

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

Н. Р. Хамидуллин

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

Монография

Рекомендовано к изданию Ученым советом федерального
государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

Оренбург
2014

УДК 316.334.3(075.8)
ББК 60.561.3я73
Х18

Рецензент – доцент, кандидат политических наук В.В. Наточий

Хамидуллин, Н. Р.
Х18 Государственная политика социальной защиты населения в постсоветской России: монография / Н.Р. Хамидуллин; Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2014. – 167 с.
ISBN

В монографии рассматривается государственная политика социальной защиты населения, основы её построения, механизмы её реализации на различных уровнях (федеральном, региональном, местном) с учётом международных норм и социокультурных традиций России.

Материалы монографии позволяют усовершенствовать понятийный аппарат и концептуальные представления о государственной политике социальной защиты населения в условиях современного развития России.

Монография предназначена для студентов очной формы обучения, обучающихся по программе высшего профессионального образования по направлению подготовки 040100.62 Социология, а также для всех, интересующихся гуманитарно-социальными проблемами современности и специалистов в области социальной защиты населения.

УДК 316.334.3(0758)
ББК 60.561.3я73

ISBN

© Хамидуллин Н. Р., 2014

Содержание

Введение	5
1 Теоретические подходы к исследованию государственной политики социальной защиты населения	8
1.1 Понятия «социальная политика» и «государственная политика социальной защиты населения»	8
1.2 Функции и элементы структуры системы социальной защиты населения	26
2 Международные аспекты формирования социальной защиты населения, опыт зарубежных стран	30
2.1 Критерии формирования социальной защиты населения, основы её построения с учётом международных договоров и соглашений	30
2.2 Опыт зарубежных стран в процессе становления социальной защиты населения России	35
2.2.1 Модель социальной защиты населения в Швеции	36
2.2.2 Система социальной защиты населения в Федеративной Республике Германии	38
2.2.3 Американская модель социальной защиты населения	40
3 Федеральная государственная политика социальной защиты населения в современной России	45
3.1 Формирование системы социальной защиты населения в современной России	45
3.1.1 Развитие социальной защиты населения на региональном и местном уровнях	52
3.1.2 Негосударственные и некоммерческие структуры социальной защиты населения	63
3.1.3 Социальный контракт – форма оказания государственной адресной	

социальной помощи гражданам	66
3.2 Государственная политика развития социальных гарантий	69
4 Опыт реализации государственной политики социальной защиты населения на региональном уровне (на примере Оренбургской области).....	90
4.1 Политика социальной защиты населения в период становления Российской государственности (1991 – 2003 гг.).....	90
4.2 Становление и развитие современной системы социальной защиты граждан, нуждающихся в помощи со стороны государства (2004 – 2014 гг.).....	103
Заключение.....	125
Список использованных источников	130
Приложение А Задачи Департамента демографической политики и социальной защиты населения.....	147
Приложение Б Учреждения Оренбургской области для детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, и детей-инвалидов.....	150
Приложение В Сеть учреждений социального обслуживания населения Оренбургской области в 1996 г. и открытие новой сети в 1997 г.....	151
Приложение Г Структура Министерства социального развития Оренбургской области.....	152
Приложение Д Информация об использовании средств Пенсионного фонда РФ, направленных Оренбургской области в 2000-2010 гг. в рамках софинансирования социальных программ.....	153
Приложение Е Информация об объёмах финансирования системы социальной защиты населения Оренбургской области.....	156
Приложение Ж Анализ эффективности деятельности муниципальных учреждений социального обслуживания населения Оренбургской области за 2008-2010 годы.....	157
Приложение И Основные задачи реформы системы социальной защиты	

Введение

Государственная политика социальной защиты населения затрагивает интересы населения, органов власти всех уровней (федерального, регионального и местного), коммерческих и некоммерческих структур, что определяет значимость этого направления, где сосредоточено много острых нерешённых проблем, требующих безотлагательного решения. Целенаправленная и эффективная государственная политика формирования системы социальной защиты населения является инструментом выравнивания показателей уровня жизни и важнейшим условием сохранения социально-политической и экономической стабильности в современной России.

В советский период в рамках отечественной научной мысли проблемы изучения государственной политики в области социальной защиты населения не получили должной разработанности. В начале 90-х годов, в связи с разразившимся кризисом социальной политики, активизировалось изучение понятия «социальная защита» и основ построения государственной системы социальной защиты населения. Существенные теоретические и практические значения имеют научные исследования отечественных ученых, проведённые в конце XX и начале XXI вв.

Значительный вклад в понимание сущности социальной защиты как неотъемлемой части государственной политики внесли российские политологи: Ю.М. Баскакова, Ю.А. Гималетдинова, Е.С. Григорьев, В.М. Капицын, О.Н. Краснова, Е.В. Сергеева, С.В. Смаль, А.Н. Старшинов, Е.А. Хубулури, Л.Я. Чикарина и ряд других исследователей. Проблема качества жизни нуждающихся в социальной защите групп населения включена в проблемное поле социальной политики государства. Проанализирована эволюция системы социальной защиты населения России и эффективность

различных её моделей, а также опыт реализации социальной политики органов государственной власти на региональном уровне. Вполне правомерным является вывод о том, что в рамках отечественной социальной мысли и политологической науки проблема изучения государственной политики в области социальной защиты не получила должной разработанности, отсутствует чёткое представление о том, какие задачи и каким образом этот институт должен решать и какова должна быть его организационная структура.

Наряду с этим, отечественные социологи, к числу которых можно отнести Г.Н. Григорьянц, З.Д. Замараеву, К.Н. Новикову, Е.В. Романовскую и ряд других исследователей, осуществили исследования концепций государственной политики социальной защиты населения. В результате уточнены характеристики понятий: «институт социальной защиты», «институционализация социальной защиты» и проанализированы на разнообразном фактическом материале особенности процесса институционализации социальной защиты в условиях современного российского общества. На основе сравнительного подхода выявлены специфика наиболее эффективных моделей управления социальной защитой за рубежом и возможность применения элементов западных моделей управления в России.

Помимо политологов и социологов, к анализу социальной защиты населения обращались также и российские экономисты. В экономической науке категория «социальная защита» стала использоваться с началом реформ и переходом к рыночным отношениям. Проблемы становления и функционирования системы социальной защиты населения широко представлены такими российскими учёными, как: Е.А. Бурдыгина, В.А. Валова, Д.Н. Наклонов, В.Г. Павлюченко, В.Д. Роик, Т.П. Стасюк, С.В. Якимчук и рядом других исследователей. Рассматриваются процессы формирования системы социальной защиты населения при переходе к

инновационному типу развитой российской экономики, зависящие от политических, экономических и социальных факторов, формирующих пространство жизнедеятельности людей.

Проблемы правового регулирования государственной политики в области социальной защиты населения в современной России нашли отражение в работах В.Я. Кикотя, В.А. Рыбина, О.А. Снежко, С.Д. Соловьевой и ряда других исследователей. Социальная защита граждан рассматривается как важнейшая функция государства по обеспечению основных социальных прав человека на основе международных норм и является комплексным правовым институтом, реализующим одну из фундаментальных основ конституционного строя России.

Целью исследования является выявление оптимальных направлений и методов реализации государственной политики социальной защиты населения.

Для решения данной цели были поставлены следующие задачи:

- конкретизировать научную категорию «государственная политика социальной защиты населения» как разновидность внутренней политики;
- проанализировать факторы, определяющие процесс формирования государственной политики социальной защиты населения и определить особенности её реализации в современной России;
- обосновать роль государственной политики социальной защиты населения в развитии социальных гарантий граждан на современном этапе развития России;
- исследовать опыт реализации государственной политики социальной защиты на региональном уровне (на примере Оренбургской области).

В первом разделе монографии рассматриваются теоретические основы понятий «социальная политика», «социальная защита», «государственная политика социальной защиты населения» в истории человечества, а также

формы, основные принципы, функции и элементы структуры социальной защиты населения.

Во втором разделе анализируются факторы, определяющие процесс формирования государственной политики социальной защиты населения и основы её построения с учётом международных договоров и соглашений. Опыт моделей социальной защиты зарубежных стран (Швеция, ФРГ, США) убедительно показывает, что формирование системы социальной защиты населения для России необходимо проводить с опорой на социокультурные традиции, учитывая как свою специфику, так и универсальные тенденции, присущие современным государствам с развитой системой государственной политики в области социальной защиты населения.

В третьем разделе выявлены принципы построения системы социальной защиты населения в современной России на различных уровнях (федеральном, региональном, местном). Теоретически обоснована идея создания зональных государственных учреждений социального обслуживания и социальной поддержки населения на региональном уровне, а также новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в виде «социального контракта». Это вариант активной модели оказания социальной помощи и поддержки тех, кто реально в этом нуждается. Взаимные обязательства со стороны нуждающихся граждан и органов власти предполагают выполнение оговорённых условий договора. Установлено, что государственная политика развития социальных гарантий законодательно закрепляет принцип многообразия и всесторонности социальной защиты населения.

В четвёртом разделе рассматриваются оптимальные направления и методы осуществления государственной политики социальной защиты населения на региональном уровне (на примере Оренбургской области). Определено, что деятельность органов власти Оренбургской области

направлена на поддержку социальной стабильности и обеспечение полноценной социальной защиты нуждающихся категорий населения.

Монография выполнена в рамках госбюджетной научно-исследовательской темы: «Наука, культура, общество: социологические исследования, философское осмысление» (Р/№ 01200900218 /ВНТИЦ/, 2009).

1 Теоретические подходы к исследованию государственной политики социальной защиты населения

1.1 Понятия «социальная политика» и «государственная политика социальной защиты населения»

Социальная защита населения представляет собой сложное явление, становление которого находится в зависимости от социально-экономического и политического развития страны. Перспективы развития рыночной экономики в современной России сопровождаются возникновением проблем в социальной сфере. Поэтому государство стремится минимизировать негативные последствия перехода к рыночной экономике и одним из наиболее важных направлений здесь является социальная защита граждан, нуждающихся в помощи со стороны государства.

Это вызвано, прежде всего, стремлением обеспечить политическую и социальную стабильность самого государства, а также потребностями развития современной рыночной экономики, т.к. необходимы образованные и здоровые граждане, а значит непрерывный демографический рост самого населения.

В этих условиях существенно повысилась роль научных исследований, позволяющих более объёмно и системно изучить многообразие факторов,

влияющих на социальную деятельность и взаимодействие в области государственной социальной политики.

Что значит государственная социальная политика в современном понимании?

В широком смысле социальная политика может рассматриваться как интеграция механизмов и способов, посредством которых исполнительная власть, центральное и региональные правительства, а также органы местной власти влияют на жизнь населения, стремятся способствовать социальному равновесию и стабильности.

В узком смысле социальная политика рассматривается в контексте социального администрирования и относится к институционализированному комплексу мер, предоставляемых социальным государством населению в аспектах занятости, социальной защиты и здравоохранения [1, с. 14-15].

Основные направления деятельности государства и других общественных структур по защите граждан – благотворительность, социальное обеспечение, социальная помощь, социальное обслуживание, социальная поддержка, социальная реабилитация, медицинское обслуживание, социальное страхование и др. Указанные виды защиты граждан можно объединить общим названием «социальная защита населения», которая является неотъемлемой частью государственной социальной политики. Поэтому социальная защита населения – одна из основных сфер реализации социальной политики.

С точки зрения государственной политики социальная защита населения – решения и мероприятия по созданию системы гарантированных социальных условий для жизнедеятельности всего населения. Это – возможности трудоустройства, приобретения и строительства жилья, приемлемые денежные доходы, здоровье граждан, поддержка престарелых и инвалидов, проблемы семьи и др. Она должна выступать как деятельность политических и общественных организаций разных уровней, направленная на устойчивое

воспроизводство и развитие, обеспечение удовлетворения жизненных потребностей людей, повышение уровня и совершенствование качества жизни, поддержку нуждающихся и предотвращение напряженности в обществе [2, с. 88].

Формирование условий для решения этих задач – организация деятельности специально созданных учреждений, которые в итоге образуют систему социальной защиты населения.

Аналогичная точка зрения представлена доктором политических наук, профессором международного института государственной службы и управления РАНХиГС В.М. Капицыным, где к числу направлений социальной политики относятся:

- 1) здравоохранение и обязательное медицинское страхование;
- 2) поддержка семьи, детства, материнства и отцовства;
- 3) жилищная политика, коммунальное, бытовое обслуживание населения;
- 4) поддержка престарелых и инвалидов;
- 5) социальное обслуживание населения;
- 6) охрана окружающей природной среды;
- 7) федеральное и местное (муниципальное) обустройство мигрантов, особенно беженцев и вынужденных переселенцев [3, с. 26-38].

Целью социальной политики является улучшение качества жизни населения и снижение уровня социального неравенства, оказание различных форм социальных услуг, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ и прежде всего качественного социального и медицинского обслуживания, обеспечение гарантированных минимальных условий жизни и др. Именно поэтому целенаправленная государственная социальная политика является важнейшей предпосылкой сохранения социально-политической и экономической стабильности в России.

Конституция РФ 1993 года определила концепцию социальной политики, нацеленную на повышение качества жизни всех граждан. В соответствии с п. 2 ст. 7 Конституции РФ, в России охраняются 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 [4, с. 6, 37-44].

Социальные права и гарантии граждан прописаны в следующих статьях Основного закона страны:

- на труд и его оплату (п. 1-4 ст. 37);
- на отдых (п. 5 ст. 37);
- на защиту материнства, детства и семьи (ст. 38);
- на социальное обеспечение (ст. 39);
- на жилище (ст. 40);
- на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41);
- на экологическую безопасность (ст. 42);
- на образование (ст. 43);
- на участие и доступ к культурной жизни (ст. 44).

Социальная политика и социальная защита населения взаимосвязаны и взаимообусловлены. С одной стороны, социальная защита представляет собой механизмы реализации социальной политики, к которым относятся: социальное обслуживание, социальная поддержка, социальная реабилитация, социальная помощь, социальное страхование и многое другое, а с другой стороны, социальная политика раскрывается в социальной защите, т.е. какова социальная политика, такова и социальная защита. Но, в свою очередь, и социальная защита не может не сказаться на социальной политике, в определении её ориентиров, форм и способ реализации. Вследствие этого

социальная политика может рассматриваться как основа социальной защиты населения, тем самым являясь её базисом.

Так, например кандидат экономических наук Е.А Бурдыгина обобщив понятие «социальная политика» пришла к выводу о том, что исторически социальная политика формировалась как политика перераспределения доходов в пользу наименее обеспеченных групп и слоёв общества, смягчения социального неравенства. Перераспределительный компонент социальной политики связан с выполнением ею функции социальной защиты. Институт социальной защиты является целевой комплексной системой, сформированной обществом в его историческом развитии для помощи индивиду в сохранении и улучшении своего социального положения [5, с. 8].

Для теории и практики государственного строительства необходимо определить, какие направления деятельности органов власти составляют содержание социальной защиты, что должны делать те или иные управленческие структуры власти для поддержания высокого уровня благосостояния граждан.

В начале, зададимся вопросом: когда был введён термин «социальная защита»?

Эволюция развития общества свидетельствует о том, что содержание и первые признаки понятия «социальная защита» уходят своими корнями в глубокое прошлое, но как термин он не был использован в научном обороте. Например, община на Руси представляла собой замкнутую социальную систему, призванную организовывать все виды жизнедеятельности человека, опиралась на принципы коллективизма и уравнительности, т.е. обеспечивала необходимость труда и получение необходимых социальных благ для всей общины. К тому же, по мнению кандидата политических наук, доцента О.Н. Красновой, институт социальной защиты в России насчитывает более тысячи лет. Начало процессу его формирования, положил договор 911 года князя Олега с греками, который содержал в себе моменты, называемые ныне

социальной работой. В этом документе впервые, по её мнению, провозглашены принципы заботы государства о нуждающихся в социальной поддержке гражданах [6, с. 27].

Важно отметить, что «попечение о нуждающихся» было широко представлено в дореволюционной России. Благотворительность имела глубокие исторические корни. Под благотворительностью понимали проявление сострадания к ближнему: богатые и бедные считали подаяние милостыни нищим своей христианской обязанностью.

Со временем помощь нуждающимся стала приобретать государственные формы, которые вместе с добровольцами инициировали создание богоугодных заведений, целью которых была помощь бесприютным детям, престарелым и немощным. Например, забота о детях первоначально была организована добровольцами в так называемых «Ольгинских» приютах, куда принимались дети по просьбам бедных родителей. Дети находились на полном иждивении, обучались грамоте в объеме курса начальных народных училищ (под надзором смотрительницы), бесплатно лечились в больнице богоугодных заведений приказа общественного призрения.

После прихода советской власти на смену дворянской опеки приходит народный комиссариат по призрению, а затем народный комиссариат социального обеспечения, который юридически взял на себя всю полноту политической и государственной власти. В их обязанности входило: оказание помощи несовершеннолетним и престарелым гражданам, инвалидам войны и их семьям; решение вопросов охраны материнства и детства, а также решение вопросов, связанных с выплатой пенсий.

Уже в 1920-х годах организуются и проводятся дни и недели детей. Вместо приютов и богаделен, одновременно с развитием пенсионного обеспечения (начиная с 1918 г.), создается сеть домов-интернатов для престарелых и инвалидов. В основе становления и развития системы социальной защиты населения закладываются принципы патерналистских

традиций, т.е. всё осуществлялось под непосредственным контролем государства на мнимых принципах уравнительности граждан.

Времена СССР характеризуются тем, что проблемы изучения социальной защиты населения не нашли своего отражения в отечественной науке.

По мнению доктора политических наук Е.А. Хубулури вполне правомерным является вывод о том, что в рамках отечественной социальной мысли и политологической науки проблема изучения государственной политики в области социальной защиты не получила должной разработанности, что особенно характерно для советского периода. Более того, само понятие «социальная защита» в советской науке практически полностью отсутствовало, так как выделение данной категории и соответствующего направления в политике применительно к социалистическому государству противоречило официальной идеологической доктрине, а социальная деятельность капиталистического государства полностью. Господство подобных идеологических установок на практике приводило к тому, что изучение социальной защиты населения производилось исключительно в контексте анализа экономической защиты государства [7, с. 5].

По нашему мнению первым законом, отражающим понятие «социальная защита», является закон о социальном обеспечении от 14 августа 1935 г., который заложил основы социального законодательства Соединенных Штатов Америки. До этого социальная защита населения рассматривалась как сфера деятельности самих граждан, частных благотворительных организаций и местных властей. Принципиально важным было содержащееся в законе признание ответственности федерального правительства за социальное обеспечение. Закон предусматривал поддержку трёх групп населения – пожилых, безработных, а также инвалидов, вдов и сирот. Фонд социального обеспечения формировался из взносов самих граждан и доплат предпринимателей. Управление этими программами осуществляла

Администрация социального обеспечения совместно с правительствами штатов [8, с. 506-512]. Следовательно, элементы социальной защиты как многоуровневая система начали складываться на законодательном уровне в США в первой половине XX в.

Однако следует отметить, что прослеживается тенденция формирования новых подходов в отношении граждан, нуждающихся в помощи со стороны государства, цель которых – обеспечить достойный уровень существования для различных категорий населения. В результате формировались первые признаки системы социального обеспечения, составляющие основу социальной защиты населения, и как отмечалось выше, в России впервые годы Советской власти происходило становление учреждений социального обеспечения населения по обслуживанию пожилых и нетрудоспособных граждан, а также семей с детьми за счет общественных фондов потребления.

В современной России в соответствии с Конституции РФ, защита семьи, материнства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Поэтому система социальной защиты населения является единой федеративной, определяющей государственную целостность и разграничение полномочий и предметов ведения между равноправными её субъектами.

Руководство социальной защитой населения в высших органах государственной власти представлено Министерством труда и социальной защиты России (Минтруд России) [9], которое непосредственно управляется Правительством РФ и включает в себя: управления или Министерства социальной защиты населения республик в составе Российской Федерации, органы управления социальной защиты населения автономных округов, автономной области, краёв, областей, городов и районов.

Так, например, в соответствии с распоряжением Главы администрации Оренбургской области от 31.08.1993 № 647-р «О центрах социального обслуживания», центром социального обслуживания является учреждение

социальной защиты населения, осуществляющее на территории города или района организационную и практическую деятельность по оказанию различных видов социальной помощи престарелым гражданам, инвалидам и другим группам населения, нуждающимся в социальной поддержке [10].

В декабре 2013 г. был принят Федеральный закон «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который устанавливает правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания населения в России, а также определяет основные принципы, порядок предоставления, состав и содержание социальных услуг. Вводится социальное сопровождение, общественный контроль в сфере социального обслуживания [11].

В настоящем Федеральном законе определяются следующие основные понятия:

1) социальное обслуживание граждан (далее – социальное обслуживание) – деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам;

2) 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;

3) получатель социальных услуг – гражданин, который признан нуждающимся в социальном обслуживании и которому предоставляются социальная услуга или социальные услуги;

4) поставщик социальных услуг – юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и (или) индивидуальный предприниматель, осуществляющие социальное обслуживание;

5) стандарт социальной услуги – основные требования к объему, периодичности и качеству предоставления социальной услуги получателю социальной услуги, установленные по видам социальных услуг;

6) профилактика обстоятельств, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании, – система мер, направленных на выявление и устранение причин, послуживших основанием ухудшения условий жизнедеятельности граждан, снижения их возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Согласно закону система социального обслуживания включает в себя:

1) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального обслуживания (далее – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти);

2) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление предусмотренных настоящим Федеральным законом полномочий в сфере социального обслуживания (далее – уполномоченный орган субъекта Российской Федерации);

3) организации социального обслуживания, находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти;

4) организации социального обслуживания, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации (далее – организации социального обслуживания субъекта Российской Федерации);

5) негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги;

6) индивидуальных предпринимателей, осуществляющих социальное обслуживание.

Кроме того определены принципы социального обслуживания:

1. Социальное обслуживание основывается на соблюдении прав человека и уважении достоинства личности, носит гуманный характер и не допускает унижения чести и достоинства человека.

2. Социальное обслуживание осуществляется также на следующих принципах:

1) равный, свободный доступ граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от их пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям;

2) адресность предоставления социальных услуг;

3) приближенность поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг, достаточность количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании, достаточность финансовых, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у поставщиков социальных услуг;

4) сохранение пребывания гражданина в привычной благоприятной среде;

5) добровольность;

6) конфиденциальность.

Социальная защита населения как система, широко представлена в Федеральном законе от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», который устанавливает правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан [12].

В настоящем Федеральном законе определяются следующие основные понятия:

1) государственная социальная помощь – предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным

категориям граждан, указанным в настоящем Федеральном законе, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров;

2) социальное пособие – безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

3) субсидия – имеющая целевое назначение полная или частичная оплата предоставляемых гражданам социальных услуг;

4) набор социальных услуг – перечень социальных услуг, предоставляемых отдельным категориям граждан в соответствии с настоящим Федеральным законом;

5) социальная доплата к пенсии – предоставление гражданину денежной суммы к пенсии с учетом денежных выплат и отдельных мер социальной поддержки, предоставляемых в натуральной форме.

Кроме того, государственная социальная помощь оказывается в целях:

– поддержания уровня жизни малоимущих семей и одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума;

– усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан;

– снижения уровня социального неравенства и повышения доходов населения, а также создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг.

Оказание государственной социальной помощи осуществляется в виде: денежных выплат по временной нетрудоспособности и родам, по уходу за ребенком; натуральной помощи (продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и др.); помощи семьям в содержании и воспитании детей

(бесплатные или на льготных условиях ясли, детские сады, интернаты, пионерские лагеря) и т.д.

Отметим, что социальная защита в прямой или косвенной трактовке аргументируется в следующих федеральных законах:

1. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [13].

2. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [14].

3. Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» [15] и др.

Например, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», социальная защита инвалидов – система гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

В начале 90-х годов, в связи с разразившимся кризисом социальной политики, активизировалось изучение понятия «социальная защита» и основ построения государственной системы социальной защиты населения. Поэтому, существенные теоретические и практические значения имеют научные исследования отечественных ученых, проведенные в конце XX и начале XXI вв. Ряд научных работ и диссертаций посвящены теоретическим проблемам социальной защиты населения. В них рассматривается содержание понятия «социальная защита», её место и роль в системе российского законодательства. Например, доктор экономических наук Российского заочного института текстильной и легкой промышленности Г.А. Скачко

выражает своё согласие с теми учеными, которые на основе анализа мирового опыта выделяют пять базовых институтов социальной защиты населения:

- 1) государственная социальная помощь;
- 2) государственное социальное обеспечение;
- 3) обязательное социальное страхование (по закону);
- 4) добровольное дополнительное социальное страхование;
- 5) добровольное личное страхование [16, с. 127].

Конституционно-правовые и социально-экономические основы социальной защиты населения в России объективно представлены в научной работе С.Д. Соловьева [17, с. 30]. На наш взгляд, в исследовании правомерно раскрывается понятие социальной защиты и определяется, что институт социальной защиты населения является комплексным правовым институтом, реализующим одну из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации. Автор справедливо отмечает, что синонимом института социальной защиты является понятие «социальное обслуживание», использованное в Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

Аналогичная точка зрения была выражена кандидатом юридических наук, доцентом кафедры гражданского права и процесса Орловского государственного технического университета О.А. Снежко [18, с. 7-8]. Автор анализирует понятие и правовые основы социальной защиты, под которыми понимает основополагающие начала (принципы), закрепленные в Конституции РФ, направляющие всю деятельность по социальной защите граждан. Поэтому понятие «социальная защита» рассматривается достаточно широко, так как только комплексный подход к данной правовой категории позволяет выявить её сущность.

Важное теоретическое и практическое значение имеет определение «социальная защита», данное директором Академии социологии и управления Московского государственного социального университета Г.И. Осадчей. В её

понимании социальная защита – система социальных отношений, мер и правовых гарантий, защищающих любого члена общества от экономической, социальной и физической деградации вследствие внезапного и резкого ухудшения условий его благосостояния, угрозы здоровью и жизни, невозможности по независящим от него причинам реализовать свой трудовой и гражданский потенциал [19, с. 12-13].

Доктор юридических наук, профессор В.Я. Кикоть [20, с. 12] рассматривает социальную защиту граждан как важнейшую функцию социального государства по обеспечению основных прав человека на основе международных и национальных норм. По его мнению, социальная защита представляет собой: в широком смысле – деятельность государства по воплощению в жизнь целей и приоритетных задач социальной политики по реализации совокупности законодательно закрепленных экономических, правовых и социальных гарантий, обеспечивающих каждому члену общества соблюдение социальных прав; в узком смысле – комплекс целенаправленных конкретных мероприятий экономического, правового и организационного характера для поддержки наиболее незащищенных слоёв общества либо лиц, работа которых связана с социальными рисками.

Следует отметить, что в научной литературе нет однозначного определения понятия «социальная защита». Социальная составляющая данного понятия дополняется правовым, политическим, социологическим и экономическим содержанием. В настоящее время термин «социальная защита» не достаточно изучен и обоснован. Наиболее часто в научных публикациях и в нормативной литературе социальная защита отождествляется с материальной помощью, милосердием преимущественно в отношении наименее социально защищенных и уязвимых слоев населения [21, с. 10].

В экономической науке категория «социальная защита» стала использоваться не так давно – с началом рыночных реформ и переходом к новой системе социальных отношений. По мнению доктора экономических

наук, профессора Российского государственного социального университета В.Г. Павлюченко, под социальной защитой понимается совокупность разнообразных мер, осуществляемых государством, обществом, корпорациями, общественными организациями по защите граждан от различного рода социальных угроз (безработица, бедность, болезни и т.д.) [22, с. 12-13]. Данное определение охватывает все слои населения и является универсальным с точки зрения практики социальной деятельности.

Всё сказанное позволяет сделать вывод, что понятие «социальная защита», по сути, идентично понятиям: «социальное обеспечение», «социальная помощь», «социальная поддержка», «социальное обслуживание», которые в конечном итоге образуют в целом современную систему социальной защиты населения. Более того, авторы не делают различий между данными понятиями, что отражается в соответствующих определениях. Встречаются случаи полного отождествления понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение», когда указанные понятия предлагается рассматривать в качестве синонимов в силу определения их сущности в законодательной базе России как равнозначной [23, с. 11].

Понятие «социальная защита» включает в своё содержание не только основные положения права гражданина на социальное обеспечение в соответствии со ст. 39 Конституции РФ, но и находит своё отражение в законодательных актах органов власти всех уровней, т.е. в законах, федеральных законах, а также гражданском, жилищном, трудовом кодексах, в международных договорах и соглашениях.

Благодаря этому, в настоящее время прослеживается следующая тенденция: использование в качестве обобщающего термина в социальной сфере термин «социальная защита», который не имеет чётко обозначенных границ в содержательном аспекте социальной деятельности. В результате термин «социальное обеспечение» выражает, скорее всего, исторический характер, поскольку он относится к периоду зарождения системы социальной

защиты населения, как изначально не имеющий определённой регламентации правовой основы, т.е. в современном понимании, понятие «социальная защита» заменило собой термин «социальное обеспечение», рассматриваемое как широко понимаемое социальное обеспечение.

Например, в 2003 г. вышел педагогический энциклопедический словарь, в котором раскрывается понятие «социальное обеспечение», место и роль системы социального обеспечения, особо выделено право на социальное обеспечение, гарантируемое каждому человеку Конституцией РФ. Из текста следует, что социальное обеспечение – государственная система материального обеспечения и социального обслуживания пожилых и нетрудоспособных граждан, а также семей с детьми. Государство обеспечивает охрану здоровья матерей и детей, защиту детства, защиту прав детей, инвалидов. Социальное обеспечение осуществляется органами социальной защиты, здравоохранения, народного образования, предприятиями и учреждениями [24, с. 269-270].

С данной точкой зрения нельзя не согласиться. При этом основными видами социального обеспечения являются:

- 1) пенсии (по старости, по инвалидности, пенсия по случаю потери кормильца, за выслугу лет, пенсия социальная);
- 2) пособия (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, пособие ежемесячное на детей, пособие по уходу за ребенком и др.);
- 3) социальное обслуживание престарелых, нетрудоспособных граждан и семей, имеющих детей (содержание детей в детских учреждениях, престарелых и инвалидов в учреждениях социального обслуживания, бесплатная медицинская и лекарственная помощь, профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов, протезная помощь, различные льготы и преимущества для инвалидов, семей, потерявших кормильца, и др.).

В результате определяется содержательная сторона и роль учреждений социальной защиты населения, призванных обеспечить реализацию интересов и потребностей граждан.

В других словарях в качестве существенного признака, определяющего понятие «социальная защита» рассматривается деятельность государства, совокупность экономических и правовых гарантий, формы социальной защиты населения, система социальных мер и др.

Так, в энциклопедическом словаре «Конституционное право России» определяется, что социальная защита населения:

1) в широком смысле – деятельность государства, направленная на обеспечение процесса формирования и развития полноценной личности, выявление и нейтрализацию негативных факторов, воздействующих на личность, создание условий для ее самоопределения и утверждения;

2) в узком – совокупность экономических и правовых гарантий, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав граждан и достижение социально приемлемого уровня жизни [25, с. 339].

Формами социальной защиты населения являются: социальное обеспечение; социальное страхование; социальная помощь; социальное обслуживание; социальная реабилитация; социальные услуги; медицинское обслуживание; защита трудовых прав работников; защита имущественных и личных неимущественных прав граждан; защита прав, свобод и интересов супругов, родителей и детей; благотворительность; добровольные формы социального обеспечения и др.

Обратимся к словарю конфликтолога, вышедшего в 2006 г., авторы которого отмечают, что функционирование эффективной системы социальной защиты способствует социальной стабильности общества и снижает социальную напряженность в обществе. Аргументируется, что социальная защита – система мер и соответствующих институтов, предназначенных для защиты различных слоев населения от экономической и социальной

деградации, связанной с безработицей, потерей или резким сокращением дохода, производственной травмой или профессиональным заболеванием, болезнью, инвалидностью, старостью, потерей кормильца, рождением ребенка и т.п. [26, с. 411].

Можно констатировать, что как и всякое другое научное понятие, отражающее многогранную реальность и деятельность, понятие «социальная защита» имеет несколько содержательных плоскостей в своей интерпретации от самого широкого, всеохватывающего по своему объему, до самого незначительного.

1.2 Функции и элементы структуры системы социальной защиты населения

Наиболее полно понятие «социальная защита» прослеживается в содержании её функций, определяемых проводимой социальной политикой государства. С одной стороны, можно сказать так, что функции социальной защиты населения есть отражение социальной политики государства. Однако система социальной защиты обладает своими специфическими особенностями, основа которых человек и его жизненно важные потребности.

Существуют различные классификации функций социальной защиты населения, которые детально разъясняют их особенности. Универсальной, по нашему мнению, является классификация, представленная Генеральным директором по научной работе Института труда и социального страхования Минздравсоцразвития России, доктором экономических наук, профессором В.Д. Роик [27, с. 26]. По его мнению, функции социальной защиты делятся на четыре категории:

1. Профилактически-предупредительная функция. Заключается в проведении комплекса мероприятий, направленных на профилактику и защиту здоровья, профилактику трудоспособности граждан и прочие.

2. Экономическая функция. Направлена на замещение утраченной заработной платы или дохода в связи с утратой трудоспособности по причине болезни, несчастного случая, преклонного возраста или по причине потери кормильца (для членов его семьи), для компенсации дополнительных расходов в связи с лечением или инвалидностью.

3. Социально-реабилитационная функция. Заключается в формировании комплекса мер медицинской, профессиональной, социальной реабилитации граждан с целью восстановления утраченного здоровья и трудоспособности.

4. Политическая функция. Обеспечивает формирование и поддержание эффективных институтов и механизмов социальной защиты с целью обеспечения гарантированных Конституцией и законодательной базой социальных и правовых норм защиты и поддержания социальной стабильности в обществе.

Указанные функции раскрывают не только специфические особенности данного понятия, но и основные компоненты социальной защиты населения в целом. Благодаря этому, понятие «социальная защита» рассматривается как система социальной защиты населения государства.

Поэтому, как и любая другая система, она может быть представлена в виде её структурных элементов. Элементами структуры системы социальной защиты населения являются:

Объекты социальной защиты населения – семьи, малоимущие семьи, дети, дети-сироты, дети-инвалиды, ветераны, пенсионеры, одинокие пенсионеры, инвалиды, нетрудоспособные, безработные, участники Великой Отечественной войны и боевых действий, ветераны труда и другие, т.е. все категории граждан, нуждающиеся в социальной защите.

Субъекты социальной защиты населения – государство, Министерство труда и социальной защиты России, страховые организации, общественные организации, внебюджетные организации, благотворительные фонды, органы

местного самоуправления, министерства социального развития, учреждения социальной защиты населения, центры социального обслуживания, центры психолого-педагогической помощи, центры помощи семье и детям, службы социальной помощи на мобильной основе, отделения медико-социальной реабилитации и др.

Исходя из выше изложенного можно вести речь не просто о понятии «социальная защита», а как о многоуровневой системе социальной защиты населения, о создании специальной государственной социальной службы, основные направления которой: создание трудоспособным гражданам условий для повышения благосостояния; усиление финансовой помощи и оказание прямой материальной поддержки социально уязвимым слоям населения; оказание различных форм социальных услуг; обеспечение гарантированных минимальных достаточных условий жизни; поддержание жизнеобеспечения и деятельного существования человека и многое другое.

По своей сути, современная система социальной защиты многокомпонентна. Следовательно, термин «социальная защита» наиболее точно отражает сущность практической деятельности в социальной сфере. Важно отметить, что предпринятые меры в области социальной защиты должны быть направлены на предупреждение или смягчение социальных рисков для человека при наступлении определенных негативных обстоятельств, а также на обеспечение приемлемого уровня их материального и социального благополучия.

Таким образом, социальная защита населения – это совокупность разнообразных мер государственных и негосударственных органов и организаций с целью защиты различных слоёв населения, нуждающихся в помощи со стороны государства, от негативных социально значимых последствий, поддержания жизнеобеспечения и деятельного существования человека, обеспечения достаточного уровня материального и социального благополучия на основе проводимой государственной социальной политики. В

рамках государства социальная защита представлена в виде системы, сообразующей взаимодействия и взаимообусловленность её субъектов.

Сообразно с этим, государственная политика социальной защиты населения – это система разнообразных мер и деятельность институционализированных и неинституционализированных субъектов политики по обеспечению экономических, правовых и социальных гарантий различным слоям населения, нуждающимся в помощи со стороны государства, с целью создания им равных с другими гражданами возможностей реализации интересов и потребностей на основе осуществления социального обслуживания, поддержки и помощи граждан.

2 Международные аспекты формирования социальной защиты населения, опыт зарубежных стран

2.1 Критерии формирования социальной защиты населения, основы её построения с учётом международных договоров и соглашений

Рассмотрим факторы, определяющие процесс формирования государственной политики социальной защиты населения в России. Прежде всего отметим, что Конституция Российской Федерации определяет основные принципы построения демократического государства, согласно которым создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие граждан, не является сугубо личным делом самого гражданина, а возводится в ранг государственной политики построения правового и социального государства, а вместе с тем и гражданского общества.

Благополучие и достойная жизнь – главная задача власти, где социальная политика это не только помощь нуждающимся, но и инвестиции в будущее человека, в его здоровье, в его профессиональное, культурное, личностное развитие [28]. С социальной точки зрения это реализация социальных гарантий и обязательств перед гражданами. Значит социальная защита населения – обязанность государства.

Следовательно система социальной защиты населения должна строиться с учётом специфических особенностей того или иного государства, исходя из экономического, социального, политического и культурного своеобразия общества. К тому же рост экономического потенциала не возможен без решения социальных проблем в здравоохранении, образовании, науке, культуре и т.д., где в основе всегда человек с одинаковыми «стартовыми возможностями» для всех граждан. Трезвомыслящие политики всегда отдавали себе отчёт в том, что государственные программы важны не только для сохранения социально-политической стабильности в обществе, но и для экономического развития страны [29, с. 53].

Правительство РФ определяет государственную политику формирования социальной защиты населения на основе международных документов

Организации Объединённых Наций (ООН), Международной организации труда, Всеобщей декларации прав человека, Европейской социальной хартии, Европейского кодекса социального обеспечения и других нормативно-правовых документов.

В современных условиях существенно возросла роль ООН, где обсуждаются и вырабатываются решения по многим насущным международным вопросам, в том числе – это проблемы семьи, детей, здравоохранения, пожилых людей, инвалидов, образования и др. Устав ООН – первый договор в истории международных отношений, который закрепил обязанность государств соблюдать и уважать основные права и свободы человека.

Россия с 1945 г. принимает активное участие в работе ООН, результатом деятельности которой явилось подписание (ратифицирование) различных договоров и соглашений, в том числе межгосударственных конвенций. Например: Конвенция о правах ребенка (1990 г.), Конвенция о правах инвалидов (2008 г.), Конвенция об охране материнства (1952 г.), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1969 г.), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1981 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1973 г.), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1973 г.) и др. [30]

Конвенция о правах ребенка предполагает более прочные юридические гарантии и нормы, провозглашаются права детей: на имя, гражданство, любовь, понимание, материальное обеспечение, социальную защиту, образование, а также рассматривает ребенка как самостоятельную личность, наделенную соответствующими правами, способную в определенной мере к их самостоятельному осуществлению и защите. Закрепленный в Семейном кодексе РФ подход к ребенку, как к самостоятельному субъекту права соответствует положениям Конвенции о правах ребенка и принятым

Российской Федерацией обязательствам обеспечить всемерную защиту прав и интересов ребенка [31, с. 7].

В соответствии с Конвенцией Международной организации труда № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» [32] основу социальной защиты населения составляет социальное обеспечение, цели которого содействие социально-экономическому прогрессу, повышению благосостояния и улучшению условий труда людей, защита прав человека. Минимальные нормы социального обеспечения включают: медицинскую помощь профилактического или лечебного характера, пособия: по болезни, безработице, старости, в случае трудового увечья или профессионального заболевания, беременности и родам, инвалидности, по случаю потери кормильца, семейные пособия. При этом в процентном отношении определяется охват различных категорий граждан, а также условия, продолжительность и в каком виде предоставляются пособия (периодические денежные выплаты, обеспечение наиболее необходимыми медикаментами, в виде медицинской помощи, либо предоставление детям пищи, одежды и др.).

В 1994 г. между Россией и Европейским Союзом (ЕС) было подписано двустороннее соглашение о партнёрстве и сотрудничестве, которое вступило в силу 1 декабря 1997 г. В рамках Европейского Союза сконцентрирована большая часть экономического и политического потенциала Европы, решается всё большее количество социальных вопросов, складывается позитивная практика социального урегулирования различных проблем, несмотря на серьёзные различия между государствами.

В новой Европейской социальной модели, предлагаемой ЕС, содержится идея о взаимосвязанности всех слоёв общества, о том, что путем соединения усилий государств, социальных институтов, неправительственных организаций, социальных партнеров на базе солидарности удаётся сохранить его целостность и способность строительства новой Европы. Механизм социальной защиты ЕС построен на принципе разделения ролей и сфер

ответственности между разными уровнями по принципу субсидиарности [33, с. 101].

С 1996 года Россия участвует в работе Совета Европы. Целью Совета Европы является осуществление более тесного союза между его членами для защиты и продвижения идеалов и принципов, являющихся их общим наследием, и содействовать их экономическому и социальному прогрессу [34, с. 537]. Российская Федерация ратифицировала ряд межгосударственных конвенций Совета Европы, сохранив правопреемство конвенций, ратифицированных ещё во времена СССР. Наиболее важными из них в социальной сфере являются: Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1998 г.), Европейская социальная хартия (2009 г.), Европейская культурная конвенция (1991 г.), Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1998 г.), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1998 г.) и др.

Ратификация Европейской социальной хартии является выполнением одного из обязательств России, взятых при вступлении в Совет Европы. Она подтверждает приверженность принципам европейского правопорядка в социальной сфере и определяет право: на охрану здоровья (ст. 11), на социальное обеспечение (ст. 12), на получение услуг со стороны социальных служб (ст. 14). Также определяет право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту (ст. 16), матерей и детей на социальную и экономическую защиту (ст. 17) и др [35].

Ратификация межгосударственных договоров Россией – есть выражение согласия на обязательность их исполнения. Однако ряд договоров не ратифицированы, но поддерживаются и соблюдаются Россией, например:

1. Конвенции Международной организации труда [36]: Конвенция № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (1952 г.), № 130 Конвенция «О медицинской помощи и пособиях по болезни» (1969 г.),

Конвенция № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» (1982 г.), Конвенция № 168 «О содействии занятости и защите от безработицы» (1988 г.), № 183 Конвенция «Об охране материнства» (2000 г.) и др.

2. Конвенции Совета Европы [37]: Конвенция № 160 «Об осуществлении прав детей» (подписана в 2001 г., но не ратифицирована), протокол № 6 к Конвенции «О защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни» (пока не ратифицирован, внесен на рассмотрение ГД 06.08.1999 г.), протокол № 12 к Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (подписан в 2000 г., но не ратифицирован), Рамочная Конвенция № 199 «О значении культурного наследия для общества» (не подписана) и др.

Это важные межгосударственные конвенции. Государственная политика России направлена на скорейшее решение проблем в социальной сфере. Являясь участницей многосторонних соглашений, она планирует подписание и ратификацию выше изложенных межгосударственных договоров.

По нашему мнению, процесс подписания и ратифицирования различных межгосударственных договоров, с одной стороны – это отношения суверенных государств к тем или иным предлагаемым обязательствам в рамках международного права, т.е. государство может как ратифицировать тот или иной договор, так и не делать этого, а с другой стороны – это готовность или не готовность самого государства к выполнению определённых обязательств, а также не соответствия содержания отдельных частей (статей) предлагаемого договора духовным основам общества.

2.2 Опыт зарубежных стран в процессе становления социальной защиты населения России

Опыт стран Центральной и Восточной Европы, СНГ, перешедших к рыночным отношениям, свидетельствует о том, что рынок может нормально функционировать только в условиях надежной системы социальной защиты, которая выступает необходимым регулятором политики общества и государства в согласовании групповых интересов, установлении социального согласия, стабильности политической системы, обеспечении достойного качества жизни [38, с. 35].

При определении государственной политики построения эффективной системы социальной защиты населения Российское правительство не может обойтись без опыта европейских государств и учёта мировой практики, опыт которых особенно актуален при построении социального государства, а вместе с тем и гражданского общества. Определить правильные ориентиры, не допустить типичные ошибки в процессе построения системы социальной защиты – это приоритетное направление деятельности органов власти на современном этапе развития России.

Для европейских государств во второй половине XX в. было характерно формирование элементов социальной защиты на основе концепции государства всеобщего благосостояния. Однако «государство всеобщего благосостояния» явилось причиной искажения конкуренции на рынке, произошло снижение трудовых стимулов, при этом принципы равного социального блага только ухудшили уровень благосостояния граждан, что неизбежно вело к увеличению бедности и росту безработицы.

Но вместе с тем, принципы уравнительной социальной помощи и другие негативные социальные факторы только способствовали развитию новых систем социальной защиты, которые в современной мировой практике явились

одними из наиболее успешных вариантов государственной политики социальной защиты населения в ряде европейских стран.

2.2.1 Модель социальной защиты населения в Швеции

Швеция принадлежит к странам скандинавской модели социальной защиты населения. Поэтому много общего прослеживается в принципах организации социальной защиты населения таких стран, как Норвегия, Финляндия и Дания.

По сути это государственная модель системы социальной защиты населения, которая позволила в свое время говорить о «шведском социализме». Именно в Шведской модели социальной защиты населения воплощены идеи социального государства, где социальная политика направлена на решения задач в социальной сфере, цель – достойный уровень жизни граждан, в основе которой, прежде всего это семья, здравоохранение, образование и др. Основные принципы шведской модели – социальная уверенность, солидарность, демократия, равенство, справедливость, универсальность, коллективность [39, с. 122].

Во времена СССР был построен развитый социализм, но такие понятия как равенство, справедливость, социальная уверенность и тем более демократия в итоге не были воплощены в реальной жизни советского народа. Не было достигнуто самого основного – единства целей российского народа.

В то время как Шведская модель включала в себя гарантированное государственное социальное обеспечение, фактически независимое от социально-экономического статуса человека, через прогрессивную систему налогообложения. Она была нацелена на далеко идущую трансформацию отношений собственности, на экономическую демократию и, наравне с политической и социальной демократией, построение нового общества в рамках социально реформированного капитализма [40, с. 166-167].

К тому же, экономическая эффективность и конкурентоспособность на мировом рынке создают все необходимые условия для реализации социальных программ. В шведской модели прослеживается взаимосвязь и рациональное соизмерение понятий политика и рынок, при этом социальная политика является средством ослабления социального неравенства граждан. Ограничение роли рынка – важнейшая составляющая шведской модели общественного развития, и Швеция продвинулась в этом направлении дальше других развитых стран [41, с. 76].

Основной элемент шведской модели социальной защиты населения и социальных гарантий гражданам – социальное страхование, которое находится под юрисдикцией Министерства здравоохранения и социальных дел Швеции.

Однако Д.Н. Наклонов отмечает, что критики «шведской модели социализма» утверждали, что данная модель не сможет получить широкого распространения в других странах [42, с. 5]. Основная причина в том, что государственное обеспечение полного объёма необходимых социальных благ и услуг, гарантирование свободного доступа к ним всех членов общества породило ряд таких негативных явлений как затухание инициативы среди части населения и прежде всего молодежи, тяжёлый налоговый пресс на предпринимателей и широкие слои населения, кризис семьи, эгалитаризм в системе образования и др.

Уравнительный, всеобщий характер социальных услуг, социальных льгот и гарантий гражданам требует от государства значительных финансовых вложений, но каждое ли государство обладает такими уникальными возможностями компенсации расходов в социальной сфере. Поэтому не случайно в Шведской модели социальной защиты населения основной задачей государства является создание условий для всеобщей занятости и стабилизации доходов населения, что возможно при условии довольно развитого экономического сектора и прогрессивного уровня налогообложения.

Для России опыт шведской модели и её демократические принципы построения актуальны и являются предметом дальнейшего изучения и дискуссий в процессе построения российской модели социальной защиты, особенно в определении приоритетов её развития, где в основе: семья, детство, материнство. По нашему мнению в современной России востребована социально-ориентированная рыночная экономика, построенная на основе рационального соизмерения понятий государственная социальная политика и рынок.

2.2.2 Система социальной защиты населения в Федеративной Республике Германии

Рассмотрим основы организации социальной защиты населения в Федеративной Республике Германии. Прежде всего, отметим, что социальная политика в области социальной защиты распространяется как на трудоспособное, так и не трудоспособное население. Это – рабочие различных профессий, школьники, студенты, домохозяйки, пожилые, инвалиды и другие, пользующиеся различными видами социальных услуг. Вариант ФРГ предусматривает развитую дифференцированную систему, ориентированную, с одной стороны, на индивидуальные усилия граждан, с другой – на государственное обеспечение наиболее нуждающихся групп населения [40, с. 166].

Модель социальной защиты населения в ФРГ является наиболее эффективной среди стран Европы. В республике одной из первых была введена система социального страхования. Однако социальная помощь, прежде всего, ориентирована на малообеспеченные слои населения (инвалиды, сироты, многодетные семьи, пенсионеры).

Основные характеристики современной модели социальной защиты Федеративной Республике Германии [43]:

1. Принцип профессиональной солидарности. Данная модель предполагает развитие системы пособий по социальному страхованию, дифференцированных по видам трудовой деятельности. В отличие от социал-демократической модели корпоративная модель базируется на принципе личной ответственности каждого члена общества за свою судьбу и положение близких. Поэтому здесь самозащита, самообеспечение играют существенную роль.

2. Принцип перераспределения. Этот принцип применяется по отношению к незначительной части малообеспеченных слоев общества. Социальная помощь оказывается независимо от сделанных ранее взносов и финансируются из налоговых поступлений в Госбюджет. Право на получение такой помощи принадлежит лицам, имеющим особые заслуги перед Государством (например, государственным служащим или жертвам Войны).

3. Принцип вспомоществования. Он является неременным элементом системы социальной защиты, поскольку предыдущие принципы не учитывают все страховые риски. Согласно принципу вспомоществования, социальную помощь может получить каждый нуждающийся в необходимом для него объеме, если у него нет возможности самостоятельно поправить свое материальное положение.

4. Принцип самоуправления страховых учреждений, т.е. управление системой социального страхования осуществляется напрямую заинтересованными лицами-работодателями и работниками, что обеспечивает наиболее полное представительство интересов обеих сторон. На региональном и местном уровнях социальной защитой занимаются три основных субъекта: национальные или местные ассоциации предпринимателей, Профсоюзы и Государство.

ФРГ – это демократическое и социальное государство, политика которого направлена не к уравниванию граждан в достижении социальных благ, а к социальной защите наиболее нуждающихся и беднейших слоёв

населения. Поэтому для эффективного решения проблем в социальной сфере планируется создание условий для реализации потребностей самого человека. Наилучший социальный порядок существует не там, где путём перераспределения общественного продукта обеспечивается максимально широкая поддержка, а там, где в такой поддержке нуждается минимальное число граждан [44, с. 227].

Следует отметить, что в России на законодательном уровне определены категории граждан и оказывается адресная социальная помощь наиболее нуждающимся слоям населения.

Социально-рыночная экономика ФРГ сочетает в себе элементы рынка и социального государства. Идея создания социально-ориентированной рыночной экономики в определённой степени свойственна и для России. Однако возможность заимствования любого опыта зависит от наличия определенных базовых предпосылок, традиций и институтов в реформирующейся стране.

С этой точки зрения германский опыт построения социальной защиты, основанный на трудовом участии и жесткой зависимости уровня страховых выплат от предшествующих взносов, весьма проблематично использовать в России [45, с. 16]. Поэтому будет ошибочно вести речь о каком-то образце системы социальной защиты населения для России, необходим поиск своего пути в государственной политике социального развития. Нельзя забывать о том, что в настоящее время страны западной Европы охвачены серьёзным социально-экономическим кризисом.

2.2.3 Американская модель социальной защиты населения

Закон о социальном обеспечении от 14 августа 1935 г. является первым законом такого рода в истории государства, который заложил основы

социального законодательства. США позже, чем европейские страны, ввели главные социальные программы.

После окончания второй мировой войны в США сложился общественный либерально-консервативный консенсус по вопросам целей и методов государственного регулирования, была принята на вооружение концепция государства всеобщего благосостояния, основанная на признании того факта, что рыночная экономика не в состоянии устранить неравенство, поэтому в качестве главной цели социальной политики выдвигалось обеспечение минимального уровня социальной защиты и более равномерное распределение доходов [46, с. 35-36].

Американские исследователи указывали, что «новый социальный контракт» сложился в связи с тем, что на базе ускоренного экономического роста государство было в состоянии поставить перед собой задачу компенсации «социальных издержек» экономического развития.

Участие государства в социальной сфере ориентировано на рыночную экономику, при которой реализация многочисленных социальных программ в большей степени осуществляется с помощью механизма рыночных отношений на разных уровнях: федеральном, штата, местном. Например, в сфере социального обеспечения широко используются налоговые льготы, что способствует развитию как государственного сектора, так и частного заинтересованного в увеличении масштабов производства, а вместе с тем и масштабов предоставляемых социальных услуг. В результате складывается консенсусная либерально-консервативная социально-экономическая модель этой страны.

На основе маркетинговой модели, в соответствии с законами бизнеса строится работа государственных служб. «Маркетизация» взаимоотношений гражданина с аппаратом управления тоже способствовала повышению эффективности работы чиновников, ибо позиция «клиента», «заказчика», «потребителя» услуг госаппарата психологически принципиально отлична от

позиции «просителя» (а применительно к нашим традициям, думаю, и кавычки излишни). И дело не только в психологии: американский чиновник зачастую вынужден «бороться за клиента», ибо многие услуги гражданин может получить в разных госорганах, а также во всевозможных общественных организациях. Так что чиновнику приходится делом доказывать гражданам, что он не зря получает жалованье, образованное из их налогов [47, с. 84-85].

Следовательно, американская модель социальной защиты в процессе решения социальных проблем граждан ориентирована на рыночный механизм, сопровождаемый процессами «маркетизации» государственных служб. Для российского государства с мощным традиционно сложившимся бюрократическим аппаратом опыт «маркетизации» государственных служб поучителен, а вместе с тем и востребован.

Аналогичная точка зрения представлена в работе К.Н. Новиковой [48, с. 20-21, 26.]. В данном исследовании автор, широко используя разнообразный фактический материал, отмечает, что экономическое развитие современного мира ставит перед службами социальной защиты новые задачи и проблемы. Развитые страны, прежде всего США и страны Западной Европы, в ответ на вызовы времени перманентно меняют свою социальную политику и эффективно приспособливают её к быстро меняющимся реалиям современного мира. В то же время традиции социальной политики, обеспечивающие существование «государства всеобщего благоденствия» в целом реализуются в каждой стране в своей определённой форме. Подчёркивается, что в основе их различий лежат задачи государственной социальной политики, преобладание роли государственного или частного сектора социальных услуг, объёма бюджетных затрат либо средств социального страхования, выделяемых на меры социальной поддержки.

В процессе исследования выявлены такие элементы систем, которые могут усилить эффективность управления системой социальной защиты населения в России – механизм формирования стандартов и их контроль,

чёткая оценка нуждаемости в США; ориентация деятельности службы и социальных технологий на конечный результат, применение критериев оценки качества предоставляемых социальных услуг в ФРГ. Автор доказывает, что политика «мягкого вхождения в рынок», имеющая патерналистский характер и направленная на предотвращение негативных последствий, включающая реализацию программы адресной социальной защиты населения, а также развитие сети учреждений социального обслуживания, способствовали укреплению доверия населения к власти.

Есть все основания согласиться с выводами автора, что роль государства в системе социальной защиты населения остаётся доминирующей, где государство – основной субъект планирования, финансирования, регулирования, нормативно-правового сопровождения и контроля.

Поэтому опыт применения моделей социальной защиты разных стран интересен и перспективен для России с учётом экономических, политических, демографических и других факторов.

Свидетельством являются данные представленные в таблице 1. Указанные показатели со всей очевидностью свидетельствуют о том, что Россия в настоящее время значительно уступает по уровню жизни рассматриваемых стран Европы и США.

Таблица 1 – Уровень жизни отдельных стран мира за 2013 г. [49]

Рейтинг	Страна			
	Россия	Соединенные Штаты Америки	Федеративная Республика Германия	Швеция
Развития человеческого потенциала	55	3	5	8
Продолжительность жизни	124 (69.1)	38 (78.7)	22 (80.6)	11 (81.6)
Младенческой смертности	64	48	20	6

Расходов на здравоохранение	106	6	10	20
Образования	49	5	9	16
Валового национального дохода	59	14	22	10
Международной торговли	112	23	13	4
Экологической эффективности	73	33	6	9
Терроризма	9	41	62	61
Восприятия коррупции	127	19	12	3

Таким образом, международные правовые акты во многом определяют государственную политику России в области построения системы социальной защиты населения в рамках мировых стандартов. Подписание международных Конвенций, а также различных договоров и соглашений является свидетельством согласия России с теми основополагающими принципами, на которых строится современная государственная политика социальной защиты, готовности к соблюдению международных стандартов политических, экономических, социальных, культурных и иных норм права.

Опыт моделей социальной защиты разных стран убедительно показывает, что формирование системы социальной защиты населения для России необходимо проводить с опорой на социокультурные традиции, учитывая как свою специфику, так и универсальные тенденции, присущие современным государствам с развитой системой государственной политики в области социальной защиты населения. В современной России востребована социально-ориентированная рыночная экономика, построенная на основе рационального соизмерения понятий государственная социальная политика и рынок.

3 Федеральная государственная политика социальной защиты населения в современной России

3.1 Формирование системы социальной защиты населения в современной России

Государство формирует федеральную систему социальной защиты населения в целях осуществления определённого вида государственной деятельности – проведения социальной политики в сфере социальной поддержки, социального обслуживания населения, координации вопросов, направленных на укрепление института семьи, защиты интересов и прав детей, а также реализации концепции демографической политики Российской Федерации.

В настоящее время можно говорить о нескольких положительных факторах, несомненно, влияющих на процесс формирования системы социальной защиты населения и подчеркивающих её важность. Во-первых, социальная защита населения приобретает ранг одного из основных приоритетов государственной политики России. Во-вторых, в нынешних

условиях развития России возросла роль системы социальной защиты населения в поддержании стабильности в обществе. В-третьих, проблемы социальной защиты затрагивают судьбы миллионов людей.

В соответствии с п. 1 ст. 72 Конституции РФ, защита семьи, материнства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов [4, с. 29]. Поэтому в современной России система социальной защиты населения является единой федеративной, определяющей государственную целостность и разграничение полномочий и предметов ведения между равноправными её субъектами.

Руководство социальной защитой населения в высших органах государственной власти представлено Министерством труда и социальной защиты России (Минтруд России), которое непосредственно управляется Правительством РФ.

Министерство труда и социальной защиты России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования (за исключением обязательного медицинского страхования), условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, социального обслуживания населения, оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы.

В своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента России и Правительства РФ, международными договорами России, а также настоящим Положением [50].

Полномочия и структура Минтруда России установлены законами и иными нормативными правовыми актами, центральный аппарат которого в сфере социальной защиты населения включает в себя:

- Департамент демографической политики и социальной защиты населения;
- Департамент комплексного анализа и прогнозирования;
- Департамент по делам инвалидов;
- Департамент оплаты труда, трудовых отношений и социального партнерства;
- Департамент пенсионного обеспечения;
- Департамент условий и охраны труда;
- Департамент развития социального страхования;
- и др.

Минтруда России в сфере социальной защиты населения осуществляет:

- внесение в Правительство России представления по изъятию переданного органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия Российской Федерации по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, в случае его неисполнения или ненадлежащего исполнения;
- мониторинг социально-экономического положения граждан пожилого возраста;
- мониторинг реализации региональных перспективных схем развития и размещения стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов до 2020 года;

- сбор сведений и списков граждан из числа ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, которым предоставлены меры социальной поддержки по обеспечению жильем;

- сбор сведений и списков отдельных категорий граждан, которым предоставлены меры социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг;

- сбор и обработку сведений о лицах, обратившихся в учреждения социального обслуживания семьи и детей;

- функции по проведению медико-социальной экспертизы, за исключением медико-социальной экспертизы работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством России;

- и др.

Кроме того, с целью поддержания и укрепления здоровья отдельных категорий граждан организует:

- деятельность по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан, пострадавших вследствие радиационных аварий и катастроф;

- создание федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы, а также осуществление контроля за их деятельностью;

- установление единой системы учета инвалидов в России, в том числе детей-инвалидов, и ведение на этой основе системы статистического наблюдения за социально-экономическим положением инвалидов и их демографическим составом;

- деятельность по реабилитации инвалидов, в том числе по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации;

- прием граждан, своевременное и полное рассмотрение их обращений, поданных в устной или письменной форме, принятие по ним

решений и направление ответов в установленный законодательством России срок;

– и др.

Благодаря этому иерархия структуры Министерства труда и социальной защиты России охватывает основные направления современной государственной социальной политики, цель которой – обеспечить достойный уровень жизни граждан.

Подобно тому, как жизнь человека индивидуальна, так процесс формирования и развития любой отрасли или системы характеризуется присущими только ей особенностями.

Механизм реализации целей и задач социальной защиты населения осуществляется на различных уровнях (федеральном, региональном, местном) непосредственно через Министерства социального развития республик (субъектов Российской Федерации), органы управления социальной защиты населения автономных округов, автономной области, краёв, областей, городов и районов, общественными объединениями и иными организациями, которые образуют в целом государственную систему социальных служб.

Рассмотрим Департамент демографической политики и социальной защиты населения. Являясь структурным подразделением Министерства труда и социальной защиты России, обеспечивает деятельность Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии и гендерного равенства, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, социального обслуживания населения [9].

Структура Департамента включает в себя:

1. Отдел демографической политики и вопросов гендерного равенства.
2. Отдел семейной политики.

3. Отдел обеспечения социальных гарантий и мер социальной поддержки семей с детьми.

4. Отдел политики в сфере социальной защиты населения и взаимодействия с региональными органами и неправительственными организациями.

5. Отдел по делам ветеранов.

6. Отдел организации социального обслуживания населения.

Основными задачами Департамента являются:

– обеспечение реализации функций Министерства по выработке основных направлений государственной политики, нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности Министерства по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента;

– обеспечение взаимодействия с негосударственными организациями, работающими в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения;

– обеспечение своевременного финансирования за счет средств федерального бюджета выплат отдельных видов государственных пособий семьям, имеющим детей, полномочия по осуществлению которых переданы Российской Федерацией органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

– обеспечение своевременного осуществления ежемесячных компенсационных выплат нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией организации;

– обеспечение своевременного направления субвенций в субъекты Российской Федерации в связи с передачей осуществления полномочий Российской Федерации по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению, при наличии медицинских показаний, путевок на санаторно-курортное лечение и проезда к месту лечения и обратно;

– и др. (см. приложение А)

Деятельность Департамента взаимосвязана с другими структурными подразделениями Министерства и подведомственными ему организациями, Федеральной службой по труду и занятости, находящейся в ведении Министерства (далее – федеральная служба), и ее территориальными органами, государственными внебюджетными фондами, деятельность которых координирует Министерство (далее – государственные внебюджетные фонды), федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями [51].

Например, Департамент по делам инвалидов обеспечивает деятельность Министерства по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оказания протезно-ортопедической помощи и реабилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы, среднего профессионального образования инвалидов в подведомственных Министерству образовательных учреждениях среднего профессионального образования инвалидов, социальной защиты лиц, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, а также по оказанию государственных услуг в сфере социальной реабилитации и интеграции инвалидов.

Управление социальной защиты населения реализует на территории города (района) исполнение требований и предписаний федеральных органов власти, положений федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и других нормативно-правовых актов Российской Федерации и её субъекта, а также руководит подведомственными учреждениями и организациями в пределах своих полномочий.

Как правило, управление социальной защиты населения города (района) разрабатывает и руководит реализацией программ адресной социальной защиты малообеспеченных категорий населения, инвалидов, многодетных

семей, женщин и детей; комплексных мероприятий по решению проблем семьи и детства; обеспечивает правильность расходования выделенных на эти цели средств; развивает сеть учреждений социального обеспечения, а также специализированных учреждений для нуждающихся в социальной реабилитации, иных учреждений и служб, предоставляющих социальные услуги и др.

Например, в соответствии с Указом Губернатора Оренбургской области от 09.09.2010 № 183-ук «Об утверждении положения, структуры и предельной численности Министерства социального развития Оренбургской области» [52] основными задачами Министерства являются:

- участие в реализации основных направлений и приоритетов государственной социальной политики на территории области во взаимодействии с органами образования, здравоохранения, другими структурами социальной сферы, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

- прогнозирование социальных процессов и разработка мер, направленных на смягчение возможных негативных последствий для граждан;

- организация системы социального обслуживания населения и содействие её развитию;

- формирование эффективной системы мер социальной поддержки граждан; разработка и реализация государственной (региональной) семейной политики, направленной на развитие потенциала семьи;

- формирование и проведение единой государственной политики по вопросам демографического развития области и др.

К тому же, Министерство социального развития Оренбургской области осуществляет полномочия главного администратора доходов по средствам, поступающим на счета для учёта средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а также главного распорядителя и получателя средств областного бюджета,

предусмотренных на оказание социальных услуг отдельным категориям граждан и реализацию возложенных на Министерство функций.

3.1.1 Развитие социальной защиты населения на региональном и местном уровнях

Для понимания механизмов и закономерностей организации системы социальной защиты рассмотрим научные исследования в данной сфере, позволяющие более объёмно и системно изучить многообразие факторов, определяющих государственную политику социальной защиты населения. Такой анализ обуславливает необходимость проведения именно политологического исследования темы.

Постсоветский период социально-политического развития России можно определить как начальный период институционализации системы социальной защиты населения, в процессе которого осуществлялись распределения полномочий, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях органов власти.

В 2009 г. Л.Я. Чикарина [38, с. 31-33] обобщила опыт реализации социальной политики органов государственной власти Краснодарского края. В данном исследовании характерно широкое понимание социальной защиты, которое соотносит социальную защиту населения с социальной политикой в целом.

Государственную политику социальной защиты населения автор определяет как систему мер правового, социально-экономического и политического характера, гарантированную государством и реализуемую им и органами местного самоуправления для обеспечения конституционного права человека и народа в целом на достойную жизнь, или же их благосостояния на уровне социально-экономических и культурных стандартов, закреплённых в международных правовых актах.

Следовательно, международные правовые акты во многом определяют государственную политику России в области построения системы социальной защиты населения в рамках мировых стандартов.

В итоге исследования адаптационных ресурсов социальной политики муниципалитетов и корпораций в России автор приходит к выводу, что для 1993 – 2003 годов характерна концентрация этих полномочий на муниципальном уровне. В ходе муниципальной реформы 2003-2005 годов все данные полномочия переданы на уровень субъектов Российской Федерации. Однако в течение короткого времени осознана необходимость предоставить возможность муниципалитетам заниматься решением вопросов социального обеспечения и поддержки.

В настоящее время органы местного самоуправления имеют нормативно закреплённые ресурсы как для самостоятельного формирования и реализации социальной политики в пределах полномочий, так и в рамках социальной политики субъектов Российской Федерации.

Следовательно, муниципальный уровень социальной защиты обладает большими возможностями учитывать особенности местного населения, а вместе с тем, в случае изменения социально-экономических и политических обстоятельств находить оптимальные пути решения социальных проблем на основе специфичной ресурсной базы, корректируя основные направления федеральной социальной политики, в плане их расширения и дополнения.

Например, по вопросам оказания адресной социальной помощи беднейшим слоям населения, что в свою очередь предполагает снижение административных издержек и способствует определению стандартов на социальные услуги. К тому же, муниципальные учреждения социальной защиты населения подчиняются органам местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 12 Конституции РФ в пределах своих полномочий самостоятельны.

Учреждения социальной защиты местного (районного) уровня в своей деятельности подчиняются и находятся в прямой финансовой зависимости по вопросам социальной защиты от администрации города (района), министерства (департамента) социальной защиты населения субъекта Российской Федерации. На муниципальном уровне субсидии из федерального бюджета дополняются собственными источниками доходов.

В соответствии со ст. 20 п. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления вправе устанавливать за счёт средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право [53].

Однако, по мнению Ю.А. Гималетдиновой [54, с. 14] местное самоуправление определено лишь формально, т.к. в реальной жизни имеются существенные институциональные и финансовые ограничения. Сделан вывод о том, что местное самоуправление не обладает собственными ресурсами и выполняет социальные обязательства государства. Необеспеченность органов местного самоуправления собственными ресурсами мешает выполнению функций, которые определены законом. Обоснованно, что нарастание ограничений дееспособности местной власти связано с отсутствием каналов лоббирования муниципальных интересов на общегосударственном уровне и слабостью российского парламента.

В данном случае государственная политика социальной защиты населения должна быть направлена на повышение роли органов местного самоуправления путём решения проблем финансирования муниципальных

социальных программ и увеличения степени ответственности за их реализацию.

По нашему мнению целесообразно часть денежных средств государственных внебюджетных фондов, сформированных за счёт страховых взносов, направлять на поддержку и развитие муниципальных учреждений социальной защиты населения. Это позволит увеличить масштабы социального обслуживания и оказания социальной помощи населению на муниципальном уровне, тем более, если учитывать то, что социальная защита осуществлялась только на региональном уровне, т.е. муниципальный уровень не обладал данными возможностями.

По мнению Л.Я. Чикариной, до настоящего времени в российской политической науке и управленческой практике отсутствует чёткое представление о том, какие задачи и каким образом этот институт должен решать и какова должна быть его организационная структура, как с точки зрения системы политических норм, так и с точки зрения организационно-административного построения на всех уровнях управления: федеральном, региональном, местном, а также и во всех секторах экономики [38, с. 36].

Аналогичная точка зрения представлена в работе Е.А. Хубулури [7, с. 3-4], в которой автор теоретически обосновал целесообразность использования маркетинговых принципов в рамках организации государственной политики и управления социальной защитой населения в России. Анализируя государственную политику социальной защитой населения, автор отмечает: «Современная российская государственная политика социальной защитой населения, несмотря на определенные позитивные изменения, продолжает испытывать достаточно серьёзные проблемы, связанные с недостаточным финансированием социальной защиты, отсутствием системного подхода в рамках реформирования государственной политики и управления социальной защитой населения, несовершенством российского и регионального

законодательства, что негативным образом отражается на уровне социальной защищенности населения».

Сообразно с этим, научный интерес представляет работа М.А. Шайхулова [55, с. 162-163]. В ней автор рассматривает современные условия функционирования системы социальной защиты населения на региональном уровне и указывает факторы, препятствующие повышению эффективности функционирования системы социальной защиты. Это – низкий размер основных выплат, несовершенство федерального законодательства, недостаточно продуктивная работа в области социальной защиты населения органов местного самоуправления, несовершенство регионального законодательства, слабое взаимодействие органов государственной власти с общественными организациями в области социальной защиты населения, низкая активность самих граждан.

Следовательно, эффективность функционирования системы социальной защиты населения определяется самим государством. Так, например, в научной работе С.В. Смаля [56, с. 19] определяется, что современное социальное государство играет ведущую роль в определении базовых параметров системы социальной защиты населения. Именно от него, в решающей степени, зависит эффективность функционирования совокупности институтов, призванных решать проблему обездоленности в обществе, использовать механизм перераспределения материальных и духовных благ для поддержания стабильности и обеспечения развития человеческого потенциала.

Это серьёзные высказывания и есть все основания согласиться с выводами авторов.

Во-первых, следует признать, что современное российское общество является государством переходного типа, политические институты и органы управления которого характеризуются определенной противоречивостью в принятии и реализации тех или иных решений.

Во-вторых, исходя из выше сказанного, сама система социальной защиты находится в стадии развития и подвержена значительным изменениям, что обуславливает неоднозначность её содержания на определённых этапах становления, а вместе с тем и определение её структуры, целей и задач на различных уровнях функционирования.

В-третьих, категория «социальная защита» мало изучена на научном уровне, включая политологический аспект, и лишь приобретает свою актуальность с развитием демократических основ в России.

В-четвёртых, государственная политика социальной защиты, цель которой остаётся неизменной – достойный уровень жизни граждан, приобретает с развитием социальной сферы всё более ярко выраженный характер.

В связи с принятием в середине 90-х годов ряда федеральных законов, а именно: «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», «О ветеранах», «О государственной социальной помощи», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и других, осуществлялся непрерывный рост численности учреждений социального обслуживания, имеющих разнообразную номенклатуру услуг и количество обслуживаемых.

В то же время отмечается и другая тенденция, свидетельствующая о неравномерном распределении сети социальной защиты по регионам России. Там, где больше финансовых и экономических возможностей, в центральных городах, таких как Москва, Санкт-Петербург, а также в ряде регионов (Саратовская, Челябинская, Московская области и др.) явно выражена тенденция развития учреждений функционально-комплексной направленности, т.е. развития комплексных центров социального обслуживания населения. И, напротив, в других регионах преобладают типы учреждений, имеющие в основе своей деятельности объектный подход, т.е.

центры помощи семье и детям, центры реабилитации инвалидов, учреждения социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов и т.п. [57, с. 36-37].

Причинами тому явились, как объективные, так и субъективные факторы. К числу объективных факторов следует отнести финансовые возможности, имеющиеся в регионе, а также неблагоприятное состояние основных отраслей промышленности. Субъективные факторы – это отношение к данной проблеме местных органов власти. Наличие и доля социальных учреждений в регионах отражает, как правило, политику органов власти конкретной территории [58, с. 33-35].

С одной стороны, строение структуры социальной защиты в субъектах Российской Федерации определяется нормативно-правовыми основаниями, но с другой, сама система строится исходя из специфических особенностей того или иного региона, что исключает единую модель её построения

Кроме того в соответствии с п. 1 ст. 1 Конституции РФ, Россия – есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, прежде всего отметим, что Россия – это федеративное государство, а значит субъекты Российской Федерации обладают определённой самостоятельностью в вопросах организации социальной защиты населения на вверенной территории. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти её субъектов определяются в соответствии с п. 3 ст. 11 Конституции РФ [4, с. 4, 7-8].

Разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти, с одной стороны способствует повышению роли регионального уровня в формировании и развитии эффективной системы социальной защиты населения, а с другой – регионы должны нести ответственность за качество оказываемых социальных услуг не только перед населением, но и перед Министерством труда и социальной защиты России.

Однако это не всегда способствовало повышению эффективности предлагаемых социальных услуг нуждающимся гражданам. Это связано с отсутствием высококвалифицированных специалистов в той или иной области, целью которых является оказание востребованной социальной помощи (медицинской, психологической, наркологической и др.) на муниципальном уровне, а также с трудностями в приобретении необходимого дорогостоящего специального оборудования, с проблемами транспортной системы и др.

Поэтому, с целью оптимизации деятельности учреждений социальной защиты и обеспечения полного спектра социальных услуг предлагается создание зональных государственных учреждений социального обслуживания и социальной поддержки населения. Это учреждения по своей сути узкой направленности, в основе которых сосредоточены востребованные социальные услуги, требующие наличия высококвалифицированных специалистов, а также дорогостоящего специального оборудования, приобретение которого возможно лишь с участием федерального и регионального уровня.

Региональный уровень, как правило, равномерно распределяет денежные субсидии между муниципальными образованиями. Перераспределение выделяемых субсидий с учётом географического расположения региона позволит создать зональные государственные учреждения социального обслуживания и социальной поддержки населения.

По нашему мнению это обеспечит целевое расходование бюджетных средств, выделяемых на социальное обслуживание и социальную поддержку населения, а также значительно повысит показатель качества и эффективности проводимой работы на основе создания современных центров социального обслуживания (реабилитации, диагностики и др.). Кроме того, граждане с ограниченными возможностями будут чувствовать себя более комфортно, чем на значительном расстоянии от родных мест проживания, т.е. это приблизит их к месту проживания.

Это особенно характерно для Оренбургской области, которая занимает довольно обширную территорию (протяженность с запада на восток составляет 755 км, с севера на юг – 425 км., общая протяженность границ составляет 3700 км.). Поэтому представляется целесообразным создание зональных государственных учреждений социального обслуживания и социальной поддержки населения с учётом географического расположения региона. Например: Западное зональное государственное учреждение социального обслуживания населения Оренбургской области, аналогично Центральное, Восточное.

Это предполагает преобразование сложившейся сети объектов социального обслуживания через создание системы стационарных государственных межрайонных и зональных учреждений социального обслуживания. И поэтому не случайно в Оренбургской области в рамках «дорожной карты» проводятся мероприятия по модернизации системы социального обслуживания и социальной поддержки, путем осуществления структурной перестройки в виде создания сети стационарных государственных межрайонных зональных учреждений, единой структуры комплексных центров социального обслуживания населения [59].

Необходимо учитывать, что субъекты социальной защиты населения и прежде всего государство способны изменять принципы построения социальной политики в зависимости от экономических, финансовых возможностей и от степени развития институтов гражданского общества, а значит, социальная политика в области социальной защиты населения активизируется либо ослабевает и во многом зависит от самих субъектов.

Поэтому современная государственная политика социальной защиты населения должна основываться на эффективном использовании экономических и финансовых возможностей страны, согласовании взятых обязательств и реальных возможностей их исполнения, что предполагает

сокращение неоправданных бюджетных расходов и рациональное использование ресурсов, планируемых на реализацию социальных программ.

В рамках реализации региональной социальной политики следует выделить работу Т.П. Стасюк [60, с. 48-49]. В ней автор выделил три типа региональных моделей социальной защиты.

1. Основана на строгой централизации управления социальной защиты и характеризуется сосредоточением управленческих функций на уровне региона.

2. Предусматривает централизацию управленческих функций, объединяя в одном министерстве или управлении решение вопросов социального обслуживания различных категорий населения, и финансирование деятельности учреждений социальной защиты, как и в первой модели, из регионального бюджета.

3. Комплексная модель. Предполагает комплексный подход к решению вопросов социальной защиты населения, привлекая для управления и финансирования учреждений социальной защиты все властные уровни, предусматривая дифференцирование ответственности за организацию социального обслуживания между органами власти, системное развитие через взаимодействие всех органов власти.

Следует согласиться с мнением автора, что наиболее перспективной является третья модель, предполагающая взаимодействие административно-территориальных единиц, социальных институтов, населения внутри региона, которая позволяет:

1) учесть национальную, территориальную, экономическую и социальную специфику каждого из субъектов РФ;

2) законодательно закрепить участие в управлении социальной защитой всех уровней власти, населения, общественных организаций, различных работодателей и бизнес в целом;

3) чётко разграничить полномочия между субъектами управления и разработать механизмы их координации;

4) упорядочить финансовые, материальные и иные социальные потоки.

Всё сказанное позволяет сделать вывод, что государственная политика социальной защиты населения должна строиться с учётом специфических особенностей экономического, социального, политического и культурного своеобразия общества.

Данное обстоятельство находит своё подтверждение в работе Д.Н. Наклонова [42, с. 29-32], где автор определяет законодательное выражение системы социальной защиты населения, зависящее от трёх групп факторов – политических, экономических и социальных, формирующих пространство жизнедеятельности людей.

Факторы, определяющие процесс формирования социальной защиты населения:

– политические факторы охватывают идеологию, законодательство, институциональную структуру государства и общества;

– экономические факторы определяют уровень материального благосостояния страны и её населения;

– социальные факторы (социально-психологические, морально-этические, религиозные компоненты жизнедеятельности) – степень гармонизации отношений между государством, обществом и индивидом.

Автор справедливо отмечает, что переход к инновационному типу развития экономики определяется в первую очередь степенью социализации экономической системы, её направленностью на развитие человеческого потенциала.

На основе этого в исследовании выделены основные задачи перехода к инновационному типу развития национальной экономики, включающие:

– построение эффективной экономики с акцентом на решение социальных задач;

- формирование демократического гражданского общества с опорой на национальные традиции;
- преодоление сверхсмертности и увеличение продолжительности жизни;
- решение проблем здоровья населения и всесторонняя поддержка семейно-брачных отношений.

Аналогичная точка зрения представлена в диссертации В.А. Валовой [21, с. 13], в которой отмечается, что прямая обязанность государства – осуществлять комплекс регулирующих мер, регламентирующих размеры социального потребления, которые могли бы приводить их в соответствие с финансовыми и экономическими возможностями, со структурно-организационными изменениями, с уровнем реагирования организационно-правовых структур социальной сферы на складывающийся спрос в тех или иных сегментах рынка социальных услуг, со степенью интенсификации всех видов ресурсов.

Поэтому уровень выделяемых средств (вложенных в человеческий капитал) является критерием инновационности национальной экономики России и находится в зависимости от государственной социальной политики, которая должна быть направлена на повышение эффективности использования денежных средств, ускоренное развитие негосударственных служб, распространение механизмов социального партнерства, благотворительности и добровольческой деятельности граждан.

3.1.2 Негосударственные и некоммерческие структуры социальной защиты населения

Особый интерес представляют собой негосударственные службы социальной защиты населения, не относящиеся к государственным и муниципальным формам собственности. Это – бизнес; профессиональные,

общественные, религиозные и другие организации; частные лица и различные институты гражданского общества, которые на основе нормативно-правовых форм образуют негосударственный сектор социальной защиты населения.

Благодаря этому в качестве потенциально важных элементов системы социальной защиты населения являются благотворительность и добровольческая деятельность граждан в России, основанные на инициативе и социальном творчестве широких слоёв населения. Указанные формы социальной защиты находят своё подтверждение в распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1054-р «О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ» [61].

Из текста распоряжения следует, что основной целью государственной политики в области содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности является активизация потенциала благотворительности и добровольчества как ресурса развития общества, способствующего формированию и распространению инновационной практики социальной деятельности, позволяющего дополнить бюджетные источники для решения социальных проблем внебюджетными средствами и привлечь в социальную сферу трудовые ресурсы добровольцев.

Основными задачами содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности являются:

- обеспечение роста поддержки в обществе и расширения участия граждан в благотворительной и добровольческой деятельности, а также повышение доверия граждан к благотворительным организациям;
- формирование условий для расширения объемов благотворительных пожертвований граждан и организаций;
- обеспечение роста числа благотворительных организаций, в том числе частных и корпоративных фондов, обеспечивающих устойчивость благотворительной деятельности;

- содействие повышению эффективности и профессионализма деятельности благотворительных организаций;
- развитие инфраструктуры информационно-консультационной и образовательной поддержки благотворительной и добровольческой деятельности;
- формирование условий для эффективного использования потенциала благотворительной и добровольческой деятельности на этапах планирования и реализации социальных программ государства и бизнеса в деятельности государственных и муниципальных учреждений и некоммерческих организаций.

Тогда же были предложены и в дальнейшем приобрели нормативно-правовое подтверждение идеи льготного налогообложения, расширения налоговых стимулов для участия граждан в благотворительной деятельности, предоставление благотворительным организациям государственного (муниципального) имущества и помещений в безвозмездное пользование и аренду на льготных условиях и др.

Следует отметить, что в современной России наблюдается устойчивый рост числа желающих граждан и организаций, участвующих в благотворительной и добровольческой деятельности, а также расширяются масштабы реализуемых проектов, обеспечивающих важный вклад в повышение качества жизни граждан.

Содействие развитию деятельности некоммерческих структур, а также распространению добровольческой инициативы (волонтерства) в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 года отнесены к числу приоритетных направлений социальной политики. Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Они могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ [62].

Правовое положение некоммерческих организаций, а также права и обязанности их учредителей, основы управления и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления определяется Федеральным законом «О некоммерческих организациях». В указанном законе закреплены особенности следующих форм некоммерческих организаций: общественных и религиозных организаций (объединений); фондов; некоммерческих партнерств; учреждений; автономных некоммерческих организаций; объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов).

Вследствие этого, следует подчеркнуть особо выделенную значимость благотворительной деятельности некоммерческих организаций, бизнеса и физических лиц в развитии социальной сферы, как потенциально важных элементов системы социальной защиты населения

3.1.3 Социальный контракт – форма оказания государственной адресной социальной помощи гражданам

Как показал анализ, в соответствии с действующим законодательством в России функционирует система социальной защиты населения, основанная на различных формах собственности, это:

1. Государственные учреждения социальной защиты населения, являющиеся собственностью России или её субъектов и находящиеся в их ведении.

2. Муниципальные учреждения социальной защиты населения, находящиеся в ведении органов местного самоуправления.

3. Негосударственные учреждения социальной защиты населения, не относящиеся к государственной и муниципальной формам собственности.

Отсюда следует, что для наиболее эффективной деятельности в формировании и реализации государственной политики социальной защиты населения должны участвовать в качестве субъектов все ветви и органы государственной власти в РФ, органы местного самоуправления, общественные организации, различные работодатели и бизнес-сообщество в целом.

Поэтому с целью оптимизации их усилий и объединения совместных действий, а также на основании приказа Минздравсоцразвития РФ от 31 мая 2010 г. № 399 «О проведении в ряде субъектов РФ эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта» [63], предлагается обеспечить нормативно-правовое содержание новой формы оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах РФ.

Социальный контракт – оказание государственной социальной помощи многодетным, студенческим семьям, пенсионерам и инвалидам, семьям с детьми-инвалидами, одиноко проживающим гражданам и другим малоимущим семьям, в которых среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума. Предполагает взаимные обязательства участвующих сторон.

Это договор о взаимных обязательствах между получателем или получателями адресной социальной помощи и органами социальной защиты,

может быть как двухсторонний, так и многосторонний, например: четырехсторонний договор о взаимных обязательствах между семьей с детьми-инвалидами, Управлением социальной защиты населения, социально-реабилитационным центром для несовершеннолетних и администрацией сельского поселения.

Цель – создание условий для выхода семьи, отдельных категорий граждан из трудной жизненной ситуации. Это вариант активной модели оказания социальной помощи или поддержки, прежде всего тем, кто реально в этом нуждается. Взаимные обязательства со стороны нуждающихся граждан предполагают выполнение оговорённых условий договора, например: обязательства о возможном трудоустройстве, надлежащие выполнения материнских (отцовских) обязательств, ведение определённого личного хозяйства и другое, т.е. данные обязательства определяются исходя из самой сложившейся жизненной ситуации.

В результате, исходя из особенностей жизненной ситуации, социальный контракт стимулирует людей на поиски выхода из сложившихся обстоятельств, повышает их ответственность и трудовую активность. Например: многодетная семья нуждается в социальной поддержке, администрация сельского поселения при согласовании с Управлением социальной защиты населения принимает решение об оказании социальной помощи в виде покупки крупного рогатого скота и тем самым накладывает определённые обязательства по выполнению условий договора. Аналогично приобретение земельного участка, строительство дома и др. При этом администрация сельского поселения обеспечивает контроль за выполнением условий социального контракта, ходатайствует или принимает решение о продлении (прекращении) предоставления государственной социальной помощи в рамках социального контракта.

Важно отметить, что социальный контракт, прежде всего, адресован бедным семьям и гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, не

способным самостоятельно решать свои проблемы, в большинстве случаев не нашедшим своего места в экономической жизни общества, часто не нацеленным на самообеспечение и ждущим от государства лишь материальной поддержки. В рамках социального контракта предполагается оказание: медицинских и образовательных услуг, психологической и наркологической помощи, трудоустройства, помощи по ремонту жилья, приобретению бытовой техники, мебели, оплате обучения, лечения, разовой материальной помощи и др. [64]

3.2 Государственная политика развития социальных гарантий населения

Государственная социальная политика на современном этапе развития России, меры предусмотренные на разных уровнях государственного управления, свидетельствуют о том, что органы власти готовы взять на себя ответственность за благосостояние граждан. А это значит: обеспечение доступности социальной поддержки всем членам общества, создание государственной системы социальной защиты населения, введение бюджетного финансирования социальных программ и новых механизмов их реализации на основе надежных социальных гарантий.

Рассмотрим государственную политику социальной защиты с точки зрения развития социальных гарантий для граждан России. Концепции социальных реформ, нацеленные на укрепление российской государственности, превращение России в социальное государство, могут сыграть важнейшую роль в обеспечении социально-экономической и политической стабильности общества. При этом приоритетным направлением развития российского общества должен стать человеческий фактор, именно

социальные факторы, социальные стимулы, социальные механизмы поведения человека в обществе являются основой любой государственности.

Для этого необходимо, проведение целенаправленной и последовательной социальной политики, ориентированной на максимально возможные инвестиции для оживления и подъёма экономики для человека, на достижение высоких жизненных стандартов для большинства граждан, на адресную поддержку наиболее уязвимых слоёв населения.

Суть и особенность социального государства, которое не отдаёт организацию и устройство социальной и экономической жизни на откуп рыночной стихии, не уходит из этого поля и не занимает позиции «ночного сторожа», а присущими государству правовыми, экономическими мерами и действиями следит за индексом активности в этих сферах, не допуская, чтобы эгоизм и стяжательство, недобросовестная конкуренция, теневая экономика, социальное неравенство, обнищание и другие пороки утверждались в обществе, а лишались бы питательной среды правовыми мерами и личным примером государственных служащих всех рангов и уровней» [65, с. 47].

Конституция РФ определяет основы социальных гарантий гражданам России, которые находят своё подтверждение в нормах права на федеральном, региональном и местном уровнях.

Начало XXI столетия в России ознаменовалось лавинообразным принятием законов, связанных с социальным обеспечением, государственной социальной помощью, социальным обслуживанием, социальной поддержкой, социальным и медицинским страхованием, пособиями по безработице, семейными пособиями и страхованием от несчастных случаев и т.д. Они акцентируют право граждан на социальные гарантии со стороны государства.

Анализ социально-экономического, демографического и политического развития России показывает, что нормы права, регламентирующие социальную сферу, в той или иной мере утверждаются в нашей действительности. Отсюда следует, что формируется такая государственная

социальная политика, которая призвана создавать условия как для трудоспособной части населения, обладающей возможностью обеспечивать необходимый уровень и качество жизни за счёт собственных усилий, так и нетрудоспособной части населения, на основе норм и принципов государственной политики социальной защиты населения.

В современной России с целью обеспечения социальных гарантий граждан утверждены и реализуются нормативно-правовые законодательные акты.

Рассмотрим наиболее значимые из них. Как отмечалось выше, в начале 90-х годов в России начинает складываться современная система социальной защиты населения, а вместе с тем зарождается процесс формирования социальных гарантий граждан.

В декабре 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял специальное постановление по социальной защите малоимущих слоёв населения в период либерализации цен [66]. В соответствии с ним, центральным и местным органам власти предлагалось создать для малоимущего населения, беременных женщин и кормящих матерей специализированные пункты приёма пищи и гарантированного обеспечения продуктами питания по льготным ценам и бесплатно, а также принять меры к расширению строительства учреждений и специальных жилых домов для инвалидов, что предполагало расширение сети социальных учреждений социальной защиты населения.

В апреле 1992 г. был принят Закон РФ «О дополнительных мерах по охране материнства и детства» [67], а в мае – Указ Президента РФ «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» [68].

В соответствии с указом для многодетных семей устанавливались скидки в размере не ниже 30 % по оплате за коммунальные услуги, бесплатная выдача лекарств по рецептам для детей до 6 лет, бесплатный проезд на внутригородском и пригородном транспорте для учащихся

общеобразовательных школ. Учащиеся обеспечивались бесплатным питанием, школьной и спортивной формой, а также предоставлялось право один раз в месяц для бесплатного посещения музеев, выставок, парков культуры и отдыха. Кроме того, многодетным родителям была предложена помощь в организации крестьянских (фермерских) хозяйств, малых предприятий и других коммерческих структур, предоставлялись налоговые льготы, льготные кредиты, дотации, беспроцентные ссуды на приобретение строительных материалов и строительство жилья.

В результате были установлены социальные гарантии, направленные на защиту материнства и поддержку многодетных семей, которые в дальнейшем получили своё развитие в ряде нормативно-правовых актов России.

Так, в мае 1995 г. был принят Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [69], который устанавливает единую систему государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, а также обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства.

Действие закона распространяется на граждан, проживающих на территории России, иностранных граждан и лиц без гражданства и не распространяется на лиц, чьи дети находятся на полном государственном обеспечении, лиц, лишенных родительских прав, а также граждан России, выехавших на постоянное место жительства за пределы России.

Например, с 1 января 2014 г. единовременное пособие при рождении ребенка выплачивается в размере 13741,99 р., а на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет: минимальный размер за первым ребенком 2576,63 р., за вторым и последующими детьми 5153,24 р. С 1 января 2007 г. право на получение пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет имеют матери, либо отцы, либо опекуны, фактически осуществляющие уход за ребенком и не подлежащие обязательному социальному страхованию, т.е. неработающие.

Кроме того, Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» [70], вступивший в силу с 1 января 2007 года определяет условия, размеры и порядок обеспечения пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию. Размер пособия зависит от продолжительности страхового стажа. Благодаря этому пособие по беременности и родам выплачивается застрахованной женщине в размере 100 % среднего заработка, если она имеет страховой стаж более 6 месяцев, в противном случае размер пособия не должен превышать 1 МРОТ.

Меры по охране и защите прав детей, социальные дополнительные гарантии и льготы находят своё отражение в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [14]. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют разработку и исполнение целевых программ по охране и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивают создание для них государственных учреждений и центров.

Законодательство России об основных гарантиях прав ребенка в России основывается на Конституции РФ и состоит из соответствующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов России, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов России в области защиты прав и законных интересов ребенка.

Целями государственной политики в интересах детей являются:

– осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией РФ, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений;

- формирование правовых основ гарантий прав ребенка;
- содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с не противоречащими Конституции РФ и федеральному законодательству традициями народов России, достижениями российской и мировой культуры;
- защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие.

Государственная политика в интересах детей является приоритетной и основана на следующих принципах:

- законодательное обеспечение прав ребенка;
- поддержка семьи в целях обеспечения обучения, воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе;
- ответственность юридических лиц, должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда;
- поддержка общественных объединений и иных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка [71].

Таким образом, согласно закону ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России, Семейным кодексом РФ и другими нормативными правовыми актами РФ.

Государственная политика в области охраны здоровья граждан – одно из приоритетных направлений деятельности Правительства РФ. Поэтому, в соответствии с Федеральным законом РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [72] определяется

ответственность государства за сохранение и укрепление здоровья граждан России.

Закон предусматривает установление и проведение единой государственной политики в области охраны здоровья граждан, разработку и реализацию федеральных программ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, санитарно-гигиеническому образованию населения, а также разработку и утверждение программ государственных гарантий оказания гражданам России бесплатной медицинской помощи, включающей в себя базовую программу обязательного медицинского страхования. Он определяет правовые, экономические и организационные основы охраны здоровья граждан, их права и обязанности в данной сфере, гарантии их реализации. Закон также закрепляет полномочия и ответственность властей, права и обязанности медорганизаций, фармацевтических компаний и медработников. Среди основных принципов охраны здоровья – доступность и качество медпомощи; недопустимость отказа в ней; приоритет интересов пациента при ее оказании, а также охраны здоровья детей и профилактики. Закон впервые закрепляет обязанность граждан заботиться о сохранении своего здоровья

Кроме того, региональным органам исполнительной власти с 1 января 2012 г. передаются полномочия муниципалитетов по организации оказания первичной медико-санитарной и скорой медпомощи, а также закрепляется право одного из родителей (иного члена семьи) бесплатно находиться вместе с ребенком в стационаре в течение всего времени его лечения. При этом спальное место и питание будут тоже предоставлять бесплатно, если ребенку нет 4 лет, либо совместное нахождение с ним обусловлено медицинскими показаниями.

Важно отметить, что государство обеспечивает гражданам охрану здоровья независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, должностного положения, места жительства, отношения к

религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В настоящее время существенно возрастает научный интерес к проблемам различных категорий ветеранов, граждан пожилого возраста и инвалидов. Социальные гарантии указанных категорий находят своё подтверждение, а в дальнейшем и реализацию в ряде нормативно-правовых актов.

Так, Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» [73] устанавливает основы государственной политики и меры социальной защиты в отношении ветеранов. Закон определяет меры социальной защиты в сфере пенсионного обеспечения, предоставления жилья, медицинского и протезно-ортопедического обслуживания, а также устанавливает создание специальных госструктур по делам ветеранов. В соответствии с законом реализация прав и льгот ветеранов осуществляется по предъявлению удостоверений единого образца, установленного для каждой категории ветеранов.

В августе 1995 г. был принят Федеральный закон «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» [74]. Закон регулирует отношения в системе социальной защиты населения государственного, муниципального и негосударственного секторов социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов.

Кроме того, были определены экономические, социальные и правовые гарантии для граждан пожилого возраста и инвалидов, а также формы социального обслуживания: социальное обслуживание на дому; полустационарное социальное обслуживание в отделениях дневного (ночного) пребывания учреждений социального обслуживания; стационарное социальное обслуживание в стационарных учреждениях социального обслуживания; срочное социальное обслуживание и социально-консультативная помощь.

Большое значение имеет Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [13]. Закон определяет государственную политику в области социальной защиты инвалидов и закрепляет систему гарантированных государством экономических, социальных и правовых мер, цель которой создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. Также определены основы финансирования реабилитационных мероприятий.

Следует отметить, что в декабре 1995 г. был принят Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», который наиболее подробно рассмотрен в 1 параграфе 1 главы.

Социальная защита осуществляется дифференцированно с учётом специфики различных категорий граждан. Поэтому социальные гарантии граждан в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» [12] дополняются предоставлением малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам и иным категориям граждан социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров. Закон устанавливает правовые и организационные основы государственной социальной помощи.

В законе впервые дано правовое определение понятию «государственная социальная помощь». Государственная социальная помощь регламентирует: усиление адресности социальной поддержки нуждающихся граждан, снижение уровня социального неравенства, повышение доходов населения, адресное использование бюджетных средств, создание необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг. Прослеживается политика усиления адресности социальной помощи малоимущим, исключая вариант оказания социальной помощи по формальной принадлежности к той или иной социальной группе общества без учета фактора востребованности.

Государственная политика, принципы, процедуры предоставления государственных и муниципальных услуг, а также условия и порядок их оплаты, права заявителей и обязанности органов власти находят своё отражение в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов России, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия.

Основными принципами предоставления государственных и муниципальных услуг являются:

- 1) правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные услуги, и органами, предоставляющими муниципальные услуги;
- 2) заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- 3) правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг;
- 4) открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги;
- 5) доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

б) возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством России, по выбору заявителя [75].

Следует подчеркнуть, что граждане имеют право на полные, актуальные и достоверные сведения о госуслугах, а также на их предоставление дистанционно в электронном виде.

Важно отметить, что Федеральные законы, как правило, не всегда обладают универсальностью. Поэтому при решении вопросов о назначении таких социальных выплат, как пособия по безработице, социальные доплаты к пенсии, субсидии, государственные пособия гражданам, имеющим детей, и т.д., необходимо руководствоваться соответствующими законодательными актами.

По мнению директора Департамента социального развития и охраны окружающей среды Правительства РФ Калашникова С.В., особенностью социальных услуг, предоставляемых государством, является то, что они не просто компенсируют человеку «разрыв» между его материальными возможностями и определенным стандартом жизни, но активно формируют условия достижения последних. При этом государство ответственно за обеспечение равных социальных возможностей для всех социальных групп. Суть этапа социальных услуг состоит в переходе государства от пассивной к активной социальной политике [76, с. 15].

В последнее время много внимания уделяется проблемам жилья. Социальные гарантии в области жилищных прав граждан находят отражение в Федеральном законе от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» [77], введенном в действие с 1 марта 2005 г. Закон определяет социальные гарантии в области жилищных прав граждан, а также регулирует предоставление жилищных субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Благодаря этому, субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Необходимо рассмотреть социальные гарантии в области трудовых отношений и оплаты труда. С 1 февраля 2002 г. введён в действие Трудовой кодекс РФ. В отличие от Кодекса законов о труде РСФСР от 1971 г., кодифицированный законодательный акт имеет приоритетное значение перед другими принятыми федеральными законами, связанными с трудовыми отношениями, с указами президента, постановлениями Правительства РФ. Целями трудового законодательства являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей [78].

К тому же кодекс определяет: защиту от безработицы и содействие в трудоустройстве; равенство прав и возможностей работников; обеспечение права на обязательное социальное страхование; порядок и размеры возмещения вреда, причиненного работнику увечьем или профзаболеванием; запрещение дискриминации в сфере труда; нормы рабочего времени, времени отдыха; жизненно важные вопросы охраны труда и др.

В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 336-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда», с 1 января 2014 г. установлен минимальный размер оплаты труда (МРОТ) в сумме 5554 рублей в месяц [79]. Много это или мало? Нетрудно представить, какой уровень жизни в семьях, где единственный

кормилец имеет такую зарплату. Именно этим положением объясняется высокая бедность многодетных семей [80, с. 26].

Поэтому МРОТ должен быть такой, чтобы работающий человек не только сам не был бедным, но и мог содержать семью. По нашему мнению, он должен быть на уровне 60-70 % средней зарплаты в экономической сфере. Обратимся к сведениям, представленным в таблице 2, составленной по данным материала из Википедии – свободной энциклопедии, минимальный размер оплаты труда в Европе и США [81].

Таблица 2 – МРОТ в Европе и США (в евро) по состоянию на: 03/2014

Страна	МРОТ в месяц	Страна	МРОТ в месяц
Россия	114,18	Эстония	355
Швейцария	1900,00	Латвия	320
Великобритания	1202	Литва	231
Франция	1343,77	Румыния	140
США	1030	Белоруссия	123,67
Польша	350	Украина	94,92
Турция	332	Казахстан	95

Анализ показывает что, величина МРОТ для оплаты труда в России значительно уступает показателям наиболее развитых стран Европы и США, и это несмотря на значительный рост величины МРОТ в России за последние годы. По сведениям того же источника, рост величины МРОТ (2000 – 2014 гг.) в России, выглядит следующим образом (см. таблицу 3).

Таблица 3 – Величина МРОТ для оплаты труда в России

Период действия	Величина МРОТ	Период действия	Величина МРОТ
01/01/2001–30/06/2001	200 р.	01/05/2006–01/09/2007	1100 р.

01/07/2001–30/04/2002	300 р.	01/09/2007–01/01/2009	2300 р.
01/05/2002–30/09/2003	450 р.	01/01/2009–01/06/2011	4330 р.
01/10/2003–31/12/2004	600 р.	01/06/2011–31/12/2012	4611 р.
01/01/2005–31/08/2005	720 р.	01/01/2013–31/12/2013	5205 р.
01/09/2005–30/04/2006	800 р.	01/01/2014–	5554 р.

Величины МРОТ для оплаты труда в России свидетельствует о том, что эффективность проводимой социальной политики в России ещё во многом определяются показателями наиболее развитых стран мира.

Для оплаты труда в России она неразрывно связана с понятиями прожиточного минимума и стоимости потребительской корзины. Величина минимальной заработной платы не всегда соответствует величине прожиточного минимума.

Прожиточный минимум – стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы.

Потребительская корзина – необходимые для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственные товары и услуги, стоимость которых определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания [82].

Прожиточный минимум определяется финансовыми возможностями государства, периодически изменяется. Величина прожиточного минимума ежеквартально устанавливается Правительством РФ в целом по России, а в субъектах РФ величина прожиточного минимума устанавливается законодательными органами субъектов РФ.

С 1 января 2013 года размер коэффициента прожиточного минимума рассчитывается на основании потребительской корзины, которая была установлена Федеральным законом в декабре 2012 года «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации».

Потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения в целом по России устанавливается не реже одного раза в пять лет, предыдущие нормы были установлены в 2006 году. В соответствии с новым законом потребительскую корзину приблизили к нормам здорового питания, а ее непродуктивную часть привели в соответствие с реальным потреблением. Например, норма потребления мясопродуктов для трудоспособного населения возросла на 57,5 %, для пенсионеров – на 71,4 %, для детей – на 30,6 %; рыбопродуктов – на 15,6 %, 6,7 % и 32,9 % соответственно. Более чем в 2 раза увеличена норма потребления свежих фруктов [83].

Потребительская корзина используется с целью сравнения интегральных цен на продовольствие в различных регионах России. Рассмотрим это на примере за 2012 г. в сравнительном анализе России и отдельных регионов (см. таблицу 4).

Анализируя данные, представленные в таблице 4, составленной на основе материалов Федеральной службы государственной статистики России можно сделать вывод, что наблюдается тенденция роста величины прожиточного минимума. Однако отличия между показателями I квартала с данными за 2012 год составляют: по России в целом – 3.12 %, Оренбургская область – 2.95 %, Свердловская область – 1.25 %, Челябинская область – 4.46 %.

Невысокий процент отличия между критериями исследуемых показателей свидетельствует о том, что в деятельности центральных и местных органов власти прослеживается социальная политика поддержания минимального уровня благосостояния граждан.

Таблица 4 – Величина прожиточного минимума за 2012 год в Российской Федерации в целом и отдельных регионах [84]

Период, за который	Величина прожиточного минимума (в р.)
--------------------	---------------------------------------

исчислена величина прожиточного минимума в России		на душу населе- ния	для трудоспособ- ного населения	для пенсионеров	для детей
за 2012 год	Российская Федерация	6510	7048.5	5123.25	6259.5
	Оренбургская обл.	5608.5	5958.5	4551.75	5514.5
	Свердловская обл.	6587.75	7160.5	5246	6229
	Челябинская обл.	5891.5	6387	4565.75	5783.75
за I квартал	Российская Федерация	6307	6827	4963	6070
	Оренбургская обл.	5443	5784	4408	5356
	Свердловская обл.	6513	7091	5187	6120
	Челябинская обл.	5629	6090	4385	5547
за II квартал	Российская Федерация	6385	6913	5020	6146
	Оренбургская обл.	5491	5837	4448	5398
	Свердловская обл.	6527	7096	5194	6181
	Челябинская обл.	5704	6172	4439	5621
за III квартал	Российская Федерация	6643	7191	5229	6387
	Оренбургская обл.	5717	6074	4647	5612
	Свердловская обл.	6561	7123	5217	6219
	Челябинская обл.	6084	6608	4689	5958
за IV квартал	Российская Федерация	6705	7263	5281	6432
	Оренбургская обл.	5783	6139	4704	5692
	Свердловская обл.	6734	7332	5386	6396
	Челябинская обл.	6149	6678	4750	6009

Кроме того, суммарный показатель Оренбургской области в сравнении с другими рассматриваемыми регионами за 2012 год выглядит несколько ниже,

что свидетельствует о более доступных ценах на продукты питания, а также непродовольственные товары и услуги в данном регионе.

Резюмируя сказанное и учитывая значительные отличия величины прожиточного минимума России от показателей наиболее развитых стран, следует отметить, что рост величины потребительской корзины существенно отражается на уровне социальных потребностей граждан, прослеживается тенденция роста величины прожиточного минимума, которая существенно отражается на качестве жизни граждан, которые оцениваются по уровням рождаемости, смертности, естественного воспроизводства.

Таблица 5 – Естественный прирост населения субъектов Российской Федерации [85]

Регион	Рождаемость, % (число рождённых на 1000 чел.)	Смертность % (число умерших на 1000 чел.)	Родившихся чел.	Умерших чел.	Естествен- ный прирост, убыль (-) чел.
Российская Федерация	13,27	13,30	1902084	1906335	- 4251
Оренбургская область	14,78	14,09	29797	28412	1385
Свердловская область	14,28	13,94	61649	60155	1494
Челябинская область	14,35	14,22	50014	49544	470

Следует признать, что Россия в настоящее время подвержена демографическому кризису. Об этом свидетельствуют данные представленные в таблице 5, из которой видно, что тенденция естественного воспроизводства населения являются существенной проблемой для рассматриваемых регионов. В 2012 году положительным значением естественного прироста населения

обладали 40 субъектов РФ из 83-х (в 2011 году – 28). Остальные 43 регионов (в 2011 году – 55) регионов характеризовались естественной убылью населения, то есть отрицательным значением естественного прироста.

На современном этапе развития России существенный научный и практический интерес вызывает политика долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (2030 г.) [86], проводимая как на федеральном, так и на региональном уровне, которая определяет социальные гарантии граждан на долгосрочную перспективу.

Цель разработки Концепции – определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе [87].

Рассмотрим основные концептуальные направления развития Оренбургской области и России, в сравнительном анализе (см. таблицу 6) [88]. Из приведённой таблицы видно, что в России и Оренбургской области явно прослеживаются следующие тенденции:

- обеспечение высокого качества жизни населения и увеличение её ожидаемой продолжительности;
- стабилизация численности населения и создание условий для её последующего роста;
- увеличение доходов населения;
- обеспечение граждан жильём;
- стабилизация численности трудоспособного населения и уменьшение безработицы;
- эффективное развитие социальной инфраструктуры;
- создание условий для ведения здорового образа жизни населения.

Таблица 6 – Основные целевые индикаторы, характеризующие развитие социальной сферы в Оренбургской области и России

Показатель	2008 г.	2020	Россия 2020	2030 г.
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	66,9	72	72-73	не менее 75 лет
Численность населения региона, млн. чел., в том числе трудоспособного	2,1 1,336	2,1	143-144	2,1 1,125
Среднедушевые доходы населения, тыс. р. (в сопоставимых ценах)	10,2	22,7	рост в 2,6 раза	40
Численность граждан, с доходами ниже прожиточного минимума, %	16,4	7	6-7	5-6
Безработица, % (по методике МОТ)	7,1	5-6	2-3	3-4
Средняя обеспеченность жильем, кв.м.	20,9	ввод не менее 1 кв.м. на чел.	28-35	40
Доля граждан, получающих услуги непрерывного образования, %	-	30-40	50	50
Обеспеченность детей дошкольными образовательными учреждениями, %	57,8	85-90	100	100
Доля жителей области, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности населения, %	19,4	30	30	45,0

Это свидетельствует о том, что социальная политика является приоритетной на современном этапе развития общества. Однако это прогноз будущего, а жить необходимо сейчас, т.е. настоящее время оказывается весьма длительным. При этом численность граждан, с доходами ниже прожиточного минимума остаётся достаточно существенной.

По мнению Руслана Шафеева, члена экспертной группы при губернаторе и правительстве Оренбургской области, кандидата экономических

наук, главным недостатком данного документа является отсутствие чётких механизмов реализации стратегии: есть стартовые условия и конечный результат, а сам процесс реализации отсутствует.

Аналогичная точка зрения представлена доктором философских наук, профессором Оренбургского института МГЮА Мариной Солодкой: «В «Стратегии-2030» нет никаких периодов, а цели поставлены такие, что в одночасье их не достигнешь. Мне бы хотелось знать, когда, к какому году будет реализована каждая из задач, обозначенных в документе» [89].

«Стратегия социально-экономического развития до 2020 г. и на период до 2030 г.» – важный и нужный документ для России, и её регионов. Однако каковы ресурсы, каким образом определяются финансовые возможности, каковы индикаторы, по которым можно будет судить о правильности принятых решений и действий, какова вероятность скоординированной политики в социальной сфере, стабилизируются ли демографические проблемы и многое другое? Всё это, несомненно, волнует всех без исключения граждан.

По нашему мнению многое зависит от согласованности действий и компетентности властей на федеральном и региональном уровнях. Какие бы решения органы власти ни принимали, они должны быть основаны на принципе – не ухудшить положение людей.

В условиях реформирования общества необходимо добиваться улучшения качественных показателей социальной политики на основе стратегии экономического роста и согласованных действий всех ветвей государственной власти, т.е. должны быть четко сформулированные ориентиры, достижение которых обеспечило бы надёжные социальные гарантии.

Сравнение и обобщение различных теоретических и практических подходов к исследованию политики развития социальных гарантий в России и отдельных её регионах позволяют сделать вывод о том, что органы власти

готовы взять на себя ответственность за благосостояние граждан. Определены приоритетные направления социальной политики, основная цель – обеспечение благополучия, безопасности и достойной жизни граждан.

При этом эффективность социальной политики определяется через решение следующих задач:

- обеспечение доступности социальной поддержки всем членам общества;
- создание государственной системы социального обеспечения и социальной защиты ветеранов, инвалидов и других социально уязвимых групп населения;
- обеспечение прав и гарантий семье, женщинам и детям через формирование и удовлетворение их экономических и социальных интересов;
- определение новых подходов по формированию потребительской корзины и бюджета прожиточного минимума, с учетом стандартов потребления в малообеспеченных группах населения и в целях повышения уровня жизни;
- усиление адресности социальной помощи и упорядочение системы предоставления льгот;
- внедрение новых норм трудовых отношений и оплаты труда работников;
- введение бюджетного финансирования социальных программ и новых механизмов социальной политики в виде государственного социального страхования;
- и др.

Таким образом, формируется такая социальная политика, которая призвана создавать условия как для трудоспособной, так и нетрудоспособной части населения. Одним из механизмов реализации социальных гарантий является разработка и превращение в жизнь различного рода нормативно-правовых законодательных актов, регламентирующих социальную сферу.

Государственная политика развития социальных гарантий законодательно закрепляет принцип многообразия и всесторонности социальной защиты населения.

В результате развиваются и функционируют следующие системы:

- система государственной социальной помощи;
- система социального обслуживания населения;
- система социальной поддержки граждан;
- система пенсионного и других видов социального обеспечения;
- система исполнительных органов социального страхования;
- система государственных органов, регулирующих социально-трудовые отношения;
- система поэтапного роста благосостояния граждан.

Также определены социальные гарантии в области здравоохранения и многое другое.

Государственная политика социальной защиты, цель которой – достойный уровень жизни граждан приобретает с развитием социальной сферы всё более ярко выраженный характер.

4 Опыт реализации государственной политики социальной защиты населения на региональном уровне (на примере Оренбургской области)

4.1 Политика социальной защиты населения в период становления Российской государственности (1991 – 2003 гг.)

Начало 90-х годов 20 века связано с формированием новой социальной политики, с преобразованием системы социальной защиты, когда список мер социального обеспечения пенсионеров и инвалидов начал пополняться не только возросшими мерами экстренной помощи, но и новыми категориями граждан (малообеспеченными семьями с детьми, инвалидами боевых действий, детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, пострадавшими от радиационных воздействий, заслуженными гражданами и т.д.). Вследствие этого, значительно увеличилось количество лиц, нуждающихся в социальной защите со стороны государства.

Региональными управленческими структурами формировалась новая система социальной защиты, основой которой стала адресная помощь наиболее уязвимым слоям общества, определялась степень нуждаемости различных категорий граждан и социальных групп.

По мнению большинства ученых (исследователей этой проблемы) это произошло в связи с либерализацией цен и потерей основ социальной устойчивости большинства ветеранов, многодетных семей и других категорий граждан, что повлекло за собой негативные социальные последствия: массовую безработицу, обнищание значительной части населения, прогрессирующий рост инвалидности, увеличение числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и т.д.

Формирование системы потребовало не только новых концептуальных подходов, но и огромных усилий по подготовке кадров, обеспечению нормативно-правового регулирования деятельности. Особенно отчётливо и ярко это проявлялось на переломных этапах, в условиях изменившегося политического строя государства, экономического кризиса, глобального реформирования уклада жизни населения России.

Следовательно, социально-экономическая ситуация объективно предопределяла масштабность и направления работы отрасли, вынужденной постоянно наращивать объёмы социального обслуживания, развивая систему в целом. Именно таким образом осуществлялось развитие системы и учреждений социальной защиты Оренбургской области на рубеже XXI века. Оренбуржье – один из богатейших регионов России, обладающий уникальными природными богатствами, огромным экономическим потенциалом, развитой социальной сферой.

В начале 90-х годов в системе социального обеспечения началось формирование качественно нового направления деятельности – полустационарное и нестационарное социальное обслуживание населения. Первоначально это были отделения социальной помощи на дому, развитие которых в начале 90-х годов привело к созданию центров социального обслуживания населения с набором разнопрофильных структур и услуг.

Государственная политика органов власти Оренбургской области способствовала тому, что в 1993 г. открылись центры социального обслуживания с набором отделений социально-бытовой, срочной и специализированной помощи на дому.

Центром социального обслуживания являлось учреждение социальной защиты населения, осуществляющие на территории города или района организационную и практическую деятельность по оказанию различных видов социальной помощи престарелым гражданам, инвалидам и другим слоям населения, нуждающимся в социальной поддержке. Нуждающихся в

социальной поддержке (престарелых граждан, инвалидов и других категорий населения области) насчитывалось свыше 700 тыс. человек [10].

Много это или мало? Во-первых, начало 90-х годов – это период завершения перестройки в общественно-политической жизни, критическое состояние социальной политики, период становления Российской государственности, т.е. начало процесса формирования жизненно-важных решений в интересах граждан; во-вторых, значительная часть населения, в некоторой степени потеряв надежду на оказание необходимой помощи со стороны органов власти в разрешении социальных проблем, находилось в состоянии безвыходности и полагалось только на свои возможности. Поэтому, нуждающихся в социальной поддержке должно было быть, намного больше заявленного.

Вследствие этого, Правительством Оренбургской области и управлением социальной защиты населения разрабатывается и реализуется план мероприятий по формированию сети муниципальных интернатов малой вместимости – домов милосердия для пожилых людей и приютов для детей и подростков, созданию центров помощи семье и детям, социально-реабилитационных и других учреждений. Список учреждений для детей-сирот и детей-инвалидов по данным на 1995 г. представлены в приложение Б [90]. Приведённые данные свидетельствуют о том, что учреждения для детей-сирот и детей-инвалидов равномерно распределены на территории Оренбургской области.

Следует отметить, что в соответствии с Постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 15 февраля 1995 г. № 8-ПЗС «О мерах по социальной защите детей-сирот, детей оставшихся без попечения родителей, и детей-инвалидов» в качестве первой и наиболее значимой выдвигается задача обеспечения целевого гарантированного финансирования существующих и вновь открываемых детских домов и интернатных учреждений за счет средств областного бюджета.

До середины 90-х годов социальная политика органов власти в Оренбургской области, а вместе с тем социальная защита населения осуществлялась с акцентом на пожилых людей, инвалидов, многодетных и неполных семей, как наиболее уязвимых слоёв населения в процессе реформирования государства и общества.

Аналогичная точка зрения представлена в диссертационной работе Е.А Бурдыгиной. По мнению автора, система социальной защиты населения представляла собой комплекс мер и организационных структур, обеспечивающих компенсацию основных видов утраты трудоспособности и оказания социальных услуг: медицинских, различных форм социальной и профессиональной реабилитации, обслуживание стариков, инвалидов и др. [5, с. 9].

Со второй половины 90-х годов под руководством Правительства Оренбургской области началась активная работа по реализации льготного законодательства Российской Федерации (ФЗ «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в РФ», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и др.). Благодаря этому, задачи по оказанию разовых мер экстренной помощи одиноким и одиноко проживающим пенсионерам и инвалидам трансформировались в комплексную систему защиты на основе межведомственного взаимодействия и социального партнёрства с одновременным расширением круга получателей социальных выплат (государственных пенсий, пособий, компенсаций, льгот и областных надбавок к ним) и потребителей услуг бытового характера.

В это же время продолжалась работа по расширению сферы социального обслуживания (стационарного и нестационарного) с обеспечением комплексности и доступности предоставляемых жителям области услуг. Созданная сеть учреждений позволяла обеспечить предоставление социальных услуг и организовать в стационарных условиях социальное обслуживание нуждающихся в социальной поддержке.

Численность групп населения, нуждающихся в социальной поддержке, на сентябрь 1996 г. составляла: всего – 396824, в том числе особо нуждающихся в социальной помощи – 132509. Таким образом, в сравнении с 1993 г., произошло заметное сокращение численности групп населения, нуждающихся в социальной поддержке, почти в два раза.

Данные о развитии системы социальной защиты населения в указанные годы представлены в приложение В [91]. Сравнительный анализ развития системы социальной защиты населения, представленный в приложении, свидетельствует о планомерном решении задач государственной политики в социальной сфере, т.е. есть ориентиры, есть и результаты.

В результате, начиная с 1995 года, в области создается принципиально новая, лично-ориентированная система социальной защиты населения обеспечивающая:

- выбор основных групп населения, нуждающихся в социальной поддержке и усиление её адресности;
- переход от разовых мер социальной помощи к созданию системы социальной защиты и комплексности в её организации;
- поддержание нормальной жизнедеятельности наиболее нуждающейся части населения;
- обеспечение для них доступности различных форм социального, торгово-бытового и культурного обслуживания.

В 1997 году, в целях создания в Оренбургской области оптимальной сети учреждений, предоставляющих разнообразные социальные услуги наиболее нуждающимся категориям населения и формирования современной нормативно-правовой, научно-методической, кадровой и материально-технической базы деятельности учреждений социального обслуживания населения, органами власти Оренбургской области была принята областная Программа «Основные направления социальной поддержки населения Оренбургской области на 1998 год». Организация контроля над исполнением

программы была возложена на отдел по социальной политике администрации области.

Численность групп населения нуждающихся в социальной поддержке на 1998 г. составляла: всего – 485978, в том числе особо нуждающихся в социальной помощи – 162942 [92]. Планировалось продолжить развитие специализированных учреждений по социальной защите:

1. Семьи и детства:

- стационарного отделения для детей инвалидов (г. Новотроицк);
- отделения медико-социальной реабилитации (при центре социальной помощи семье и детям г. Новотроицка);
- отделения дневного пребывания (стационарного) и отделения реализации программ для несовершеннолетних (при центре социального обслуживания Саракташского района);
- отделения социально-экономической помощи (при центре социального обслуживания г. Кувандыка);
- центра психолого-педагогической помощи (г. Орск).

2. Пенсионеров и инвалидов:

- четырёх отделений социальной помощи на дому при центрах социального обслуживания (г. Оренбурга, Бугуруслана, Новотроицка и Александровского р-на);
- трёх отделений специализированной помощи при центрах социального обслуживания (г. Медногорска, Бугуруслана, Новотроицка);
- двух отделений дневного пребывания при центрах социального обслуживания (г. Орска, Курманаевского р-на);
- домов милосердия при центрах социального обслуживания районов: Оренбургского, Октябрьского, Первомайского;
- трёх отделений социальной реабилитации инвалидов при центрах социального обслуживания (г. Орска, Бузулука, Медногорска).

Как мы видим, география представленных городов и районных центров позволяет вести речь о масштабах деятельности системы социальной защиты.

Сообразно с этим и учитывая увеличение объёма работ в связи с принятием множества нормативных актов по проблемам социальной защиты населения, было принято распоряжение Главы администрации Оренбургской области «О преобразовании управления социальной защиты населения администрации области в главное управление социальной защиты населения администрации области». В результате, это способствовало решению проблем порядка назначения и выплат пособий на ребенка, организации государственной службы реабилитации инвалидов и реализации пенсионной реформы [93].

Однако проводимая государственная социальная политика, меры предусмотренные на разных уровнях государственного управления в России к началу 1998 г. не способствовали решению социальных проблем, поскольку экономический кризис 1998 года ещё более ухудшил социально-материальное положение граждан.

Это была национальная катастрофа, которая изменила, многие представления о рыночных реформах в России и в первую очередь показала то, как их категорически нельзя проводить. У краха имелось много причин – международных и российских, экономических и социальных, структурных и корпоративных, политических и моральных [94]. Ухудшение финансовой ситуации резко повлияли на дальнейшее развитие системы социальной защиты населения Оренбургской области.

Анализ состояния социальной защиты населения Оренбургской области за 1998 г. по сравнению с 1997 г. свидетельствуют о реальном снижении уровня жизни населения области по следующим показателям: реальные располагаемые денежные доходы снизились на 20,9 %; размер реальной среднемесячной заработной платы (начисленной) по сравнению с январем – ноябрем 1997 г. снизился на 6,2 %; размер реальной назначенной пенсии

снизились по отношению к 1997 году на 3,1 %, в тоже время рост цен продовольственные товары составил 98 % [95].

Обострение социальных проблем вызвало критику проводимой социальной политики. В течение 1998 года забастовки продолжительностью одна смена (день) и более прошли на 192 предприятиях и учреждениях области. Основной причиной забастовок являлась несвоевременная выплата заработной платы. Численность групп населения нуждающихся в социальной поддержке на 1999 г. составляла: всего – 490462, из них остро нуждающиеся – 245768, это почти 1/5 населения Оренбургской области.

В результате Правительством Оренбургской области и главным управлением социальной защиты населения были разработаны следующие меры социальной поддержки:

- различные социальные выплаты (доплаты к пенсии, дотации, субсидии, стипендии);
- развитие сети учреждений социального обслуживания;
- региональный заказ на товары массового спроса;
- оздоровительные и лечебные мероприятия;
- экстренная помощь в ходе проведения массовых социально-защитных мероприятий;
- формирование областной нормативно-правовой базы по усилению социальной защищенности населения.

Кроме того, в начале 1999 года была утверждена областная программа «Основные направления социальной поддержки населения Оренбургской области на 1999 – 2000 годы». Ожидаемые конечные результаты программы: повышение социальной защищенности малообеспеченных категорий и групп населения; обеспечение уровня доступности социальных услуг через сохранение и развитие дополнительных социальных учреждений и структур социального обслуживания; выполнение постановлений Правительства РФ,

связанных с социальной защитой престарелых, инвалидов и других категорий населения [96].

Следует отметить, что в 1999 году утверждено положение о главном управлении социальной защиты населения администрации Оренбургской области, позволяющее увеличить масштабы и качество социальной поддержки и обслуживания населения.

Основными задачами данного управления являлись [97]:

- реализация основных направлений и приоритетов государственной и социальной политики по решению комплексных проблем социальной защиты, повышение уровня жизни и доходов населения;

- разработка и осуществление федеральных и областных целевых программ, мероприятий, предложений, направленных на реализацию законодательства РФ, правительства области по вопросам социальной защиты населения;

- организация социального обслуживания пожилых людей, инвалидов и других категорий населения, требующих социальной помощи, а также социальной поддержки семьи, материнства и детства и др.

В результате, принятые меры по социальной защите населения позволили улучшить положение детей, нуждающихся в поддержке государства, более 500 детей, оставшихся без попечения родителей и не получающих государственные пенсии и пособия, получали областную социальную пенсию, более 2000 семей с детьми-инвалидами получали ежеквартальную денежную надбавку.

Была сформирована система социальной защиты населения, осуществляемая по 4 основным направлениям, из которых два направления (социальное обслуживание, социальная реабилитация и интеграция инвалидов в общество) появились впервые, два традиционных направления (социальное

обеспечение и социальная поддержка) осуществляются на качественно ином уровне.

Однако следует отметить, что в процессе становления системы социальной защиты населения наблюдается тенденция роста численности групп населения (неполные, опекунские, малоимущие семьи, инвалиды, одинокие пенсионеры и т.д.), нуждающихся в социальной поддержке, формируются новые социальные проблемы, а вместе с тем и новые решения выхода из сложившихся обстоятельств.

В результате, несмотря на увеличение и своевременную выплату пенсий, пособий, предоставление льгот и оказание различных видов помощи, ситуация продолжала оставаться сложной, уровень жизни населения продолжал снижаться.

Общая численность населения с доходом ниже прожиточного минимума за I полугодие 2000 года составила 692,2 тыс. человек, или 31,2 % от всего населения области. В 2000 году число безработных, по предварительным прогнозам главного управления труда и занятости населения, составило более 68 тыс. человек, что на 8 тыс. человек превысило их количество в 1999 году.

Численность групп населения, нуждающихся в социальной поддержке к началу 2001 г. составляла: всего – 503378, из них остро нуждающиеся – 339981 [98].

Сложившееся положение требовало программного подхода в реализации областных и территориальных мер социальной поддержки нуждающегося в ней населения. В этих условиях существенно повысилась роль и значение главного управления социальной защиты населения.

Очередным шагом в разрешении социальных проблем явилось утверждение областной программы «Основные направления социальной поддержки населения Оренбургской области на 2000 – 2001 годы», цель которой: совершенствование системы социальной поддержки нуждающихся в помощи категорий граждан; обеспечение достойного уровня жизни,

социальных гарантий и материальной поддержки малоимущих и нетрудоспособных.

В результате в 2000 году Правительством Оренбургской области было принято решение о создании социальной помощи на мобильной основе при центрах социального обслуживания населения [99], оснащенных грузопассажирским транспортом, приобретенным за счет средств областного бюджета.

Это позволило решить проблемы транспортного обслуживания престарелых и маломобильных граждан, обеспечить доставку социальных услуг непосредственно к месту проживания пожилых и инвалидов, обеспечить предоставление квалифицированной социально-консультативной, правовой и социально-бытовой помощи жителям отдаленных населенных пунктов, путем организации комплексных выездов с участием специалистов Пенсионного фонда, здравоохранения, коммунальных служб, бытового обслуживания и т.д.

Данные о современном развитии службы социальной помощи на мобильной основе центров социального обслуживания населения области представлены на рисунке 1, из которого мы видим, что из года в год прослеживается тенденция увеличения численности обслуженных граждан.

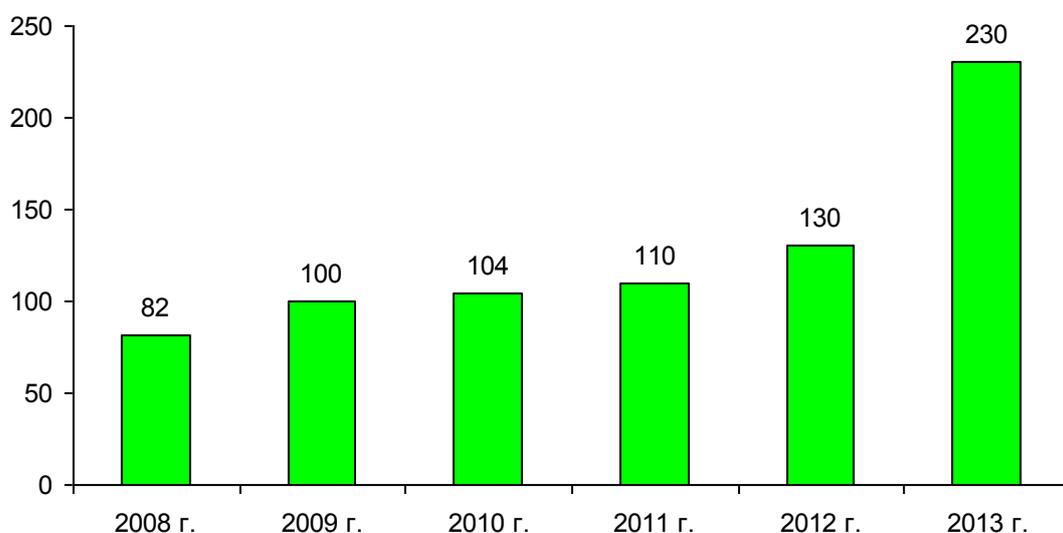


Рисунок 1 – Численность граждан получивших социальную помощь на мобильной основе в учреждениях социального обслуживания населения области (тыс. чел.) [100, 101, 102]

За два предыдущих года в рамках областной целевой программы «Старшее поколение» и при софинансировании Пенсионного фонда РФ на 100 % был обновлен автопарк отделений социальной помощи на мобильной основе, что позволило расширить спектр предоставляемых услуг и значительно увеличить численность граждан, получающих социальную помощь.

Это перспективное направление деятельности системы социального обслуживания населения призвано было решать задачи:

- повысить качество, расширить перечень и увеличить объём социальных услуг, предоставляемых гражданам непосредственно по месту их проживания;

- обеспечить равный доступ к социальным услугам населению на всей территории Оренбургской области, снизить риск возникновения и развития трудных жизненных ситуаций.

Кроме того, можно констатировать, что область (одной из первых в России) приступила к формированию единой системы медико-социальной экспертизы населения (включая детей); к разработке индивидуальных программ реабилитации, которые позволили инвалидам найти своё место в жизни, даже при ограниченных возможностях в силу состояния здоровья; к предоставлению льгот в оплате за услуги связи ветеранам, вдовам погибших в ВОВ, инвалидам 1 и 2 групп [103].

Увеличение количества нуждающихся и рост социальных проблем привели к тому, что в начале 2000 годов, действовавший на протяжении многих десятилетий отдел социального обеспечения был трансформирован в

многофункциональное управление, а затем в Министерство социального развития Оренбургской области (см. приложение Г) [104].

Кроме того, в соответствии с распоряжениями главы администрации Оренбургской области от 17.12.2001 г. № 45-ук «Об утверждении положения и структуры главного управления социальной защиты населения Оренбургской области» были конкретизированы и дополнены рядом задач, которые предусматривали:

- снижение социального неравенства и предотвращение социального иждивенчества;
- выплаты социальных пособий и компенсаций, в том числе жилищно-коммунальных субсидий;
- формирование оптимальной сети учреждений социального обслуживания населения и укрепление их материально-технической базы;
- расширение спектра и повышение качества предоставляемых социальных услуг;
- комплексную социальную поддержку семьи, материнства и детства, развитие сферы детского отдыха и оздоровления;
- укрепление системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних детей, развитие учреждений для их социальной реабилитации;
- осуществление адресной социальной поддержки населения, в том числе граждан, уволенных с военной службы и членов их семей, пострадавших при чрезвычайных ситуациях, а также работу с гражданами без определенного места жительства и гражданами, освободившимися из мест лишения свободы [105].

Решение этих комплексных задач потребовало расширения полномочий управления социальной защиты населения. Всё это сопровождалось формированием новых концептуальных положений, реформированием нормативно-правовой базы, структуры и полномочий системы для

обеспечения максимально возможного уровня социальной поддержки нуждающегося в помощи населения области, с учётом экономической эффективности и общественной целесообразности.

Говоря о компетенциях управления социальной защиты населения, важно отметить роль и значение постановления Законодательного Собрания Оренбургской области от 22.08.2001 г. № 321 «О концепции социально-экономического развития Оренбургской области до 2010 года», определяющего, что реализация социальной политики направлена на поэтапное повышение уровня жизни населения, предоставление социальных гарантий социально незащищенным группам населения, на всеобщую доступность основных социальных услуг, обеспечение защиты трудовых прав, закрепленных Конституцией РФ и Уставом (Основным Законом) Оренбургской области [106].

Таким образом, социально-экономическая ситуация объективно предопределяла масштабность и направления работы системы социальной защиты населения, вынужденной постоянно наращивать объёмы социального обслуживания, развивая систему в целом.

Социальная политика органов Оренбургской власти области была направлена на смягчение последствий кризисных ситуаций в стране, на обеспечение устойчивого функционирования системы жизнедеятельности человека. К 2000 году практически было завершено создание системы социального обслуживания населения, обеспечивающей доступность и разнопрофильность предоставляемых услуг, широкое развитие получили нестационарные и полустационарные формы социального обслуживания.

Государственная политика социальной защиты населения в период 2000 – 2003 гг. способствовала совершенствованию социальной поддержки и расширению круга её получателей (потребителей). На органы социальной защиты населения Оренбургской области были возложены обязанности по оказанию адресной социальной помощи, социальных гарантий

муниципальным служащим и заслуженным гражданам области, проведению массовых социально-защитных акций, а также определению права на социальные стипендии студентам из малообеспеченных семей и др.

4.2 Становление и развитие современной системы социальной защиты граждан, нуждающихся в помощи со стороны государства (2004 – 2014 гг.)

К этому времени в Оренбургской области сложились предпосылки для смещения акцентов с экстренной помощи на планомерное решение общесоциальных проблем и повышение эффективности государственной поддержки граждан с целью создания условий для реализации их собственных возможностей, для чего потребовались новые модели социальной поддержки и управления системой социальной защиты населения.

И в качестве первой, наиболее значимой, выдвигается задача повышения эффективности работы учреждений социального обслуживания области. Например, на основании ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [107], в августе 2004 года была принята программа «Развитие муниципальных учреждений социального обслуживания населения города Оренбурга в 2005 году».

Реализация программы предполагала: обеспечение доступности и комплексности социальных услуг через оптимизацию деятельности действующих и развитие дополнительных структур социального обслуживания; создание и укрепление материальной базы социальной инфраструктуры; жизнеобеспечение семей и детей из групп социального риска [108].

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 апреля 2004 г. № 222 «О финансировании в 2004 году расходов на социальные программы

и проведение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации» [109], Министерством социального развития Оренбургской области были приняты меры по координации работ и обеспечению контроля за целевым использованием средств Пенсионного фонда РФ, направленных на финансирование учреждений социального обслуживания, оказание адресной социальной помощи неработающим пенсионерам.

К тому же в 2004 году была утверждена областная целевая программа [110], которая представляет собой комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, нормативно-правовых и других мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям, срокам реализации и направленных на решение целевых задач. Целевые программы являлись одним из средств реализации структурной социальной политики области, активного воздействия на социальные процессы в пределах полномочий, отнесенных к ведению субъекта РФ.

2005 г. – год исполнения Федерального закона от 22 августа № 122-ФЗ [111], определяющего разграничения полномочий между органами власти различных уровней с введением дополнительной материальной поддержки для инвалидов, участников Великой Отечественной войны и боевых действий, доноров.

Данный закон явился началом «монетизации» натуральных льгот (за исключением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг) инвалидов, участников Великой Отечественной войны, ветеранов труда, тружеников тыла и других категорий граждан. В сфере социальной политики к вопросам регионального значения отнесены: обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями; опека и попечительство.

Достаточно сказать, что в 2005 году с целью обеспечения правового сопровождения мер социальной поддержки населения было принято более двадцати нормативно-правовых документов Оренбургской области. Так, например, в связи с ликвидацией в 2005 году областного внебюджетного фонда и в целях сохранения ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан, Правительством Оренбургской области принято постановление «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения Оренбургской области на 2005 год» [112], в соответствии с которым предусматривалось сохранить на 2005 год:

- дотацию на изготовление регионального заказа на обеспечение одеждой и обувью малообеспеченных категорий населения;
- обеспечение инвалидов со среднедушевым доходом ниже уровня прожиточного минимума и участников Великой Отечественной войны техническими средствами реабилитации;
- оказание протезно-ортопедической помощи гражданам, не являющимся инвалидами, но по медицинским показаниям, нуждающимся в протезной помощи и имеющим среднедушевой доход ниже уровня прожиточного минимума;
- областную социальную надбавку к пенсиям работникам социальной сферы, одинокопроживающим, достигшим 70 лет и имеющим государственные награды.

Государственная социальная политика Правительства Оренбургской области в 2005 г., в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2005 г. № 226 [113], была направлена на проведение мероприятий по обеспечению финансирования учреждений социального обслуживания населения, укреплению материально-технической базы государственных (муниципальных) стационарных и полустационарных учреждений и оказанию адресной социальной помощи неработающим пенсионерам. Источником

финансирования социальных программ являлся Пенсионный фонд РФ (см. приложение Д) [100, с. 71].

Данные об использовании средств Пенсионного фонда РФ, направленных Оренбургской области в 2000-2010 гг. в рамках софинансирования социальных программ показывают, что выделяемые финансовые средства не характеризуются процессом увеличения, а значит, развитие системы социальной защиты во многом зависело от иных средств, включая средства областного бюджета.

Поэтому, органы власти Оренбургской области в целях реализации задач социальной политики на законодательном уровне разрабатывали и принимали необходимые правовые акты, изыскивая источники внутреннего финансирования дефицита областного бюджета. Например, денежные средства на социальную защиту населения Оренбургской области на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов представлены в приложении Е [114]. Данные свидетельствуют об увеличении объёмов финансирования системы социальной защиты населения.

Благодаря этому, Министерством социального развития Оренбургской области в 2005 году был утвержден перечень гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания на территории Оренбургской области.

Прежде всего, это следующие услуги: материально-бытовые; по организации питания, быта, досуга; социально-медицинские и санитарно-гигиенические; связанные с социально-трудовой реабилитацией; организация получения образования инвалидами с учетом их физических возможностей и умственных способностей; содействие в организации ритуальных услуг, а также правовые и другие дополнительные услуги [115].

Для обеспечения взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями,

научными и другими организациями был создан Совет при Губернаторе Оренбургской области по реализации приоритетных национальных проектов [116].

Основные направления деятельности образованного Совета утверждаются губернатором Оренбургской области и направлены на решение проблем социальной политики в интересах населения области, а значит на разрешение назревших социальных проблем.

Кроме того, в целях повышения эффективности в реализации социальной политики, Губернатором Оренбургской области был подписан Указ от 16.12.2005 № 133-ук «Об утверждении Положения, структуры и численности Министерства социального развития Оренбургской области», согласно которому, основными задачами Министерства являлись: [117]

- формирование и реализация основных направлений и приоритетов государственной социальной политики на территории Оренбургской области во взаимодействии с органами образования, здравоохранения, другими структурами социальной сферы, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

- разработка и реализация регионального законодательства, участие в подготовке предложений по совершенствованию федерального законодательства в части социальной поддержки населения;

- прогнозирование социальных процессов и разработка мер, направленных на смягчение возможных негативных последствий происходящих социальных процессов для отдельных категорий населения;

- организационное, юридическое и информационное обеспечение государственной (региональной) политики социальной сферы;

- формирование межведомственной базы (банка) данных граждан отдельных категорий по различным направлениям социальной поддержки населения области;

- организация системы социального обслуживания населения на территории области, содействие ее развитию;
- формирование эффективной системы мер социальной поддержки граждан, нуждающихся в помощи со стороны государства;
- назначение и организация социальных выплат, компенсаций, в том числе жилищно-коммунальных субсидий;
- разработка и реализация государственной (региональной) семейной политики, направленной на развитие потенциала семьи, реализацию ее прав и потребностей;
- формирование и реализация государственной (региональной) социальной политики в области защиты прав и законных интересов детей, обеспечения их жизнедеятельности и развития, в том числе по профилактике безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних;
- осуществление функций главного распорядителя и получателя средств областного бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на Министерство функций;
- взаимодействие с Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации по вопросам, входящим в его компетенцию.

Таким образом, масштабы деятельности Министерства социального развития Оренбургской области и взаимодействия с другими органами власти значительно были изменены и скорректированы в целях улучшения качества жизни населения.

Например, в соответствии с Законом Оренбургской области от 10 ноября 2006 г. № 684/124-IV-ОЗ «О социальном обслуживании населения в Оренбургской области», социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной

адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, проживающих на территории Оренбургской области [118].

Начиная с 2006 года, реализуется новая модель управления системой социальной защиты населения, предусматривающая разделение полномочий по осуществлению мер социальной поддержки и социальному обслуживанию между министерством социального развития области и органами местного самоуправления муниципальных районов. Определяются конкретные полномочия, права и обязанности, которыми наделяются органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, а также права и обязанности органов государственной власти Оренбургской области в отношении органов местного самоуправления [119].

Разделение полномочий по осуществлению мер социальной поддержки и социальному обслуживанию населения позволили:

- самостоятельно планировать и расходовать средства на поддержку и социальное обслуживание населения органами местного самоуправления;
- развивать материально-техническую базу учреждений социального обслуживания (расширение возможностей мобильной службы, увеличение числа обслуживаемых граждан, расширение спектра оказываемых социальных услуг).

Вследствие этого, на территории Оренбургской области функционируют механизмы реализации правовых актов, наделяющие органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области социальной защиты населения, по предоставлению мер социальной поддержки, в том числе по оформлению документов на осуществление выплат социального характера и выдачу справок о праве на меры социальной поддержки отдельным категориям граждан, указанным в ст. 4 Закона Оренбургской области от 29 августа 2006 «О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями по

социальному обслуживанию и предоставлению мер социальной поддержки гражданам в Оренбургской области» [120].

Очередное изменение Закона позволило в дальнейшем повысить роль и эффективность деятельности муниципальных учреждений социального обслуживания населения Оренбургской области (см. приложение Ж, данные за 2008-2010 гг.) [100, с. 72-73].

В результате, с одной стороны, усилены координирующая роль образованного Министерства социального развития области, улучшено правовое и методическое сопровождение деятельности системы, с другой, повышена ответственность местных органов самоуправления за выполнение важнейших задач жизнеобеспечения муниципальных образований, предприняты меры по предупреждению нецелевого использования средств федерального и областного бюджетов.

Однако проводимая социальная политика, предусмотренная на разных уровнях государственного и местного самоуправления, требовала принятия конкретных решений в отношении социальной поддержки отдельных категорий граждан. В результате Правительством Оренбургской области и Министерством социального развития было принято постановление от 25.10.2006 № 357-п «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения Оренбургской области» [121], период действия которого не ограничивался.

В соответствии с планом мероприятий предусматривалось: дотация на изготовление регионального заказа на обеспечение одеждой и обувью малообеспеченных категорий населения; оказание протезно-ортопедической помощи малообеспеченным гражданам; обеспечение техническими средствами реабилитации, не вошедшими в федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалидам; льготная подписка малообеспеченных инвалидов

на периодические издания; возмещение расходов на оказание услуг медицинской реабилитации на амбулаторной основе и др.

В каждом регионе имеются категории граждан, которые нуждаются в социальной защите. В Оренбургской области проблема оказания социальной помощи малоимущим гражданам является достаточно актуальной и рассматривается как одно из приоритетных направлений, целью которой является обеспечение максимальных гарантий социальной защищенности населения. Исходя из этого, вопросы предоставления адресной социальной помощи регламентированы законодательством Оренбургской области.

Так, например, в соответствии с Постановлением Правительства Оренбургской области от 30 июля 2007 года «Об оказании адресной социальной помощи неработающим пенсионерам за счёт средств пенсионного фонда Российской Федерации» [122] оказывается социальная помощь неработающим пенсионерам, в том числе инвалидам.

Кроме того, в 2007 г. было принято постановление Правительства Оренбургской области от 26.03.2007 г. № 117-п «Об утверждении Положений о порядке и условиях предоставления мер социальной поддержки ветеранам труда, труженикам тыла, жертвам политических репрессий [123]».

Настоящее Положение определяло порядок и условия ежемесячных денежных выплат ветеранам труда; гражданам, приравненным к ветеранам труда, и лицам, проработавшим в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденным орденами и медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны; жертвам политических репрессий – реабилитированным лицам и лицам, пострадавшим от политических репрессий, а также порядок и условия выплаты компенсации ветеранам труда в размере 50 % абонентской платы за стационарный телефон и стоимости услуг за пользование радио.

Следующим этапом в решении социальных проблем Правительством Оренбургской области явилось утверждение положения о порядке и условиях предоставления мер социальной поддержки в соответствии с Законом Оренбургской области «Об областной целевой программе «Реабилитация инвалидов в Оренбургской области» на 2007 – 2010 годы» [124].

Положение регламентировало порядок предоставления дополнительных мер социальной поддержки, а именно: порядок предоставления инвалидам коррекционно-восстановительного лечения с применением протезов и имплантатов; порядок оказания протезно-ортопедической помощи малообеспеченным гражданам; порядок обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации; порядок оказания гражданам амбулаторных реабилитационных услуг в реабилитационных центрах и др.

Кроме того, определен порядок организации и проведения в областном центре комплексной реабилитации инвалидов «Русь» профильных заездов по типу «Мать и дитя» для детей, страдающих гемофилией, детским церебральным параличом, сахарным диабетом, онкологическими заболеваниями крови.

Следует подчеркнуть особо выделенную значимость предполагаемых работ, не случайно Правительством Оренбургской области и Министерством социального развития много внимания уделяется данному вопросу по настоящее время. Вследствие этого, нуждаемость в медико-социальном обслуживании граждан в государственных стационарных учреждениях социального обслуживания из года в год только возрастала. Об этом свидетельствуют данные представленные на рисунке 2.

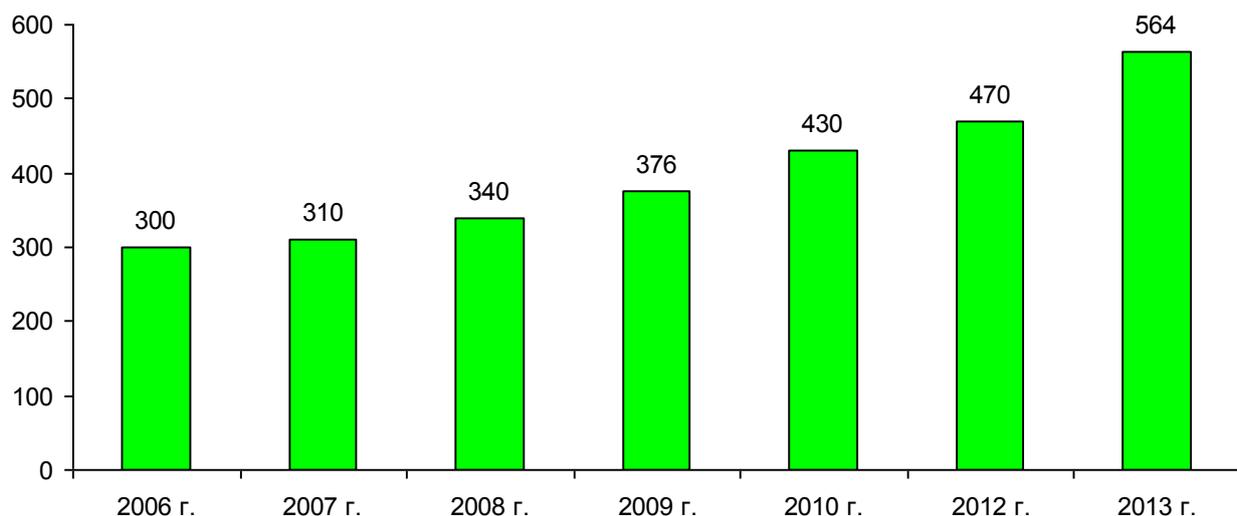


Рисунок 2 – Нуждаемость в медико-социальном обслуживании в государственных стационарных учреждениях социального обслуживания (тыс. чел.) [100, 125, 126]

Также существенное практическое значение имеет Федеральный Закон от 1 марта 2008 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения размеров отдельных видов социальных выплат и стоимости набора социальных услуг» [127]. Закон устанавливает с 1 апреля 2008 г. порядок увеличения ежемесячных денежных выплат гражданам, подвергшимся воздействию радиации на Чернобыльской АЭС и Семипалатинском полигоне; соответствующим категориям ветеранов, получающим ежемесячные денежные выплаты в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах»; инвалидам, в том числе детям-инвалидам; Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации и полным кавалерам ордена Славы (членам их семей); Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы.

Кроме того закон устанавливает порядок индексации и перерасчёта государственных пособий гражданам, имеющим детей, и вносит изменения в Федеральный закон от 17 июля 1999 г. «О государственной социальной

помощи» в части повышения размеров сумм, направляемых на оплату стоимости набора социальных услуг.

Учитывая особую значимость семьи в развитии государства и общества, Указом Президента РФ 2008 год был объявлен Годом семьи, который стал точкой отсчёта для начала построения в России долгосрочной государственной политики реализуемой комплексно, с концентрацией на приоритетах – выборе по каждому направлению демографического развития наиболее проблемных вопросов и применении эффективных механизмов их решения.

Выполняя инициативы Президента РФ, органами власти области сформированы и реализуются по настоящее время:

1. «Программы действий в интересах детей в Оренбургской области на 2012 – 2017 годы» (утвержденной постановлением Правительства области от 24.12.2012 № 1143-п).

2. План мероприятий по реализации демографической политики в Оренбургской области до 2015 года, утвержденный распоряжением Губернатора области от 24.04.07 г. №171-р [128], основные цели которого – социально-экономическое развитие области, качественное улучшение жизни людей, увеличение количества благополучных семей с детьми, повышение статуса семьи.

3. Концепция демографической политики Оренбургской области на период до 2025 года, утвержденная постановлением Правительства области от 15.02.08 № 62-пп [129], направленная на создание условий для устойчивого демографического развития. Это вызвано снижением уровня рождаемости, как в России, так и в Оренбуржье за период 1990-2006 годы, уменьшение произошло с 15,5 до 10,9 родившихся на 1000 человек населения (Российская Федерация – 10,4, Приволжский федеральный округ – 10,1).

Демографическая политика Оренбургской области представляет собой целостную систему принципов, оценок и мер социально-экономического,

правового и профилактического характера, направленных на улучшение демографической ситуации в области, в том числе на сохранение и укрепление семьи, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности жизни, регулирование внутренней и внешней миграции.

Таблица 7 – Динамика численности населения Оренбургской области (рождаемость, смертность)

Годы	Численность постоянного населения на конец года	Число родившихся	Число умерших	на 1000 населения		Справочно: по России на 1000 населения	
				Родившихся	Умерших	Родившихся	Умерших
	тыс. чел	человек	человек				
1990	2159,7	33311	20933	15,5	9,7	13,4	11,2
1995	2218,1	22833	30033	10,3	13,6	9,3	15,0
2000	2203,6	21475	31755	9,7	14,4	8,7	15,4
2001	2189,9	21861	32293	10,0	14,7	9,1	15,6
2002	2176,0	23500	33031	10,8	15,1	9,8	16,3
2003	2162,5	23442	32991	10,8	15,2	10,2	16,4
2004	2150,4	23583	32321	10,9	15,0	10,5	16,0
2005	2137,8	22460	33145	10,5	15,5	10,2	16,1
2006	2125,5	23335	31583	10,9	14,8	10,5	15,4
2007	2119,0	25776	31000	12,1	14,6	11,3	14,7
2008	2111,5	26947	30904	12,7	14,6	12,1	15,0
2009	2110,4	28194	29305	13,3	13,9	12,4	14,1
2010	2031,3	28601	29572	14,1	14,5	12,5	14,2

Сравнительный анализ динамики численности населения Оренбургской области и России (1990-2010 гг.), представленный в таблице 7 [100, с. 5] показывает, во-первых, что уровень рождаемости в Оренбургской области по результатам за 2010 г. выше, чем по России в целом на 1.7, это положительно, но численность умерших опережает показатели по России на 0.3. Данная тенденция характерна для 2009 и 2010 годов, предыдущие показатели отличительны на десятые и целые доли.

По мнению большинства ученых (исследователей этой проблемы) это произошло в связи с резкими изменениями климатических условий в данный период (жаркое лето). Во-вторых, в области произошло увеличение коэффициента рождаемости с 9.7 (2000 г.) до 14.1 (2010 г.) на 1000 человек, что позволило уменьшить темп естественной убыли населения с -4.7 (2000 г.) до -0.4 (2010 г.), Российская Федерация соответственно с 8.7 (2000 г.) до 12.5 (2010 г.) на 1000 человек и с -6.7 (2000 г.) до -1.7 (2010 г.).

4. Областная целевая программа «Дети Оренбуржья» на 2011-2013 годы» [130], в рамках которой предусматривается реализация шести направлений деятельности:

– «Здоровое поколение» – решение вопросов охраны здоровья детского населения, профилактики и своевременной коррекции врожденных пороков развития у новорожденных, повышения качества диагностики и лечения заболеваний детей, профилактики инвалидности, улучшения общего состояния здоровья детей;

– «Одаренные дети» – выявление и дальнейшее развитие творческих способностей детей, их материальную поддержку;

– «Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей» – определение приоритетов семейного жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; принятие мер по социализации этой категории детей в обществе и обеспечению их жильем;

– «Дети-инвалиды» – решение проблем улучшения материальной базы учреждений для детей-инвалидов, их интеграции в общество, осуществление патронажа семей с детьми-инвалидами, организацию их обучения, выполнение реабилитационных мероприятий;

– «Поддержка семей с детьми» – расширение сети детских дошкольных учреждений, мероприятия, направленные на укрепление института семьи;

– «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» – решение вопросов профилактики социального сиротства, выявление и последующее социальное сопровождение неблагополучных семей, обеспечение социальной поддержки многодетных семей, семей с новорожденными детьми, малообеспеченных семей с детьми, организацию социально защитных акций.

Важно отметить, что региональная целевая программа «Дети Оренбуржья» реализуется в области с 1997 года и результаты её выполнения создают реальные предпосылки положительной динамики основных направлений жизнеобеспечения детей.

Вместе с тем острота и масштаб наиболее важных проблем детства в области продолжают оставаться значительными. Так, итоги последней диспансеризации детей подтвердили тот факт, что доля здоровых детей в регионе составляет немногим более 32 процентов. Контроль над реализацией мероприятий Программы по своим направлениям осуществляют различные министерства, в том числе министерство социального развития Оренбургской области, которое ежеквартально представляет отчёт в отдел по региональной политике социальной сферы аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области для формирования сводных данных по Программе.

Положительным является то, что любая целевая программа области подкреплена сроками исполнения и подвержена контролю исполнения. Так, например, в соответствии с постановлением Законодательного Собрания

Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3263 «О ходе выполнения Закона Оренбургской области «Об областной целевой программе «Дети Оренбуржья» на 2008 – 2010 годы» [131], подведены итоги и конкретизированы результаты её выполнения. Отмечено, что ожидаемые результаты выполнения мероприятий «Программы» достигнуты и продолжается работа по её реализации.

Следовательно, проблемы улучшения жизни людей, материнства, детства, статуса семьи и развития демографических показателей являются составной частью социальной политики руководства области, рассчитанной на долгосрочную перспективу.

В этих условиях существенно повысилась роль Министерства социального развития Оренбургской области. И в качестве наиболее значимой являлась задача установления государственных стандартов социального обслуживания в целях обеспечения единых требований к социальному обслуживанию, улучшению качества социального обслуживания, повышению качества жизни получателей социальных услуг, формированию эффективной системы социальных служб в Оренбургской области.

Установление государственных стандартов осуществлялось в соответствии с принципами [132]:

- единства требований к социальному обслуживанию населения на территории Оренбургской области;
- адресности применения и гуманности;
- реалистичности и достижимости установленных стандартом требований к объему и качеству социальных услуг;
- соответствия объёма и качества социального обслуживания требованиям, установленным стандартом.

В сентябре 2010 года была утверждена областная целевая программа «Защитник Отечества» на 2011 – 2014 годы [133].

Цель Программы – повышение социальной защищенности и уровня жизни ветеранов Великой Отечественной войны, вдов участников войны, бывших узников нацистских концлагерей, тюрем и гетто, ветеранов боевых действий, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, государственной противопожарной службы и уголовно-исполнительной системы, инвалидность которых связана с исполнением служебных обязанностей, и членов семей погибших при исполнении служебных обязанностей.

Реализация Программы предполагает проведение единой политики в сфере социальной поддержки семей защитников Отечества всеми заинтересованными организациями и общественными объединениями.

К тому же в декабре 2010 года было утверждено постановление Правительства области «Об утверждении плана мероприятий Правительства Оренбургской области по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2010 году» [134]. В первую очередь, были рассмотрены ключевые проблемы в сфере социальной политики. В план мероприятий включены меры по развитию сети дошкольных учреждений, в том числе по поддержке одаренных детей, многодетных семей, воспитанников детских домов; предоставлению земельных участков многодетным семьям; введению регионального материнского капитала для поддержки молодых семей; по развитию детской медицины.

В начале 2011 года Правительством Оренбургской области было принято постановление «Об областной целевой программе «Старшее поколение» на 2011 – 2013 годы» [135].

Основными задачами Программы являются: повышение эффективности межведомственного взаимодействия по улучшению качества жизни пожилых людей; совершенствование существующих форм социального обслуживания граждан пожилого возраста; внедрение инновационных технологий работы с пожилыми людьми; укрепление материально-технической базы, развитие сети

учреждений социального обслуживания, обеспечение комплексной безопасности её объектов. В целях эффективности выполнения программы разработан перечень необходимых мероприятий, а также определены: механизм реализации, организация управления и система контроля.

Основные направления деятельности органов власти Оренбургской области в реализации государственной социальной политики наиболее отчётливо представлены в послании Губернатора Оренбургской области «Стратегия прорыва. Программа действий до 2015 года» [136], где в числе приоритетных направлений деятельности – развитие человеческого потенциала, а также в постановлении Правительства Оренбургской области от 20.08.2010 № 551-пп «Стратегия развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года» [137].

Основной целью долгосрочного развития Оренбургской области является повышение качества жизни населения на основе: создания условий для самореализации, работы и отдыха населения; обеспечения высоких стандартов и благоприятных условий для жизни, включая качество окружающей среды и уровень социального развития; обеспечения устойчивого экономического роста.

Главное отличие данной стратегии от подобных программ советского периода – это человеческий фактор, повышение качества жизни граждан. Как отметил первый вице-губернатор Оренбургской области Сергей Грачев, нужно понимать, для чего мы принимаем региональные и федеральные программы. Мы должны представлять, как будут жить наши дети в 2030 году. Поэтому в этой стратегии четко расставлен приоритет – улучшение качества жизни населения. И под него «заточены» все экономические параметры, вся философия стратегии. К 2030 году мы должны добиться европейских стандартов жизни – это наша главная цель [138].

Достаточно сказать, что средняя продолжительность жизни к 2015 году должна составить не менее 70 лет, а к 2030 году – 75 лет, в настоящий момент

она достигла 67 лет, при этом жизнь должна быть активной, насыщенной, и здоровой. Это предполагает дальнейшее развитие Министерства социального развития, улучшение качества социального обслуживания населения, увеличения масштабов оказываемых социальных услуг и многое др.

Выполняя инициативы Президента РФ, органами власти области была утверждена государственная программа Оренбургской области «Доступная среда» на 2014-2020 годы» [139].

Программа разработана с целью обеспечения:

- инвалидам и другим маломобильным группам населения равных с другими гражданами возможностей в реализации прав и свобод, повышения уровня их жизни и направлена на создание благоприятных условий для улучшения качества жизни инвалидов;

- повышение уровня доступности объектов и социальных услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов;

- совершенствование системы реабилитации инвалидов;

- развитие сети учреждений, осуществляющих реабилитацию инвалидов и интеграцию их в общество;

- профилактика инвалидизации населения.

К тому же программа предусматривает: создание эффективно действующей системы информационного обеспечения инвалидов на основе традиционных и современных информационно-коммуникационных технологий с учетом особенностей восприятия; преодоление социальной разобщенности и барьеров в обществе.

В начале 2013 года Правительством Оренбургской области было принято постановление «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Оренбургской области (2013 - 2018 годы)»» [140].

Основными целями реализации «дорожной карты» являются полное удовлетворение потребностей граждан Оренбургской области в социальных

услугах, отвечающих современным требованиям, обеспечение доступности, повышение эффективности и качества предоставления населению услуг в сфере социального обслуживания.

Достижению этих целей будет способствовать модернизация системы социального обслуживания и социальной поддержки, основанная на совершенствовании нормативно-правовой базы, предусматривающей дифференцированное оказание социальных услуг населению с учетом оценки индивидуальной нуждаемости, исключение дублирующих функций в учреждениях; возможность участия при оказании социальных услуг населению негосударственных организаций, индивидуальных поставщиков, благотворителей и добровольцев, внедрение независимой оценки качества предоставления социальных услуг, осуществление эффективного контроля за их предоставлением, а также реализацию мероприятий по укреплению материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения, сохранению кадрового потенциала и повышению престижа профессии социальных работников, ликвидации очередности в психоневрологические дома-интернаты, созданию межрайонных стационарных учреждений, развитию стационарзамещающих технологий социального обслуживания с преимущественной ориентацией на предоставление социальных услуг на дому, при необходимости – в формате социального сопровождения (участковый метод).

При разработке плана мероприятий «дорожной карты» Министерство социального развития области пришло к выводу о необходимости изменения структуры всей системы социальной защиты населения области. Поэтому в настоящее время система социальной защиты населения Оренбургской области подвержена реформе. В основу реформы заложена необходимость полного удовлетворения потребностей населения в социальных услугах, отвечающих современным требованиям при повышении профессионального уровня работников системы (см. приложение И) [104].

Также существенное практическое значение имеет государственная программа «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014–2020 годы [137]. Основными задачами Программы являются:

- выполнение обязательств государства по социальной поддержке граждан;
- повышение доступности и качества социального обслуживания населения, обеспечение потребностей граждан старших возрастов, инвалидов, включая детей-инвалидов, семей и детей в социальном обслуживании;
- создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, функционирования института семьи, рождения детей.

В результате реализации программных мероприятий планируется:

- снижение уровня бедности среди получателей мер социальной поддержки на основе адресного принципа ее предоставления;
- удовлетворение к 2020 году потребностей граждан пожилого возраста и инвалидов, включая детей-инвалидов, в постоянном постороннем уходе в сфере социального обслуживания населения;
- повышение к 2018 году средней заработной платы социальных работников до 100 % от средней заработной платы в Оренбургской области;
- улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан, многодетных семей, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Таким образом, деятельность Министерства социального развития Оренбургской области направлена на реализацию главной задачи Правительства области – поддержку социальной стабильности и обеспечение полноценной социальной защиты нуждающихся граждан. И следует признать, что на сегодняшний день сформированная система социальной защиты населения ставит перед собой и выполняет непростые задачи, которые можно

коротко сформулировать как выбор приоритетных направлений деятельности и мер поддержки нетрудоспособных и наиболее уязвимых групп населения.

Осуществление государственной политики социальной защиты потребовало от Правительства Оренбургской области внедрения новых технологий в систему социальной защиты населения. Была образована сеть учреждений социальной помощи нового типа – центры социального обслуживания населения с набором разнопрофильных структур и услуг, комплексной реабилитации инвалидов, социальной помощи семье.

Действующая система социальной защиты населения, нормативные правовые акты Оренбургской области и механизмы их реализации обеспечивают полноту и своевременность социальных выплат, предоставления льгот и социальных услуг. Министерство социального развития Оренбургской области планомерно продолжает и совершенствует работу по выполнению принятых решений, в частности долгосрочных многоцелевых программ: «Доступная среда» на 2014-2020 годы, «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014–2020 годы, «Дети Оренбуржья» на 2011 – 2013 годы, «Реабилитация инвалидов в Оренбургской области» на 2011 – 2015 годы, «Защитник Отечества» на 2011 – 2014 годы и др.

Государственная политика социальной защиты органов власти Оренбургской области направлена на смягчение последствий кризисных ситуаций, на обеспечение устойчивого функционирования жизнедеятельности населения области. Перспектива ближайших лет, исходя из реальных условий, представляется интенсивным (опережающим) развитием сферы социального обслуживания и поэтапным совершенствованием системы государственной социальной поддержки, повышением активности общественных формирований и социальной ответственности бизнеса, развитием и укреплением социального партнёрства.

Заключение

Государственная политика социальной защиты населения – это система разнообразных мер и деятельность институционализированных и неинституционализированных субъектов политики по обеспечению экономических, правовых и социальных гарантий различным слоям населения, нуждающимся в помощи со стороны государства, с целью создания им равных с другими гражданами возможностей реализации интересов и потребностей на основе осуществления социального обслуживания, поддержки и помощи граждан.

Институт социальной защиты населения является комплексным политическим институтом, реализующим одну из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации. Социальная защита населения рассматривается как одно из важнейших направлений государственной политики, как форма и способ реализации социальной политики.

Государственная политика социальной защиты населения формируется на основе политических и социально-экономических факторов. Политические

факторы определяют процесс формирования системы социальной защиты на основе международных правовых актов, а также опыта зарубежных стран, в основе которых разработка и воплощение в жизнь различного рода нормативно-правовых актов, регламентирующих социальную сферу с учётом специфических особенностей самой России. Социально-экономические факторы характеризуют качество и уровень жизни населения. Это, прежде всего, здоровье граждан, демографические проблемы, уровень материального благосостояния населения, а также проблемы трудоустройства и жилья.

Для наиболее эффективной деятельности в формировании и реализации государственной политики социальной защиты населения должны участвовать в качестве субъектов все ветви и органы государственной власти Российской Федерации.

Современная государственная политика социальной защиты населения должна основываться на эффективном использовании финансовых возможностей страны, согласовании взятых обязательств и реальных возможностей их исполнения, что предполагает рациональное использование бюджетных средств, планируемых на реализацию социальных программ.

Государственная политика развития социальных гарантий законодательно закрепляет принцип многообразия и всесторонности социальной защиты населения.

В настоящее время система социальной защиты населения представлена Министерством труда и социальной защиты России, которое координирует и направляет деятельность департаментов, федеральных служб, а также государственных внебюджетных фондов. Деятельность Департамента демографической политики и социальной защиты населения взаимосвязана с другими структурными подразделениями Министерства и подведомственными ему организациями, Федеральной службой по труду и занятости, находящейся в ведении Министерства, и ее территориальными органами, государственными внебюджетными фондами, деятельность которых координирует

Министерство, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Государственная политика социальной защиты населения России находится в стадии развития и подвержена значительным изменениям, что обуславливает неоднозначность её содержания на определённых этапах становления, а вместе с тем и определение структуры социальной защиты в субъектах РФ. С одной стороны, структура социальной защиты в субъектах РФ определяется нормативно-правовыми основаниями, но с другой, сама система строится исходя из особенностей того или иного региона, что исключает единую модель её построения.

Разграничение полномочий между федеральными и региональными органами власти не всегда способствуют повышению эффективности предлагаемых социальных услуг нуждающимся гражданам. Это связано с отсутствием высококвалифицированных специалистов в той или иной области, а также с трудностями в приобретении необходимого дорогостоящего специального оборудования, с проблемами транспортной системы и др.

Поэтому, с целью оптимизации деятельности учреждений социальной защиты и обеспечения полного спектра социальных услуг предлагается создание зональных государственных учреждений социального обслуживания и социальной поддержки населения. Это обеспечит целевое расходование бюджетных средств, выделяемых на социальное обслуживание и социальную поддержку населения, а также значительно повысит показатель качества и эффективности проводимой работы на основе создания современных центров социального обслуживания.

В субъектах РФ предлагается обеспечить нормативно-правовое содержание новой формы оказания государственной адресной социальной помощи населению в виде «социального контракта». Цель – создание условий для выхода семьи, отдельных категорий граждан из трудной жизненной

ситуации. Это вариант активной модели оказания социальной помощи и поддержки тех, кто реально в этом нуждается. Взаимные обязательства со стороны нуждающихся граждан и органов власти предполагают выполнение оговорённых условий договора. Это оказание государственной социальной помощи многодетным, студенческим семьям, инвалидам, семьям с детьми-инвалидами и другим малоимущим семьям, в которых среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума.

В научной литературе нет однозначного определения понятия «социальная защита». Понятие «социальная защита» не имеет чётко обозначенных границ в содержательном аспекте социальной деятельности и, по сути, идентично понятиям «социальное обеспечение», «социальная помощь», «социальная поддержка», «социальное обслуживание», которые в конечном итоге образуют в целом современную систему социальной защиты населения.

Основные принципы социальной защиты: адресность; доступность; добровольность; гуманность; приоритетность предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации; конфиденциальность; профилактическая направленность.

Осуществление государственной политики социальной защиты потребовало от Правительства Оренбургской области внедрения новых технологий. Была образована сеть учреждений социальной помощи нового типа – центры социального обслуживания населения с набором разнопрофильных структур и услуг, комплексной реабилитации инвалидов, социальной помощи семье.

Разделение полномочий по осуществлению мер социальной поддержки и социальному обслуживанию населения между Министерством социального развития области и органами местного самоуправления муниципальных районов позволило:

- самостоятельно планировать и расходовать средства на поддержку и социальное обслуживание населения органами местного самоуправления;
- развивать материально-техническую базу учреждений социального обслуживания (расширение возможностей мобильной службы, увеличение числа обслуживаемых граждан, расширение спектра оказываемых социальных услуг).

Деятельность Министерства социального развития Оренбургской области направлена на реализацию главной задачи Правительства области – поддержку социальной стабильности и обеспечение полноценной социальной защиты нуждающихся категорий населения.

Реализация государственной политики социальной защиты населения осуществляется на основании ежегодно разрабатываемых областных целевых программ, предусматривающих многообразные формы и виды социальной защиты населения. Это – формирование единой системы медико-социальной экспертизы населения, разработка индивидуальных программ реабилитации, создание центров социальной помощи на мобильной основе и др.

Действующая система социальной защиты населения, нормативные правовые акты Оренбургской области и механизмы их реализации обеспечивают полноту и своевременность социальных выплат, предоставления льгот и социальных услуг. Перспектива ближайших лет, исходя из реальных условий, представляется интенсивным (опережающим) развитием сферы социального обслуживания и поэтапным совершенствованием системы государственной социальной поддержки, повышением активности общественных формирований и социальной ответственности бизнеса, развитием и укреплением социального партнёрства.

Список использованных источников

- 1 Ярская, В.Н. Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент: проблемы анализа / В.Н. Ярская // Журнал исследований социальной политики. – 2003. – Т. 1. – № 1. – С. 14-15.
- 2 Зборовский, Г.Е. Модернизация образования сквозь призму социальной политики / Г.Е. Зборовский // Журнал исследований социальной политики. – 2010. – Т. 8. – № 1. – С. 88.
- 3 Капицын, В.М. Социальная политика и право: сущность и взаимозависимости / В.М. Капицын // Российский журнал социальной работы – 1998. – №8. – С. 26-38.

4 Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М.: Известия, 1996. – 64 с.

5 Бурдыгина, Е.А. Развитие социального страхования в России в период трансформации социально-экономической системы (на материалах Оренбургской области): автореф. дис. ... канд. экон. наук / Е.А. Бурдыгина. – Самара, 2007. – 23 с.

6 История социальной работы в России / О.Н. Краснова [и др.] // Основы социальной работы. – М.: ИНФРА-М, 2001. – С. 27.

7 Хубулури, Е.А. Маркетинговая модель организации государственной политики и управления социальной защитой населения современной России (политологический аспект): автореф. дис. ... д-ра полит. наук / Е.А. Хубулури. – Ростов-на-Дону, 2011. – 52 с.

8 Documents of American History / Н. Commager, N. Y., 1945. – 630 p.

9 Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru> – (дата обращения: 20.04.2014).

10 О центрах социального обслуживания: распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 31 августа 1993 № 647-р // Региональное законодательство Оренбургская область. – 1993. – Приложение № 1. – п. 1.1.

11 Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 30 декабря.

12 О государственной социальной помощи: федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ (с изм. от 25 декабря 2012 г.) // Российская газета. – 2012. – 28 декабря.

13 О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (с изм. от 2 июля 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 5 июля.

14 О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (с изм. от 25 ноября 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 27 ноября.

15 О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (с изм. от 21 декабря 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 25 декабря.

16 Скачко, Г.А. Роль социального страхования в системе социальной защиты населения / Г.А. Скачко // Государственная служба. – 2006. – № 2. – С. 127.

17 Соловьева, С.Д. Правовое регулирование социальной защиты населения: дис. ... канд. юрид. наук / С.Д. Соловьева – М., 1997. – 152 с.

18 Снежко, О.А. Конституционные основы социальной защиты граждан / О.А. Снежко // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 7. – С. 7-8.

19 Григорьянц, Г.Н. Социальная защита населения в России: становление и развитие: монография / Г.Н. Григорьянц. – М.: Союз, 2004. – 95 с.

20 Кикоть, В.Я. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел / В.Я. Кикоть, В.А. Рыбин. – М.: ЦОКР России, 2009 – 264 с.

21 Валова, В.А. Управление социальной защитой населения региона (на примере Хабаровского края): автореф. дис. ... канд. экон. наук / В.А. Валова. – Хабаровск, 2009. – 24 с.

22 Павлюченко, В.Г. Социальное страхование / В.Г. Павлюченко. – М.: Дашков и К, 2007. – 412 с.

23 Старшинов, А.Н. Институционализация социальной защиты населения России: дис. ... канд. полит. наук / А.Н. Старшинов. – Казань, 2005. – 166 с.

24 Бим-Бад, Б.М. Педагогический энциклопедический словарь / Б.М. Бим-Бад, М.М. Безруких, В.А. Болотов. – М.: Большая Российская энциклопедия, 2003. – 528 с.

25 Иванец, Г.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Г.И. Иванец, И.В. Калинин, В.И. Червонюк.– М.: Юридическая литература, 2002. – 432 с.

26 Анцупов, А.Я. Словарь конфликтолога / А.Я. Анцупов, А.И. Шипилов. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2006. – 528 с.

27 Роик, В.Д. Основы социального страхования: монография / В.Д. Роик. – М.: Анкил, 2005. – 256 с.

28 Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 года // Российская газета. – 2000. – 11 июля.

29 Надель, С.Н. Рыночная экономика и экономическая демократия / С.Н. Надель // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 1. – С. 53.

30 Организация Объединённых Наций // Свободная энциклопедия Википедия [Электронный ресурс]. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Организация_Объединённых_Наций – (дата обращения: 29.12.2013).

31 Спесивцева, О.И. Права ребенка в Российской Федерации относительно Конвенции ООН о правах ребенка / О.И. Спесивцева. – Челябинск, 1999. – 61 с.

32 О минимальных нормах социального обеспечения: конвенция Международной Организации Труда № 102 (Женева, 4 июня 1952 г.) // Кадис: правовой портал [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kadis.ru/texts/index.phtml?id=15557> – (дата обращения: 28.12.2013).

33 Сергеев А.Е. Социальная политика Европейского союза на современном этапе: становление и развитие / А.Е. Сергеев // Известия

Российского государственного педагогического университета. – СПб., 2009. – № 93. – С. 101.

34 Международные акты о правах человека. Сборник документов / В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. – М.: Норма, Инфра-М, 1998. – 784 с.

35 О ратификации Европейской социальной хартии от 3 мая 1996 года: федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 101-ФЗ (пересмотренной) // Парламентская газета. – 2009. – 9 июня.

36 Международная организация труда / Конвенции МОТ [Электронный ресурс]. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Международная_организация_труда – (дата обращения: 21.03.2014).

37 Список европейских договоров (конвенций и протоколов) Совета Европы, ратифицированных Россией [Электронный ресурс]. URL: <http://www.coe.ru/news/convention/> – (дата обращения: 21.03.2014).

38 Чикарина, Л.Я. Социальная политика как фактор адаптации населения в условиях политических трансформаций постсоветской России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук / Л.Я. Чикарина. – Краснодар, 2009. – 50 с.

39 Антропов, В.В. Шведская модель социальной защиты / В.В. Антропов // Народонаселение. 2005. – № 4. – С. 122.

40 Павлов, В.С. Социальная политика западноевропейских государств в рыночной экономике / В.С. Павлов // Вестник Нижегородского университета. – 2008. – № 6. – С. 166-167.

41 Гришин, И.В. Шведская модель общественного развития: дихотомия рынок-политика / И.В. Гришин // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 10. – С. 76.

42 Наклонов, Д.Н. Формирование системы социальной защиты населения при переходе к инновационному типу развитой российской экономики: автореф. дис. ... д-ра экон. наук / Д.Н. Наклонов. – СПб., 2008. – 38 с.

43 Государство Германия, история и развитие Германии, политическое и экономическое устройство [Электронный ресурс]. URL: <http://investments.academic.ru/831/> – (дата обращения: 4.05.2014).

44 Гутник, В.П. Политика хозяйственного порядка в Германии: монография / В.П. Гутник. – М.: Экономика, 2002. – 271с.

45 Григорьева, И.А. Российская социальная политика в последние годы: между уже пройденным путем и все еще неопределенным будущим / И.А. Григорьева // Журнал исследований социальной политики. – 2007. – Т. 5. – № 1. – С. 16.

46 Гонтмахер, Е. Эволюция системы социальной поддержки населения / Е. Гонтмахер, В. Трубин // Общество и экономика. – 2000. – № 9-10. – С. 35-36.

47 Оболонский, А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия / А.В. Оболонский. – М.: Дело, 2002. – 166 с.

48 Новикова, К.Н. Управление системой социальной защиты населения в условиях формирования новой социально-экономической среды в России: автореф. дис. ... д-ра соц. наук / К.Н. Новикова.– М., 2011. – 39 с.

49 Индекс человеческого развития в странах мира 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://gtmarket.ru/ratings/human-development-index/human-development-index-info> – (дата обращения: 21.04.2014).

50 Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3528.

51 Об утверждении Положения о Департаменте демографической политики и социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации: приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 17 октября 2012 г. № 323 [Электронный

ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/protection/10> – (дата обращения: 26.04.2014).

52 Об утверждении положения, структуры и предельной численности Министерства социального развития Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 9 сентября 2010 № 183-ук (ред. от 12.04.2011, с изм. от 16.01.2014 г., вместе со «Структурой министерства социального развития Оренбургской области») // Оренбуржье. – 2014. – 16 января.

53 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. от 28.12.2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 30 декабря.

54 Гималетдинова, Ю.А. Политический статус местного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации: дис. ... канд. полит. наук / Ю.А. Гималетдинова. – Уфа, 2011. – 206 с.

55 Шайхулов, М.А. Некоторые аспекты повышения эффективности региональной системы социальной защиты населения / М.А. Шайхулов // Вестник Башкирского университета. – 2007. – Т. 12. – № 4. – С. 162-163.

56 Смаль, С.В. Социальная защита населения как функция современного государства: дис. ... канд. полит. наук / С.В. Смаль. – Санкт-Петербург, 2009. – 181 с.

57 Пенсионное обеспечение и социальная защита населения Российской Федерации в 2004 году: статистический сборник / Министерство здравоохранения и социального развития РФ. – М., 2004. – 127 с.

58 Замараева, З.Д. Институционализация социальной защиты населения в условиях современной России: автореф. дис. ... д-ра соц. наук / З.Д. Замараева. – М., 2007. – 46 с.

59 Информация по обращению на блог Губернатора Оренбургской области Ю.А.Берга работников социальной сферы Грачевского района [Электронный ресурс]. URL: <http://berg.orb.ru/?p=1969> – (дата обращения: 21.03.2014).

60 Стасюк, Т.П. Организация системы социальной защиты в рамках реализации региональной социально-экономической политики: дис. ... канд. экон. наук / Т.П. Стасюк. – СПб., 2011. – 151 с.

61 О Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в РФ: распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1054-р // Собрание законодательства РФ – 2009. – 10 августа. – № 32 – Ст. 4052.

62 О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с изм. от 21 февраля 2014 г.) // Российская газета. – 2013. – 25 февраля.

63 О проведении в ряде субъектов Российской Федерации эксперимента по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта: приказ Минздравсоцразвития РФ от 31 мая 2010 № 399 // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. – № 7. – 2010.

64 Социальный контракт – новая форма оказания государственной адресной социальной помощи населению в субъектах Российской Федерации // Аналитический вестник. URL: http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/355/index.html – (дата обращения: 21.03.2014).

65 Гриценко, Н.Н. Социальное государство: перспективы его становления и развития в России / Н.Н. Гриценко // Аналитический вестник. – 2004. – № 15. – С. 47.

66 О мерах Верховных Советов республик в составе РСФСР, краевых, областных, городов Москвы, Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, городских и районных Советов народных депутатов по социальной защите малоимущих слоев населения в период либерализации цен: постановление Верховного Совета РСФСР от 26 декабря 1991 г. // Российская газета. – 1991. – 31 декабря.

67 О дополнительных мерах по охране материнства и детства: закон РФ от 4 апреля 1992 г. // Российская газета. – 1992. – 14 апреля.

68 О мерах по социальной поддержке многодетных семей: указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. № 431 (с изм. от 25 февраля 2003 г.) // Ведомости Верховного Совета РФ от 14 мая 1992 г. – № 19. – Ст. 1044.

69 О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: федеральный закон от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ (в ред. от 7 июня 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 11 июня.

70 Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством: федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // Российская газета. – 2014. – 4 апреля.

71 Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (с изм. от 2 декабря 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 4 декабря.

72 Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 23 ноября.

73 О ветеранах: федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ (с изм. от 5 апреля 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 10 апреля.

74 О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов: федеральный закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ (с изм. от 22 августа 2004 г., 21 ноября 2011 г., 25 ноября 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 27 ноября.

75 Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (с изм. от 28 декабря 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 30 декабря.

76 Калашников, С.В. Социальное государство: эволюция и этапы становления / С.В. Калашников // Аналитический вестник. – 2004. – № 15. – С. 15.

77 О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ (с изм. от 25 февраля 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 26 февраля.

78 Трудовой Кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. от 7 июня 2013 г.) // Российская газета. – 2013. – 11 июня.

79 О внесении изменения в ст. 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»: федеральный закон Российской Федерации от 2 декабря 2013 г. № 336-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 4 декабря.

80 Шевяков, А.Ю. Мифы и реалии социальной политики: монография / А.Ю. Шевяков // Учреждение Российской академии наук Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН. – М.: 2011. – С. 26.

81 Список минимального размера оплаты труда по странам [Электронный ресурс]. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Минимальный_размер_оплаты_труда_по_странам – (дата обращения: 20.04.2014).

82 О прожиточном минимуме в Российской Федерации: федеральный закон от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ (с изм. от 3 декабря 2012 г.) // Российская газета. – 2012. – 7 декабря.

83 О потребительской корзине в целом по Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 227-ФЗ // Российская газета. – 2012. – 7 декабря.

84 Прожиточный минимум [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org> – (дата обращения: 20.04.2014).

85 Естественный прирост населения в Российской Федерации и в отдельных её субъектах [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org> – (дата обращения: 20.04.2014).

86 Об организации в Минэкономразвития России работы по разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года: приказ Министерства экономического развития РФ от 21 февраля 2011 г. № 57 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru> – (дата обращения: 12.01.2012).

87 Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: Распоряжения Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

88 Стратегия социально-экономического развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.orenburg-gov.ru/magnoliaPublic/dms/regportal/> – (дата обращения: 12.01.2012).

89 Юлаева, Т. Вредно не мечтать / Т. Юлаева // Оренбургская неделя. – 2010. – 7 апреля.

90 О мерах по социальной защите детей – сирот, детей оставшихся без попечения родителей, и детей – инвалидов: постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 15 февраля 1995 г. № 8-ПЗС (приложение № 1) // Оренбуржье. – 1995. – 25 апреля.

91 Об основных направлениях социальной поддержки населения Оренбургской области на 1997 г.: постановление Правительства Оренбургской области от 19 сентября 1996 г. № 26-п. – Раздел 1 // Оренбуржье. – 1996. – 5 ноября.

92 Об областной Программе «Основные направления социальной поддержки населения Оренбургской области на 1998 год: постановление Правительства Оренбургской области от 30 октября 1997 г. № 38-п // Оренбуржье. – 1997. – 16 декабря.

93 О преобразовании управления социальной защиты населения администрации области в главное управление социальной защиты населения администрации области: распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 2 марта 1998 г. № 192-р // Региональное законодательство Оренбургская область. – 1998. – С. 4.

94 Макаревич, Л. Шесть лет после дефолта. Уроки кризиса августа 1998 года пока рано забывать / Л. Макаревич // Российская газета. – .2004. – 17 августа.

95 О Социально-экономическом положении Оренбургской области в 1998 году: сообщение Оренбургского областного комитета государственной статистики от 26.01.1999 [Электронный ресурс]. URL: http://orenburg.news-city.info/docs/systems/dok_oeyeb.htm – (дата обращения: 17.08.2011).

96 Об областной программе «Основные направления социальной поддержки населения Оренбургской области на 1999 – 2000 годы: постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 27 апреля 1999 г. № 234/43-ПЗС // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. – 1999. – 14 апреля.

97 Об изменении основных задач и функций главного управления социальной защиты населения администрации области: распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 4 ноября 1999 г. № 1001-р // Региональное законодательство Оренбургская область. – 1999. – С. 15.

98 Об областной программе «Основные направления социальной поддержки населения Оренбургской области на 2000 – 2001 годы: постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 10 января .2001 г. № 779/128-ПЗС // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. – 2000. – 22 декабря.

99 Об областной программе «Основные направления социальной поддержки населения Оренбургской области на 2000 – 2001 годы: распоряжение Главы администрации Оренбургской области от 6 октября 2000

г. № 1092-р // Региональное законодательство Оренбургская область. – 2000. – С. 19.

100 Сборник информационно-справочных материалов по итогам работы в 2010 году системы социальной защиты населения / Министерство социального развития Оренбургской области. – Оренбург. – 2011 – 97 с.

101 Помощь, которая всегда рядом: итоги работы мобильной социальной службы в 2012 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oreninform.ru> Оренбургские новости – (дата обращения: 2.05.2014).

102 С начала года услугами мобильной социальной службы воспользовались свыше 230 тысяч жителей области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eginfo.ru> Оренбургские новости – (дата обращения: 2.05.2014).

103 О программе социально-экономического развития Оренбургской области на 2000 – 2005 годы: постановление Правительства Оренбургской области от 13 ноября 1999 г. № 33-п // Оренбуржье. – 1999. – 24 ноября.

104 Министерство социального развития Оренбургской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.orenburg-gov.ru> – (дата обращения: 2.05.2014).

105 Об утверждении положения и структуры главного управления социальной защиты населения Оренбургской области: указ Главы администрации Оренбургской области от 17 декабря 2001 г. № 45-ук // Региональное законодательство Оренбургская область. – 2001. – С. 24.

106 О концепции социально-экономического развития Оренбургской области до 2010 года: постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 22 августа 2001 г. № 321 // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. – 2001. – 22 августа.

107 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

108 Об утверждении программы «Развитие муниципальных учреждений социального обслуживания населения города Оренбурга в 2005 году: постановление Оренбургского городского Совета от 3 августа 2004 г. № 131 // Вечерний Оренбург. – 2004. – 19 августа.

109 О реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2004 года № 222: постановление Администрации Оренбургской области от 15 сентября 2004 г. № 183-п // Оренбуржье. – 2004. – 21 сентября.

110 О дальнейшем совершенствовании работы с федеральными и областными целевыми программами: постановление Администрации Оренбургской области от 19 февраля 2004 г. № 32-п // Оренбуржье. – 2004. – 2 марта.

111 О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. – 2004. – 31 августа.

112 О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения Оренбургской области на 2005 год: постановление Администрации Оренбургской области от 20 мая 2005 г. № 139-п // Оренбуржье. – 2005. – 5 июля.

113 Об утверждении Правил финансирования в 2005 году расходов на социальные программы, включая оказание адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, и на проведение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в части оказания адресной социальной помощи неработающим пенсионерам за счет средств

Пенсионного фонда Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 16 апреля 2005 г. № 226 // Российская газета. – 2005. – 22 апреля.

114 Об областном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов: закон Оренбургской области от 24 декабря 2008 г. № 2730/591-IV-ОЗ (принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 24.12.2008 № 2730) // Южный Урал. – 2008. – 31 декабря.

115 О перечне гарантированных государством социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными учреждениями социального обслуживания на территории Оренбургской области: постановление Администрации Оренбургской области от 1 августа 2005 г. № 209-п // Оренбуржье. – 2005. – 11 августа.

116 О Совете при Губернаторе Оренбургской области по реализации приоритетных национальных проектов: указ Главы администрации Оренбургской области от 21 ноября 2005 г. № 118-ук // Региональное законодательство Оренбургская область. – 2005. – С. 33.

117 Об утверждении Положения, структуры и численности Министерства социального развития Оренбургской области: указ Губернатора Оренбургской области от 16 декабря 2005 г. № 133-ук // Оренбуржье. – 2005. – 22 декабря.

118 О социальном обслуживании населения в Оренбургской области: закон Оренбургской области от 10 ноября 2006 г. № 684/124-IV-ОЗ (принят Законодательным Собранием Оренбургской области 18 октября 2006 г.) // Южный Урал. – 2005. – 11 ноября.

119 О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями по социальному обслуживанию и предоставлению мер социальной поддержки гражданам в Оренбургской области: закон Оренбургской области от 29 августа 2006 г. № 543/85-IV-ОЗ (принят Законодательным Собранием Оренбургской области 16 августа 2006 г.) // Южный Урал. – 2005. – 9 сентября.

120 О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями по социальному обслуживанию и предоставлению мер социальной поддержки гражданам в Оренбургской области: постановление Законодательного Собрания Оренбургской области от 16 августа 2006 года № 543 // Южный Урал. – 2006. – 9 сентября.

121 О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения Оренбургской области: постановление Правительства Оренбургской области от 25 октября 2006 г. № 357-п // Региональное законодательство: Оренбургская область. – 2006. – С. 30.

122 Об оказании адресной социальной помощи неработающим пенсионерам за счёт средств пенсионного фонда Российской Федерации: постановление Правительства Оренбургской области от 30 июля 2007 года № 261-п // Оренбуржье. – 2007. – 17 августа.

123 Об утверждении Положений о порядке и условиях предоставления мер социальной поддержки ветеранам труда, труженикам тыла, жертвам политических репрессий: постановление Правительства Оренбургской области от 26 марта 2007 г. № 117-п // Оренбуржье. – 2007. – 5 апреля.

124 Об утверждении положения о порядке и условиях предоставления мер социальной поддержки в соответствии с Законом Оренбургской области «Об областной целевой программе «Реабилитация инвалидов в Оренбургской области» на 2007 - 2010 годы: постановление Правительства Оренбургской области от 3 апреля 2008 г. № 126-п // Оренбуржье. – 2008. – 10 апреля.

125 Основные направления социальной защиты населения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.orenburg-gov.ru> – (дата обращения: 2.05.2014).

126 Деятельность Министерства социального развития Оренбургской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.orenburg-gov.ru> – (дата обращения: 2.05.2014).

127 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения размеров отдельных видов социальных выплат и стоимости набора социальных услуг: федеральный Закон от 1 марта 2008 года № 18-ФЗ // Российская газета. – 2008. – 4 марта.

128 Об утверждении плана мероприятий по реализации демографической политики в Оренбургской области до 2015 года: распоряжение Губернатора Оренбургской области от 24 апреля 2007 г. № 171-р // Региональное законодательство Оренбургская область. – 2007. – С. 27.

129 Концепция демографической политики Оренбургской области на период до 2025 года: постановление Правительства Оренбургской области от 15 февраля 2008 г. № 62-пп [Электронный ресурс]. URL: http://orenburg.news-city.info/docs/sistemsb/dok_oeqyeb.htm – (дата обращения: 24.08.2011).

130 Об областной целевой программе «Дети Оренбуржья» на 2011 - 2013 годы: постановление Правительства Оренбургской области от 14 сентября 2010 г. № 642-пп // Оренбуржье» – 2010 – 5 октября.

131 О ходе выполнения Закона Оренбургской области «Об областной целевой программе «Дети Оренбуржья» на 2008 – 2010 годы: постановлению Законодательного Собрания Оренбургской области от 16 ноября 2009 г. № 3263 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=468687> – (дата обращения: 24.08.2011).

132 Об утверждении порядка установления государственных стандартов социального обслуживания в Оренбургской области: постановлению Правительства Оренбургской области от 22 декабря 2010 г. № 929-п // Региональное законодательство: Оренбургская область. – 2010. – С. 30.

133 Об областной целевой программе «Защитник Отечества» на 2011 – 2014 годы: постановление Правительства Оренбургской области от 14 сентября 2010 г. № 641-пп // Региональное законодательство: Оренбургская область. – 2010. – С. 22.

134 Об утверждении плана мероприятий Правительства Оренбургской области по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2010 году: постановление Правительства Оренбургской области от 22 февраля 2011 г. № 92-п // Региональное законодательство: Оренбургская область. – 2011. – С. 21.

135 Об областной целевой программе «Старшее поколение» на 2011 – 2013 годы: постановление Правительства Оренбургской области от 25 февраля 2011 г. № 118-пп // Региональное законодательство Оренбургская область. – 2011. – С. 21.

136 Об утверждении комплексного плана мероприятий по приоритетным направлениям деятельности Правительства Оренбургской области в 2011 – 2015 годах по выполнению послания Губернатора Оренбургской области «Стратегия прорыва. Программа действий до 2015 года: постановление Правительства Оренбургской области от 22 февраля 2011 г. № 93-п // Региональное законодательство Оренбургская область. – 2011. – С. 21.

137 Стратегия развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года: постановление Правительства Оренбургской области от 20 августа 2010 г. № 551-пп // Оренбуржье. – 2010. – 14 сентября.

138 В Оренбуржье выставлена на обсуждение стратегия развития до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <http://news.mail.ru/inregions/volgaregion/56/3400582/print> – (дата обращения: 17.02.2010).

139 Государственная программа Оренбургской области «Доступная среда» на 2014-2020 годы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.msr.orb.ru> – (дата обращения: 2.05.2014).

140 Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Оренбургской области (2013 - 2018 годы): постановление Правительства Оренбургской области от 1 марта 2013 г. № 146-

п [Электронный ресурс]. URL: base.garant.ru/27525885/#ixzz316nZIwcX
Система ГАРАНТ – (дата обращения: 24.08.2011).

Приложение А (рекомендуемое)

Задачи Департамента демографической политики и социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты России

1. Обеспечение реализации функций Министерства по выработке основных направлений государственной политики, нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности Министерства по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента;

2. Обеспечение реализации функций Министерства по самостоятельному осуществлению правового регулирования в сфере социального развития по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента;

3. Обеспечение реализации функций Министерства по координации и контролю деятельности находящихся в его ведении организаций и федеральной службы, координации деятельности государственных внебюджетных фондов в части, касающейся вопросов, отнесенных к компетенции Департамента;

4. Информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Министерства по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента;

5. Обеспечение взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам демографической политики, гендерного равенства, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты ветеранов, семьи, женщин и детей, социального обслуживания

населения и предоставления социальных услуг (в сфере ведения Министерства);

6. Обеспечение взаимодействия с негосударственными организациями, работающими в сфере социальной защиты и социального обслуживания населения;

7. Обеспечение реализации функций Департамента совместно со структурными подразделениями Министерства, федеральной службой, государственными внебюджетными фондами, федеральными органами исполнительной власти по разработке предложений по основным направлениям и приоритетам государственной политики в области народонаселения, сохранения имеющегося демографического потенциала, улучшения качественных характеристик населения;

8. Обеспечение реализации функций Департамента по организации работы при выполнении структурными подразделениями Министерства, федеральной службой, государственными внебюджетными фондами, федеральными органами исполнительной власти концептуальных документов в области демографической политики Российской Федерации и планов мероприятий по их реализации;

9. Обеспечение своевременного финансирования за счет средств федерального бюджета выплат отдельных видов государственных пособий семьям, имеющим детей, полномочия по осуществлению которых переданы Российской Федерацией органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

10. Обеспечение своевременного направления средств федерального бюджета на финансирование единовременного денежного поощрения родителям (усыновителям), награжденным орденом «Родительская слава»;

11. Обеспечение своевременного осуществления ежемесячных компенсационных выплат нетрудоустроенным женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, уволенным в связи с ликвидацией организации;

12. Обеспечение своевременного финансирования деятельности, связанной с перевозкой между субъектами Российской Федерации несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных и иных детских учреждений, ежемесячных компенсационных выплат нетрудоустроенным женщинам;

13. Обеспечение своевременного направления средств федерального бюджета на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации:

- на реализацию мероприятий по проведению оздоровительной кампании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- на осуществление ежемесячной денежной выплаты семьям, нуждающимся в поддержке в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет;

14. Обеспечение своевременного направления субвенций в субъекты Российской Федерации в связи с передачей осуществления полномочий Российской Федерации по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению, при наличии медицинских показаний, путевок на санаторно-курортное лечение и проезда к месту лечения и обратно.

Приложение Б
(справочное)

Учреждения Оренбургской области для детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, и детей-инвалидов

Таблица Б.1

Наименование учреждения	Место расположения
1 Абдулинский дом детства	г. Абдулино
2 Акбулакский детский дом	п. Акбулак
3 Санаторный дом детства	г. Оренбург
4 Кардаиловский детский дом	Илекский район
5 Гамалеевский детский дом	Сорочинский район
6 Соль-Илецкая школа - интернат	г. Соль-Илецк
7 Петровская школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Саракташский район
8 Кирсановская школа-интернат	Тоцкий район
9 Покровская вспомогательная школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	Новосергиевский район
10 Ташлинская вспомогательная школа-интернат № 2 для детей-сирот детей, оставшихся без попечения родителей	Тюльганский район
11 Бузулукская школа-интернат для глухих детей	г. Бузулук
12 Новотроицкая школа-интернат для слабовидящих детей	г. Новотроицк
13 Школа-интернат № 1 для слабослышащих детей	г. Оренбург
14 Санаторная школа-интернат № 4 для тубинфицированных детей	г. Оренбург
15 Школа-интернат для детей, больных полиомиелитом	г. Оренбург
16 Преторийская вспомогательная школа-интернат (реорганизуется для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей с 01.09.95 г.)	Переволоцкий район
17 Гайский детский дом-интернат для умственно	г. Гай

отсталых детей	
18 Орский дом ребенка	г. Орск

Приложение В (справочное)

Сеть учреждений социального обслуживания населения Оренбургской области в 1996 г. и открытие новой сети в 1997 г.

Таблица В.1

Учреждения социального обслуживания	Действовали на I полугодие 1996 г.	Планировались к открытию в 1997 г.
1 Центры социального обслуживания	46	–
2 Центры помощи семье и детям	2	–
3 Социальные приюты для детей и подростков	2	7
4 Социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних	3	(1 филиал)
5 Дома милосердия	10	3
6 Отделения дневного пребывания	8	8
7 Отделения социальной помощи на дому	231	21
8 Отделения специализированной помощи	19	17
9 Службы срочной социальной помощи	43	2
10 Отделения по проблемам семьи и детства	18	–
11 Дом ночного пребывания	1	–
12 Мини-пансионат для ветеранов войны и труда	1	–
13 Социальные магазины для малообеспеченных	18	5
14 Пункты приема поношенных вещей	24	20
15 Социальные приюты (для лиц без определенного места жительства)	–	2
16 Кризисное отделение (приют) при Центре помощи семье и детям в Оренбурге	–	1
17 Отделения психолого-педагогической помощи	–	2

18 Межрайонный социальный приют (для взрослых)	–	1
--	---	---

**Приложение Г
(справочное)**

Структура Министерства социального развития Оренбургской области

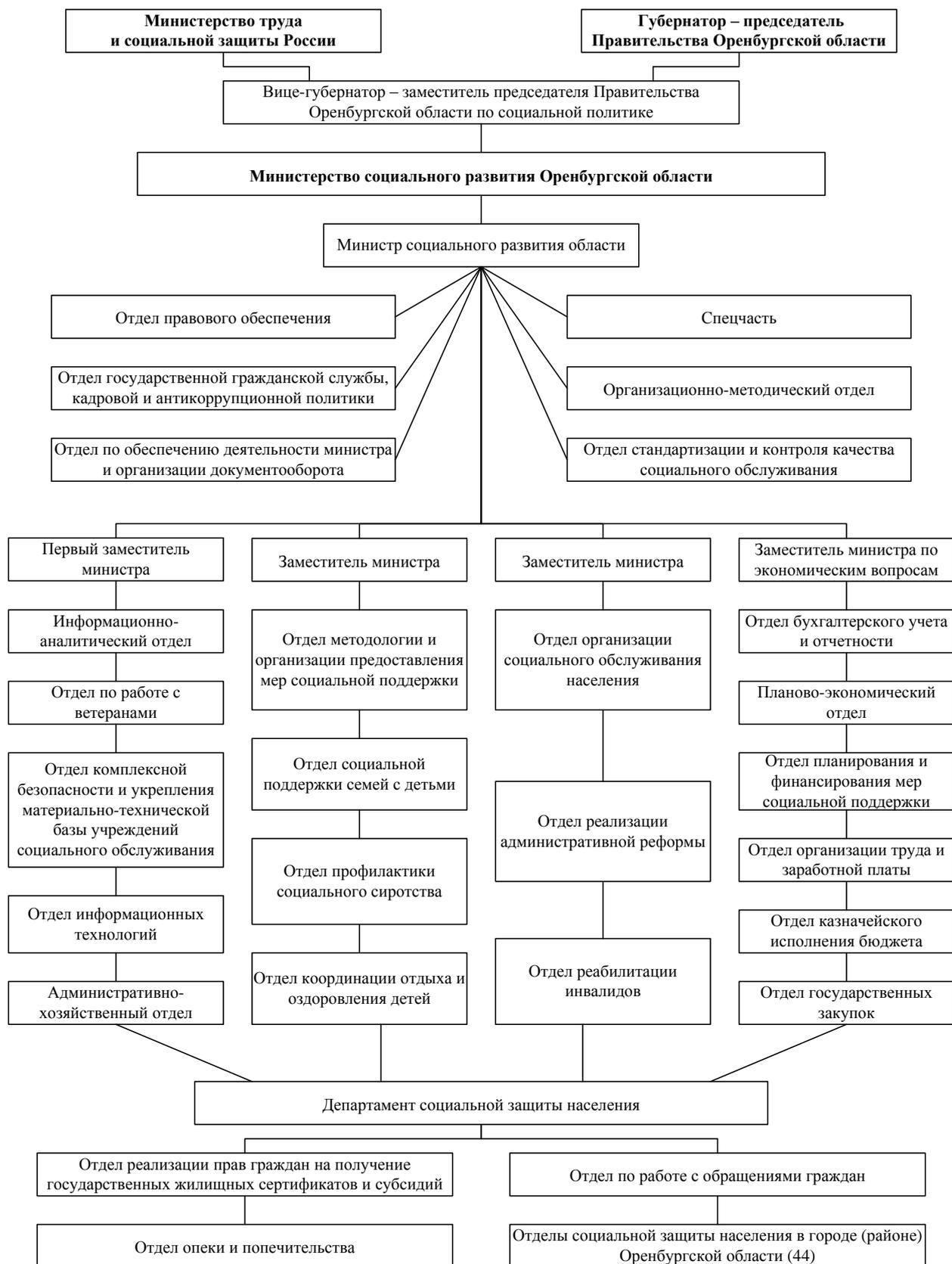


Рисунок Г.1
Приложение Д
(справочное)

**Информация об использовании средств Пенсионного фонда РФ,
направленных Оренбургской области в 2000-2010 гг. в рамках
софинансирования социальных программ**

Таблица Д.1

Годы	Наименование Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ	В том числе по статьям бюджетной классификации, тыс. руб.							
		Всего направлено / освоено	Кап. строитель- ство	Кап. ремонт	Обору- дова- ние, мебель	Тран- спорт	Мяг- кий инвен- тарь	Про- дукты пита- ния	Прочие Трансферты
2000	Указ Президента РФ от 29.01.2000г. № 115	35632,5	-	10000,0	16073,0	1350,0	2400,0	5809,5	-
2001	Указ Президента РФ от 25.12.2000г. № 2063	35600,0	10000,0 – спальный корпус (Оренб. ДИПИ)	11628,0	11306,2	-	2665,8	-	-
2002	Постановление Правительства РФ от 12.07.2002г. № 521	33972,7	15442,0 в т.ч. спальный корпус - 10661,1 лечебный корпус – 4780,9 (Оренб. ДИПИ)	9717,3	5787,8	-	-	-	3025,6 – адресная помощь
2003	Постановление Правительства РФ от 06.03. 2003г. №145	34700,0	22000,0 – лечебный корпус (Оренб. ДИПИ)	7200,0	-	-	-	-	5500,0 , в.ч. адресная помощь - 2410,0; средства реабилитаци и – 2500,0; подписка – 590,0

Продолжение таблицы Д.1

Годы	Наименование Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ	В том числе по статьям бюджетной классификации, тыс. руб.							
		Всего напра- влено / освоено	Кап. строитель- ство	Кап. ремонт	Обору- дова- ние, мебель	Тран- спорт	Мяг- кий инвен- тарь	Про- дукты пита- ния	Прочие Трансферты
2004	Постановление Правительства РФ от 26.04.2004г. № 222	14324,7	7000,0 – лечебный корпус (Оренб. ДИПИ)	556,7	1 000,0	-	-	-	5768,0, в т.ч. адресная помощь - 1768,0; газификация – 4 000,0
2005	Постановление Правительства РФ от 16.04.2005 № 226	43005,4 / 42991,4	–	6380,6	3494,3	-	-	-	План - 33130,5; Факт - 33116,5, в.ч. адресная помощь - 16626,5; газификация –16490,0
2006	Постановление Правительства РФ от 17.04.2006 № 217	45618,4	18000,0 – оздор. блок с теплым переходом ОЦКРИ «Русь»	7317,5					20300,9, в т.ч. адресная помощь - 6300,86; газификация- 14000,0
2007	Постановление Правительства РФ от 05.05.2007 № 264	21959,8	–						21959,8, в т.ч. адресная помощь - 13267,1 газификация – 8692,7
2008	Постановление Правительства РФ от 28.12.2007 № 936	9226,1	–	5713,0					3513,1 – адресная помощь

Продолжение таблицы Д.1

Годы	Наименование Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ	В том числе по статьям бюджетной классификации, тыс. руб.							
		Всего направлено / освоено	Кап. строительство	Кап. ремонт	Оборудование, мебель	Транспорт	Мягкий инвентарь	Продукты питания	Прочие Трансферты
2009	Постановление Правительства РФ от 28.12.2007 № 936	12901,1	–	7507,5					5393,6 – адресная помощь
2010	Постановление Правительства РФ от 17.03.2010 № 154	8132/ 8130		6455,6					адресная помощь: план – 1676,4; факт – 1674,4
	Всего:	295072,7 / 295056,7	72442,0	72476,2	37660,9	1350,0	5065,8	5809,5	100267,9 / 100251,9

(справочное)

Информация об объемах финансирования системы социальной защиты населения Оренбургской области

Таблица Е.1

	Исполнение за 2009 год	Исполнение за 2010 год	Предусмотрено на 2011 год
Всего расходов на социальную сферу, тыс. руб.	5734756,5	6841811,3	7736644,0
из них:			
Межбюджетные трансферты на исполнение переданных государственных полномочий (субвенции муниципальным образованиям: на выплату ежемесячного пособия на ребенка, предоставление мер социальной поддержки, социальное обслуживание и организацию предоставления мер социальной поддержки граждан, выплату социального пособия на погребение, на оплату жилья и коммунальных услуг, отдых детей в каникулярное время; проведение ремонта квартир и домов ветеранов и инвалидов ВОВ и др.)	3007819,2	3642170,2	4090022,6
Содержание государственных учреждений социального обслуживания	566637,0	528911,7	636245,0
Мероприятия по оздоровительной кампании детей в каникулярное время (обл. бюджет)	0	178665,0	167000,2
Областные целевые программы	26147,1	149198,8	169845,3
Областная адресная инвестиционная программа	997,0	1 737,6	42 490,0
Прочие мероприятия в области социальной политики (реализация государственных функций, в т.ч.: доплата к пенсии государственных служащих, за особые заслуги, героям СССР и вдовам героев соц.труда, обманутые вкладчики, мат.помощь в трудной жизненной ситуации и др.)	277109,3	172959,2	195431,2
Фонд компенсаций федерального бюджета (средства поступают в областной бюджет на оплату: единовременного пособия беременной жене военнослужащего; ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего; компенсационной выплаты Почетному донору РФ, СССР; мероприятий по оздоровительной кампании детей; мер соц. поддержки Героев СССР, РФ и др.)	1856046,9	2171168,8	2435609,7

Приложение Ж
(справочное)

**Анализ эффективности деятельности муниципальных учреждений
социального обслуживания населения Оренбургской области
за 2008-2010 годы**

Таблица Ж.1

Наименование района	На 01.01.2009				На 01.01.2011			
	Число работни- ков учрежде- ний соц. обслужи- вания на 1000 нетрудо- способно- го насе- ления	Процент обслуженных граждан от нетрудоспо- собных		Наг- рузка на 1 штат- ную еди- ницу в день	Число работни- ков учрежде- ний соц. обслужи- вания на 1000 нетрудо- способно- го насе- ления	Процент обслуженных граждан от нетрудоспо- собных		Наг- рузка на 1 штат- ную еди- ницу в день
		Всего, в т.ч.	На посто- янной основе			Всего, в т.ч.	На посто- янной основе	
г. Бугуруслан	7	47,5	3,4	5,8	7	48,8	3,3	7,3
г. Бузулук	7	45,9	2,7	3,4	6	66,0	2,5	6,9
г. Гай	8	87,0	3,9	4,8	8	88,9	3,8	7,0
г. Медногорск	7	59,6	3,9	6,3	8	71,7	4,2	7,8
г. Новотроицк	6	35,9	3,0	4,7	6	58,7	3,5	8,8
г. Оренбург	5	55,2	2,3	4,4	5	46,0	2,2	8,0
г. Орск	5	16,7	2,1	6,0	4	14,4	2,1	6,8
г. Новотроицк	11	38,1	5,4	6,0	11	48,8	4,6	8,1
Абдулинский	12	68,9	4,7	8,3	12	86,7	4,7	12,5
Адамовский	13	29,8	3,0	3,6	11	42,0	3,2	5,6
Акбулакский	16	57,3	6,6	6,0	13	54,3	7,1	8,5
Александровский	16	98,0	6,8	4,4	16	100,	6,2	7,1
Асекеевский	14	55,1	6,5	6,8	15	58,7	7,5	11,3
Беляевский	8	55,2	3,3	6,1	7	55,0	3,0	6,2
Бугурусланский	8	46,3	3,3	5,2	8	100,	3,0	8,1
Бузулукский	9	45,0	7,3	12,3	9	54,1	7,4	13,3
Гайский	19	100,0	7,7	5,6	22	100,	6,8	7,1
Грачевский	12	24,1	6,2	8,7	12	78,7	6,3	11,0
Домбаровский	10	100,0	4,6	4,4	10	100,	4,4	8,5
Илекский	16	61,6	5,4	7,5	10	67,0	4,5	10,4
Кваркенский	14	64,5	3,3	4,2	13	71,3	3,8	5,6

Красногвардейский	11	72,8	4,6	6,0	11	29,5	4,6	7,5
-------------------	----	------	-----	-----	----	------	-----	-----

Продолжение таблицы Ж.1

Наименование района	На 01.01.2009				На 01.01.2011			
	Число работников учреждений соц. обслуживания на 1000 нетрудоспособного населения	Процент обслуженных граждан от нетрудоспособных		Нагрузка на 1 штатную единицу в день	Число работников учреждений соц. обслуживания на 1000 нетрудоспособного населения	Процент обслуженных граждан от нетрудоспособных		Нагрузка на 1 штатную единицу в день
		Всего, в т.ч	На постоянной основе			Всего, в т.ч	На постоянной основе	
	ед.	%	%	услуг	ед.	%	%	услуг
Кувандыкский	10	55,1	3,1	4,9	5	40,5	3,0	10,6
Курманаевский	10	49,9	5,1	18,5	12	40,7	4,5	7,9
Матвеевский	20	100,0	7,8	5,1	13	92,6	8,1	8,3
Новоорский	10	58,5	4,2	5,0	10	56,4	3,8	5,8
Новосергиевский	12	90,5	5,4	7,6	11	95,0	5,7	13,8
Октябрьский	11	53,9	5,1	8,4	11	100,	5,1	10,8
Оренбургский	7	56,3	2,1	3,2	6	56,3	2,1	6,0
Первомайский	14	100,0	4,0	6,1	13	95,0	3,7	7,8
Переволоцкий	10	31,2	3,9	5,1	10	25,3	3,7	7,8
Пономаревский	13	35,1	7,3	8,2	11	34,0	7,0	9,4
Сакмарский	11	100,0	3,4	8,3	11	100,	4,9	11,4
Саракташский	7	55,7	3,2	5,7	6	67,5	3,2	7,1
Светлинский	6	70,7	1,6	1,8	6	84,3	1,8	3,3
Северный	15	52,9	5,5	7,3	12	11,7	5,3	9,0
Соль-Илецкий	9	52,9	4,6	7,3	8	76,9	4,4	9,3
Сорочинский	11	95,5	5,2	7,3	11	100,	5,8	11,0
Ташлинский	13	100,0	5,3	5,1	11	100,	5,0	11,1
Тоцкий	17	94,7	5,6	8,9	11	95,0	5,5	11,9
Тюльганский	14	52,9	3,7	3,4	11	37,9	3,4	5,5
Шарлыкский	15	42,6	4,3	4,2	14	65,0	4,5	5,1
Ясненский	8	92,0	2,2	3,9	8	95,0	2,4	5,5
Итого	8	55,3	3,5	5,9	8	60,7	3,5	8,4

Приложение И (рекомендуемое)

Основные задачи реформы системы социальной защиты населения Оренбургской области

1. Обеспечение доступности и повышение качества предоставляемых населению услуг.

2. Сокращение на 15–20 процентов численности административно-хозяйственного персонала.

3. Доведение к 2018 году соотношения заработной платы социальных работников, среднего и младшего медицинского персонала, педагогических работников до 100 процентов, врачей – до 200 процентов от средней заработной платы в Оренбургской области.

4. Концентрация источников финансового обеспечения через ликвидацию неэффективных подразделений системы социальной защиты населения.

5. Повышение заинтересованности работников в труде и поднятие престижа профессии социального работника.

В основу новой структуры заложены два важных принципа:

Первый – единоначалие – вертикаль власти включает в себя министерство с представительством в каждом муниципальном образовании в лице отдела, основная задача которого обеспечить слаженную работу филиала и комплексного центра, межведомственное взаимодействие и сотрудничество с администрацией муниципального образования по решению социальных вопросов населения.

Второй принцип – категориальный – распределение деятельности системы социальной защиты населения по 3 основным направлениям:

- работа с семьей и детьми;
- работа с инвалидами

- работа с гражданами пожилого возраста.

Соответственно этим направлениям сформирована и структура отделов, и структура комплексных центров социального обслуживания.

Во-первых, всё стационарное обслуживание становится межрайонным и будет состоять из:

- 9 домов-интернатов и 13 стационарных отделений для граждан пожилого возраста и инвалидов;
- 2 центров социальной адаптации лиц без определенного места жительства и 3 кризисных стационаров для граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;
- 11 детских специализированных учреждений;
- 3 реабилитационных центров для инвалидов.

Во-вторых, мы создали единую структуру комплексных центров социального обслуживания населения, значительно расширив систему профилактической работы. Для чего в структуре КЦСОН создано социально-консультативное отделение, в основу деятельности которого заложен участковый метод.

И в-третьих, в нашей системе четко выстроена работа с инвалидами – от специализированных отделений в структуре Комплексных центров до стационарных реабилитационных центров.

Основная работа по предоставлению мер социальной поддержки населения ложится на Центр социальной поддержки. В основу реформы этого направления деятельности заложено создание единого информационного пространства, первым шагом к которому стала разработка программно-аппаратного комплекса «Электронный социальный регистр населения Оренбургской области», предусматривающего формирование единой базы данных, содержащей сведения почти о миллионе граждан Оренбургской области.

На сегодняшний день создано 970 новых автоматизированных рабочих мест во всех филиалах центра и территориальных отделах министерства с единым центром обработки данных. Это позволит изменить финансовую схему, сократить сроки рассмотрения документов и период доведения социальных выплат до получателя.

Следующим шагом станет обновление компьютерной техники в комплексных центрах социального обслуживания и подключение всех учреждений социального обслуживания к единому информационному пространству.