СОЦИАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
XXI ВЕКА

К. Н. Новикова

СОЦИОЛОГИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Клавдия Николаевна Новикова

Социология социальной защиты населения

Серия «Социальное образование XXI века»

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=20105154
Социология социальной защиты населения: учеб, пособие / под ред. В.И. Жукова.: РГСУ; Москва; 2013
ISBN 978-5-7139-1015-0

Аннотация

Данное учебное пособие посвящено социологии социальной защиты населения как специальной социологической теории, которая нацелена на раскрытие сущности социальной защиты, решение конкретных социальных проблем, применяет системный взгляд на формирование отрасли с использованием исторического подхода, создает теоретическую основу для фундаментального исследования системы социальной защиты населения. Учебное пособие раскрывает основные понятия социологической теории, характеристику функций, структуры, факторов и закономерностей развития социальной защиты населения, научно обоснованные и апробированные технологии

и социальные механизмы, позволяющие на фоне политических, социальных и экономических реалий принимать решения, которые более всего соответствуют целям социального реформирования с учетом оптимального использования всех ресурсов в интересах повышения социальной защищенности россиян. Предназначено для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Социальная работа», преподавателей, социальных работников, а также для всех интересующихся проблемами социальной защиты населения.

Содержание

Предисловие 7
Раздел I 12
Глава 1 12
1.1. Социальная защита населения как категория и объект социологического анализа 13
1.2. Нормативно-правовое обеспечение социальной защиты населения 33
Выводы 51
Темы для семинарских занятий 54
Темы для написания докладов и рефератов 55
Вопросы для самоконтроля 55
Список литературы 56
Глава 2 58
2.1. Предмет социологии социальной защиты населения и его место в структуре социологического знания 59
Конец ознакомительного фрагмента. 62

Клавдия Николаевна Новикова
Социология социальной защиты населения

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Рекомендовано

УМО вузов России по образованию в области социальной работы в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 040400.62 – «Социальная работа» (бакалавр)

Учебное пособие «Социология социальной защиты населения» подготовлено и издано в рамках научной школы академика Российской академии наук, ректора-основателя Российского государственного социального университета В.И. Жукова

«РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНЫХ КООРДИНАТ: ИСТОРИКО-СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ

КОМПАРАТИВИСТИКА»

Рекомендовано к изданию Редакционно-издательским советом Российского государственного социального университета

Рецензенты:

Г.И. Осадная – заведующая кафедрой социологии социальной работы Российского государственного социального университета, доктор социологических наук, профессор,

Е.И. Холостова – директор Института переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов системы социальной защиты населения города Москвы, доктор исторических наук, профессор

Новикова К.Н.

Предисловие

Социальная защита населения до 90-х годов прошлого столетия толковалась как удовлетворение потребностей населения в услугах государственного здравоохранения, образования, культуры, торговли, транспорта, отдыха и оздоровления, т. е. как экономические, социальные, правовые гарантии соблюдения и реализации прав и свобод человека[1]. Принцип предоставления указанных услуг являлся патерналистским, многие их виды полностью субсидировались государством. Это соответствовало его идеалам и социально-экономическим возможностям. Соответствующие времени коррективы внесли 90-е годы прошлого столетия.

Начало постсоветского периода, определяемое многими учеными как период «хаоса», «стихийного рынка», «шоковых реформ», неолиберального подхода в социальной политике, характеризуется значительной дифференциацией доходов населения, снижением покупательной способности заработной платы и пенсии, массовой безработицей, ростом детской беспризорности и безнадзорности, инвалидизацией, дестабилизацией социального самочувствия в целом.

Значительно изменилась демографическая ситуация, сопровождаемая ежегодным ростом числа пожилых людей.

---

[1] См.: Конституция РФ // Российская газета. 1993. 25 дек. Гл. 2. С. 17–45.

Возросла нагрузка на бюджет в части содержания социальной сферы в связи с ее передачей с баланса предприятий в государственную собственность. Многие виды социальных услуг перестали быть бесплатными, а значит, доступными для всех.

Сложившаяся ситуация потребовала создания нового общественного института, первостепенными задачами которого стали социальная поддержка лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию, предоставление социальных услуг пожилым людям, потерявшим способность к самообслуживанию, социальная поддержка детей и семей с детьми, оказание доступных социально-бытовых услуг людям с ограниченными возможностями и т. д.

Этот институт – отрасль социальной защиты населения. Важно только учитывать, что термин «защита населения» трактуется при этом в новом понимании как социальная поддержка людей, попавших в трудную или перешедших в особую жизненную ситуацию, и принятие профилактических мер по недопущению создания кризисных ситуаций либо их нейтрализации. Полная реализация принципа адресности (нуждаемости) становилась первостепенной. Переход от массовых подходов к индивидуальной работе потребовал поиска новых форм деятельности социальных служб. При недостатке финансовых и материальных ресурсов необходимо было развиваться количественно и качественно. Это потребовало перманентной трансформации социальной защи-

ты населения, поиска новых ресурсов и резервов, оптимальных механизмов их использования для достижения максимальной результативности.

Благодаря ряду удачных управленческих действий на федеральном уровне были приняты законы, регламентирующие создание социальных механизмов формирования социальной службы, определяющие ее основные направления и уровень государственных гарантий.

Одновременно с этим продекларированные государственные преференции не имеют, к сожалению, финансового обеспечения, до сих пор отсутствует механизм реализации многих норм законов, что, несомненно, является препятствием для их осуществления. Формирование системы социальной защиты населения в регионах не всегда согласуется с социальной средой. Отставание нормативно-правового и недостаточность ресурсного обеспечения сдерживает инновационное развитие отрасли. На стыке тысячелетий отрасль социальной защиты населения вошла в новую социальную среду со слабо подготовленными к инновационной деятельности кадрами, с утратившими актуальность видами социальных услуг, функционированием сети государственных социальных учреждений в соответствии со сметным финансированием, а не с ориентацией на конечный социальный результат. В крайнее противоречие пришли подходы к предоставлению социальной помощи и поддержки исходя из нуждаемости и принадлежности к какой-либо определенной ка-

тегории населения. Децентрализация управления службой, разделение полномочий между федеральными и региональными органами власти, а также между органами местного самоуправления не способствуют укреплению институционализации социальной защиты населения, размывают ответственность за управленческую деятельность.

Главной причиной этой проблемной ситуации является несоответствие сложившейся модели управления системой социальной защиты населения современному социально-экономическому контексту Практика социального управления как относительно молодая отрасль остро нуждается в научно обоснованных подходах по управлению социальной защитой населения, разработке и внедрении новых методов, моделей и социальных механизмов повышения эффективности управления в соответствии с инновационным социально-экономическим развитием общества.

Социология социальной защиты населения нацелена на раскрытие сущности социальной защиты, решение конкретных социальных проблем, применяет системный взгляд на формирование отрасли с использованием исторического подхода, создает теоретическую основу фундаментального исследования системы социальной защиты.

Социологическая теория социальной защиты населения обеспечивает комплексное изучение объекта и представляет собой знание со сложной внутренней структурой, дает представление о социальной защите населения как социо-

логической категории, реальном объекте социологического анализа и социального управления, методах ее социологического исследования. Эта теория способствует преодолению недооценки роли социальной защиты в обеспечении социальной стабильности. Как специальная социологическая теория социология социальной защиты населения дает возможность более глубокого анализа эмпирически регистрируемых реалий, углубленной интерпретации наблюдаемых явлений и процессов. Она изучает специфические закономерности функционирования и развития системы социальной защиты населения, рассматривая ее как относительно самостоятельную систему с общими и специфическими связями, механизмами управления, и позволяет выделить основные ресурсы, необходимые для удовлетворения потребностей социума, оказания помощи нуждающимся слоям населения, конструирования новых социальных механизмов социальной защиты населения в целом, определения истинного места и роли социальной защиты как части социальной политики государства.

Раздел I
Теоретические основы социологического анализа социальной защиты населения

Глава 1
Социальная защита населения в социологических теориях и концепциях

После изучения главы 1 бакалавр должен:

– ***знать***: сущность и содержание социальной защиты населения как категории и объекта социологического анализа;

– ***уметь***: правильно определить место социологии социальной защиты населения в структуре социологического знания как специальной социологической теории;

– ***владеть***: нормативно-правовым обеспечением системы социальной защиты населения.

Тема главы 1 предусматривает рассмотрение следующих вопросов:

– социальная защита населения как категория и объект

социологического анализа;

– нормативно-правовое обеспечение социальной защиты населения.

1.1. Социальная защита населения как категория и объект социологического анализа

Социальная защита есть специфическое общественное явление, которое может быть охарактеризовано как:

1) *вид социальной деятельности*, направленной на гармонизацию личностных и общественных отношений через оказание помощи отдельным индивидам, группам людей и общностям, испытывающим затруднения в социальном функционировании, посредством социальной поддержки, социального обслуживания, коррекции и реабилитации, а также путем изменения или реформирования отдельных элементов социальной системы. В социальной защите используются принципы, методы и подходы ряда научных направлений к решению социальных и гуманитарных проблем;

2) *теория*, изучающая способы и методы содействия социальной адаптации и реализации субъектности индивида и группы в соответствии с социальными нормами и ценностями общества в разных пространственно-временных ситуациях;

3) *учебная дисциплина многоуровневого характера*; она

преподается в высших, средних специальных учебных заведениях, а также в системе повышения квалификации работников социальной сферы. Ее цели и задачи заключаются в формировании личностно-профессиональных качеств будущего специалиста по социальной работе с устойчивой установкой на самообучение теоретическим знаниям системы существующих в социальной защите технологий, передаче необходимых навыков и умений.

Социальная защита – одна из разновидностей *социального действия.* Основные усилия целенаправленных манипуляций в профессиональной социальной защите ориентированы на создание условий, при которых объект воздействия (клиент) будет социально функционировать на принципах самодостаточности, а также на проведение коррекционной или реабилитационной работы с лицами асоциального или девиантного поведения. Границы социальной защиты как сферы социального действия могут быть определены лишь в конкретных пространственно-временных координатах, поскольку на профессиональном уровне социальная защита во многом ограничена рамками, предопределенными социальной политикой конкретного государства в конкретный временной отрезок своего исторического развития. Социальной защите свойственна преемственность, которая обусловлена тем, что социальные и гуманитарные проблемы в обществе, а также теоретические и практические подходы к их разрешению возникают параллельно с развитием как

самого общества, так и отдельных личностей, его составляющих. Сфера социальной защиты расширяется одновременно и соответственно с расширением и усложнением характера и масштабов социальных связей в обществе.

Социальная защита населения как ***часть социальной сферы*** обладает чертами, отличающими ее от других схожих по характеру отраслей социальной направленности (здравоохранения, образования, культуры и др.). Одна из основных отличительных черт – сам характер процесса социального действия и интеракций между специалистом и клиентом. В отличие от ролевых субъект-объектных отношений, свойственных другим видам помогающих профессий, а также в связи с отличием акта принятия решений в процессе действия в ролевом поле социальной защиты доминируют субъект-субъектные отношения, носящие доверительный характер, при которых клиент сохраняет за собой право или преимущество при принятии решений.

Специфика клиентуры социальных учреждений состоит в том, что за помощью обращаются преимущественно представители материально необеспеченных, социально уязвимых или маргинальных слоев общества. Это означает, что отрасль социальной защиты населения не может обладать высокой степенью престижности и приносить большие доходы профессионалам – социальным работникам, тем более в условиях рыночной экономики и влияния в обществе как либеральной, так и консервативной идеологии. И это происхо-

дит, несмотря на то что профессиональные услуги специалиста по социальной работе, решающего личностные проблемы клиента на уровне консультанта-психолога или педагога, специалиста – менеджера по кадрам (персоналу) или занимающегося организацией социально-аналитической, исследовательской или прогностической деятельностью, требуют основательной теоретической и практической базовой подготовки.

Анализ связи социальной защиты населения с социальной теорией может пролить свет на природу «развитого» общества. И наоборот – характеристики современного общества способствуют лучшему пониманию природы этой своеобразной сферы и академической дисциплины, которая родилась недавно.

Система социальной защиты населения, являясь ***общественной исторической системой***, относится к классу сложных открытых систем. Она тесно взаимодействует, обменивается информацией с другими системами (экономической, политической, культурной и т. д.), что проявляется в особенностях содержания, характера моделей социальной защиты населения. Динамическая характеристика системы социальной защиты связана с особенностями процесса развития в тех или иных культурно-исторических условиях, а статическая определяет ее структуру и уровни.

В системе социальной защиты есть следующие ***элементы***:

1) *объект и субъект социальной защиты*, которые отвечают на следующие вопросы: кто действует в системе социальной защиты и на кого направлено действие;

2) *институты социальной защиты*, включающие в себя основные социальные службы и центры, с помощью которых осуществляется их ведущая деятельность;

3) *методы социальной защиты* – комплекс специфических технологий, приемов, способов достижения целей и задач социальной защиты.

Системообразующим, целевым компонентом системы социальной защиты населения является *оказание помощи клиенту ерешении его жизненно важных проблем.*

Система социальной защиты может иметь *общественный характер* (как это было в дореволюционной России или в современном опыте Скандинавских стран), а также *государственный* (как это было присуще советской модели социального обеспечения и развитым странам Западной Европы, таким как Германия, Дания, Италия). В современной ситуации растущее число частных и общественных инициатив в благотворительной сфере позволяет охарактеризовать систему социальной защиты в России как *государственно-общественную.*

Выделяют следующие ***условия эффективности существования системы социальной защиты***:

• культурная и социальная целесообразность социальной защиты;

• адекватность системы социальной защиты социальным задачам и реальным возможностям общества;

• готовность общества к реализации предлагаемой системы социальной защиты населения.

Наиболее острые разногласия и широкий диапазон мнений связаны с пониманием социальной защиты населения как *особого феномена жизнедеятельности общества.* Полемика ведется главным образом о правомерности выделения социальной защиты населения в качестве самостоятельной отрасли социальной сферы, ее рядоположении с другими социальными отраслями. Так, Г.И. Осадчая в одной из своих работ отмечает, что к вычленению такого фундаментального понятия, как «социальная защита населения», привела потребность в дальнейшем развитии научного знания об обществе. Это понятие приобретает категориальный смысл, поскольку отражает наиболее существенные, закономерные связи и отношения реальной действительности и самого познавательного процесса в науке. Иными словами, за этой категорией стоит реальный опыт развития познания и социальной практики. Именно поэтому категория «социальная защита населения» утвердилась в научной литературе, правительственных документах, управленческой практике как *инструмент воздействия на специфические социальные отношения и процессы в обществе.*

По мнению автора, выделение социальной защиты населения как одной из самостоятельных социальных отраслей об-

щественной жизни правомерно, поскольку это отвечает общепринятому критерию – определенному виду деятельности и специфике общественных отношений, складывающихся при осуществлении социальной защиты.

Субстанциональной основой социальной защиты населения является *социальная деятельность по предупреждению социально-рисковых ситуаций либо ликвидации их последствий в жизни конкретного человека*, попавшего в трудную жизненную ситуацию или перешедшего в особую ситуацию, и *регулированию социальных отношений между субъектами данной деятельности.*

Социальная защита населения, будучи чрезвычайно сложным и многообразным явлением общественной жизни, обладает относительной самостоятельностью, имеет специфические закономерности развития, функционирования и строения, что также позволяет выделить ее в качестве *социологической категории* и *самостоятельного объекта изучения.*

Исследование социальной защиты населения в широком общественном контексте позволяет глубже детализировать процесс изучения социальной области общественной жизни, шире понять значимость каждого ее элемента, раскрыть внутренние механизмы социальной жизни людей.

Введение категории «социальная защита населения» вызвано не только чисто академическим интересом, стремлением к дальнейшему обогащению уже устоявшихся, традиционных элементов понятийного аппарата социологии, но в

первую очередь обусловлено необходимостью выработки более полного представления о масштабах, темпах, последовательности, глубине и ориентированности социальных преобразований нашего общества, особенно в кризисных условиях его развития. Это способствует формированию представлений об определенной совокупности условий социальной деятельности, ведущих к установлению и последующей оптимизации социальных взаимосвязей между субъектами, позволяет глубже понять механизмы и способы упорядочения разных сторон социальной действительности, регулирования социальных отношений и процессов, сосредоточить внимание на путях преобразования общества, в ходе которых общественная система обретает новое качество.

Содержание понятия «социальная защита населения», как и любой научной категории, многопланово. Однако в нем есть некоторое устойчивое ядро, выражающее сущность данного понятия, собственно категориальный смысл. В связи с этим есть настоятельная необходимость в его уточнении с учетом накопленного социологией теоретического и эмпирического материала, отражающего содержание и структуру социальной защиты населения.

Система социальной защиты в науке наиболее часто рассматривается как *социальный институт* (И.Н. Ефимова, В.Д. Роик, Л.П. Якушев и др.) и как *одно из основных направлений социальной политики государства* (Н.А. Волгин, В.И. Жуков). Так, Л.П. Якушев основную цель деятельности ин-

ститута социальной защиты, призванного решать социальные проблемы населения и их жизненно важные потребности, связывает с соблюдением правовых и законодательных норм граждан. Данный подход, по его мнению, опирается на позицию Международной организации труда, в основе которой лежит институциональное строение национальных систем социальной защиты как комбинации разных институтов социального страхования и социальной помощи[2].

В.Д. Роик считает, что данный институт предназначен выполнять социальную функцию государства в соответствии с четко определенным юридическим статусом и экономическими возможностями (обязательное и добровольное социальное страхование, социальная помощь, государственное социальное обеспечение)[3].

И.Н. Ефимова полагает, что данный институт является производным от социально-политических институтов, представляя совокупность правовых норм и ролей.

В работах А.М. Бабич и Е.Н. Жильцова [4], С.Ю. Яновой[5] институт социальной защиты исследуется с позиции соци-

---

[2] См.: *Якушев Л.П.* Социальная защита: учеб, пособие // Пенсия, 1998. С. 6.

[3] См.: *Роик В.Д.* Основы социального страхования: организация, экономика и право: учебник. – М.: РАГС, 2007. С. 63.

[4] См.: *Жильцов Е.Н., Бабич А.М.* Теоретические основы социальной политики государства: содержание и пути реализации // Социальная политика и рынок труда: вопросы теории и практики. – М., 1996.

[5] См.: *Янова С.Ю.* Социальное страхование: организация и финансовый механизм. – СПб.: Изд-во СПб ГУЭФ, 2000.

ального страхования как основной и перспективной, на их взгляд, формы социальной защиты населения в условиях развития рыночных отношений.

В.Н. Ковалев считает, что «социальную защиту населения» следует понимать как целостную систему охранительных мер, конкретных действий органов государственной власти и общественности, реально гарантирующих социальную безопасность населения во всей совокупности параметров[6].

Уточнению понятий, систематизации знаний в области теории социальной защиты населения как научной дисциплины посвящены работы таких исследователей, как В.И. Жуков, Л.Е. Петрова, Н.Н. Покровская, В.И. Сергеев, Е.Р. Ярская-Смирнова и др. Исследователи понимают систему социальной защиты населения как совокупность правовых механизмов, гарантированных государством мер социальной поддержки, социального обслуживания и программ, направленных на обеспечение наиболее полной защиты прав и интересов человека, реализуемых государственными органами, учреждениями и организациями.

В основе изучения подсистем социальной защиты, особенностей ее социологического анализа, повышения эффективности управления системой социальной защиты населения, разрешения противоречий, сложившихся в ней, разви-

---

[6] См.: *Ковалев В.Н.* Социология управления социальной сферой: учеб, пособие. – М.: Академический проект, 2003. С. 130–131.

тия социального государства лежат труды таких отечественных ученых, как В.Г. Афанасьев, Э.Л. Воробьева, Д.М. Гвишиани, Т.И. Заславская, А.Г. Здравомыслов, Г.И. Осадчая, Г.Х. Попов, В.Ю. Своеволии, Д.К. Танатова, Ж.Т. Тощенко, О.А. Уржа, Т.Н. Юдина, В.Н. Якимова и др., по социологии социальной сферы. Они обосновывают, что система социальной защиты является частью социальной политики, системой приоритетов и механизмов по реализации законодательно закрепленных социальных, правовых и экономических гарантий граждан, а также системой социальных служб, призванных обеспечить определенный уровень социальной защищенности, помогающих достичь социально приемлемого уровня жизни населения в соответствии с конкретными условиями общественного развития.

В трудах таких ученых, как Л.В. Бадя, В.Г. Бочарова, Л.Г. Гуслякова, И.Г. Зайнышев, И.А. Зимняя, И.С. Карпикова, А.М. Панов, П.Д. Павленок, И.В. Родина, Б.Ф. Усманов, М.В. Фирсов, Б.Ю. Шапиро, по проблемам социальной защиты разных социально уязвимых категорий населения система социальной защиты рассматривается как комплекс государственных мер социально-экономического, правового характера по обеспечению гарантированного государством минимального уровня материальной поддержки социально уязвимых слоев населения в период экономических преобразований и связанного с ним снижения уровня жизни.

Е.И. Холостова утверждает, что категория «социальная

защита населения» имеет различные значения. В новых экономических условиях она заменяет термин «социальное обеспечение». Социальная защита как социальный институт, представляющий собой совокупность правовых норм, призванных решать определенные социальные и экономические проблемы в международном контексте, обычно имеет дело с установленными законодательством категориями граждан, которые в силу утраты трудоспособности, отсутствия работы либо по другим причинам не имеют достаточных средств для удовлетворения своих жизненно важных потребностей и потребностей нетрудоспособных членов семьи[7]. Соответственно подразумевается, что роль социальной защиты состоит в снижении масштабов бедности через социальную помощь, что сужает направления и формы социальной защиты, существующие на практике.

Кроме того, Е.И. Холостова отмечает, что система социальной защиты осуществляет меры профилактического характера, направленные на предотвращение неблагоприятных событий. Одновременно она обращает внимание на то, что социальная защита имеет свои специфические особенности, связанные с технологиями оказываемых ею услуг. Указываются и основные ***формы социальной защиты***:

✓ законодательно определенные социальные гарантии и их удовлетворение на основе базовых стандартов и про-

---

[7] См.: *Холостова Е.И.* Социальная работа: учеб, пособие. – М.: Дашков и К°, 2004. С. 351–352.

грамм;

- ✓ регулирование доходов и расходов населения;
- ✓ социальное страхование;
- ✓ социальное вспомоществование;
- ✓ социальные услуги;
- ✓ целевые социальные программы.

Таким образом, одни авторы при определении базовых элементов понятия «система социальной защиты населения» делают акцент на объекте системы социальной защиты, другие – на субъекте, третьи – на методах социальной защиты, четвертые – на уровнях социальной защиты, пятые – на целях социальной защиты и т. д.

Теория управления, основанная на системном подходе, рассматривает **объект управления** – систему социальной защиты населения – как множество связанных и определенным образом упорядоченных частей, которые обладают целостностью и образуют единство при взаимодействии с внешней средой, как организованную совокупность связей и социальных норм, которая объединяет значимые общественные ценности и процедуры, удовлетворяющие основным потребностям общества. В результате под системой социальной защиты в широком смысле исследователи понимают деятельность, направленную на обеспечение формирования и развития полноценной личности, создание условий для самоопределения и самореализации человека. В более узком понимании система социальной защиты представляет собой

поддержку и оказание помощи человеку в случае возникновения трудной жизненной ситуации. В рамках этого подхода основными ***формами социальной защиты*** являются:

✓ социальная поддержка;
✓ социальная помощь;
✓ социальное обслуживание;
✓ социальное страхование.

В то же время в рамках широкого подхода система социальной защиты включает в себя все сферы системы жизнеобеспечения.

Критически анализируя многообразие подходов к определению категории ***«система социальной защиты населения»***, автор считает необходимым дать более четкое понимание данной категории в современном контексте как совокупности правовых и экономических принципов, методов, механизмов и ресурсов, направленных на предупреждение социально-рисковых ситуаций, смягчение и ликвидацию их последствий в жизни конкретного человека, попавшего в трудную или перешедшего в особую жизненную ситуацию, с помощью предоставления законодательно установленных, гарантированных мер социального обслуживания, социальной поддержки, помощи и социального страхования.

Для уточнения теоретико-методологического основания объекта исследования целесообразно сформулировать ряд ***положений методологического характера.***

Во-первых, социальная защита населения является ча-

стью социальной политики по выполнению государственных функций, направленных на смягчение или недопущение негативных последствий социально-экономических реформ, и реализуется в рамках системы социальной защиты населения.

Во-вторых, система социальной защиты населения является совокупностью нормативно-методических, организационных и материальных ресурсов, которая реализуется в рамках деятельности специфической социальной отрасли – социальной службой, оказывающей государственные услуги населению на основе индивидуального «точечного» подхода, исходя из нуждаемости, фактической потребности, степени потери самообслуживания, самовспоможения, самообеспечения и т. д. Направления деятельности отрасли социальной защиты населения определяются спецификой государственной системы управления. В условиях регионализации управления системой социальной защиты населения в отношении регионов они имеют существенные различия.

В-третьих, деятельность социальной службы (органы управления, учреждения социального обслуживания) по выполнению задач, направлений и форм социальной защиты населения является социальной работой.

Исходя из современных задач система социальной защиты направлена прежде всего на защиту уязвимых социальных групп и отдельных индивидов от деструктивных социальных процессов и одновременно ориентирована на пре-

одоление малообеспеченности через трудовую активность и социальную реабилитацию.

Имея ранее статус системы социального обеспечения, она включала в себя: пенсионные пособия, пособия по безработице, пособия многодетным семьям, пособия по уходу за ребенком; предоставление разных социальных услуг престарелым, инвалидам, лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации; разовую или кратковременную социальную помощь малообеспеченным и т. д.

В настоящее время ***основными направлениями государственной системы социальной защиты населения*** являются:

✓ социальное обслуживание в зависимости от степени потери самообслуживания;

✓ социальная поддержка и помощь в зависимости от нуждаемости и возможности выхода на самодостаточность;

✓ социальное страхование, обеспечивающее возмещение страховых взносов при наступлении страхового случая.

Каждое из направлений представляет собой подсистему, однако для достижения необходимого и конкретного социального результата они осуществляются во взаимодействии.

Несмотря на то что многие отечественные социологи рассматривают ***социальное страхование*** как основную форму социальной защиты населения России в условиях развития рыночных отношений (А.М. Бабич, Е.Н. Жильцов, В.И. Жуков, Е.И. Холостова, С.Ю. Янова), автор тем не менее счи-

тает необходимым отметить, что в них отсутствуют концептуальные подходы и механизмы совершенствования социального страхования в России как с точки зрения его расширения (страхование от всех видов рисков), так и с точки зрения персонификации страховых взносов, механизмов их возвратности и рационального инвестирования.

Сегодня социальное страхование в нашей стране регулируется рядом федеральных законов: от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (с изм. и доп.), от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (с изм. и доп.), от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. и доп.), от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (с изм. и доп.), от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и т. д. В то же время до сих пор отсутствует законодательство о статусе действующих фондов социального страхования. Персонификация взносов имеет место только в Пенсионном фонде РФ; средства всех фондов формируются и расходуются на основе консолидированной ответственности; отсутствует механизм накопления, инвестирования, наследования, заключения договора между страховщиком и застрахованным лицом. Уча-

стие государства в формировании фондов (бюджетные ассигнования) имеет место только в Пенсионном фонде. Взносы во все российские фонды социального страхования осуществляются из фонда оплаты труда предприятий, что размывает степень участия в них со стороны работодателей и самих граждан. В результате, несмотря на значительные отчисления (34 % от фонда оплаты труда в Пенсионный фонд РФ, в Фонд социального страхования РФ и Фонд обязательного медицинского страхования РФ), большинство граждан в нем не заинтересовано. По той же причине в России не развито негосударственное социальное страхование.

Изучение зарубежного опыта в этой области доказывает, что работающие там (Германия, Греция, США и др.) механизмы социального страхования продуктивно адаптировать в систему социальной защиты населения России.

Анализ социальной практики в регионах России показал, что, несмотря на различия, ***основными функциями службы социальной защиты населения*** являются:

• предоставление социальной помощи в установленном порядке;

• социальное обслуживание граждан в трудных жизненных ситуациях, в том числе детей, граждан пожилого возраста и инвалидов;

• профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

• обеспечение жизнедеятельности инвалидов;

• социальная поддержка отдельных категорий населения.

Как видим, социальное страхование не относится к функциям социальной службы. Региональные социальные службы и территориальные фонды социального страхования функционируют совместно на уровне соглашений (прежде всего в пределах обмена информацией по оказанию услуг). В отличие от социальной службы регионов и России в целом, не имеющей единой системы управления, фонды социального страхования имеют единую управленческую «вертикаль», что значительно повышает эффективность их деятельности.

Ряд авторов, полагая, что социальная защита населения занимает своего рода промежуточное положение между экономической и политической системами и выступает как бы передаточным звеном от экономики к политике, считают неоправданным выделение социальной защиты населения как некоторой относительно самостоятельной области общественных отношений. В то же время Г.М. Кац отмечает, что социальная защита населения как часть социальной сферы и ее элементы выступают субъектной формой наряду с индивидуальной и общественной по отношению к другим сферам: экономической, правовой, семейной, нравственной, культурной, которые отражают ее содержание. Таким образом, в данной концепции социальная защита населения определяется как координатор деятельности других социальных и несоциальных отраслей в целях достижения запланированного социального результата.

Такой подход подтверждается социальной практикой в регионах, где осуществляется инициатива, поскольку только социальная защита в отличие от других сфер и отраслей жизнедеятельности общества выполняет функцию предупреждения и ликвидации социально-рисковых ситуаций в жизни людей. В основе ее выделения – деятельность по социальной реабилитации и адаптации населения, отношения, складывающиеся в процессе этой деятельности, управление социально-экономическим развитием и укрепление стабильности социального самочувствия населения, имеющего, как правило, тенденцию к снижению в результате социально-экономических реформ.

С точки зрения автора, социальная защита населения представляет собой целостную, постоянно изменяющуюся подсистему общества, порожденную объективной потребностью в недопущении социально-рисковых ситуаций, ликвидации их последствий и восстановлении доверия населения к власти. Это устойчивая область деятельности людей по социальной защите разных категорий граждан от разных социально-рисковых ситуаций в разнообразных формах и объемах, необходимых для достижения конкретного социального результата, пространство реализации социальной функции общества. Именно в ней обретает смысл социальная политика государства, реализуются социальные и гражданские права человека.

Социальная защита населения представляет собой слож-

ноорганизованное, упорядоченное целое, единое в своей сущности, в своем качестве, назначении и вместе с тем многофункциональное в силу сложности и многозначности потребностей дифференцированных социальных объектов. Процессы функционирования и развития отрасли социальной защиты населения обусловлены объективными закономерностями и основываются на определенных принципах социального управления.

1.2. Нормативно-правовое обеспечение социальной защиты населения

Социальная защита населения и механизмы ее реализации базируются на конституционно-правовых законодательных основах и международных пактах о правах и свободах человека. Всеобщая декларация прав человека, международные пакты о гражданских и политических, экономических, социальных и культурных правах провозглашают и признают права всех людей на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, достоинство, свободу убеждений, право на труд, отдых, образование, социальное обеспечение, защиту материальных и моральных интересов.

Общество, как известно, не может обойтись без установления прав, свобод и обязанностей своих граждан, но при этом они не могут устанавливаться произвольно, поскольку обусловлены достигнутым уровнем материальных, куль-

турных и духовных возможностей. Основные права, свободы и обязанности граждан находят юридическое закрепление и гарантируются государством в главном его законе – Конституции. Конституция РФ провозглашает, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В Российской Федерации охраняются также труд и здоровье людей: устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Конституция возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для осуществления этих прав. Она не только провозглашает право граждан на социальную защиту, но и четко определяет пути его реализации. Прежде всего это:

✓ обязательное пенсионное страхование работающих;

✓ создание других фондов, являющихся источниками финансирования социальной защиты населения;

✓ принятие федеральных законов, гарантирующих реализацию прав граждан.

На сегодняшний день базовыми социальными законами являются федеральные законы: от 2 августа 1995 г. № 122-

ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (с изм. и доп.), регулирующий в комплексе круг вопросов, касающихся социального обслуживания двух наиболее слабо защищенных социальных групп населения – граждан пожилого возраста и инвалидов; от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (с изм. и доп.), закрепляющий основы правового регулирования в области социального обслуживания граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, при этом выделяются основные принципы социального обслуживания граждан: адресность, доступность, добровольность, гуманность, приоритетность, право выбора, конфиденциальность, профилактическая направленность; от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (с изм. и доп.), закрепляющий единую систему пособий, адресованных гражданам, имеющим детей: пособие по беременности и родам, единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, единовременное пособие в связи с рождением ребенка, полагающееся каждой семье, ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 года, ежемесячное пособие на каждого ребенка с момента его рождения и до достижения им возраста 16 (учащимся – 18) лет. (В последующие годы были изданы дополнения к данному Закону в части изменения размера выплат.)

Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования» закрепил основные принципы осуществления обязательного социального страхования, виды социальных рисков, страховые случаи, виды страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию, права и обязанности трудоспособных граждан – субъектов обязательного социального страхования.

Социальными пособиями граждане обеспечиваются также в соответствии с федеральными законами от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (с изм. и доп.) и от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изм. и доп.).

Основополагающими нормативными правовыми актами по предоставлению государственных мер социальной поддержки стали федеральные законы: от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (с изм. и доп.), от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с изм. и доп.), от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изм. и доп.), от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (с изм. и доп.).

Ряд законов регулирует пенсионное обеспечение разных категорий граждан. Это федеральные законы от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспе-

чении в Российской Федерации» (с изм. и доп.), от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ (ред. от 3 декабря 2011 г.) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и т. д.

Социальная защита предполагает оказание помощи конкретным нуждающимся лицам с учетом их индивидуальных потребностей. В Российской Федерации изданы и действуют соответствующие нормативные правовые акты по регламентации оказания социальной поддержки той или иной категории нуждающихся. Большое практическое значение в осуществлении социальной защиты разных категорий населения имеет ряд социальных программ, преимуществом которых является специальное выделение «программных ресурсов» и их концентрация на достижении подцелей, задач и в конечном счете – целей программ.

В сегодняшних условиях все более значимой становится проблема повышения эффективности системы социальной защиты населения, призванной снижать социальные издержки переходного периода, создавать предпосылки для полноценной адаптации широких слоев населения к новым условиям. При всем многообразии форм и методов социальной защиты это предполагает необходимость индивидуального подхода. Актуализируется необходимость научно обоснованного государственного управления, направленного на развитие системы социальной защиты населения с применением информационных технологий. Все это является катализатором разработки множества новых законодательных и

нормативных правовых актов, в которых закреплены приоритеты социальной политики государства, новые подходы не только в устранении причин, препятствующих достижению оптимального благосостояния граждан, но и в организации современной социальной защиты нуждающихся.

Один из них – переход на новый уровень социального обслуживания, уровень интенсивного развития качества обслуживания в сложившейся инфраструктуре, повышения качества и эффективности социальных услуг. Другой – развитие многопрофильной комплексной реабилитации, предназначенной для восстановления способностей инвалидов к разным видам деятельности, создание условий для интегрированного обучения инвалидов (обеспечение доступа и использование обучающих методик, адекватных особенностям инвалидов) в образовательных учреждениях общего типа, что является приоритетом в данном направлении, развитие дистанционной формы обучения инвалидов.

Основная задача социальной защиты населения XXI века, которая диктуется прежде всего демографической ситуацией, – усиление внимания к нуждам ветеранов и детей.

Выполняя обязательства, связанные со вступлением в Совет Европы, Российская Федерация в мае 2005 года присоединилась к Европейской социальной хартии, а в октябре 2009 года произошла ее ратификация, что предполагает в первую очередь анализ сопоставимости российского законодательства и правоприменительной практики в социальной

сфере с нормами Европейской социальной хартии, сближение российского законодательства с европейскими стандартами и улучшение социальной защиты населения России.

Учитывая происходящие в обществе процессы, в том числе перераспределение собственности, развитие частной собственности, возникающую имущественную дифференциацию и существенные различия в уровне доходов граждан, целесообразно искать новые подходы к управлению системой социальной защиты населения, более четкому определению условий для реализации гарантированных прав граждан на социальную защиту, развитию разных ее форм с учетом специфики реального положения каждого. В связи с этим требуется корректировка принципа сочетания платности и бесплатности услуг, предоставляемых нетрудоспособным гражданам, в том числе в домах-интернатах для престарелых и инвалидов. Необходимы новые эффективные формы и виды социальных услуг и социальных технологий, имеющие высокий социальный результат по реабилитации и адаптации граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию, профилактике семейного неблагополучия.

Практика управления системой социальной защиты требует обновления нормативного поля отрасли, принятия новых законов «О негосударственном секторе социального обслуживания населения», «О социальном обслуживании населения в Российской Федерации», «О социальной защите населения в Российской Федерации» в части совершен-

ствования понятийного аппарата, уточнения номенклатуры учреждений социального обслуживания населения, форм, методов и стандартов предоставления социальных услуг, что обеспечит транспарентность функционирования отрасли. Необходимо изменение принципов, методик и моделей управления системой социальной защиты населения.

На сегодняшний день в Российской Федерации действует более 60 социальных законов, определяющих меры социальной поддержки защищаемых государством категорий населения. Более 200 нормативных актов федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации определяют механизм реализации социальных законов. Однако все они приняты в прошлом веке. Развитие страны как инновационного общества, желание высших органов власти и всего общества провести модернизацию – в кратчайшие сроки изменить структуру экономики и обеспечить повышение качества услуг – настойчиво диктуют необходимость реформирования социальной сферы.

Учитывая, что продекларированные социальные обязательства из-за отсутствия необходимого финансирования и перекрестного субсидирования выполнялись не в полном объеме как на федеральном уровне, так и в большинстве регионов, Федеральный закон 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 свя-

зи 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”» (с изм. и доп.), внесший изменения во многие социальные законы, можно считать революционным. Указанный Закон коренным образом поменял систему предоставления льгот и гарантий, заменив натуральные услуги на их денежный эквивалент, разделил на федеральный и региональный уровни ответственности предоставление мер социальной поддержки по всем категориям получателей, но, к сожалению, распределил функции предоставления мер социальной поддержки и социальной защиты в целом между несколькими ведомствами, тогда как раньше они выполнялись органами социальной защиты населения. Так, выплата ежемесячных денежных пособий «федеральным» льготникам (инвалиды и участники Великой Отечественной войны, семьи погибших и умерших участников Великой Отечественной войны, инвалиды по общему заболеванию, доноры) перешла в региональные отделения Пенсионного фонда РФ, а в органы труда и занятости – выплаты пострадавшим в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС; предоставление инвалидам средств реабилитации и путевок на санаторно-курортное лечение отошло в Фонд социального страхования РФ. Одновременно

изменился статус Государственной службы медико-социальной экспертизы – она стала федеральной и вышла из подчинения региональных органов социальной защиты населения. Таким образом был нарушен принцип «одного окна» по предоставлению мер социальной поддержки населению. Исходя из региональных особенностей, одновременно произошло перераспределение полномочий по организации летнего отдыха детей, выплате субсидий на жилищно-коммунальные услуги, обеспечению преференций семьям с детьми и т. д.

Сетевой принцип детерминировал создание нормативной базы межведомственного взаимодействия в решении вопросов социальной защиты населения, разделения ответственности между региональными органами власти и органами местного самоуправления. В каждом регионе эта проблема нашла свое решение. Децентрализация управления социально-экономической жизнью страны привела к регионализации управления системой социальной защиты населения. И, как следствие, обеспечение обновления нормативной базы деятельности учреждений социального обслуживания и социальной службы в целом, разработка и утверждение государственных социальных стандартов, устанавливающих основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания разным категориям населения с федерального уровня было передано субъектам Федерации, что становится причиной интериоризации нереле-

вантных региональных систем социальной защиты населения.

Одновременно вопросы социальной защиты населения в соответствии с ч. 1 ст. 72 и ч. 1, 2 ст. 76 Конституции РФ отнесены к совместному ведению, поэтому перво степенность применения законов и нормативных актов Российской Федерации и их императивность обеспечивают проведение единой социальной политики на всей территории Российской Федерации. Нормативные акты субъекта Федерации издаются в развитие и дополнение нормативных актов Российской Федерации и не могут им противоречить. Однако каждый регион имеет свои особенности социально-экономического развития, этноконфессиональные, социокультурные и гендерные традиции, что непосредственно влияет на специфику социальной политики, направления и формы социальной защиты и законодательно закреплено в региональных нормативных актах.

Системный характер управления отраслью социальной защиты населения в регионе обеспечивается реализацией взаимосвязанных разноуровневых социальных целевых и комплексных программ (федерального, республиканского и местного уровня), таких как федеральные целевые программы «Дети России», «Формирование доступной для инвалидов среды жизнедеятельности», региональные и территориальные программы социальной поддержки разных категорий населения, что дает основу для осуществления единой госу-

дарственной социальной политики в целом по Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, на уровне городов и районов. Соответственно управление системой социальной защиты населения строится на программно-целевом подходе.

Поэтапно, на программной основе, в деятельность органов социальной защиты регионов внедряются информационные технологии, создаются единые банки данных всего населения региона, которые являются основой для адресной социальной поддержки населения упреждающего характера через патронат всех социально уязвимых категорий населения, усиление контроля за расходованием средств на оказание социальной помощи. Благодаря этой инновации социальная защита населения в ряде регионов вошла в региональный макропроект «Электронное Правительство».

Стратегическому, комплексному развитию отрасли способствуют региональные программы обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры, государственной поддержки инвалидов, развития сети учреждений социального обслуживания, государственной службы реабилитации инвалидов и др.

Развитие новых форм и технологий системы социальной защиты населения обеспечили региональные концепции формирования и развития государственной системы социально-психологической помощи населению, государствен-

ной поддержки семьи и детей, развития Государственной службы реабилитации инвалидов (Республика Татарстан, Самарская область и др.), модернизации и развития системы социального обслуживания населения, совершенствования мер социальной поддержки населения (Республика Татарстан, Московская область и др.) и т. п.

Отставание федерального законодательства по регулированию деятельности отрасли стимулирует разработку и принятие региональных нормативных документов. Например, во многих регионах уже приняты законы об адресной социальной поддержке населения, о дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о социальной поддержке многодетных семей, о социальном обслуживании населения и др., которые отвечают современным требованиям, предъявляемым к оказанию социальной помощи. Ежегодно правительствами регионов и местными органами власти принимаются нормативные правовые документы, направленные на совершенствование социальной защиты населения, дополнительные меры социальной поддержки пенсионеров, детей, одиноких граждан и инвалидов. За последние 10 лет наиболее значимыми такими документами являются нормативные правовые акты, определяющие минимальные стандарты обеспеченности учреждениями социального обслуживания, гарантии социальной поддержки, перечень учреждений социального обслуживания, гарантированный перечень реабилита-

ционных услуг, предоставляемых инвалидам, и т. д.

В соответствии с законодательством решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания населения (всех категорий) отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 3 мая 2011 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 14–16 не относит вопросы социальной защиты и социального обслуживания к вопросам местного значения. Аналогичные нормы закреплены в региональных законах о местном самоуправлении. Таким образом, полномочия по реализации социальной защиты полностью остались на уровне субъекта.

В то же время в соответствии с и. 6 ч. 1 ст. 17 указанного Федерального закона к полномочиям органов местного самоуправления отнесены разработка и реализация планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. Кроме этого, предоставление субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг как меры социальной помощи также входит в число полномочий органов местного самоуправления в соответствии с Жилищным кодексом РФ. Законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном указанным Федеральным

законом, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в поди. 3, 5, 7-11, 14–21, 24, 26–31 и. 2 ст. 26^3 (касающихся выравнивания бюджетной обеспеченности поселений за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации), с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов. Руководствуясь этим, в отдельных регионах

России региональными законами о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями в области социальной поддержки населения и в области социального обслуживания населения органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по предоставлению мер государственной адресной социальной поддержки отдельным категориям граждан, отдельными государственными полномочиями в области социального обслуживания населения. Опыт работы в новых условиях показал, что в целях сохранения целостности системы социальной защиты, обеспечения ее развития в соответствии с потребностями населения и уровнем государственных гарантий, а также четкого взаимодействия органов государственного управления с органами местного самоуправления в новых условиях необходима подготовка и принятие ряда нормативных документов. В частности, кроме региональных законов о передаче

полномочий в рамках реализации норм законов необходимо принятие соглашений (положений о взаимодействии) между региональными и муниципальными органами управления, определяющих четкие полномочия сторон в части предоставления социальных услуг. Это, в свою очередь, требует разработки и принятия порядка взаимодействия региональных органов социальной защиты и их территориальных подразделений с органами местного самоуправления по вопросам социальной защиты населения в целом, новых положений об управлениях социальной защиты населения, а также новых положений и уставов учреждений социального обслуживания.

В результате административной реформы в деятельность службы социальной защиты населения внедрен новый детальный подход по оказанию услуг населению – административный регламент предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти. Регламент четко определяет перечень услуг, схему-порядок предоставления каждой услуги, стандарт услуги, административные процедуры исполнения, реквизиты исполнителей. Регламент предусматривает создание единого реестра государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти субъекта, устанавливает обязательные для исполнения правила, определяющие в интересах получателя государственной услуги требования к предоставлению государственной услуги, содер-

жание и результат предоставления данной государственной услуги. Предусматривается, что получатели услуги в процессе ее предоставления взаимодействуют только с одним подразделением органа (в режиме «одного окна»).

Применение информационно-коммуникативных технологий реализации административных регламентов обеспечивает непосредственное взаимодействие участников административного регламента, мониторинг и контроль обязательного предоставления услуг и их качества. Введение системы административных регламентов предоставления государственных услуг для управленческого аппарата отрасли социальной защиты населения является, безусловно, ценным нормативным правовым фактором совершенствования самоуправления отраслью в целом, поскольку большинство функций и услуг, оказываемых ею, относятся к государственным.

Однако в очередной раз приходится констатировать, что не все мероприятия по проведению административной реформы в Российской Федерации выполняются. Только в мае 2010 года подготовлен и внесен в Государственную Думу, а 27 июля 2010 г. принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в то время как в ряде регионов во исполнение распоряжения Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р административные регламенты предоставления государственных услуг физическим и юридическим

лицам, и прежде всего в системе социальной защиты населения, введены уже в 2006 году.

В рамках административной реформы ***основными стратегическими целями развития отрасли социальной защиты населения*** определены следующие.

1. Обеспечение социальной защищенности малоимущих и социально-уязвимых групп населения не ниже нормативного уровня прожиточного минимума путем повышения эффективности механизмов предоставления мер социальной поддержки и социальных услуг.

2. Обеспечение адаптации граждан к изменяющимся условиям социально-экономической среды через содействие самореализации личности.

Основной задачей по реализации обозначенных целей в настоящее время является совершенствование нормативной правовой базы отрасли.

Сегодня, как никогда ранее, необходимо проведение глубокого анализа нормативной обеспеченности в области социальной защиты населения, проведение фундаментальной работы по обновлению социального законодательства, заполнению правовых «ниш», разработке на федеральном уровне стандартов социального обслуживания, норм и нормативов обеспеченности учреждениями социального обслуживания, уточнение их номенклатуры, форм и видов социальных услуг; необходима разработка современных механизмов и инновационных технологий по удовлетворению соци-

альных потребностей человека, разных социальных групп. Для повышения качества и эффективности деятельности государственной системы социальной защиты населения требуется пересмотр ее предметного поля в целом, подходов и механизмов повышения эффективности управления системой социальной защиты населения, повышение эффективности деятельности всех ее составляющих с ориентацией на конечный социальный результат.

Выводы

Социальная защита населения есть специальное общественное явление, которое характеризуется как вид социальной деятельности, направленной на гармонизацию личностных и общественных отношений через оказание помощи индивидам, группам людей и общностям, испытывающим затруднения в общественном функционировании.

Развитие общественной жизни, ее углубление и дифференциация, ведущие ко все большему усложнению социальных отношений, нашли отражение в научных концепциях классической и современной социологической науки. Многие российские специалисты наряду с другими отраслями социальной сферы, такими как здравоохранение, образование, культура, спорт, труд и занятость, выделяют социальную защиту населения как самостоятельную отрасль и деятельностную сферу. Такой подход соответствует специфике об-

щественных отношений, складывающихся при ее осуществлении.

Законосообразность развития, функционирования и строения социальной защиты населения позволяют выделить ее в качестве социологической категории и самостоятельного объекта изучения. Отраслевой подход в анализе общества дает возможность глубже раскрыть его специфическую структуру, выражающую связи между разными сторонами социальной жизни, и интегрирует в систему отдельные структуры деятельности общественных отношений, позволяет анализировать все социальные процессы с позиций развития целостного понимания общества, фиксировать некую взаимодополняемость функций взаимодействующих отраслей, обеспечивающих достижение необходимого социального результата.

Выделение социальной защиты населения наряду с другими отраслями жизнедеятельности общества правомерно, так как это отвечает общепринятому критерию – определенному виду деятельности и специфике общественных отношений, складывающихся при ее осуществлении.

Исследование социальной защиты населения в широком общественном контексте позволяет также глубже детализировать процесс изучения социальной области общественной жизни, понять значимость каждого ее элемента, раскрыть внутренние механизмы социальной жизни социально уязвимых категорий населения в целом.

Под социальной защитой автор предлагает понимать целостную, непрерывно изменяющуюся подсистему общества, порожденную объективной его потребностью, представляющую собой совокупность правовых и экономических принципов, методов, механизмов и ресурсов, направленных на предупреждение социально-рисковых ситуаций, а также на ликвидацию их последствий в жизни конкретного человека с помощью законодательно установленных гарантированных мер социальной поддержки, помощи, социального обслуживания и социального страхования.

Социальная защита населения включает в себя комплекс специфических социальных связей и отношений, совокупность социальных институтов, социальной инфраструктуры, непосредственно обеспечивающих достижение необходимого социального результата в жизнедеятельности человека. Обособление социальной защиты населения наряду с другими отраслями жизнедеятельности общества ставит вопрос о сущности этой подсистемы, приводит к необходимости детализированного представления о ней, чтобы, опираясь на эти представления, получить полное знание о составляющих ее элементах, их роли в жизнедеятельности человека, интегрировать те новые грани социальной реальности, которые осмысливаются сегодня социологическим познанием. Это и обусловливает необходимость выделения в социологической науке частной теории социологии социальной защиты населения, объектом которой является социальная защита насе-

ления.

Важной составляющей теоретико-методологического основания социологии социальной сферы является нормативная правовая база деятельности отрасли. В условиях формирования новой социально-экономической среды современные требования по обеспечению гарантированных государством мер социальной поддержки и социального обслуживания вызывают необходимость обновления всего нормативного поля отрасли, изменения принципов, методик и моделей управления социальной защитой населения, что возможно только на основе глубокого анализа нормативной обеспеченности деятельности отрасли и определения научно обоснованных приоритетов и направлений ее развития.

Социология социальной сферы призвана теоретически гарантировать эмпирические исследования социальных отношений и процессов, выполнять методологическую функцию в информационно-аналитическом обеспечении управления системой социальной защиты населения и ее инфраструктурой, научно обоснованно решать конкретные социальные проблемы.

Темы для семинарских занятий

1. Теоретические основы социальной защиты населения.
2. Понятийный аппарат основных категорий социологического анализа социальной защиты населения.

3. Нормативно-правовое обеспечение социальной защиты населения.

Темы для написания докладов и рефератов

1. Социологическое воображение в повседневной социальной жизни и анализе социальных проблем.
2. Сценарии практической социальной защиты населения в контексте социологических теорий.
3. Социологические перспективы социальной защиты населения конкретных групп населения.
4. Социологическое понимание социальной защиты населения.
5. Специфические принципы социальной защиты населения.
6. Основные ресурсы и направления социальной защиты населения.

Вопросы для самоконтроля

1. Почему правомерно выделение такого фундаментального понятия, как «социальная защита населения»?
2. Каковы границы социальной защиты населения?
3. Какие подходы сложились в российской научной литературе в определении социальной защиты населения и кто

из специалистов их отстаивает?

4. Какова дефиниция категории «социальная защита населения»?

5. Какова роль социологии социальной защиты населения в социологическом знании?

6. Чем определяется место социологии социальной защиты населения в структуре социологии?

7. В чем суть разногласий специалистов в определении категории «социальная защита населения»?

8. Как рассматривается категория «социальная защита населения» в данной работе?

9. Каковы основы федерального законодательства, определяющие деятельность отрасли социальной защиты населения?

10. Что представляет собой региональное и муниципальное законодательство, регулирующее деятельность по социальной защите населения?

11. Какие «пробелы» имеют место в нормативном поле социальной защиты населения?

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Гл. 2., 1993. С. 17–45.

2. *Жильцов Е.Н., Бабич А.М.* Теоретические основы социальной политики государства: содержание и пути реализа-

ции // Социальная политика и рынок труда: вопросы теории и практики. – М., 1996.

3. *Ковалев В.Н.* Социология управления социальной сферой: учеб, пособие. – М.: Академический проект, 2003.

4. *Роик В.Д.* Основы социального страхования: организация, экономика и право: учебник. – М.: РАГС, 2004.

5. *Холостова Е.И.* Социальная работа: учеб, пособие. – М.: Дашков и К°, 2004.

6. Якушев Л.П. Социальная защита: учеб, пособие/ Пенсия. 1998.

7. *Янова С.Ю.* Социальное страхование: организация и финансовый механизм. – СПб.: Изд-во СПб ГУЭФ, 2000.

Глава 2
Социология социальной защиты населения: предметная область

После изучения главы 2 бакалавр должен:

– ***знать***: предмет и функции социологии социальной защиты населения;

– ***уметь***: правильно выделить место предмета социологии социальной защиты населения в структуре социологического знания, уровни организации изучения ее объекта;

– ***владеть***: понятийным аппаратом социологии социальной защиты населения.

Тема главы 2 предусматривает рассмотрение следующих вопросов:

– предмет социологии социальной защиты населения и его место в структуре социологического знания;

– функции социологии социальной защиты населения и уровни организации изучения ее объекта;

– понятийный аппарат социологии социальной защиты населения.

2.1. Предмет социологии социальной защиты населения и его место в структуре социологического знания

Потребности социальной практики в разработке теоретических основ социальной защиты населения, учитывающих зарубежный и российский опыт, анализ тенденций и проблем детерминации социальной защиты в новых социально-экономических условиях, необходимость разработки научно-обоснованных технологий и социальных механизмов, позволяющих на фоне социально-экономических реалий принимать адекватные решения по повышению социальной защищенности россиян, ставят перед учеными-социологами задачу создания специальной **теории социальной защиты населения.** Эта теория призвана раскрыть сущность данной специфической деятельности в теоретико-методологическом выражении, органической связи с общей теорией социологии и с ориентацией на решение конкретных социальных проблем. Необходимость этого состоит в том, чтобы иметь возможность реально оценивать конкретное состояние каждого социального объекта, искать ответы на вопросы о том, как лучше всего определить меры социальной защиты каждого для достижения социального результата, в чем суть главных перемен, каковы тенденции их развития и какие негативные последствия для жизни обще-

ства они могут иметь.

Основой любой научной дисциплины является определение ее объекта и предметной области, создание собственного категориального аппарата и проблематики исследования, при этом в данном случае необходимо конкретизировать предмет ее изучения в сравнении с предметом общей социологии, найти особенные грани социологического анализа, строго очерчивающие предметное поле частной теории. И если предметом изучения общей социологии является общество в целом, многообразие общественных явлений и процессов во всех сферах жизнедеятельности и развития общественной жизни, то социология социальной защиты населения как специальная социологическая теория, представляя разветвленную сеть в структуре социологического знания, отражает *социальные отношения, процессы социального взаимодействия в целях решения проблем клиента, возникающих в результате влияния разных биологических и социальных факторов.*

Отличительной чертой социальной защиты населения как теории является то, что она получила свое собственное развитие после признания социальной работы как профессии. Новая теория создавалась как результат настоятельной потребности общества в научно-теоретических исследованиях в области социального развития и взаимоотношений между личностью и обществом на новом социально-политическом и экономическом этапе развития общества, а также потреб-

ности в научно-практических и методологических рекомендациях по оказанию социальных услуг людям, оказавшимся в сложных жизненных ситуациях.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.