в течение ряда лет занимается реформированием социальной политики в регионе на представленной концептуальной основе. Далее кратко обозначены основные вехи на пути реформирования.

1. Понимая, что социальные проблемы напрямую связаны с состоянием экономики (коренная проблема), в качестве основного индикатора был выбран показатель «уровень жизни». Стоимость жизни наблюдается с помощью потребительских корзин, ранжированных по различным жизненным стандартам (прожиточный минимум, минимальный, рациональный и высокий стандарт) в разрезе социально-экономических типов населения (трудоспособные, дети разного возраста и подростки, пенсионеры, инвалиды, беременные женщины). Эти показатели позволили выйти на эффективные модели оплаты труда и занятости, в том числе на занятость инвалидов, пенсионеров и других групп населения, опекаемых службами социальной защиты.

2. Исследование бюджетов семей вывело на организацию адресной социальной защиты населения (АСЗ). Деятельность этой службы в республике регламентируется рядом документов: «Программа адресной социальной защиты населения Республики Татарстан» (действует с марта 1993 года); «Порядок назначения и выплаты социальных пособий и компенсаций» (действует с июня 1994 года); «Порядок исчисления совокупного дохода на члена семьи в Республике Татарстан» (действует с декабря 1993 года).

3. Бюджетное планирование и регулирование в республике поставлено на нормативные принципы, в основе которых лежит система социальных стандартов и норм. Разработана система социальных стандартов и норм содержания бюджетных и дотируемых организаций.

4. Устойчивый рост экономики республики и доходной части бюджета зависит от способности Правительства поддержать рыночные механизмы государственным регулированием. В качестве такой меры было принято решение использовать систему индикативного управления.

5. Идеология реформирования жилищно-коммунальной сферы существенно отличается от федеральной. Федеральная концепция, не взирая на неопределенность хода реформ, устанавливает жесткую систему перехода к рыночному механизму регулирования тарифов в течение пяти лет. Республиканская концепция предлагает связать экономически и социально обоснованный тариф с нормой в составе потребительской корзины, с введением зависимости от уровня доходов населения. Такая система надежно защитит население при различных темпах хода экономической реформы.

6. Разработана и начата реализация «Концепции (основные направления) реформирования системы оплаты труда в Республике Татарстан». В основе Концепции лежат следующие решения: эффективная организация системы оплаты труда; рационализация структуры оплаты труда; индексация денежных доходов. Совершенствование системы оплаты труда в государственном секторе (регулирование оплаты труда руководителей предприятий, учреждений, организаций, контролируемых государством, оплата труда государственных служащих, перевод государственных служащих на оплату по контрактно-договорной системе, введение системы индикаторов).

Так реализуется принцип системного подхода к формированию социальной политики в Республике Татарстан.

Одной из первостепенных задач органов местного самоуправления является формирование и реализация муниципальной социальной политики.

Муниципальная социальная политика – это система целей, задач и механизмов их реализации, направленных на обеспечения населения социальными услугами, на содержания и развитие социальной сферы муниципального образования¹.

Муниципальная социальная политика строится в русле социальной политики государства и во взаимодействии с органами государственной власти, в первую очередь с органами власти субъектов РФ. Через муниципальную социальную политику реализуются как собственные полномочия местного самоуправления, так и переданные на муниципальный уровень государственные полномочия в социальной сфере.

Муниципальный уровень призван конкретизировать методы, способы и механизмы достижения целей, определенных в рамках федеральной и региональной социальной политики, в привязке к особенностям конкретных территорий.

4.4. Государственные финансы в системе обеспечения социальной защиты населения.

Социальная политика реализуется через определенную систему социальных институтов, финансовых и правовых механизмов, управленческих структур. Все перечисленное представляет собой особую **социальную сферу общества** и совокупность отраслей социального комплекса.

Социальная сфера вбирает в себя все, непосредственно касающееся человека в процессе его совместной с другими людьми жизнедеятельности, - вопросы положения и места в обществе, условий и образа его жизни, формирования и реализации его разнообразных жизненных потребностей и способностей, развития личности.

Социальная сфера - это сложная система связей и отношений между различными элементами социума по поводу их социального статуса, равенства или неравенства в обществе.

Важнейший элемент социальной сферы - **социальная структура общества** как сложная, динамично развивающаяся, достаточно противоречивая совокупность различающихся по социальным признакам людей и человеческих общностей с бесконечным разнообразием взаимоотношений между ними.

Другой элемент социальной сферы - **условия жизнедеятельности людей и социальных общностей**, создающие для них те или иные объективные возможности индивидуального и коллективного поведения по удовлетворению своих жизненных потребностей.

Понятие “социальная сфера” можно трактовать в двух аспектах:

1. как определенную сферу общественной системы,
2. как совокупность отраслей народного хозяйства, а также отраслей государственного и муниципального управления.

Социально-политические отношения существуют как общественная форма всех хозяйственных, культурных, потребительских процессов. В некоторых отраслях хозяйства и сферах отношений значение социально-политических отношений особенно существенно.

Таковыми сферами являются:

1. комплекс отраслей социального хозяйства,
2. социально-трудова́я сфера.

Социальное хозяйство — это комплекс отраслей народного хозяйства страны, сектор реальной экономики, производящий вещные блага и услуги, предназначенные для жизнеобеспечения населения как народа с собственной культурой трудовой, семейно-бытовой, досуговой жизнедеятельности, с привычным уровнем и образом жизни, идеалами,

¹ Система муниципального управления: Учебник для вузов / Под ред. В.Г.Зотова - СПб.: Лидер, 2005. - С.221.

психологией и ценностями. Существуют различные наименования для отраслей, составляющих социальное хозяйство, — **непроизводственная или социальная сфера**.

Отрасли социальной сферы:

- просвещение и образование,
- культура,
- здравоохранение,
- жилищное и коммунальное хозяйство,
- санаторно-курортный, оздоровительный и туристический комплекс,
- физкультура и спорт,
- социальная защита и др.

Социально-трудовая сфера связана с трудовыми процессами.

Труд рассматривается как один из факторов производственного процесса, как рабочая сила, а трудовые отношения - как купля-продажа и производственное использование рабочей силы. Но человек обладает целостностью и на рынке труда, и в производстве, и вне трудовой деятельности. С этим приходится считаться в организации и практике управления.

Сущность управления трудом состоит в воспроизведении нормального общественного положения трудящихся и их семей.

Социальная сфера реализуется через оказание социальных услуг, обеспечение социальных гарантий, льгот и выплат. Она включает в себя ряд самостоятельных отраслей и направлений деятельности органов государственного и муниципального управления через систему мер административного воздействия, развитие законодательной базы, систему социально-культурных мероприятий и реализацию целевых социальных программ, регулирующих особую совокупность значимых социальных процессов:

- федеральная, региональная и муниципальная политика доходов;
- политика в сфере труда и трудовых отношений;
- политика занятости;
- миграционная политика;
- жилищная политика;
- молодежная политика;
- политика в области межнациональных отношений.

На **федеральном уровне** задаются стратегические ориентиры социальной политики государства, а на **региональном и местном уровне** осуществляется конкретная ее реализация, обеспечение функционирования 80% социальной инфраструктуры, непосредственная реализация социальных услуг населению. На современном этапе развития российского государства осуществляется децентрализация управления социальной сферой, все больший объем полномочий в реализации социальной политики передается региональным и муниципальным органам власти.

ФИНАНСИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ. Реализация социальной политики предполагает законодательное установление и финансовое обеспечение исполнения социальных обязательств государства. Эти блага предоставляются за счет общественных, чаще всего, бюджетных ресурсов. Определенную ответственность за исполнение социальных обязательств государство возлагает на работодателей и на самих граждан.

Финансовые ресурсы общества, потенциал которых используется при финансировании социальных программ и проектов, подразделяются на:

1. государственные и муниципальные финансы:

- федеральный бюджет,
- бюджеты субъектов РФ,
- местные бюджеты,
- бюджеты государственных внебюджетных социальных фондов.

2. негосударственные финансовые ресурсы:

- кредитные ресурсы;
- привлечение средств фирм и домашних хозяйств;
- потенциал некоммерческого сектора в целом, в том числе различных фондов (территориальные займы).

3. внешние источники:

- кредиты,
- займы международных финансовых организаций,
- гуманитарная помощь из-за рубежа.

Около 70% финансовых ресурсов социальной защиты населения формируется за счет внебюджетных социально-страховых фондов. В целом на социальную политику в России расходуется около 18% ВВП, свыше 9% — из консолидированного бюджета РФ и около 8,5% ВВП — из государственных социальных внебюджетных фондов. Основная тяжесть социальных расходов лежит сегодня на бюджетах субъектов РФ и их муниципальных образований, из которых финансируется примерно 80% всей социальной сферы.

Одним из наиболее революционных изменений в сфере государственных финансов стало выделение из состава государственного бюджета Пенсионного фонда и образование вне рамок бюджетной системы других социально-страховых фондов, аккумулирующих половину финансовых ресурсов для реализации социальных функций государства.

Государственный внебюджетный фонд — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, социальное обеспечение в случае безработицы, охрану здоровья и медицинскую помощь. В России действуют следующие государственные внебюджетные фонды:

1. Пенсионный фонд Российской Федерации;
2. Фонд социального страхования Российской Федерации;
3. Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.

Ранее также функционировал Государственный фонд занятости населения Российской Федерации, сейчас часть его функций исполняет Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

Источники формирования внебюджетной финансовой системы:

- страховые платежи предприятий всех форм собственности,
- обязательные страховые взносы работающих граждан,
- ассигнования из федерального бюджета.

Вывод: социальная сфера является подсистемой общества и совокупностью отраслей народного хозяйства, программ и мероприятий, направленных на улучшение качества жизни населения.

Тема 5. Эффективность социальной поддержки населения (2 часа)

1. Эффективность социальной защиты и социального обеспечения граждан пожилого возраста, лиц с инвалидностью, социального обслуживания семьи и детей, социальной защиты мигрантов и лиц БОМЖ: социально-правовой анализ.

2. Повышение эффективности мер социальной защиты населения.

5.1. Эффективность социальной защиты и социального обеспечения граждан пожилого возраста, лиц с инвалидностью, социального обслуживания семьи и детей, социальной защиты мигрантов и лиц БОМЖ: социально-правовой анализ.

Социальная защита детей

Наряду с малоимущими, лицами пожилого возраста, инвалидами и рядом других категорий населения, дети всегда рассматривались и рассматриваются как безусловный объект защиты, поддержки и помощи со стороны государства и общества. Во все времена и у всех народов существовали формальные и неформальные нормы и правила, ограждавшие детей от неблагоприятных и опасных воздействий со стороны природной и социальной среды, гарантирующие детям определённые социальные преимущества и привилегии по сравнению с другими возрастными группами населения. Такое положение вещей обусловлено следующими причинами: во-первых, объективной заинтересованностью и потребностью общества в детях как в гарантах непрерывности и преемственности своего существования, во-вторых, объективно ограниченными возможностями жизнедеятельности, присущими ребёнку.

Основные социальные проблемы детей вызваны, во-первых, их объективным психофизиологическим, интеллектуальным и социальным статусом и, во-вторых, состоянием общества, в котором они живут. Для любого общества характерно существование двух основных систем ограничения жизнедеятельности ребёнка, которые во многом определяют характер и содержание этих проблем.

Основные методы социальной работы с детьми сводятся к следующим:

1. Социально-психологические, направленные на внутренний мир ребёнка и предполагающие определённую коррекцию его системы ценностей и ориентаций, а также представлений и предпочтений. Совершенствование его психологических возможностей и оказание соответствующей поддержки и помощи (методы психодиагностики и психокоррекции, психологическое консультирование).

2. Социально-педагогические, дающие возможность повысить образовательный и интеллектуальный уровень ребёнка, сформировать адекватную окружающим его условиям систему ценностных ориентаций и представлений (методы образования и просвещения, педагогической коррекции и педагогического консультирования).

3. Социально-медицинские, предназначенные для оказания ребёнку своевременной и необходимой медицинской помощи (лечение, социально-медицинская реабилитация и адаптация, организация необходимой и комфортной среды жизнедеятельности и т.п.).

4. Социально-правовые, включающие в себя определённые процедуры и операции, позволяющие привести процесс жизнедеятельности ребёнка в соответствие с существующими нормами закона и права (юридическая и правовая защита интересов ребёнка, правовое просвещение, правовой контроль, правовые санкции).

5. Социально-экономические, направленные на решение проблем материального благосостояния ребёнка, создание необходимых ему для полноценной жизни и развития экономических условий (расширение и совершенствование системы экономических прав и возможностей детей, материальная поддержка и помощь, трудоустройство и т.п.).

6. Социально-групповые, позволяющие социальному работнику и другим специалистам вести работу с социальным окружением ребёнка (семейное консультирование, коррекция

системы отношений в детском коллективе, и организация детских коллективов, ориентированных на позитивную деятельность)

Выделяют следующие основные категории детей, нуждающихся в социальной защите.

1. Деадаптированные дети, для которых характерно нарушение процессов социализации, социального функционирования и социального развития. В реальной жизни для таких детей характерно состояние «ничьих», которое зачастую выражается в атрофии или полном разрушении внутрисемейных связей и отношений, отсутствии со стороны родителей интереса к ребёнку, пренебрежении своими родительскими обязанностями, педагогической запущенности. Эта категория детей, к сожалению, весьма многочисленная и неоднородная. К деадаптированным детям сегодня можно отнести такую группу детей как безнадзорные дети, т.е., дети, лишённые родительского присмотра, внимания и заботы, позитивного влияния со стороны взрослых. Точных данных о количестве подобных детей в обществе нет, но большинство экспертов и специалистов сходятся во мнении, что речь может идти о десятках тысяч человек.

2. Безнадзорность приводит к тому, что эти дети оказываются в системе асоциальных или даже антисоциальных связей, основанных на тех видах деятельности, нормах и правилах поведения, которые отклоняются от одобряемых обществом. Именно здесь формируются «кадры» для уличной и организованной преступности и детской проституции, появляются возможности для экономической эксплуатации детей. Социальная помощь безнадзорным детям направлена на преодоление именно состояния безнадзорности и отсутствия необходимого, но деликатного надзора и контроля со стороны взрослых людей. Она может включать в себя такие направления работы как создание для ребёнка позитивной среды общения, восстановление семейных связей ребёнка и активизация педагогического и гуманистического потенциалов семьи в случаях, когда это возможно, по возможности возвращение ребёнка в систему образования и создание условий для посильной работы и заработка.

3. Способы, которыми можно бросить ребёнка, самые разнообразные. Это и отказ от новорождённого в родильном доме, помещение его в больницу или другое учреждение под опеку государства, оставление ребёнка на вокзалах, поездах и просто выбрасывание «на помойку». Причинами, по которым родители бросают своих детей, чаще всего, становятся пьянство, наркомания и тушеадство и, сопутствующие им, нищета, аморальный или преступный образ жизни.

Социальная помощь брошенным детям – это, прежде всего, решение задач по их спасению. Она с необходимостью включает в себя следующее:

- оказание срочной и необходимой медицинской помощи, помещение ребёнка в специальное детское учреждение (Дом ребёнка, детский дом, детская больница);
- психологическая реабилитация ребёнка, оказание ему необходимой юридической помощи;
- назначение, оформление и выплата соответствующих пособий и т.п. При наличии у ребёнка каких-либо родственников и соответствующего желания с их стороны возможно решение вопроса об усыновлении, оформлении опеки и попечительства

Социальная работа с женщинами.

Противоречивость, сложность и многоплановость социальных проблем женщин, взаимосвязь и взаимообусловленность их причин с общей социально-экономической и социально-психологической проблематикой общества обуславливает системный подход к их разрешению, привлечение самых разнообразных технологий для получения положительных результатов.

В ряду первоочередных задач этого направления на первом месте стоит гарантированная работа для женщин, которая позволила бы не только обеспечить себя, а при

необходимости и свою семью, но и реализовать личностный потенциал, включая семейные и внесемейные составляющие.

Анализ современного социального положения женщины позволяет говорить о том, что ее потребность иметь работу вне дома обусловлена тремя группами факторов:

1. Необходимость второго заработка в семье. Так как концепция «семейной зарплаты», характерная для многих стран в первой половине XX в. и предусматривавшая в цене рабочей силы - средства на содержание семьи, устарела, а в нашей стране вообще не прижилась. В российской реальности для жизнедеятельности семьи с детьми необходим заработок обоих родителей. Если же в семье единственный родитель, то его зарплата является важнейшим (иногда – единственным) источником ее доходов. А если учесть то, что из всего количества неполных семей отцовские семьи составляют 6,9 %, а в остальных случаях единственный материальный источник в доме это материнская зарплата, то становится еще более очевидной социальная незащищенность неполной семьи. Пособия на детей составляют в среднем около 10 % от общих расходов на них.

2. Работа – как важнейшее средство «социальной страховки» как для самой женщины, так и для ее семьи. Нестабильность семьи, опасность распада, висящая как дамоклов меч даже над внешне благополучными браками, заставляет женщину в ряде случаев стремиться сохранить свой статус работающей, даже если для этого нет экономических оснований. И одна из причин, ограничивающая число желаемых детей всего одним или двумя, заключается в существенной мере в нестабильности семьи.

3. Работа для женщин, особенно с высшим образованием, является средством самоутверждения, саморазвития, способом получения признания, местом, где можно получить удовольствие от интересного общения, отдых от однообразия домашнего труда. Многие исследователи отмечают, что дети, особенно мальчики, не слишком приветствуют внесемейную занятость своих матерей, если те заняты рутинным, низкоквалифицированным, плохооплачиваемым трудом, но очень ценят женщин, занимающихся престижным высококвалифицированным трудом, достигших успеха в карьере. Традиционно низко оценивается детьми статус и интеллект домохозяйки.

Одной из особенностей менталитета российского общества, не вполне избавившегося от признаков традиционности, является то, что даже феминистская идеология и женское движение несут на себе черты подчиненности, патриархального стереотипа. Поэтому, по-видимому, многие женщины, борясь за сохранение своего статуса в обществе, пытаются использовать единственный социальный ресурс, которым, как они считают, располагает женщина, – свою детородную способность. Утверждению этой идеологии служит и справедливое требование признать социальную ценность материнского труда и оплачивать его наряду с внедомашним трудом. Отсюда и стремление продлить оплачиваемый отпуск женщины по уходу за ребенком до достижения им 6 – 8 лет. Требования такого рода выдвигают нередко добровольные объединения многодетных и материнских неполных семей. С другой стороны, подобный подход устроит не всех женщин, особенно самую образованную часть с высокой профессиональной подготовкой, поскольку именно перерывы для ухода за малолетними детьми вынуждают в целом более образованных женщин отставать в карьере от сверстников-мужчин, что обуславливает также их более низкий уровень оплаты. Для большинства таких женщин право на более длительный отпуск может стать повинностью. Ряд руководителей в условиях нарастания безработицы предпочтет сокращать число работающих за счет этой категории женщин, так как формально это не будет считаться увольнением. К тому же попытки вернуться на работу после длительного отсутствия, с утраченной квалификацией будут ставить женщину на рынке труда в еще менее конкурентоспособное положение.

Основой нового самосознания женщин в меняющихся условиях должна стать идеология индивидуальной ответственности, опора на собственные силы, стремление к самообеспеченности, не очень быстро распространяющаяся, к сожалению, в нашем обществе.

Сегодня общество, охваченное «патриархальным ренессансом», т.е. возрождением представлений о «естественном биологическом предназначении» женщины, вряд ли осознаёт всю опасность нового социального разлома, который с такой стремительностью и глубиной разрастается в нем. Положение усугубляется трудностями переходного этапа, на котором государство и коммерческие структуры «поощряют» уход женщин из активной социальной жизни для «приукрашивания» картины безработицы.

Не менее важным социальным достижением в решении женского вопроса могло бы стать и предоставление женщине независимости и свободы в выборе семейных приоритетов. И если она считает наилучшим вариантом для себя и своей семьи жизнь в качестве домохозяйки, живущей на доходы мужа, то такой выбор женщины вполне заслуживает уважения. Однако, если женщина предпочитает (или вынуждена) быть независимой в плане доходов и обеспечения себя и семьи, такое положение должно быть также обеспечено изменением политики труда и занятости таким образом, чтобы честный общественно полезный труд дал людям возможность получать доходы, достаточные для обеспечения жизни.

В такой же мере независимость и свобода выбора в сфере семейных отношений должны привести к утверждению представлений о праве женщины самой распоряжаться своими как семейными, так и репродуктивными функциями. На наш взгляд, это существенно уменьшило бы количество семейного и сексуального насилия, помогло оградить женщину от нежелательных беременностей, внедрить основные положения планирования семьи в массовое сознание, и возможно, на такой почве устранить бесславное лидерство нашей страны в количестве совершаемых ежегодно аборт.

Решение женского вопроса не может быть полным без утверждения в идеологии общества эгалитаризма, равенства всех граждан независимо от пола, признания за женщинами права быть хозяйкой своей судьбы. Эта концепция требует серьезного обогащения нормативной базы на всех уровнях, глубинного изменения менталитета как общества, так и каждой отдельной сознательной личности. Технология решения этой проблемы требует внесения серьезных изменений во всю систему воспитания и образования детей, что включает в себя мероприятия федерального, регионального и муниципального уровня. Так, организация здравоохранения и условий ведения здорового образа жизни относится к тем видам социальной деятельности, которая осуществляется на всех трех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. Что же касается медицинского просвещения, пропаганды валеологических знаний, навыков планирования семьи, то это входит в обязанности специалиста по социальной работе. Многообразные методики оздоровления относятся к содержанию деятельности центров социального обслуживания населения, основными клиентами которых являются женщины.

Наиболее эффективно и результативно система центров социального обслуживания действует в системе Министерства труда и социального развития и в комиссии по вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ, Министерства здравоохранения, органов народного образования, комитетов по делам молодежи, культуре, туризму и спорту.

Нельзя не признать, что при всем разнообразии технологий, методик и форм социальной работы с женщинами, их социальное положение едва ли испытывает существенные позитивные изменения. Но поскольку те или иные социальные проблемы женщин ассоциированы с проблемами их семей, детей, мужчин, с которыми они связаны различными отношениями, и тесно переплетены с социальными проблемами других социально-демографических категорий населения, всего общества в целом, то и решаться они могут только в совокупности с общесемейными, обще-социальными проблемами.

Социальная работа с пожилыми людьми.

Социальная работа с пожилыми людьми как социальной группой может рассматриваться как на макро-, так и на микроуровнях. Макроуровень предполагает меры, принимаемые на уровне государства и отношение к пожилым как к части общества. Сюда входят формирование социальной политики с учетом интересов пожилых людей, разработка федеральных программ, создание пенсионных и других фондов поддержки пожилых людей, формирование системы социального страхования, создание комплексной системы социального обслуживания пожилых людей, включающую медицинскую психологическую, консультативную и другие виды социальной помощи. В Российской Федерации сложились и действуют несколько моделей социального обслуживания пожилых людей.

Социальное обслуживание включает в себя совокупность услуг, которые предоставляются гражданам пожилого возраста и инвалидам на дому или в специализированных государственных и муниципальных учреждениях.

Основными принципами деятельности в сфере социального обслуживания граждан пожилого возраста являются: предоставление государственных гарантий; обеспечение равных возможностей при получении социальных услуг и их доступности; преемственность всех видов социального обслуживания; ориентация социального обслуживания на индивидуальные потребности граждан; приоритет мер по социальной адаптации и др.

Важнейшими моделями социального обслуживания стали такие, как социальное обслуживание на дому; полустационарное обслуживание в отделениях дневного (ночного) пребывания учреждений социального обслуживания; стационарное социальное обслуживание в домах-интернатах, пансионатах и др.; срочное социальное обслуживание; социально-консультативная помощь; предоставление жилой площади в специальных домах для престарелых и т.д.

Социальное обслуживание на дому - это один из основных видов социальной работы с пожилыми. Его основная цель - максимально продлить нахождение граждан в привычной для них среде обитания, поддержать их личностный и социальный статус, защитить их права и законные интересы.

К числу основных надомных услуг, гарантированных государством, относятся: организация питания и доставка продуктов на дом; помощь в приобретении медикаментов, товаров первой необходимости; содействие в получении медицинской помощи и сопровождение в медицинские учреждения: помощь в поддержании условий проживания в соответствии с гигиеническими требованиями; содействие в организации ритуальных услуг и в погребении одиноких умерших; организация различных социально-бытовых услуг (ремонта жилья, обеспечении топливом, обработке приусадебных участков, доставки воды, оплаты коммунальных услуг и др.); помощь в оформлении документов, в том числе для установления опеки и попечительства, обмене жилья, помещении в стационарные учреждения органов социальной защиты населения.

Отделения социальной помощи на дому, как правило, организуются при муниципальных центрах социального обслуживания или местных органах социальной защиты населения.

В соответствии с действующим Положением социальное обслуживание на дому может осуществляться на постоянной или временной основе (до 6 месяцев).

Социальные работники, занятые с пожилыми людьми должны владеть методами социально-психологического воздействия, знаниями в области психологии, психотерапии, юриспруденции, реабилитации, геронтологии, медицины, экономики в вопросах социального обеспечения и обслуживания нетрудоспособных граждан.

Роль работников социальной сферы не должна сводиться лишь к урегулированию возникших кризисных ситуаций; социальные работники должны содействовать созданию систем поддержки для смягчения последствий таких ситуаций. Кроме того, их деятельность

должна быть направлена на развитие у пожилых людей чувства собственного достоинства, повышение уровня информированности об имеющихся у них правах. Они должны принимать действенные меры для борьбы с низким качеством предоставляемых пожилым людям услуг, поскольку это представляет собой нарушение их прав. Социальным работникам следует поощрять создание групп "самопомощи", оказывать им активную помощь и сотрудничать с ними в целях содействия самоутверждению пожилых людей.

Сущность социальной работы с инвалидами.

В Российской Федерации в конце XX в начале XXI века, как и во всём мире, наблюдался рост числа инвалидов. С конца 90-х годов детская инвалидность в России выросла на 45%. Среди причин, способствующих возникновению инвалидности, основными являются ухудшение экологической обстановки, неблагоприятные условия труда женщин, что сказывается на детской инвалидности, рост травматизма, отсутствие нормальных условий труда и культуры здорового образа жизни, высокий уровень заболеваемости.

Социальная поддержка и реабилитация инвалидов, - процесс сложный, противоречивый. Он включает взаимодействие общества, семьи, личности родителей и ребенка-инвалида. Ряд исследователей, анализируя политическую, экономическую, социальную ситуацию, сложившуюся в обществе, рассматривают ее влияние на современное состояние инвалида и их семьи. Трансформация общества в той или иной мере затронула все слои населения. Инвалид и его семья, нуждается в постоянном повышенном внимании и защите со стороны общества. Многие авторы неоднократно указывали на необходимость научного изучения инвалидов и инвалидности и на научную разработку коррекционных мер, предлагаемых для реализации им конкретной помощи.

В целях их социальной защиты принимаются законы, выделяются средства на организацию лечения, реабилитации, образования и досуга, предпринимаются меры по безбарьерному доступу в различные структуры и обеспечению информацией. Для людей с ограниченными возможностями здоровья предусматриваются дополнительное питание, летний отдых и т.п. Однако любых усилий государства будет недостаточно, если не проводить целенаправленную социальную работу с самими инвалидами и их семьями, имея в виду возможную активизацию их жизнедеятельности и обеспечение посильной интеграции в общество.

Организация комплексной социальной, психосоциальной и медико-социальной работы с людьми с ограниченными возможностями здоровья, прежде всего, зависит от того, в каком возрасте получена инвалидность. Разные возрастные периоды обуславливают специфику инвалидов и соответственно во многом определяют направления и средства деятельности по их активизации.

Для того чтобы помочь взрослому инвалиду, используются все методы социальной, медико-социальной и психологической работы, в которые лишь вносится некоторая специфика. Методики активной социальной работы с инвалидом и его семьей вплотную смыкаются с понятием социальной реабилитации, которая представляет собой систему и процесс восстановления способности к самостоятельной общественной и семейно-бытовой деятельности. Социальная реабилитация включает в себя социально-средовую ориентацию и социально-бытовую адаптацию. Эти две составляющие, по сути, обобщают все необходимое в работе с инвалидом. Так, в социально- бытовой адаптации используются информирование и консультирование инвалида и его семьи; адаптационное обучение; формирование у инвалида навыков самообслуживания, обеспечения персональной сохранности, социальных навыков; выделение технических средств реабилитации и обучение пользованию ими; адаптация жилья к потребностям инвалида.

Мероприятия по социально-средовой ориентации включают социально-психологическую реабилитацию, психодиагностику и обследование личности инвалида, психологическую коррекцию и психотерапию, психопрофилактическую и

психогигиеническую работу, психологические тренинги, привлечение инвалидов к участию в группах взаимоподдержки, клубах общения, оказание экстренной (по телефону) психологической и медико-психологической помощи. Сюда также могут быть отнесены формирование социальной независимости, навыков общения, проведения досуга и отдыха, занятия физкультурой и спортом, предоставление помощи в решении личных проблем, социально-психологический патронаж семьи.

Учитывая проблемы с которыми сталкиваются учреждения социальной защиты считается необходимым в условиях становления службы медико-социальной реабилитации, социальной помощи, социально-психологической поддержки инвалидов на федеральном, региональном и местном уровнях следующее:

1. Усовершенствовать систему повышения квалификации социальных работников, медиков и социальных психологов, службы медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов, центров социального обеспечения, социально-психологических центров организовав в федеральных научно-практических центрах базы для повышения квалификации социальных работников, социальных медиков и социальных психологов.

2. Регулярно проводить научно-практические семинары и конференции по социальным, медико-социальным и психологическим проблемам экспертизы и реабилитации.

3. Усовершенствовать систему научно-методического консультирования социальных, медико-социальных и психологов практиков. Ввести общественную должность главного психолога на всех уровнях службы социальной защиты и реабилитации.

4. Усовершенствовать информационное, методическое и техническое обеспечение деятельности социальных, медико-социальных работников и психологов в подведомственных учреждениях.

5. Усовершенствовать нормативные вопросы деятельности социальных, медико-социальных работников и психологов в реабилитационных, экспертных учреждениях, центрах социальной помощи, социально-психологической помощи (нормативы нагрузки, оплата труда и т.п.).

6. Пересмотреть штатные нормативы учреждений социальной защиты и реабилитации инвалидов, социальной, медико-социальной и психологической службы в учреждениях социального обслуживания и реабилитации.

7. Стимулировать становление и развитие социальной, медико-социальной и психологической службы в подведомственных учреждениях в регионах.

8. Сформировать координационный совет психологов, социальных и медико-социальных работников для обеспечения деятельности социальной, медико-социальной и психологической службы экспертизы и реабилитации инвалидов.

В настоящее время министерства и ведомства, имеющие социальные службы, опираясь на государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, пытаются решить сложную задачу, связанную с развитием созданной сети учреждений, оказывающих населению широкий спектр социальных услуг, адресованных главным образом наиболее социально уязвимым группам населения, которые испытывают постоянные трудности в повседневной жизни. Однако, развитию сети учреждений социальной помощи препятствуют различные факторы:

- слабая правовая база системы социального обслуживания;
- ограниченность финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении у правительственных органов на федеральном и региональном уровнях, дефицит средств у органов местного самоуправления;

- отсутствие координации деятельности министерств и ведомств в сфере социального обслуживания;
- дефицит персонала, обладающего профессиональной подготовкой в области социальной работы;
- низкий социальный статус и неадекватная заработная плата работников социальных служб;
- недостаточное использование финансовых, экономических и интеллектуальных возможностей неправительственных учреждений.

Для более интенсивного и комплексного развития социальных служб во всех регионах, на всех уровнях в соответствии с потребностями, органам местного самоуправления предстоит принять меры по целевому финансированию муниципальных программ предусматривающие открытие и развитие учреждений социального обслуживания семьи и детей, материально-техническое, научно- методическое и кадровое обеспечение их деятельности.

5.2. Повышение эффективности мер социальной защиты населения.

Переход на применение принципа нуждаемости при предоставлении гражданам мер социальной поддержки в наибольшей степени соответствует принципу социальной справедливости, а уточнение состава мер социальной поддержки и условий предоставления способствует формированию более эффективной, открытой и понятной системы социальной поддержки в целом и, следовательно, эффективности бюджетных расходов.

Проведенная Минфином России инвентаризация мер социальной поддержки граждан показала, что в Российской Федерации в подавляющем большинстве эти меры оказываются гражданам по категориальному принципу, без учета уровня дохода получателей.

По своему целевому назначению данные меры возможно разделить на:

- 1) меры, предоставляемые гражданам за особые заслуги, в соответствии с их социальным, общественным статусом;
- 2) меры по социально-демографическим характеристикам;
- 3) меры, предоставляемые в связи с особыми условиями труда (службы);
- 4) меры компенсационного характера.

В связи с этим предлагается осуществлять предоставление ряда социальных выплат с учетом уровня дохода соответствующих получателей. Предлагается рассмотреть возможность предоставления отдельных социальных выплат на федеральном уровне льготным категориям граждан с учетом получаемого ими среднемесячного подушевого дохода.

Так, в частности, предлагается рассмотреть возможность применения критерия нуждаемости в отношении:

- 1) социальных пособий, носящих компенсационный характер (меры социальной поддержки лицам подвергшимся воздействию радиации, ежемесячная денежная выплата отдельным категориям граждан (инвалидам);
- 2) пособия по уходу за ребенком гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

В отношении социальных пособий, носящих компенсационный характер, а также пособий по уходу за ребенком незастрахованным гражданам предлагается установление в качестве критерия нуждаемости среднемесячного подушевого дохода на уровне не ниже 2,5 прожиточных минимумов.

В целях повышения эффективности бюджетных расходов целесообразно упорядочить требования к присвоению звания «Ветеран труда», а именно: сократить перечень оснований

для назначения указанного звания, увеличить трудовой (страховой) стаж, необходимый для получения звания.

Одновременно предлагается рассмотреть вопрос о повышении уровня открытости соответствующих мер государственной поддержки с учетом информации о конкретных получателях таких мер.

Кроме того, целесообразно рассмотреть возможность применения в отношении некоторых получателей мер социальной поддержки (инвалидов вследствие военной травмы) подхода, используемого в ряде стран – участниках ОЭСР, при котором наличие особых заслуг перед государством или наличие ущерба здоровью не исключает возможности применения принципа софинансирования в отношении отдельных оказываемых бенефициарам услуг или оказания этих услуг на платной основе (например, военные ветераны могут получать некоторые медицинские услуги на бесплатной, а другие – на платной или частично платной основе в зависимости от степени инвалидности и уровня доходов).

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 61 1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан.

С 1 января 2014 года органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать критерии нуждаемости при решении вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан.

Однако сложившаяся на настоящее время судебная практика, основанная на нормах статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не позволяет реализовывать органам государственной власти субъектов Российской Федерации вышеназванное право.

Одним из условий реализации региональными властями предоставленного им права устанавливать критерии нуждаемости при предоставлении мер социальной поддержки является внесение изменений в статью 153 названного федерального закона.

Также предлагается рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство Российской Федерации, которые позволят расширить применение принципа нуждаемости в системе финансового обеспечения мер социальной поддержки отдельных категорий граждан.

Кроме того, следует внести изменения в законодательство Российской Федерации в целях:

1) исключения из числа получателей мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг членов семей носителей соответствующих льгот;

2) замены выплаты компенсации в возмещение вреда гражданам, подвергшимся воздействию радиации, на предоставление дополнительных услуг в рамках обязательного

медицинского страхования (например, дополнительная диспансеризация, лекарственное обеспечение);

3) замены нескольких социальных выплат, предоставляемых одним и тем же гражданам по одинаковым основаниям, одной социальной выплатой;

4) изменения порядка индексации размеров социальных выплат;

5) установления условий предоставления мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в части введения критериев проверки доходов, нуждаемости, обеспеченности имуществом заявителей.

Помимо этого, предлагается рассмотреть вопрос об исключении отдельных видов выплат, предусмотренных Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (например, компенсаций на питание, приобретение продовольственных товаров), с одновременным соразмерным увеличением размеров ежемесячных денежных выплат, установленных этим Законом соответствующим категориям получателей. Данное предложение также потребует изменения законодательства Российской Федерации.

Кроме того, предлагается поручить органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления усилить контроль за назначением и выплатой пособия по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных катастроф, в двойном размере до достижения ребенком возраста 3-х лет. Данное пособие предусмотрено Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» гражданам, проживающим и (или) работающим на территориях подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. При этом, как показывает практика, за последние пять лет участились случаи злоупотребления, когда лицо имеет адрес постоянного проживания на «загрязненных» территориях, однако фактически проживает за пределами соответствующих зон.

В целях исключения возможности таких злоупотреблений следует рассмотреть возможность выплаты пособия по уходу за ребенком в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет только гражданам, постоянно проживающим в населенных пунктах, входящих в Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 1582, но работающим (проходящим службу, обучающимся) за пределами населенных пунктов, входящих в Перечень, находящихся от них на расстоянии не более 100 км.

Потребуется внести соответствующие изменения в Разъяснение о порядке назначения и выплаты ежемесячного пособия по уходу за ребенком в двойном размере до достижения ребенком возраста трех лет, утвержденное приказом Минздравсоцразвития России от 1 декабря 2008 г. № 692н.

В соответствии со статьей 7 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» границы зон радиоактивного загрязнения и перечень населенных пунктов, находящихся в них, устанавливаются в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов и пересматриваются Правительством Российской Федерации не реже чем один раз в пять лет. В последний раз перечень пересматривался в 2005 году.

В целях исполнения вышеназванной нормы Закона, а также повышения эффективности расходования средств федерального бюджета необходимо пересмотреть с 2016 года границы зон радиоактивного загрязнения и перечень населенных пунктов, находящихся в них.