

М. В. Воронцова, В. Е. Макаров

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА И СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

УЧЕБНИК ДЛЯ СПО

Под редакцией **М. В. Воронцовой**

Рекомендовано Учебно-методическим отделом среднего профессионального образования в качестве учебника для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования

**Книга доступна на образовательной платформе «Юрайт» urait.ru,
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

Москва ■ Юрайт ■ 2020

УДК 36(075.32)
ББК 60.9я723
В75

Автор:

Воронцова Марина Викторовна — кандидат педагогических наук, доцент, директор Социального приюта г. Таганрога;

Макаров Владимир Евгеньевич — доктор политических наук, профессор Российского государственного социального университета (г. Москва).

Рецензенты:

Александров Е. П. — профессор, доктор педагогических наук, профессор кафедры педагогики, психологии и философии Краснодарского государственного института культуры;

Кайгородова Л. А. — кандидат социологических наук, профессор кафедры социальных технологий Южного федерального университета (г. Ростов-на-Дону).

Воронцова, М. В.

В75 Социальная защита и социальное обслуживание населения : учебник для среднего профессионального образования / М. В. Воронцова, В. Е. Макаров ; под редакцией М. В. Воронцовой. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 330 с. — (Профессиональное образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-13624-1

В учебнике раскрываются вопросы организации социальной защиты пожилых и инвалидов, детей-инвалидов, детей-сирот, военнослужащих, семей с детьми, молодых семей. Анализируются нормативно-законодательная база социальной защиты, социальные льготы и пособия различным категориям населения.

Рассмотрены особенности социального обслуживания различных категорий граждан в учреждениях социальной сферы.

Учебник предназначен студентам, обучающимся на факультетах социальной работы, социальным работникам, испытывающим больше трудности в поиске ответов на вопросы по организации социального обслуживания граждан пожилого возраста.

УДК 36(075.32)
ББК 60.9я723

Разыскиваем правообладателей и наследников Макарова В. Е.:

<https://www.urait.ru/inform@>

Пожалуйста, обратитесь в Отдел договорной работы:

+7 (495) 744-00-12; e-mail: expert@urait.ru

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ISBN 978-5-534-13624-1

© Воронцова М. В., Макаров В. Е., 2020
© ООО «Издательство Юрайт», 2020

Оглавление

Введение.....	6
---------------	---

Раздел I СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ

Глава 1. Система социальной защиты населения в России.....	11
1.1. Понятие социальной защиты: сущность и содержание	11
1.2. Функции социальной защиты.....	28
1.3. Принципы социальной защиты населения	31
1.4. Модели социальной защиты	34
1.5. Основные виды и направления социальной защиты	38
<i>Литература</i>	47
Глава 2. Социальная защита инвалидов	49
2.1. Основные направления и концепция социальной защиты инвалидов	49
Пенсионное обеспечение инвалидов.....	62
Занятость инвалидов.....	66
Формирование доступной среды	68
Реабилитация инвалидов	69
Жилищные льготы.....	71
Реализация права на образование инвалидами и лицами с ограниченными возможностями здоровья	73
2.2. Социальная защита инвалидов боевых действий	74
2.3. Структура и функции государственного механизма социальной защиты инвалидов боевых действий.....	84
<i>Литература</i>	94
Глава 3. Социальная защита детей-инвалидов.....	96
3.1. Система социальной защиты детей-инвалидов	96
3.2. Формы и методы социальной защиты детей-инвалидов	100
3.3. Нормативно-законодательная база защиты детей-инвалидов.....	111
<i>Литература</i>	120
Глава 4. Социальная защита семьи и детства.....	122
4.1. Нормативно-законодательное обеспечение социальной защиты материнства и детства	123
4.2. Формы и методы социальной защиты детства.....	133

4.3. Меры поддержки многодетных семей	138
4.4. Социальная защита молодых семей	144
<i>Литература</i>	155
Глава 5. Социальная защита детей-сирот как направление социальной политики государства	157
<i>Литература</i>	166
Глава 6. Социальная защита военнослужащих	167
6.1. Особенности труда военнослужащих	168
6.2. Особенности системы социальной защиты военнослужащих	172
<i>Литература</i>	193

Раздел II СОЦИАЛЬНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

Глава 7. Сущность и содержание социального обслуживания	197
7.1. Социальное обслуживание: принципы, формы, функции	197
7.2. Социальные услуги в системе социального обслуживания	207
<i>Литература</i>	225
Глава 8. Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов	226
8.1. Практика организации социального обслуживания и помощи лицам пожилого возраста за рубежом	230
8.2. Виды социальных услуг для пожилых и инвалидов	243
8.3. Классификация учреждений социального обслуживания пожилых и инвалидов	248
<i>Литература</i>	257
Глава 9. Стационарное и нестационарное социальное обслуживание пожилых и инвалидов	258
9.1. Нестационарное социальное обслуживание пожилых и инвалидов	258
Отделение социального обслуживания на дому	263
Социально-реабилитационное отделение (СРО)	266
Паллиативная помощь и хосписное движение	269
Отделение временного проживания	270
Отделение круглосуточного пребывания	270
Специализированные отделения социально-медицинского обслуживания на дому	271
Отделение срочного социального обслуживания	274
Инновационные формы социального обслуживания пожилых людей	274
9.2. Стационарное социальное обслуживание пожилых и инвалидов	277
Цели и задачи стационарного социального обслуживания	277

Психоневрологический дом-интернат.....	279
Дом-интернат милосердия для престарелых и инвалидов.....	282
Геронтологические центры	284
Дома сестринского ухода.....	289
Хоспис как форма паллиативной помощи инкурабельным больным	290
Гериатрический центр.....	297
Организационно-методическая работа	298
<i>Литература</i>	299
Глава 10. Социальное обслуживание лиц без определенного места жительства и занятий	300
<i>Литература</i>	312
Глава 11. Социальное обслуживание семьи и детей.....	313
<i>Литература</i>	328
Творческие индивидуальные задания.....	330

Введение

В настоящее время проблема учебников и учебных пособий для ссузов становится все более актуальной. Сегодня ученые все чаще приходят к мнению, что содержание учебников и учебных пособий должно отражать не простую сумму знаний по организации социальной работы с различными категориями клиентов, а еще и заключать в себе достаточно полную систему информации, обеспечивающую учебно-познавательную и практическую деятельность студентов, обучающихся по направлению подготовки 39.03.02 «Социальная работа».

Учебник должен включать и такие элементы, которые обеспечивали бы формирование навыков самостоятельной работы студентов, а также формирование навыков культуры, поведения, общения. В данном учебнике изложены базовые положения курса «Социальная защита и социальное обслуживание населения». Он предназначен для обобщения и систематизации теоретических знаний. Данный учебник предназначено студентам, обучающимся на факультетах социальной работы, социальным работникам, испытывающим трудности в поиске ответов на вопросы по организации социальной защиты и социального обслуживания различных категорий клиентов. Особенностью учебника является интегративный характер изложения материала, а именно — связь правоведения, теории и технологии социальной работы, социального обслуживания и социальной защиты.

Книга включает анализ нормативно-законодательной базы социальной защиты и социального обслуживания населения, характеристику системы социального обслуживания пожилых и инвалидов, лиц без определенного места жительства и занятий, семей с детьми-инвалидами, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Учебник не претендует на подробное рассмотрение всех вопросов, тем более не может заменить основные учебники по социальной защите и социальному обслуживанию населения. Отдельные темы, касающиеся вопросов, изучаемых студентами в курсах правовых основ социальной работы, геронтологии, технологии социальной работы рассмотрены в сжатой, конспективной форме, а вопросы, характерные для социальной защиты и социального обслуживания отдельных категорий, рассматриваются более подробно.

Учебник разработан на основе Федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования с учетом компетенций, предъявляемых к выпускникам в области социальной работы, а также на основе анализа имеющейся литературы, результатов большой исследовательской работы.

Процесс изучения дисциплины направлен на формирование следующих компетенций:

- способность предоставлять меры социальной защиты, в том числе социального обеспечения, социальной помощи и социального обслуживания с целью улучшения условий жизнедеятельности гражданина и расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности, путем мобилизации собственных сил, физических, психических и социальных ресурсов (ПК-3);

- способность к осуществлению оценки и контроля качества оказания социальных услуг, социального обеспечения и мер социальной помощи на основе достижений современной квалиметрии и стандартизации (ПК-4);

- способность к использованию законодательных и других нормативных правовых актов федерального и регионального уровней для предоставления социальных услуг, социального обеспечения, мер социальной помощи и к правовому регулированию социальной защиты граждан (ПК-5);

- способность к осуществлению профилактики обстоятельств, обуславливающих потребность граждан в социальных услугах, мерах социальной помощи (ПК-6);

- способность к реализации межведомственного взаимодействия и координации деятельности специалистов, организаций социального обслуживания, общественных организаций и (или) индивидуальных предпринимателей, осуществляющих социальное обслуживание и иные меры социальной защиты населения (ПК-7).

В результате изучения дисциплины студент должен освоить:

трудовые действия

- системного мышления в практике социальной защиты и социального обслуживания населения;

- оценки качества социальной услуги;

- анализа правовых актов социальной защиты и социального обслуживания;

- управления профессиональными действиями в системе социальной защиты и социального обслуживания населения;

необходимые умения

- анализа тенденций развития системы социальной защиты и социального обслуживания населения;

- реализации знания о коммуникативной и функциональной структуре институтов социальной защиты в своей практической деятельности;

- определения взаимосвязей гражданского общества и о социальной защиты;

- применения в практической деятельности подходов и технологий оценки качества социальных услуг;

необходимые знания

- понятийно-категориального аппарата социальной защиты и социального обслуживания населения;

- тенденций и основных направлений развития социальной защиты и социального обслуживания населения;

- особенностей социальной защиты и социального обслуживания в России и за рубежом;

- особенностей оказания социальной помощи различным группам населения;

- форм социального обслуживания, типов учреждений социального обслуживания и особенностей оказания социальных услуг в этих учреждениях.

Структура и содержание учебника определялись задачами многостороннего рассмотрения основных вопросов социальной защиты и социального обслуживания различных категорий населения. Он состоит из тем (глав) и снабжено библиографией основных трудов. В третьем разделе представлены материалы для контроля усвоенных знаний.

Раздел I
СОЦИАЛЬНАЯ
ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ



Глава 1

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ

1.1. Понятие социальной защиты: сущность и содержание

Впервые термин «социальная защита» появился в Законе США по социальной безопасности (1935), который обусловил разработку программ социальной помощи престарелым, нетрудоспособным. В 1938 г. термин «социальная защита» был применен в законодательстве Новой Зеландии. С 1944 г. этот термин получил широкое распространение в документах Международной организации труда (МОТ), так как просто и доходчиво выражал сущность проблемы, возникающей у различных групп населения¹. В 1944 г. МОТ приняла два важных документа: Рекомендацию № 67 «Об обеспечении дохода» и Рекомендацию № 69 «О медицинском обслуживании», которые нацеливали государства и правительства на предоставление социальных гарантий всему населению при непредвиденных ситуациях, угрожающих здоровью людей или их материальному благополучию. Таким образом был сделан решительный шаг по пути формирования новой доктрины более широкой и всеобъемлющей социальной защиты как в целом населения, так и его отдельных категорий.

Вопрос о необходимости такого родового понятия ставился еще в 20-е гг. прошлого века З. Тетенборн и Л. Забелиным. В качестве терминов для определения такого понятия обсуждались термины социального обеспечения и социального страхования. Поскольку, однако, термин «социальное страхование» в большей степени характеризовал специфическую организационно-правовую форму борьбы с необеспеченностью населения, позже он стал использоваться для определения видового понятия, характеризующего особую организационно-правовую форму борьбы с необеспеченностью. Вместе с тем в советской специальной литературе еще в 70—80-е гг. термин социального страхования в учебниках и монографиях Высшей школы Профдвижения использовался для опреде-

¹ Фильев В. И. Социальное страхование в России и зарубежных странах : практическое пособие. М. : Бизнес-школа ; Интел-Синтез, 1997. С. 14.

ления родового понятия, связанного с обеспечением нуждающихся граждан. Термин социальное обеспечение в СССР в последние годы имел несколько значений. Прежде всего он означал непосредственно государственную организационно-правовую форму социальной защиты (социальное обеспечение в узком смысле). Кроме того, он использовался как родовое понятие для определения всей совокупности отношений в области социальной защиты, включающей отдельные ее виды и организационно-правовые формы (социальное обеспечение в широком смысле). И наконец, он представлял собой специфически советскую организационно-правовую форму социальной защиты, в которой отдельные ее разновидности (социальное обеспечение, государственное социальное страхование) не имели существенных различий и являлись по своей сущности различными формами непосредственно государственного обеспечения нетрудоспособных граждан.

С развитием общества происходили соответствующие изменения относительно определения социальной защиты населения, основных характеристик социальной защиты, взглядов на принципы и методы ее осуществления. В нашей стране долгое время теорию «социальной защиты» рассматривали как «одно из направлений в буржуазной науке уголовного права XIX—XX вв., выдвинувшего идею социальной защиты в качестве средства реализации мер борьбы с преступностью»¹.

С начала 90-х гг. термин «социальная защита» стал применяться в России для определения совокупности социально-экономических отношений, связанных с выплатой пенсий и пособий, осуществлением социального обслуживания населения. В таком значении он использовался в названии ликвидированного Министерства социальной защиты населения и продолжает использоваться в названиях региональных органов (министерства, комитеты, управления социальной защиты населения). В европейских языках данный термин является синонимом для определения понятия *Social Security* во всем его объеме.

Востребованность категории «социальная защита» отмечается с 1993 г., когда термин появляется в научной, юридической, деловой литературе.

В науке и социально-политической практике социальная защита рассматривается в двух аспектах.

1. Как политика обеспечения социально-экономических прав и гарантий человека в области уровня жизни:

- как процесс согласования интересов человека, государства и общества, используемый в целях нормального их функционирования и решения жизненно важных проблем;

¹ Организация, технологии и методы управления социальной защиты населения (опыт, проблемы, перспективы) / С. Г. Аверина [и др.]. М. : Союз, 1998.

• как систему дополнительных доходов и потребительских благ, защищающую социально-экономические права человека, обеспечивающую более полное, социально справедливое удовлетворение потребностей людей¹.

2. Как соответствующая политика государства по обеспечению прав граждан на гарантированный уровень жизни. К ним относится право:

- на минимально достаточные средства жизни;
- пенсионное обеспечение в старости, по болезни и в случае потери кормильца, для воспитания детей;
- защиту от безработицы;
- охрану здоровья.

В научной литературе представлено более широкое и фундаментальное понимание категории социальной защиты (табл. 1.1). Социальная защита населения рассматривается как основная часть социальной политики государства, которая представляет собой систему законодательных, экономических и социальных гарантий, обеспечивающих условия для нормальной жизнедеятельности и развития всех групп населения.

Этот подход к пониманию социальной защиты населения является более продуктивным, поскольку в данном случае в качестве объекта социальной защиты может выступать любой элемент общественной системы, любой участник общественных отношений, как носитель жизненных потребностей, но неспособный самостоятельно в полной мере обеспечить их удовлетворение и находящийся в зоне активности того или иного субъекта социальной защиты. В процессе реально осуществляемой социальной политики субъект и объект социальной защиты взаимно предполагают и обуславливают друг друга. А содержание и характер обязательств, воспроизводимых в обществе, детерминируется характером и содержанием актуализированных в данном обществе социальных потребностей.

Таблица 1.1

Определения понятия «социальная защита»

Определение	Автор	Источник
Система приоритетов и механизмов по реализации законодательно закрепленных социальных, правовых и экономических гарантий граждан, органов управления всех уровней, иных институтов, а также система социальных служб, призванных обеспечить уровень социальной защищенности, помога-	Е. И. Холостова	Холостова Е. И. Социальная политика. М., 2000. С. 195

¹ Реформирование социальной сферы в условиях рыночной экономики / под общ. ред. Н. А. Слепцова. М. : РАГС, 1999.

Определение	Автор	Источник
<p>ющих достичь социально приемлемого уровня жизни населения в соответствии с конкретными условиями общественного развития. Социальная защита — это экономические, социальные, правовые гарантии соблюдения и реализации прав и свобод человека</p>		
<p>Совокупность социально-экономических отношений, включающая в себя комплекс социальных гарантий, законодательно закрепленных прав и обеспечивающих подсистем. Она предоставляет трудоспособным гражданам равные условия для повышения своего благосостояния за счет личного трудового вклада, экономической самостоятельности и предпринимательства. Нетрудоспособным и социально уязвимым слоям населения система предлагает прямую материальную поддержку в виде пособий, стипендий и других выплат, снижения налогов</p>	А. Г. Антипов	<p><i>Антипов А. Г.</i> Проблемы социальной защищенности населения при переходе к рынку // Социально-политические науки. 1991. № 10. С. 94</p>
<p>Политика государства по обеспечению социально-экономических прав и гарантий человеку, независимо от места его жительства, национальности, пола, возраста и других характеристик... При таком широком толковании социальной защиты в ней, по сути, нуждаются практически все конституционные права и свободы личности — от права на имущество и свободу занятий до личной неприкосновенности и экологической безопасности</p>	Л. С. Ржаницына	<p>Экономика труда и социальные отношения : курс ключевых лекций / отв. ред. и сост. Н. А. Волгин, Б. В. Ракитский. М. : РАГС, 1998. С. 176—177</p>
<p>Охрана права в смысле предохранения, принятия превентивных мер с целью недопущения покушения на благо, принадлежащее личности, т. е. на ее права и свободы</p>		Гражданский кодекс РФ
<p>Относительно самостоятельный институт права России, включающий соответствующие общественные отношения и нормативные акты, которые регламентируют гарантии социальной защиты на основании ст. 7 Конституции РФ. Этот институт охватывает,</p>	С. В. Солосин	<p><i>Солосин С. В.</i> Конституционно-правовые основы социальной защиты в Российской Федерации : автореф. дис. ...</p>

Определение	Автор	Источник
в частности, сферы труда и занятости, семейной и молодежной политики, социального обеспечения, здравоохранения		канд. юрид. наук. Казань, 2002
Не только основные положения права социального обеспечения, но и часть проблем трудового права (безработица, занятость, социальные гарантии в сфере труда), семейного права (государственная поддержка институтов семьи и брака), гражданского права	О. А. Снежко	<i>Снежко О. А.</i> Конституционные основы социальной защиты граждан // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 7—8
Деятельность государства и органов местного самоуправления, общественных организаций, предприятий по созданию благоприятной для человека окружающей среды, охране материнства и детства, оказанию помощи семье, охране здоровья граждан, профессиональной подготовке граждан, обеспечению занятости населения, охране труда, регулированию заработной платы и доходов населения, обеспечению граждан жильем, регулированию права собственности граждан, материальному обслуживанию и обеспечению нетрудоспособных и других нуждающихся в социальной поддержке граждан; социальная защита является практической деятельностью по реализации основных направлений социальной политики	В. Ш. Шайхатдинов	<i>Шайхатдинов В. Ш.</i> Право социального обеспечения Российской Федерации : учебное пособие. Екатеринбург, 1996. Вып. 1. С. 5
Деятельность государства по воплощению в жизнь целей и приоритетных задач социальной политики, реализации совокупности законодательно закрепленных экономических, правовых и социальных гарантий, обеспечивающих каждому члену общества соблюдение важнейших социальных прав, в том числе права на достойный человек уровень жизни, необходимый для нормального воспроизводства и развития личности	А. Н. Гатвинский	<i>Гатвинский А. Н.</i> Актуальные проблемы теории и практики социальной работы // Опыт социальной работы в регионе. Саратов : ОРИЕНТ, 2003. Вып. 2. С. 41
Комплекс государственных мер, направленных на поддержание доходов населения в определенных (особых,	Н. Н. Абакумова, Р. Я. Подовалова	<i>Абакумова Н. Н., Подовалова Р. Я.</i> Политика

Определение	Автор	Источник
рисковых) ситуациях, на вспомоществование отдельным социальным группам		доходов и заработной платы. Новосибирск : НГАЭиУ ; М. : ИНФРА-М, 1999
Система мероприятий и учреждений, гарантирующих минимально достаточные условия жизни, удовлетворяющие потребности жизнеобеспечения и деятельного существования человека. Социальная защита основывается на совокупности социальных и юридических гарантий, которые предоставляют каждому человеку реальные возможности реализации его прав, в том числе и социально-экономических прав на такой уровень жизни, который необходим для нормального существования, развития личности и воспроизводства... Социальная защита связана с уменьшением продолжительности рабочего дня, увеличением заработной платы, пенсий, пособий, различных социальных выплат, организацией социальных и психологических служб различного профиля, предоставление льготных услуг и т. д.	С. В. Тетерский	<i>Тетерский С. В.</i> Введение в социальную работу. М. : Академический Проспект, 2000. С. 107—108
Многогранная система взаимоувязанных со всеми законодательными и исполнительными решениями разных уровней экономических, правовых и социальных гарантий того, что будут соблюдены важнейшие социальные права каждого члена общества. Так, для трудоспособного населения — это прежде всего право на труд, получение дохода от своей деятельности, обеспечивающего ему достойный уровень и качество жизни, нормальные условия работы, отдыха	В. И. Щербаков	<i>Щербаков В. И.</i> Проблемы социальной заботы о человеке в условиях рыночной экономики. М., 1990

Исходя из представленной дефиниции понятия «социальная защита» можно отметить, что исследователи конструируют социальную защиту населения одновременно как:

- обеспечение материальных условий жизнедеятельности, связанных с удовлетворением потребностей человека как родового существа (биологического вида) и общественного существа (человека мыслящего);

- организационную систему духовных предпосылок, духовной жизни общества, обеспечивающую духовность представлений, взглядов, воззрений, защищающих личность человека, его достоинства, права как человека разумного;
- систему социальных институтов общества, обеспечивающих формирование определенных духовных предпосылок, определенной духовной атмосферы;
- систему актов законодательной, исполнительной и судебной власти, направленных на формирование условий, атмосферы социальной защиты отдельной личности, групп, слоев, населения в целом;
- систему материального производства, направленную на воспроизводство необходимых условий жизнедеятельности всего общества в целом;
- сложившуюся социокультурную базу в виде правил, традиций, обычаев, обыкновений, религиозных воззрений, которые служат социальной защите населения.

Каждое из этих определений имеет право на жизнь. Но более приемлемым, на наш взгляд, является тот вариант, который опирается на такие термины, как «меры», «средства», «действия», «мероприятия», «деятельность». Именно **комплекс (или система) конкретных защитных, охранительных и инициативных мер и есть социальная защита.**

Защитные меры предполагают выставление ограничительных барьеров в случае воздействия на человека неблагоприятных экономических, социальных, экологических, демографических и прочих внешних факторов и их последствий, а также сохранение на минимальном уровне необходимых для жизнедеятельности условий труда и проживания.

Охранительные меры направлены на поддержание потребления на уровне стандарта. Эти меры проявляются для разрешения проблемы жизнеобеспечения тех людей, кто по физическому состоянию, возрасту, нетрудоспособности и иным объективным причинам не может самостоятельно реализовать жизненно важные потребности в пище, жилье, одежде, предметах первой необходимости и т. п.

Инициативные меры связаны с созданием условий для реализации личностного потенциала людей с ограниченными возможностями и оказавшихся в трудной жизненной ситуации, с содействием укрепления и устойчивого развития собственных ресурсов с целью сглаживания общественных противоречий, снижения социальной напряженности, осуществления профилактики социальных патологий (наркомании, алкоголизма, проституции и т. п.).

В учебной литературе понятие «социальная защита» рассматривается в **широком и узком** смысле.

Под социальной защитой в **широком** смысле понимается деятельность государства, направленная на обеспечение процесса фор-

мирования и развития полноценной личности, выявление и нейтрализацию негативных факторов, воздействующих на личность, создание условий для самоопределения и утверждения в жизни.

В более узком смысле социальная защита рассматривается как совокупность законодательно закрепленных экономических и правовых гарантий, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав граждан и достижение социально приемлемого уровня жизни¹.

Здесь социальная защита как разновидность деятельности направлена не только на реализацию мер социальной поддержки «слабых» социальных групп, но и на реализацию мер по социальной защите всего населения. И в этом смысле социальную защиту можно рассматривать как деятельность, направленную на оказание помощи, поддержки всем гражданам, в том числе и социально уязвимым.

В **микросоциальном** аспекте социальная защита — это общественный механизм, регулирующий социально-экономические отношения на предприятиях и в учреждениях бюджетной сферы, в домохозяйствах и семьях.

В **управленческом** аспекте социальная защита представляет собой целевую комплексную систему мер органов власти по поддержке наименее обеспеченного населения в адекватных институциональной, организационной, экономической, психологической и других формах помощи.

Система социальной защиты в современной России должна определяться реальным уровнем благосостояния населения, демографическими показателями страны, образовательным уровнем граждан, состоянием среды обитания и другими моментами, т. е. реальными факторами социально-экономического, социально-демографического, государственно-правового положения людей, непосредственно влияющих на уровень и качество их жизни.

В данном контексте социальная защита населения рассматривается как особая деятельность государства, направленная на предоставление социально значимых благ и услуг всем его гражданам без каких-либо условий и ограничений (трудового вклада, статуса занятости, уровня доходов, наличия детей и пр.). По сути, в этом случае социальная защита практически совпадает с разветвленной системой социальных гарантий, обеспечивающей каждому члену общества соблюдение конституционных прав личности. Иначе говоря, социальная защита населения может рассматриваться и как средство формирования и развития личности, обеспечение ее конституционных прав, и как государственная и общественная поддержка отдельных категории населения, находящихся в трудной жизненной

¹ Магульская Б. А. Право социального обеспечения. М., 1997. С. 7.

ситуации и неспособных преодолеть ее самостоятельно, т. е. поддержка, имеющая целевой характер.

В целом же можно сказать, что социальная защита населения рассматривается как базовая часть социальной политики государства, представляющая собой систему законодательных, экономических и социальных гарантий, обеспечивающих условия для нормальной жизнедеятельности и развития всех групп населения. Социальная защита представляет собой целостную систему — как с точки зрения ее содержания, так и с точки зрения организации и управления. Все ее компоненты функционируют в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, обеспечивая реализацию жизненно важных потребностей личности или групп населения, нуждающихся в том или другом виде социальной защиты.

Цели социальной защиты населения. Социальная защита как разновидность социальных систем обладает свойством целеполагания, т. е. функционирование социальных систем определяется целью (целями). Цель, являясь предметом стремления, тем, что надо, желательно осуществить, представляет собой некую ожидаемую модель, идеал, ради достижения которого предпринимаются некоторые усилия. Цель социальной защиты, как правило, называется в ее определениях (прямо или косвенно). В начале параграфа было указано, что чаще всего в качестве цели социальной защиты исследователи называют обеспечение достойных условий, уровня и качества жизни, удовлетворение потребностей людей, хотя предлагают и другие варианты формулировок.

Ряд ученых останавливается на целях социальной защиты отдельно. Так, В. А. Фролов видит главную цель социальной защиты в содействии «гражданам в реализации своих возможностей для обеспечения их потребностей»¹.

По мнению Т. Г. Цыбикова, «целью социальной защиты является смягчение воздействия на население объективных негативных факторов, повышение уровня жизни основной массы населения и эффективная помощь особо нуждающимся слоям населения»².

Е. А. Волосникова констатирует, что главной целью социальной защиты в обществе является «рациональная организация социально-экономических отношений, способствующих гуманному саморазвитию и самообеспечению личности»³.

¹ Фролов В. А. Экономические преобразования и проблемы социальной защиты населения // Социальная защита в переходный период: республики и регионы : сб. ст. / науч. ред. Д. Ф. Шивишвили [и др.]. М., 1992. С. 36—37.

² Цыбиков Т. Г. Роль региональных органов управления в социальной защите населения (на материалах Республики Бурятия) : дис. ... канд. социол. наук . М., 2001. С. 134.

³ Волосникова Е. А. Совершенствование организационно-экономического механизма социальной защиты населения : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2004. С. 10.

В. В. Трухачев делает упор на переходный период к рынку и считает, что «главной целью социальной защиты является максимально возможное смягчение негативных явлений: роста безработицы, спада жизненного уровня населения, сокращения объемов поддержки малообеспеченных и социально уязвимых слоев и групп населения, усиления социально-психологической напряженности, стрессовых проявлений и социальной подавленности»¹. Еще одна формулировка цели социальной защиты сводится к обеспечению «гарантированных, минимально достаточных условий жизнеобеспечения и деятельности существования человека, отдельных групп населения»².

В общем виде различные подходы формулирования главной цели социальной защиты населения можно представить следующим образом:

- первостепенная, приоритетная защита граждан, имеющих заслуги перед государством;
- развитие и сохранение человека;
- обеспечение социальной справедливости за счет перераспределения коллективного продукта членов общества;
- снятие социального напряжения в обществе;
- создание условий для дальнейшего выживания.

Все упомянутые цели социальной защиты в конечном счете близки по смыслу, хотя и формулируются по-разному. Они показывают, что социальная защита должна обеспечить людей определенным уровнем и качеством жизни, посильными для общества и законодательно закрепленными в качестве правовых гарантий и свобод, должна помочь в разрешении проблемных жизненных ситуаций.

Следует признать, что в настоящее время **актуальной** целью социальной защиты в Российской Федерации является облегчение выживания социально незащищенных слоев населения и первостепенная защита отдельных категорий граждан. Это реальная ближайшая цель.

В качестве **перспективной** необходимо рассматривать цель, зафиксированную в ратифицированных нашей страной международных актах, в соответствии с которыми каждый член общества имеет право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого, его семьи, а также право на обеспечение его самого и семьи в случае утраты средств к существованию по не зависящим от него причинам.

Цель социальной защиты, как и любая другая цель, конкретизируется через **задачи**, т. е. некоторую совокупность подцелей, частей,

¹ Социальная защита населения: учебно-практическое пособие. М. : РГСИ, 1993. С. 84.

² Словарь социального педагога и социального работника / под ред. И. И. Калачевой, Я. Л. Коломинского, А. И. Левко. 2-е изд. Минск : БелЭн, 2003. С. 182—183.

этапов, реализация которых приводит к достижению цели. Следует оговорить, что цели и задачи социальной защиты порой трудноразличимы, иногда авторы используют их как синонимы.

Сложность добавляет тот факт, что специалисты часто отождествляют задачи с **функциями**, поскольку они близки по смыслу. Если задача — это то, что требуется исполнить, решить, то функция — это роль, предназначение чего-либо. В контексте социальной защиты (как и других социальных систем, институтов) задачи и функции практически совпадают — ведь то, что является предназначением системы социальной защиты, то и надо исполнить, достичь. Во всяком случае, в научно-методической литературе авторы обычно называют функции социальной защиты или, перечисляя ее предназначения, не объединяют их общей категорией.

Например, В. И. Руденко пишет: «Система социальной защиты: гарантирует экономическое и социальное существование почти всех групп населения при возникновении жизненных рисков общего характера; сглаживает неравномерность в первичном распределении доходов и компенсирует «жесткости» рынка; охватывает мероприятия, направленные на предотвращение возможных опасностей на производстве; способствует созданию удовлетворительной ситуации на рынке труда; поддерживает социальный мир в обществе, позволяет не допустить снижения уровня жизни населения до предела, способного вызвать социальную напряженность, позволяет предотвратить конфликты между отдельными слоями и группами населения, отдельными нациями и народностями»¹.

Некоторые авторы предпочитают говорить о задачах социальной защиты, если речь идет о конкретном уровне исполнения, субъекте. Так, В. В. Трухачев в число основных задач системы социальной защиты на муниципальном уровне включает:

- реализацию основных направлений государственной социальной политики на территории муниципального образования;
- организацию пенсионного обеспечения;
- организацию социального обслуживания населения на территории района;
- организацию новых форм, видов натуральной адресной помощи;
- организацию социальной поддержки семьи, материнства и детства;
- выявление особенностей социальной политики и социальной защиты населения в новых социально-экономических условиях;
- определение основных приоритетов социальной защиты населения;

¹ Руденко В. И. Медицинское страхование как средство социальной защиты населения в рыночной экономике : автореф. дис. ... канд. экон. СПб. : СПбГУ, 1996. С. 6.

- разработку концептуальных положений по совершенствованию экономического механизма социальной защиты населения;
- построение организационной модели государственной системы социальной защиты и ее взаимодействия с различными общественными организациями, предприятиями, физическими лицами, занимающимися социальной поддержкой населения, развивающие благотворительную деятельность и меценатство;
- разработку путей и способов социальной реабилитации населения;
- нахождение оптимальных и перспективных путей совершенствования организационно-технической и материально-экономической деятельности территориальных служб социальной защиты и поддержки населения¹.

Основными задачами социальной защиты населения, по мнению Т. Зубковой, выступают:

- реализация установленных законом социальных прав и минимальных социальных гарантий;
- адаптация системы социальной защиты к изменяющимся социально-экономическим условиям;
- дифференцированный подход к различным категориям населения².

В сборнике «Политика доходов и качество жизни населения» выделяются следующие, решающие задачи:

- социальные гарантии доступности и бесплатности медицинской помощи, образования, культурных и оздоровительных условий;
- материальное обеспечение людей в старости, в случае болезни, полной и частичной потери трудоспособности, потери кормильца;
- снижение социальной напряженности в обществе;
- адаптации населения к новым социально-экономическим условиям;
- оказании социальной помощи семьям, отдельным гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию;
- создание благоприятных условий для жизни людей, нуждающихся в стационарном социальном обслуживании, а также во временном приюте;
- защита прав и интересов детей и подростков, оставшихся без попечения родителей, профилактики правонарушений среди несовершеннолетних³.

¹ Социальная работа в современном обществе: реалии и перспективы : материалы межрегиональной научно-практической конференции «Теория, практика и образование в социальной работе: реалии и перспективы» / под ред. С. И. Григорьева, Л. Г. Гуслияковой. Барнаул, 2001. С. 84—85.

² Зубкова Т. С. Организация и содержание работы по социальной защите женщин, детей и семьи : учебное пособие. М., 2004. С. 40.

³ Политика доходов и качество жизни населения. С. 351.

В состав системы социальной защиты населения включаются следующие подсистемы:

1) субъекты социальной защиты — граждане и члены их семей, на которых непосредственно распространяется социальная защита; а также лица, оказывающие социальные услуги (социальные работники);

2) формы и виды социальной защиты граждан;

3) механизмы социальной защиты населения, в том числе:

- сеть организаций социальной защиты и социального обслуживания различных организационно-правовых форм, реализующих формы и виды социальной защиты населения;

- органы управления социальной защиты населения;

- органы финансирования социальной защиты и прежде всего государственные внебюджетные и добровольные фонды социального страхования;

4) программы социальной защиты населения, в том числе программы адресной социальной помощи, представляющие собой систему мероприятий организационного, экономического, социально-психологического и иного характера с указанием сроков реализации и ответственность исполнителей¹.

Под органами социальной защиты населения понимается созданное в установленном порядке образование, характеризующееся определенными задачами, функциями, структурными особенностями и соответствующей компетенцией. В их состав включается:

1) сеть учреждений и предприятий социальной защиты и обслуживания населения, различных организационно-правовых форм (социальные службы), а также научно-исследовательские и образовательные учреждения, занимающиеся научными разработками в сфере социальной защиты населения, и подготовкой социальных работников;

2) органы управления социальной защитой населения, обеспечивающие полноценную деятельность организаций социальной защиты и социального обслуживания населения, в том числе:

- государственные органы управления всех уровней;

- муниципальные органы управления;

- органы управления общественных объединений;

- органы управления хозяйствующих субъектов;

3) органы финансирования социальной защиты населения, в качестве которых выступают государственные внебюджетные и добровольные формы социального страхования.

Объектом социальной защиты выступают все группы населения, однако особые приоритеты при этом имеют его уязвимые слои — семьи с низкими доходами, одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, воспитанники детских домов и интернатов, молодежь в целом. Здесь имеется в виду так

называемая пассивная социальная защита, нацеленная на нетрудоспособные и социально уязвимые слои населения и заключающаяся прежде всего в прямой материальной поддержке. Социальная защита в данном случае является социальной помощью, оказываемой отдельным категориям граждан и их семьям в виде предоставления социальных выплат, натуральной помощи и социальных услуг и имеющей адресный характер¹.

Ряд исследователей отмечают, что социальная защита имеет своим объектом всех членов общества без исключения, так как каждый гражданин, каждый человек (даже самый благополучный) существует в обществе. В целом объекты социальной защиты классифицируют по различным признакам:

- социально-демографическим — полу, возрасту, семейному положению, наличию детей;
- профессионально-трудовым — работающие во вредных и опасных условиях, представители редких уникальных профессий, граждане, имеющие трудовые заслуги;
- территориальным — специалисты, находящиеся в зарубежных командировках, работники Крайнего Севера, Дальнего Востока, Сибири и т. п.;
- по условиям жизни — бедные, нищие, не имеющие собственного жилья и т. д.;
- состоянию здоровья — больные, инвалиды, здоровые люди;
- кризисным ситуациям — беженцы, ветераны войны, пострадавшие от природных стихий, несчастных случаев на работе, в быту, пострадавшие от правонарушителей и т. п.;
- субъектам социальной защиты.

Критериями выделения первоочередных объектов социальной защиты являются:

- размер среднемесячного дохода на каждого члена семьи (в сравнении с бюджетом прожиточного минимума);
- наличие источника средств существования (безработные, нетрудоспособные — полностью или частично);
- нахождение в собственности определенного имущества;
- экологическое и социальное неблагополучие (жертвы социальных и межнациональных конфликтов, беженцы и перемещенные лица, жертвы и жители экологически неблагополучных территорий);
- потребность в помощи (беременные женщины, ветераны войны и блокадники, лица после наказания в исправительно-трудовых учреждениях).

Для проведения более глубокого анализа структуры социальной защиты в различных системах хозяйствования имеет смысл выделить пять основных групп граждан, нуждающихся в социальной защите.

¹ Политика доходов и качество жизни населения. С. 286.

1. Трудоспособные граждане в трудоспособном возрасте, в том числе:

- лица, уволенные из Вооруженных сил;
- безработные и незанятые граждане;
- беженцы и вынужденные переселенцы в трудоспособном возрасте;
- женщины, находящиеся в отпуске по беременности и родам, в отпуске по уходу за ребенком, а также беременные женщины;
- иные трудоспособные граждане в трудоспособном возрасте.

2. Нетрудоспособные граждане в трудоспособном возрасте, в том числе:

- инвалиды, в том числе инвалиды детства;
- лица, имеющие профессиональное заболевание (или инвалидность в результате несчастного случая на производстве);
- иные нетрудоспособные лица в трудоспособном возрасте.

3. Граждане в возрасте младше трудоспособного, в том числе:

- дети-инвалиды;
- дети из многодетных и неполных семей;
- дети-сироты; безнадзорные дети и подростки;
- иные категории детей, нуждающихся в социальной защите.

4. Лица старше трудоспособного возраста, в том числе:

- одинокие престарелые граждане;
- пенсионеры по возрасту;
- инвалиды и участники Великой Отечественной войны;
- блокадники;
- иные лица старше трудоспособного возраста.

5. Иные граждане, нуждающиеся в социальной помощи, в том числе:

- малообеспеченные (среднедушевой доход которых ниже прожиточного минимума);
- молодые семьи с детьми и семейным стажем до трех лет;
- иные семьи, находящиеся в трудной жизненной ситуации.

Для каждой категории социально уязвимых слоев населения, к которым относятся представители второй, третьей, четвертой и пятой групп, перечисленные выше, должна разрабатываться своя программа социальной защиты в соответствии с принятым типом социальной защиты.

Условное разделение всех членов общества на две крупные категории (трудоспособные и нетрудоспособные, социально уязвимые) способствовало формированию двух типов социальной защиты (**активного** и **пассивного**), каждый из которых целесообразно реализовывать в зависимости от общей экономической, социальной и политической ситуации в каждой конкретной стране.

Активная социальная защита ориентирована на трудоспособных членов общества и предполагает создание условий для самоза-

щиты людей — в первую очередь через активные действия на рынке труда и через их участие в социальном страховании.

Пассивная социальная защита нацелена на нетрудоспособные и социально уязвимые слои населения и заключается прежде всего в прямой материальной поддержке.

Следующий элемент анализа — **субъект** социальной защиты. Прямая ссылка на него в определениях социальной защиты населения делается не всегда. Большинство ученых в качестве субъекта социальной защиты называют государство (Л. П. Храпылина), некоторые добавляют к нему различные управленческие, общественные организации, предприятия (А. В. Чиркова). Иногда в определениях социальной защиты субъектом «назначается» общество (Т. В. Юрьева): «Одним из основных субъектов социальной защиты населения является государство, другим — все граждане общества, а также отдельные социальные группы»¹.

В качестве источников финансирования социальной защиты населения могут выступать:

- фонды государства;
- фонды общественных организаций;
- кассы взаимопомощи;
- средства частных лиц.

В настоящее время финансирование социальной защиты осуществляется за счет:

- средств государственного бюджета;
- республиканского и территориального фондов социальной поддержки населения;
- фондов социального страхования;
- федерального фонда медицинского страхования и т. д.

Считается, что наиболее целесообразно использовать все потенциальные источники финансовой поддержки социально незащищенного населения с учетом их реальных возможностей на конкретный временной период.

В соответствии с Конституцией РФ, важнейшими гарантиями социальной защиты населения должны выступать:

- охрана труда и здоровья граждан;
- установление гарантированного минимального размера оплаты труда;
- обеспечение государственной поддержки материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей;
- установление государственных пенсий и пособий;
- развитие системы государственных служб;

¹ См.: Храпылина Л. П. Стратегическое планирование как приоритетная социальная технология решения социальных проблем населения. Серия «Организация социального обеспечения. Пенсионное обеспечение». Вып. 11. М. : Минтруд России, 2001.

- иные гарантии социальной защиты, дополнительно устанавливаемые федеральным законодательством, нормативными актами субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Определившись с социальной защитой и ее предметом, проанализируем еще одно базовое понятие — **социальная защищенность**.

В научной литературе встречается немало определений социальной защищенности, среди которых можно выделить два основных подхода.

1. Связанный с пониманием социальной защищенности через совокупность закрепленных в обществе прав, свобод, гарантий, обеспечивающих членам общества определенный уровень жизни; через установившийся порядок, в рамках которого субъекты могут отстаивать свои интересы¹.

2. Объясняющий социальную защищенность через определенное состояние жизнедеятельности субъектов, положение дел по их защите, наличие условий для их нормального существования, удовлетворения потребностей².

Кроме подобных объяснений социальной защищенности, существуют и другие: «Социальная защищенность — одна из важнейших ценностей, форм причастности субъекта (гражданина, общности, социальной группы) к обществу как среде, благоприятной для обеспечения его (субъекта) положения и достижения его (субъекта) интересов»³. Или: «Под социально-правовой защищенностью населения мы понимаем целостную систему реальных правовых гарантий, охранительных мер, конкретных действий правоохранительных органов, властных структур, эффективно обеспечивающих защиту социальных прав населения»⁴. Или: «Социальная защищенность — определенное качество тех социальных отношений, в которых население выступает к органам власти и управления по поводу защиты своих жизненных потребностей и интересов»⁵. Они носят более комплексный, обобщенный характер. Некоторые авторы в определениях социальной защищенности подчеркивают ее субъективный характер, зависимость от самочувствия, уверенности, активности людей⁶.

¹ См.: *Кадошцева С. В.* Социальная защита населения : учебное пособие. М. : РАГС, 1999. С. 17.

² См.: *Лебедев В. А.* Феномен социальной защиты человека (философский анализ) : дис. ... канд. филос. наук. М., 2000. С. 18—19 ; *Роик В.* Социальная защита: содержание понятия // *Человек и труд.* 2000. № 11. С. 42—48.

³ *Социальная политика: толковый словарь / под общ. ред. Н. А. Волгина ; отв. ред. Б. В. Ракитский.* 2-е изд., перераб. и доп. М. : РАГС, 2002. С. 148—149.

⁴ *Методы и технологии мониторинга социальной сферы региона : учебно-практическое пособие.* М. : Союз, 1999. С. 34.

⁵ *Социальная защита населения в регионе / под общ. ред. В. Г. Попова ; редкол. В. Ш. Шайхатдинов, Ю. А. Ермаков, Н. В. Иванчук, А. Г. Гричук.* Екатеринбург : УРАГС, 1999. С. 23.

⁶ *Юдин В. П.* Социальная защита: понятие, сущность, границы : учеб.-метод. пособие. Казань, 1995. С. 20.

Некоторые ученые подчеркивают, что социальная защищенность есть показатель (критерий) эффективности функционирования системы социальной защиты. Действительно, «чем выше уровень социальной защищенности или чем быстрее растет уровень социальной защищенности, тем эффективнее, успешнее социальная защита»¹. По мнению К. П. Шишки, эффективность относится к числу интегральных показателей любой деятельности и характеризует как ее смысл, так и результат. Он отмечает, что при оценке эффективности макроуровня социальной работы можно пользоваться двумя органично связанными группами показателей:

1) показатели динамики отдельных социальных девиаций и проблем (распространение бедности, малообеспеченное, попрошайничества, бездомности, алкоголизма, наркомании, правонарушений, детской безнадзорности, семейного насилия, раннего материнства, абортов, разводов, одиночества, суицидов, инвалидности, сиротства и других);

2) данные о динамике развития системы социальных служб в различных отраслях социальной сферы: социальной защиты населения, образования, здравоохранения, внутренних дел, юстиции, занятости, миграции, а также в органах по делам молодежи и семьи².

Такая широкая трактовка макроуровня социальной работы вполне приемлема и для оценки эффективности социальной защиты.

Рассмотренные подходы и конкретные дефиниции социальной защищенности не противоречат друг другу, а лишь подчеркивают те или иные ее стороны.

Таким образом, под социальной защищенностью понимается степень гарантированности, обеспеченности равного доступа граждан к определенному минимуму социальных благ. В такой редакции социальная защищенность показывает и эффективность мер по социальной защите, и уровень, на котором находится общество в плане обеспечения социальными правами своих членов, и ощущение гарантированности получить полагающиеся услуги.

1.2. Функции социальной защиты

Наиболее рельефно сущность социальной защиты населения проявляется в ее **функциях**, которые показывают, от чего она должна защищать и, что должна предупреждать (рис. 1.1).

¹ Шеденков С. А. Социальная защита и условия местного самоуправления : дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 1995. С. 20.

² Шишка К. П. Состояние, проблемы и оценка эффективности деятельности учреждений социального обслуживания в Ямало-Ненецком автономном округе. Методологические основы оценки эффективности социального обслуживания // Уровень жизни населения регионов России. 2003. № 4. С. 34—35.

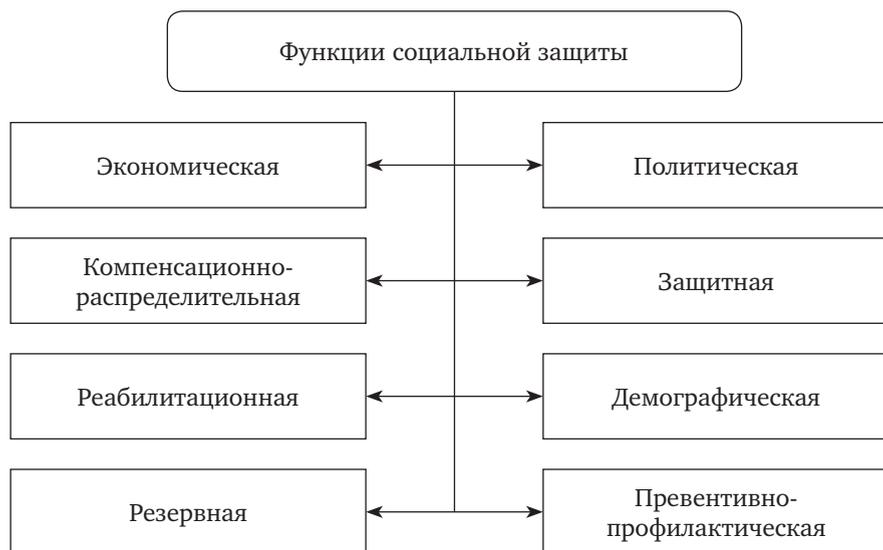


Рис. 1.1. Функции социальной защиты

Экономическая функция заключается:

- в замещении заработка (дохода или содержания), утраченного в связи с возрастом, нетрудоспособностью или потерей кормильца;
- частичном возмещении дополнительных расходов при наступлении определенных жизненных обстоятельств;
- оказании минимальной денежной или натуральной помощи малоимущим гражданам;
- возмещении материального или морального вреда, причиненного в связи с незаконными действиями государственных органов;
- стимулировании различных видов общественно-эффективной экономической деятельности.

С данным блоком непосредственно связана **компенсационно-распределительная** функция. Она заключается в полном или частичном возмещении заработка или другого источника средств существования, утраченного в связи с возрастом, нетрудоспособностью или потерей кормильца, полном или частичном возмещении дополнительных расходов при наступлении определенных жизненных обстоятельств, а также в оказании минимальной денежной или натуральной помощи нуждающимся гражданам.

Реабилитационная функция направлена на восстановление социального статуса нетрудоспособных граждан и других социально слабых групп населения, что позволяет им ощущать себя полноценным членом общества. Данное видение функций социальной защиты в значительной мере традиционно, поскольку распространяется на отдельные группы населения, называемые социально незащищенными или социально уязвимыми.

Резервная, стратегическая функция заключается в «создании социально-экономических условий для сохранения и развития “человеческого потенциала”, обеспечении для всех социальных групп необходимого уровня жизни...»¹.

Политическая функция способствует поддержанию социальной стабильности в обществе, в котором имеются значительные различия в уровне жизни различных слоев населения.

Защитная функция призвана защищать:

- от воздействия неблагоприятных экономических, социальных, экологических, демографических и других факторов среды на человека;

- снижения уровня и качества жизни ниже предела, минимального в данном обществе в данное историческое время;

- экономической, социальной и физической деградации.

Демографическая функция призвана стимулировать воспроизводство народонаселения, необходимое для нормального развития страны.

Превентивно-профилактическая функция состоит в предупреждении, недопущении возникновения ситуаций социальной незащищенности².

На сегодняшний день становится очевидным, что эффективная система социальной защиты без активного участия всего населения, различных регионов и местных сообществ невозможна. Это означает, что функции социальной защиты в России дифференцируются по трем **уровням**.

1. Государство разрабатывает социальные стандарты и нормы, которые гарантируются населению (минимальный прожиточный минимум, доступ к образованию, медицинское обслуживание, обеспеченность продуктами питания), что закрепляется в определенных правовых нормах.

2. Регионам делегируются ресурсы и властные полномочия для гарантирования населению социальных благ (потребительская корзина, душевой и семейный доход и т. п.), которые они используют в соответствии с имеющимися социально-экономическими возможностями, постепенно наращивают средства на социальные нужды, улучшают качество жизни своих членов, предоставляя им возможности для зарабатывания средств на удовлетворение социальных потребностей.

3. Муниципальные сообщества, органы местного самоуправления, которым центр и субъекты РФ делегируют ресурсы и властные полномочия для решения местных вопросов под их ответственность.

¹ Ковалев В. Н. Социология объектов управления социальной сферой. М. : МГСУ, 2003.

² Максимов И. С. Социальная защита в российском социокультурном контексте: дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 1999.

1.3. Принципы социальной защиты населения

Цель, задачи, функции социальной защиты должны соответствовать и согласовываться с ее **принципами**. Под принципами понимаются основные, исходные положения какой-либо теории, учения, мировоззрения, программы.

Принципы социальной защиты — это основные правила, подходы, нормы ее организации и осуществления.

Основные принципы социальной защиты населения сформулированы в конвенциях Международной организации труда (МОТ), которые нацеливают каждое государство на предоставление социальных гарантий всему населению при различных обстоятельствах, угрожающих здоровью или материальному благополучию. Национальные системы социальной защиты формируются на основе конвенций МОТ с учетом специфики экономического, социального и культурного развития конкретной страны. Социальная защита населения строится на следующих **классических принципах** (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Принципы социальной защиты населения

Адресность мероприятий предусматривает предоставление социальной помощи конкретным гражданам с учетом их индивидуальных потребностей. Реализация указанного принципа предполагает выделение определенных критериев, в соответствии с которыми предоставляется социальная помощь. В первую очередь — это нуждаемость, т. е. отсутствие дохода, обеспечивающего величину установленного прожиточного минимума.

Дифференцированный подход при определении размеров и видов помощи предусматривает выравнивание материального положения различных групп социально незащищенных групп населения и восстановления их статуса как полноценных членов общества.

Комплексность социальной помощи предполагает возможность предоставления одновременно несколько ее видов.

Динамичность оказания социальной защиты понимается как систематический пересмотр социальных нормативов по мере роста индекса потребительских цен, а также повышения минимального размера оплаты труда и величины прожиточного минимума.

Ориентация на активный и опережающий тип социальной защиты населения подразумевает недопущение социального иждивенчества.

Доступность и бесплатность информации о порядке и условиях предоставления всех видов социальной помощи предполагают прежде всего:

- широкую публикацию в печати сведений о порядке и условиях предоставления социальной помощи;
- проведение органами исполнительной власти всех уровней и органами местного самоуправления консультаций граждан по вопросам социальной защиты;
- издание научно-популярных, информационных, статистических и иных материалов по тематике социальной защиты;
- применение других форм агитации и пропаганды, обеспечивающих доступность информации.

Всеобщность социальной защиты населения, предусматривающая одинаковую для каждого возможность ее получения при наступлении трудной жизненной ситуации вне зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, местожительства и иных признаков.

Социальное партнерство подразумевает солидарность всех слоев населения в решении задачи социальной защиты.

Эффективность социальной защиты означает, что чистые социальные выгоды от действия любой социальной программы должны превышать социальные издержки.

Широкое участие благотворительных и общественных организаций подразумевает их вклад в развитие форм и видов социальной помощи.

Взаимодействие органов местного самоуправления и негосударственных организаций с органами государственной власти в сфере социальной защиты населения должно осуществляться на основе социального партнерства.

Наиболее многочисленная группа принципов — **организационно-управленческие**, или **технологические**:

- адресность;
- дифференцированный подход;
- динамизм;
- комплексность;
- многосубъектность;
- разграничение полномочий;
- постепенность;
- переходность;
- самоуправление;
- обратная связь;
- заявительность;
- доступность информации;
- многообразие форм;
- создание условий для самозащиты;
- законодательное обеспечение;
- целевой характер;
- специализация;
- поддержка гражданских инициатив;
- контроль;
- соответствие стандартам;
- гибкость;
- адаптивность;
- использование индивидуальных методик и др.

Морально-этические принципы включают в себя:

- гуманность;
- справедливость;
- доброжелательность;
- взаимовыручку;
- конфиденциальность;
- паритетность;
- учет национально-исторических традиций;
- исключение иждивенчества;
- развитие инициативы, стремления к самозащите, к здоровому образу жизни и т. п.

В. И. Кравченко среди основных принципов социальной защиты населения выделяет несколько групп:

- организационно-экономические принципы (всеобщность охвата населения, применения нормативной базы, многообразия видов и форм);