

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ  
АЗЕРБАЙДЖАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ  
«МАГИСТЕРСКИЙ ЦЕНТР»

*На правах рукописи*

ПАНАЛИЕВА ЛЕЙЛА ЭЛЬЯС КЫЗЫ

# МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

«МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ  
НАСЕЛЕНИЯ»

Шифр специальности и название: 060404 – «Экономика»

Специализация: «Правовое регулирование экономики»

Научный руководитель:

Доктор философии по праву  
доцент Б.Т. МАМЕДОВ

Руководитель магистерской программы:

Доктор философии по экономике  
Доцент С.З. ИСАЕВ

Заведующий кафедрой:

Доктор экономических наук  
проф. Ф.П. РАХМАНОВ

БАКУ-2016

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ....	7
1.1. Особенности формирования понятийного аппарата и научных подходов к исследованию социальной защиты населения.....	7
1.2. Социальная помощь как обязательная составляющая системы социальной защиты населения.....	16
1.3. Нормативно-правовое обеспечение социального обслуживания населения.....	27
ГЛАВА 2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ.....	44
2.1. Система правового регулирования социальной защиты в развитых странах.....	44
2.2. Организационно-правовые механизмы социальной защиты в развивающихся странах.....	53
2.3. Зарубежный опыт правового регулирования государственной социальной помощи.....	60
ГЛАВА 3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ.....	73
3.1. Правовое сопровождение реформ социальной защиты населения за рубежом.....	73
3.2. Особенности правового регулирования системы социальной защиты в Азербайджане .....	81
3.3. Законодательное обеспечение реформирования системы социальной защиты в республике.....	85
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	96
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	99

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность исследования.** Стремление к обеспечению социальной стабильности в обществе является в настоящее время характерной особенностью развития цивилизации. Во многих странах мира усилия правительств направлены не только на достижение экономического роста, но и на более справедливое распределение дохода, на усиление эффективности системы социальной защиты населения. Социальная защита, как часть социальной политики государства, является неотъемлемой функцией любого государства. Организованная усилиями всего общества, она призвана заботиться о социально уязвимых членах социума, гражданах, неспособных к самообеспечению, попавших в трудную жизненную ситуацию.

Ныне действующая система правового регулирования социальной защиты населения не в полной мере отвечает интересам общества, потребностям конкретного человека. Очевидно, что система правовых механизмов социальной защиты нуждается в модернизации на новых, демократических принципах. В то же время, нарабатанная в мире практика правового регулирования системы социальной защиты до сих пор вполне не изучена, не обобщена на должном научном уровне с выходом на практические рекомендации.

Система правового регулирования социальной защиты имеет свою специфику, связанную со сложившимися в этой сфере приоритетами, механизмами. Она несовершенна и нуждается в реформировании в соответствии с задачами демократического социально ориентированного рыночного государства.

Указанные обстоятельства обусловили актуальность исследования, её важность для совершенствования правового регулирования системы социальной защиты в условиях усиления рыночных отношений и определили выбор темы, цель и задачи магистерской диссертации.

**Цель и задачи исследования.** Цель магистерской работы состоит в теоретическом исследовании механизмов правового регулирования системы

социальной защиты населения и разработке на этой основе методологических подходов и практических рекомендаций по повышению эффективности правового регулирования системы социальной защиты в Азербайджане применительно к современным условиям.

В соответствии с целью исследования были поставлены и решены следующие задачи:

- анализ различных научных подходов к формированию понятийного аппарата социальной защиты, выделение и классификация её основных видов;
- изучение зарубежного опыта организации и функционирования системы правового регулирования социальной защиты;
- исследование функций и видов социального обслуживания населения;
- исследование нормативно-правового обеспечения социального обслуживания населения;
- изучение современного состояния правового регулирования социальной защиты населения Азербайджана;
- определение основных направлений реформирования правового регулирования социальной защиты населения республики;
- обоснование рекомендаций по повышению эффективности правового регулирования системы социальной защиты в Азербайджане с учетом мирового опыта.

**Объектом исследования** является законодательная система зарубежных стран и республики в области социальной защиты.

**Предметом исследования** являются нормативно-правовые акты, регламентирующие механизмы регулирования системы социальной защиты.

**Теоретическая и методологическая основа работы.** Теоретическая основа – доктрины и положения теоретиков современной экономической науки и права, относящиеся к предмету исследования. Методологической основой магистерской работы служат комплексный подход к анализу социально-экономических проблем, законодательные и нормативные акты Азербайджана.

В магистерской работе применялись методы системного анализа,

экономического анализа, методы источниковедческого анализа.

**Нормативной базой** исследования стали Конституция Азербайджанской республики, международное гражданско-правовое законодательство, а также другие нормативные акты, регулирующие систему социальной защиты.

**Информационной базой** исследования явились данные Госкомстата Азербайджанской Республики, международных организаций (Азиатского Банка Развития, Всемирного Банка, ПРООН, ЮНЕСКО, ВОЗ, МОТ), статистических и экономических органов СНГ.

**Научная новизна** магистерской работы состоит в том, что в ней осуществлено комплексное исследование проблем повышения эффективности правового регулирования социальной защиты населения республики на основе зарубежного опыта, и тем самым расширены представления о тенденциях, перспективах и последствиях социально-экономических реформ в Азербайджане.

Сформулирована и теоретически обоснована социально-экономическая необходимость взаимодействия частного и государственного секторов, обуславливающая повышение уровня оказываемых населению услуг системы социальной защиты.

Разработаны и аргументированы методические и практические рекомендации по совершенствованию правового регулирования социальной защиты населения республики. Определены и охарактеризованы конкретные пути реформирования нормативно-правового обеспечения системы социальной защиты населения республики.

**Структура работы.** Работа состоит из введения, трёх глав, заключения и списка изученной литературы. Во введении определяются актуальность темы магистерской работы, характеризуются цель и задачи исследования, предмет и объект, её информационная и нормативная база, степень изученности исследуемой проблемы, научная новизна работы.

В первой главе «Теоретические аспекты правового обеспечения социальной защиты населения» исследуются теория, методология и практика

правового регулирования социальной защиты населения.

Во второй главе «Зарубежный опыт правового регулирования системы социальной защиты населения» анализируется опыт зарубежных стран в области нормативно-правового регулирования социальной защиты, социальной помощи и социального обслуживания населения.

В третьей главе «Повышение эффективности правового регулирования социальной защиты населения» рассматриваются вопросы реформирования нормативно-правового обеспечения системы социальной защиты в Азербайджане с учётом накопленного зарубежного опыта.

В заключении приводятся основные выводы автора по проведённому исследованию.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

## 1.1. Особенности формирования понятийного аппарата и научных подходов к исследованию социальной защиты населения

В современных условиях существенно актуализируются вопросы социальной защиты населения, рассматриваемой как неотъемлемая составная часть социальной политики.

Под социальной защитой понимается политика государства по обеспечению социально-экономических прав и гарантий человеку, независимо от места его жительства, национальности, пола, возраста и др. характеристик.

Иногда понятие социальной защиты ограничивают исключительно социальной помощью государства нетрудоспособным и другим социально слабым категориям общества, которые не могут самостоятельно обеспечить себя необходимыми условиями жизни. Безусловно, эти люди первыми нуждаются в государственной поддержке. Однако дело не только в этом. Практически каждый человек, живя среди себе подобных, постоянно подвергается определённым рискам и негативным воздействиям среды, природы, неблагоприятных ситуаций. Среди них есть неизбежно наступающие для каждого в силу чисто физиологических закономерностей: старость, болезнь, ограниченная дееспособность в детстве. Но есть и социальные факторы: потеря рабочего места, отсутствие возможности для получения требуемого образования и квалификации, преступность всех видов – от покушения на собственность до угрозы для жизни, широкая дифференциация в распределении получаемых доходов, ведущая к гипертрофированной доле в национальном богатстве одних и массовой бедности других и т.п. Задача государства, особенно государства социальной направленности, задействовать и развивать механизм смягчения перечисленных рисков и неблагоприятных воздействий.

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. Поэтому обычно используют более узкое толкование социальной защиты как соответствующей политики государства по обеспечению прав и гарантий уровня жизни: право на минимально достаточные средства жизни, на труд и отдых, на социальное обеспечение в старости, по болезни и в случае потери кормильца, для воспитания детей, на защиту от безработицы, охрану здоровья, образование, жилище и т.п.

Система социальной защиты населения как особый социальный институт находится в процессе своего развития. В новых экономических условиях он заменил термин «социальное обеспечение», использовавшийся в советской экономике, где он характеризовал специфическую организационно-правовую форму социальной защиты, осуществляемую непосредственно государством.

В современных условиях потребовалось развитие других организационно-правовых форм социальной поддержки наиболее уязвимых категорий населения. Был введен термин «социальная защита», который давно использовался в мировой практике [3, 12, 17, 25].

В рамках систем социальной защиты гражданам при наступлении установленных законодательством неблагоприятных событий предоставляется помощь компенсационного характера в денежной и натуральной формах, а также в форме различного рода услуг. Кроме того, системы социальной защиты осуществляют меры профилактического характера, направленные на предотвращение неблагоприятных событий.

Социальная защита осуществляется в различных организационно-правовых формах, включая такие, как индивидуальная ответственность работодателей, социальное страхование, социальная помощь, государственное социальное обеспечение и др. Использование тех или иных организационно-правовых форм социальной защиты может иметь различные социальные и экономические последствия, которые необходимо учитывать при осуществлении управления данной отраслью.

Вместе с тем социальная защита, являясь по своему функциональному

характеру достаточно целостной системой, представляющей собой самостоятельный социальный институт, имеет специфические особенности, связанные с технологиями оказываемых ею услуг. Технология предоставления пенсий существенно отличается от технологии оказания медицинской помощи, реабилитационных технологий или технологий обеспечения безработных граждан.

Для осмысления современного состояния социальной защиты в Азербайджане и выработки национальной политики в отношении путей его дальнейшего развития в нашей стране представляется необходимым прежде всего отметить, что она ещё не принята общественным сознанием в нашей стране в качестве самостоятельного социального института. В связи с этим сфера её деятельности существенно сужается. На практике в функции органов государственной власти, имеющих в своём названии слова «социальная защита», не входят многие функции, которые по определению должны входить в сферу их компетенции.

Отсутствие общего представления о характере института социальной защиты и его содержания, естественно, ведёт к смещению и вольному толкованию разнообразных категорий, терминов и понятий, служащих для раскрытия смысла данного института.

В качестве примера можно привести термин «социальное обеспечение», использовавшийся для перевода широко распространённого во многих странах термина «social security», который на русский язык может переводиться как социальная безопасность, социальная защищённость, социальные гарантии, социальная защита. Вместе с тем понятие «социальное обеспечение» не является адекватным понятию «social security», поскольку первое отражает в себе советскую специфику развития института социальной защиты, где преобладали принципы непосредственно государственной организации социальной защиты с очень ограниченным использованием принципов социального страхования и полным отсутствием каких-либо других форм её организации, в то время как понятие «social security» в значительной степени

отражает организацию социальной защиты на принципах социального страхования.

Конечно, различия между терминами «социальное обеспечение» и «social security» могут игнорироваться, если характеризуются лишь общие контуры системы. Именно в таком контексте термин «социальное обеспечение» использовался для перевода иностранного термина «social security». Когда речь идёт о конкретных социально-экономических категориях, системе таких категорий, то игнорирование таких различий представляется недопустимым.

В настоящее время институт социальной защиты каждой страны характеризуется совокупностью охватываемых им видов социальной защиты и используемых социально-правовых форм. В общем виде он может быть представлен в виде матрицы, в которой строками показываются виды социальной защиты, в зависимости от наступления различного рода социальных рисков, а столбцами – организационно-правовые формы, в которых эти виды осуществляются.

Социальная защита также предусматривается в отношении семей с низкими душевыми доходами, не обеспечивающими общественно необходимого прожиточного минимума, результатом чего обычно является отсутствие средств существования или средств на оплату жизненно значимых товаров и услуг (средств реабилитации, оплаты жилья, лечения).

Рассмотрим комплекс основных направлений и организационно-правовые формы системы социальной защиты, сложившиеся в мировой практике (см. рис. 1.1.1) [10, 12, 15, 22, 28].

1. Индексация доходов населения. Под нею понимаются меры по повышению реального содержания основных доходов населения (зарплаты, пенсий, пособий, стипендий) в связи с ростом цен.

2. Обеспечение минимальных социальных гарантий по доходам. Среди них главное – прожиточный минимум. Данная категория, как мы уже отмечали, утверждается законом. В нем предусмотрено, что минимум зарплаты и пенсий будет постепенно выведен на обусловленный нормативный уровень. Для тех же

категорий, которые не имеют дохода по прожиточному минимуму, устанавливается право на социальную помощь государства.

3. Регулирование социальной инфраструктуры с помощью государственных минимальных стандартов и нормативов. Это, прежде всего минимальные расходы бюджета на образование и здравоохранение, жильё, социальное обслуживание нетрудоспособного населения и т.п. В настоящее время эти нормативы действуют в бюджетном регулировании на уровне, который далеко не отражает даже минимальные потребности указанных сфер.

4. Предоставление льгот (скидок и субсидий) отдельным группам населения.

5. Установление дотаций к ценам, государственное регулирование потребительских цен. В общегосударственном масштабе в той или иной форме регулируется достаточно узкий круг цен, в основном связанных с деятельностью естественных монополий и сектором госсобственности (газ, электричество, междугородные перевозки, связь). В местном масштабе регулируется содержание жилья, городской транспорт, некоторые виды лекарств и продуктов первой необходимости. Воздействие на цены осуществляется различными методами: с помощью льготного налогообложения, в виде бюджетных дотаций производителям (хлеб, городской транспорт, квартплата), в форме прямо фиксированных на определённое время цен и пр. При этом круг социально защищаемых распространяется на всех потребителей данного блага или услуги, поэтому данный метод рассматривается как самый затратный, а потому применение его в условиях переходного периода постепенно сокращается.

6. Нормы прямого действия социально-трудового законодательства. Эти нормы в основном связаны с защитой трудовых прав: приёма, увольнения, режима рабочего времени, некоторых разделов оплаты труда.

Наиболее существенный законодательный источник в этой области – Трудовой кодекс. Утвержденная в масштабах страны Единая тарифная сетка бюджетников может рассматриваться в этом же контексте социально-защитных

механизмов. Сюда же включается право на обжалование в суде – мощнейшее средство обеспечения прав и гарантий человека и т.п.

7. Одной из государственно-правовых форм социальной защиты является непосредственно государственное обеспечение нетрудоспособных лиц. Основные признаки непосредственного государственного обеспечения – финансирование расходов за счёт государственного бюджета и установление категорий обеспечиваемых лиц и уровня их обеспечения в соответствии с приоритетами, определяемыми органами государственной власти. Непосредственное государственное обеспечение в странах с рыночной экономикой имеет достаточно ограниченные масштабы применения.

8. Другими организационно-правовыми формами социальной защиты могут быть провидентные фонды – обязательное (принудительное) накопление средств на случай возникновения некоторых обстоятельств. Эти фонды существуют в отдельных странах (Азии и Африки, которые были колониями), являются общенациональными организациями, предназначенными для осуществления обязательных сбережений всеми работающими гражданами. Фонды преследуют цель обеспечить индивидуальную ответственность каждого работающего за своё благосостояние в будущем. Они представляют собой учреждения типа сберегательного банка. Воспользоваться этими вкладами можно в случае временной нетрудоспособности, в случае безработицы и т.п.

Характерной особенностью частных форм социальной защиты является то, что они создаются не в обязательном порядке, в силу принятия соответствующего законодательства, а в силу частной инициативы субъектов отношений в данной среде, которые принимают на себя обязательства по осуществлению социальной защиты ограниченного круга лиц, представляющих для них определённый интерес. Частные формы могут применяться в таких видах социальной защиты, как обеспечение временной нетрудоспособности, медицинской помощи, в пенсионном обеспечении и др.

9. Обязательное социальное страхование, которое широко используется в абсолютном большинстве экономически развитых стран в отношении многих

видов социальной защиты. Обязательное страхование распространяется на работающих членов общества, в нём участвуют три стороны: работодатель, работник, государство.

10. Социальное обеспечение и социальная помощь. Социальное обеспечение направлено на содержание нетрудоспособных членов общества. Это содержание осуществляется в соответствии с законодательством из 2-х источников: бюджета (а, следовательно, налогов) и фондов социального страхования. За счёт бюджета обеспечиваются категории нетрудоспособных, не застрахованных в обязательном порядке (престарелые, не имеющие трудового стажа, дети и т.п.) или имеющие профессиональные особенности трудовой деятельности и положения (военнослужащие и приравненные к ним категории, государственные служащие в части специфики пенсионирования, и пр.). За счёт страховых средств выплачиваются трудовые пенсии и пособия застрахованным, как правило, это – наёмные работники.

Важной формой социальной помощи является социальное обслуживание незащищённых групп населения [7, 31, 32].

В рамках системы социального обслуживания оказываются следующие виды социальных услуг: социально-медицинские, психолого-педагогические, социально-правовые, социально-бытовые, социально-консультативные, совокупность гарантированных услуг, социальная адаптация граждан с асоциальным поведением, реабилитация инвалидов.

Социальное обслуживание предоставляется следующим категориям населения: гражданам пожилого возраста; инвалидам; детям-инвалидам; детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей; семьям, состоящим из лиц пожилого возраста и инвалидов; многодетным и неполным семьям; семьям, имеющим детей-инвалидов; малообеспеченным семьям с детьми; гражданам без определенного места жительства; вынужденным переселенцам.

К формам социального обслуживания относится: стационарное, нестационарное, срочное и социальное обслуживание на дому.

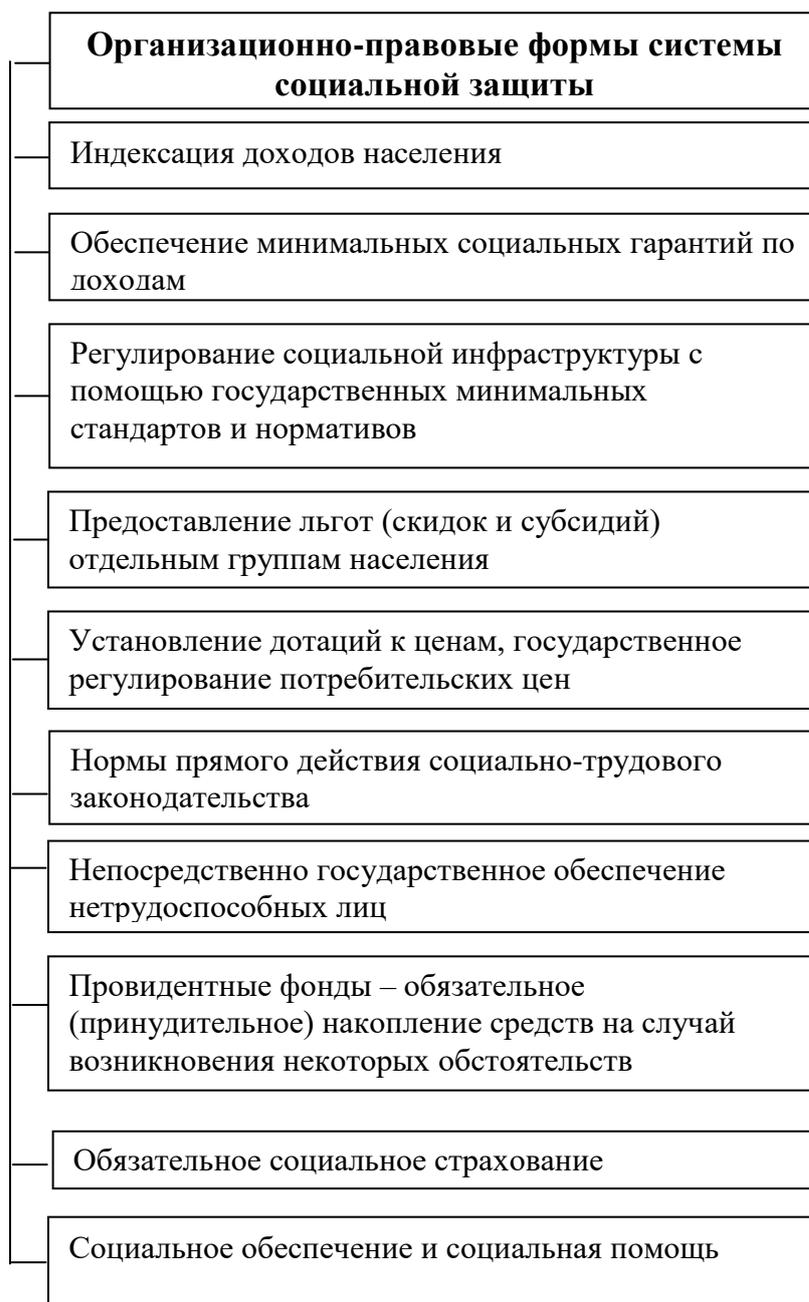


Рисунок 1.1.1. Основные формы системы социальной защиты, сложившиеся в мировой практике

Социальная помощь не носит постоянного характера и не распространяется на всех нуждающихся в социальном иждивении и поддержке. Она конкретна, предполагает заявительный характер и проверку нуждаемости, величины доходов и имущества, её оказывают людям в кризисной ситуации, объективно нарушающей жизнедеятельность гражданина.

Социальное партнёрство между работодателями и работающими. Комплекс коллективных договоров всех уровней (генеральное, отраслевое,

территориальные), на конкретных предприятиях позволяют усилить систему социальной защиты работников и членов их семей сверх предусмотренных на государственном уровне социальных гарантий. В эти соглашения включаются важнейшие проблемы, связанные с увеличением размеров минимальной оплаты труда, формирующей все остальные уровни зарплаты, порядком проведения индексации в связи с ростом цен, мерами по занятости и предупреждению массовых увольнений, состоянием условий и охраны труда, организованным отдыхом детей, дополнительным страхованием здоровья, негосударственными пенсионными системами и пр.

Приведённая классификация направлений социальной защиты может быть расширена, сужена или сгруппирована по иному признаку, но основные её элементы в любом варианте должны присутствовать, адаптированные каждый раз с современных позиций. Так, снижение темпов инфляции может несколько снизить относительно других способов роль механизма индексации доходов. Тем не менее проблема остаётся вплоть до стабилизации, а затем восстановления уровня жизни. С улучшением экономического положения в стране возможен перенос акцентов с методов прямой денежной помощи на косвенные. К примеру, усиление налоговых льгот и скидок или относительное сужение значимости расходов из бюджета и расширение расходов за счет социального страхования.

Но каковы бы то ни были комбинации разделов социальной защиты, их сочетание и соподчинённость, для конкретных потребителей, их реализация производится при всем внешнем разнообразии практически в 3-х форматах: денежные выплаты, наличные и безналичные (социальные трансферты, субсидии, дотации, и льготы разного рода), натуральные поступления (бесплатные столовые, раздача промтоваров, временное жилье, протезы и т.д.) и услуги, бесплатные и льготные (прежде всего образование, здравоохранение, социальное обслуживание и пр.).

При определении путей повышения эффективности функционирования программ социальной помощи важное значение имеет такое направление как

адресность. Адресность социальной услуги есть попытка сконцентрировать благоприятное воздействие этой услуги на наиболее нуждающихся. Преимущество адресности состоит в более эффективном использовании средств для оказания помощи нуждающимся. В неадресной программе на бедных выделяется лишь некоторая доля всего бюджета, в адресной – большая часть бюджета расходуется в пользу бедных. Вместе с тем реализация адресностных программ сопровождается двумя видами ошибок. Зачастую ненуждающиеся семьи включаются в программу, предназначенную только для нуждающихся, т.е. имеет место «ошибка включения», вследствие чего программа расходует средства на лиц, не относящихся к наиболее приоритетным группам, что снижает эффективность программ. Ещё один вид ошибки происходит в тех случаях, когда нуждающиеся ошибочно не включаются в программу, это называют «ошибкой невключения» или иногда неполным охватом.

## **1.2. Социальная помощь как обязательная составляющая системы социальной защиты населения**

Функция социальной защиты заключается в оказанной помощи человеку, находящемуся в трудной жизненной ситуации, или в том, чтобы предупредить возникновение такой ситуации. Программы социального страхования направлены на выравнивание дохода, сокращение которого вызвано или циклическими колебаниями экономики или изменениями в ходе жизненного цикла работника. Средства на эти программы отчисляются работниками и работодателями как определённый процент от их заработка. Если человек не охвачен системой социального страхования, то единственной поддержкой перед хроническим или временным снижением его дохода являются государственные программы социальной помощи. Наиболее распространёнными являются программы пособий по малообеспеченности и семейным пособиям. Для повышения эффективности использования средств, выделяемых на социальные нужды, важно изучать опыт функционирования социальной помощи, накопленный в других странах, повышать адресность программ.

Характерной чертой любой рыночной экономики является самостоятельное решение человека о том, каким образом он участвует в экономической жизни. Свобода жить в соответствии с собственными представлениями связана с ответственностью за принятые решения. Это означает в том числе, что в значительной мере каждый человек, прежде всего сам отвечает за себя, когда речь идет о страховании от рисков общего характера. Но в любом обществе находятся уязвимые группы населения, которые в силу тех или иных причин не могут поддерживать свой доход на уровне, позволяющем иметь жизненный стандарт, характерный для данного общества.

В ряде стран создается социально ангажированное рыночное хозяйство, которое достигает общественного согласия благодаря тому, что оно превосходящую энергию сильных ставит на социальную службу в пользу слабых. Социальное государство-это тип государства, призванного гарантировать каждому определённый уровень жизни (минимум материального и культурного существования) посредством перераспределения доходов и собственности. В соответствии с руководящим принципом социального государства на передний план выдвигается ответственность общества за условия существования каждого его гражданина.

Повышенные гарантии общества могут прийти в противоречие с эффективностью экономики страны. Если страна имеет невысокий уровень экономического развития, то и система социальной защиты в состоянии обеспечить лишь относительно низкий уровень социальных гарантий. С ростом эффективности экономики становится возможным расширить и систему социальной защиты в основном в трёх направлениях:

1. Расширение сферы социальной защиты путем включения в перечень социальных гарантий всё большего числа социальных рисков.

2. Расширение состава социально защищённых групп путем включения в систему социальной защиты не только лиц наемного труда, но и групп людей (например, ремесленников, определенные слои неработающих, находящихся в

стадии реабилитации и др.).

3. Увеличение количества и повышение уровня услуг социального обеспечения.

В периоды спада производства уровень социальных гарантий пересматривается. От всей системы социальной защиты остаются самые важные гарантии, при этом осуществляется переход к многоканальному финансированию с опорой на социальное страхование. Система социальной помощи обычно представляет собой серию мер, разработанных с целью связанных с уменьшением обеспечения прожиточного минимума и доступа к гарантируемым социальным услугам для всех членов общества. Следует отметить, что речь идет о системе социальной помощи не только частным лицам, но и институтам, от деятельности которых в значительной степени зависит жизненный уровень. Это в первую очередь финансирование медицинского обслуживания и образования.

За счёт средств государственного бюджета финансируются такие организационно-правовые формы социальной защиты, как социальная помощь и государственное социальное обеспечение. В общественном сознании и даже в законодательстве в области социальной политики эти формы социальной защиты часто воспринимаются как однопорядковые, поэтому существует необходимость их углубленного анализа, так как каждая из этих форм в условиях рыночной экономики выполняет различные функции и имеет свое направление развития.

Ранней формой системы социальной защиты является обязательное социальное страхование лиц наемного труда, возникшее в Германии в конце XIX века. Государственное обеспечение нуждающихся граждан страны. Государство представляло пенсии чиновникам и военным, долгое время находившимся на службе, а также совместно с религиозными общинами оказывало помощь бедным. Общественное призрение – одна из ранних форм социальной защиты. В конце XIX века в Дании была изменена система общественного призрения. В обществе сложилось понимание того, что помощь,

предоставляемая нуждающимся лицам при условии лишения гражданских прав является унижительной. Система общественного призрения была изменена, и предоставление социальной помощи нуждающимся гражданам средств, стало рассматриваться не как мера наказания, а как законное право граждан в предусмотренных законодательством случаях нуждаемости.

Подобное законодательство было принято в ряде других скандинавских стран, в Великобритании и некоторых англоязычных странах. Первым законодательно признанным случаем нуждаемости, дающим право на получение социальной помощи, была старость. Право на получение пособий, не обусловленное предварительной уплатой взносов, было предоставлено в случае старости, инвалидности, семьям, потерявшим кормильца, а также безработным, если их доходы оказывались ниже определенного уровня гарантированного государством. В Новой Зеландии и в Австралии в конце 30-х годов XX века была создана национальная система, охватывающая все категории граждан, в форме социального страхования почти не используется. Распространение принципов социальной помощи на всю систему социальной защиты является редкостью. В большинстве стран форма социальной помощи применяется лишь в качестве дополнительной к социальному страхованию и другими организационно-правовыми формами социальной защиты. В настоящее время в странах с развитой системой социальной защиты социальную помощь получают граждане, размеры пособий которым по системам социального страхования и другим системам являются недостаточными для приемлемого уровня жизни. В этих странах социальная помощь играет, таким образом, роль последней страховочной сетки в отношении тех категорий граждан, для которых другие организационно-правовые формы социальной защиты не дают достаточно средств [22, 31].

Объем социальной помощи предоставляется исходя из финансовых возможностей соответствующего органа власти, и не связан с величиной прошлого дохода или сложившимся общим уровнем жизни населения. Социальная помощь, таким образом, имеет в определённой степени

благотворительный характер. Размеры пособий социальной помощи дифференцируются в зависимости от количества членов семьи и суммы её обязательных текущих расходов, связанных с оплатой жилья и других коммунальных расходов, и составляют разницу между установленным прожиточным минимумом и имеющимися доходами семьи.

Программы социальной помощи финансируются из государственного бюджета или бюджетов органов местного самоуправления.

Социальную помощь можно применять лишь в качестве дополнительной формы социальной защиты, так как она является весьма дорогостоящей с точки зрения удельного веса административных расходов в общих расходах по её оказанию, поскольку проверка средств и доходов, граждан охваченных этими программами требует административных издержек. Кроме того, социальная помощь не обеспечивает гражданам уровня дохода, необходимого для поддержания сложившегося уровня жизни.

Государственное обеспечение как особая организационно-правовая форма социальной защиты имеется практически во всех странах, но ею охвачены отдельные категории граждан или отдельные социальные программы. Так, государственное обеспечение может использоваться для предоставления всех видов социальной защиты военнослужащим. Иногда оно используется для обеспечения всех категорий граждан такими видами социальной защиты, как гарантированная медицинская помощь и пособия семьям с детьми, социальные пенсии.

В Советском Союзе, государственное обеспечение было практически монопольной организационно-правовой формой социальной защиты, определяемой термином «социальное обеспечение». Все выплаты и услуги, предоставляемые по отдельным видам социальной защиты, непосредственно государством или в порядке государственного социального страхования, квалифицировались как выплаты и услуги по социальному обеспечению.

Государственное обеспечение как форма социальной защиты характеризуется тем, что государство распределяет средства на определённые

программы социальной защиты и решает, на кого эти программы будут распространяться, исходя из собственного понимания важности тех или иных мер в области социальной защиты. Государство также определяет уровень предоставляемого обеспечения. Так как государственное обеспечение не обуславливается ни предварительной уплатой каких-либо взносов, ни проверкой уровня доходов, то государственное обеспечение в большей мере, чем другие формы социальной защиты, имеет волевой субъективный характер.

Осуществление государственного обеспечения на безэквивалентной основе за счет средств государственного бюджета может вести к социально-справедливому обеспечению одних категорий граждан за счет других, при этом менее защищенных. При рассмотрении государственного обеспечения на широкие слои населения, и ограниченности финансовых ресурсов помощь будет оказываться на минимальном уравнительном характере.

Социальная помощь, основанная на проверке нуждаемости, в Советском Союзе была ограниченной, потому что а) она была излишней в системе, внутренними характеристиками, которой являются полная занятость, высокий уровень участия женщин в рабочей силе, бесплатное здравоохранение и образование, гарантия государственной пенсии и субсидии на основные товары; б) в обществе не было определения «бедности».

В условиях перехода к рынку происходит дифференциация. Социальными издержками реформ является распространение бедности, что требует создания и функционирования инфраструктуры, оказывающей помощь уязвимым слоям, и изыскания источников доходов уязвимых слоев населения. Проблемой является вопрос; удастся ли защитить наиболее уязвимые слои населения, переложив тяжесть расходов государства на социальную помощь на группы со средним уровнем дохода, или средние слои будут защищены от этой нагрузки за счет наиболее обеспеченных.

Социальная помощь может оказываться в следующих формах: денежные выплаты, наличные и безналичные (социальные трансферты, субсидии, дотации и льготы разного рода), натуральные поступления (бесплатные столовые,

раздача промтоваров, временное жилье, протезы и др. и услуги, бесплатные и льготные (прежде всего образование, здравоохранение, социальное обслуживание и пр.) (см. рис.1.2.1). Если социальная помощь оказывается путём денежных выплат, то необходимо определить, к какому уровню денежных компенсаций следует стремиться. Степень компенсации утраченного дохода - т.е. доля потерянного заработка, подлежащая выплате в качестве социальной помощи -должна определяться в зависимости от экономических условий страны и сохранять стимулы к труду у трудоспособных. Пока возможно максимально быстрое возвращение к трудовой деятельности и пока этот процесс хотя бы частично зависит от получателя социальной помощи, процент компенсации не должен быть таким, чтобы не возникал соблазн слишком долго пользоваться услугами системы социальной защиты.

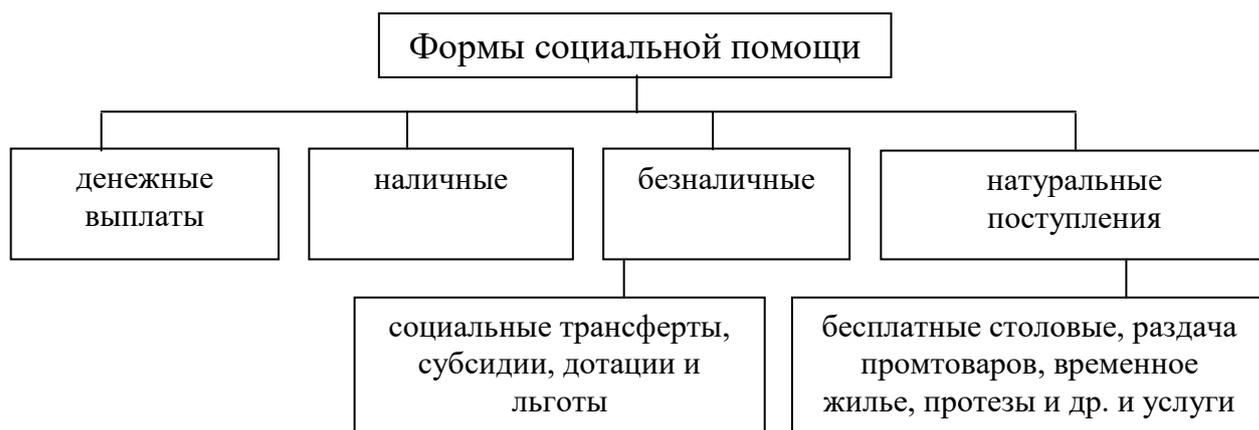


Рисунок 1.2.1. Основные формы социальной помощи

При определении величины социальной помощи возможны четыре альтернативных подхода: помощь всем получателям выплачивается в одинаковом размере; помощь ориентированная на индивидуальную нуждаемость, т.е. она предоставляется лишь, поскольку получатель не располагает иными источниками дохода; размер помощи может быть ориентирован на величину прежней заработной платы или же на величину страховых взносов получателя; величина помощи зависит от потребности получателя (особенно при оплате медикаментов и медицинских услуг).

Одинаковый размер помощи для всех получателей - наиболее простой в организационном отношении вариант. Этот способ оказывается, однако,

непригодным, если речь идет о возмещении утраченного заработка, так как размер потери дохода сильно колеблется у различных получателей. Кроме того, одинаковая помощь понизит мотивацию к труду.

Для функционирования системы социальной помощи и государственного обеспечения важным является вопрос о финансировании. В пользу финансирования соцзащиты, если определенная часть населения не уклоняется от уплаты налогов. В период экономических кризисов, когда налоговые поступления государства сокращаются потребности программ социальной защиты вступают в конкуренцию с другими запросами госбюджета. В пользу финансирования соцзащиты за счет специальных социальных взносов могут в отличие от налогов, использоваться только целенаправленно, при этом граждане проявляют значительно меньшее нежелание при уплате социальных взносов, чем при уплате налогов. Целевые налоги на социальное обслуживание престарелых используются в Германии.

Для повышения эффективности системы социальной помощи в индустриальных странах особое внимание обращается на совершенствование системы проверки средств и избежания повышения налогов при достижении получателями пороговых доходов, так как это может привести к снижению действенности пособий. Радикальным решением является введение интегрированной системы налогов и пособий, посредством которых пособия будут выплачиваться всем без проверки средств, а потом через систему налогов средства будут перераспределяться. Подобная система помогает естественным путем избежать высоких налогов на низкие доходы. Однако проблема заключается в том, что если, согласно схеме, гарантированный минимальный доход препятствует появлению бедных, общие налоги на доходы могут быть чрезвычайно высокими.

Если определить три ключевые характеристики системы социальной помощи в Западной Европе как: 1) официальная черта бедности; 2) доходы ниже уровня бедности и активов ниже определенного минимума как достаточное условие для получения социальной помощи; 3) попытку со

стороны учреждений социальной помощи охватить весь разрыв между чертой бедности и действительным доходом, то можно сказать, что ни одна из стран Восточной Европы такой системы не имеет. Такую систему можно назвать системой гарантии минимального дохода (ГМД).

Существующая в странах переходной экономики система отличалась от системы ГМД в следующих отношениях. Хотя оценка дохода является неотъемлемым компонентом данной системы, доход ниже черты бедности представляется необходимым, но вовсе не достаточным условием для получения социальной помощи. Должны присутствовать и другие критерии, которые, в основном, сводятся к низкой возможности получения доходов (почти нулевая эластичность предложения труда). Социальная же помощь рассматривается как временная поддержка и часто предоставляется в натуральном виде (например, горячее питание или купоны на оплату продовольственных товаров, лекарств, помощь в уходе за детьми, оплата детского сада, дрова и уголь для отопления, оплата коммунальных услуг и квартирной платы). Социальная помощь не ставит своей задачей полностью покрыть разницу между чертой бедности и действительным уровнем дохода. Мы можем назвать такую систему оценкой уровня дохода (ОУД) для того, чтобы заявить о ее существовании. Ни одна из трех характерных особенностей ГМД не содержится в системе ОУД.

Системы ОУД существуют почти во всех странах Восточной Европы. Чехия и Словакия официально имеют систему ОУД, где низкие доходы плюс нарушения условий для нормальной семьи или нулевая эластичность в предложении труда являются требованиями для получения социальной помощи. В России существует более слабый вариант этой системы. Основное различие заключается в том, что низкий уровень доходов часто не является необходимым условием для получения помощи, это скорее желательное условие. Хотя существует такая черта бедности, при достижении которой должна оказываться социальная помощь, это слабая черта бедности, поскольку очень многое зависит от суждения социальных работников и, конечно, от

имеющихся средств.

Система социальной помощи при обеспечении максимальной степени согласованности с политическими реалиями должна представлять собой национальную систему. Такая система характеризуется тем, что она является всеобщей (т.е. привязана к конкретным категориям населения); она должна обеспечивать приемлемый уровень дохода; быть гибкой; позволять отдельным лицам переходить из одной категории в другую, не теряя при этом права на получение пособия; быть простой для понимания и управления. Большинство пособий должны предоставляться на индивидуальной основе. Если минимальные пособия гарантируют прожиточный минимум, то они решают проблему бедности отдельных лиц, но не обязательно семей. Для повышения эффективности системы возникающее в этой связи пособие должно предоставляться семье. С учетом уровня доходов или состояния здоровья пособие по малообеспеченности должно выплачиваться также работающим. Такое широкое толкование права на получение пособия уменьшает риск для тех лиц, которые желали бы работать не в государственном секторе.

Существуют косвенные методы увеличения доходов малообеспеченных. Широко применяется субсидирование цен на некоторые виды продовольствия. Отбираются такие продовольственные товары, которые составляют основу потребления бедных и не потребляются в малых количествах. Метод автоматической адресности имеет низкие административные издержки, но возникают другие проблемы. В некоторых странах модели потребления продовольствия различными по уровню дохода группами населения не особенно отличаются между собой: очень трудно выделить продукты, которые составляют существенную часть потребительского набора бедных слоев населения и одновременно - лишь маленькую часть в потреблении обеспеченных людей. К тому же сам по себе контроль за ценами может привести к возникновению бюджетного дефицита, особенно если он будет выражаться в административном установлении низких цен для производителей.

Усилению адресности программ получения продовольствия способствует

выдача малообеспеченным группам населения специальных талонов для получения продовольственных товаров. Этот подход обеспечивает лучшую социальную защиту, чем выплаты наличными в условиях высокой инфляции, но оказывает негативное воздействие на макроэкономическую и стабилизационную политику, поскольку талоны сохраняют свою реальную стоимость и в том случае, когда их обеспечение товарами становится более дорогостоящим обязательством для государства, о чём, естественно, заранее знать невозможно. Непосредственное распределение продуктов питания используется в основном для передачи населению международной продовольственной помощи, поскольку доведение продовольствия до тысяч получателей через целый ряд государственных структур потребует значительных усилий и определенных организационных сложностей. Представление международной продовольственной помощи понижает спрос на отечественную сельскохозяйственную продукцию, что приводит к необходимости дополнительных дотаций сельскому хозяйству а, следовательно, к росту дефицита бюджета.

В условиях резкого сокращения поступлений в госбюджет трудно переоценить роль социальной филантропии в материальной поддержке нуждающихся. В США, к примеру, благотворительностью занимается около ста миллионов человек, и каждый американец в возрасте старше 15-ти лет тратит в среднем четыре часа в неделю на занятия общественной деятельностью. Сумма добровольных пожертвований на различные цели в стране ежегодно превышает 100 млрд. долл. Расширение благотворительного движения, использование эффективных мер его стимулирования является актуальной задачей. Но социальная филантропия относится к человеку, нуждающемуся в помощи как к пассивному объекту, и может привести в отдельных случаях к социальному иждивенчеству, снижению уровня общей и социальной активности человека. Социальная работа, осуществляемая в организациях социальной помощи, видит в человеке, попавшем в сложную жизненную ситуацию, активного субъекта, которому нужно помочь раскрыться и реализоваться [9].

При определении путей повышения эффективности функционирования организаций, оказывающих социальную помощь, важное значение имеет совершенствование управления и финансового контроля. В настоящее время в Азербайджане не разработаны положения об осуществлении финансового контроля за расходами на выплату денежных пособий. Узость налоговой базы регионов для получения средств на финансирование местных социальных программ заставляет местных руководителей рассчитывать на дотации из государственного центра. Снижение государственных доходов приводит к росту задолженности. Все это требует повышения эффективности функционирования системы социальной помощи, совершенствования принципа адресности. Отсутствие ясности в бюджетном процессе, не способствует объективности в предоставлении государственных ассигнований. Местные власти вынуждены изыскивать альтернативные источники финансирования. В результате возникает неравномерность в обеспечении социальной помощью жителей разных стран областей. Положение усложняется тем, что местным приходится брать на себя организацию части социальной помощи, которую раньше осуществляли предприятия. Структура оказания социальной помощи будет меняться с целью повышения её эффективности и адресной направленности.

### **1.3. Нормативно-правовое обеспечение социального обслуживания населения**

Развитие социальной политики постоянно требует новых механизмов, форм и методов её реализации. Одним из составляющих социальной политики является социальное обслуживание (СО).

В научной литературе понятие «социальное обслуживание» используется сравнительно редко [22]. Даже в научной и учебной литературе по социальной политике [23] и социальной работе [21] не всегда можно найти объяснение СО. Чаще анализируются такие понятия, как «социальная политика», «социальная защита». По мнению ряда ученых, СО выступает в качестве одного из

направлений социальной защиты, социальной работы, организационной формы этих видов социальной деятельности, в качестве системы определённых способов социальной гуманистической деятельности, направленной на адаптацию, социальную реабилитацию отдельной личности, семьи или человеческого сообщества.

Р. Баркер в «Словаре социальной работы» определяет СО как «предоставление конкретных социальных услуг людям для удовлетворения потребностей, необходимых для их нормального развития, людям, зависящим от других (которые не могут сами о себе позаботиться)» [5]. При этом он приравнивает социальное обслуживание и социальное обеспечение: «Считается, что потребность в социальном обеспечении испытывают все люди, по крайней мере, иногда, и многие из этих услуг могут быть предоставлены добровольцами, непрофессионалами». Скорее всего, «социальное обслуживание» шире понятия «социальное обеспечение», и в этом его социальная особенность. Социальное обслуживание включается как направление деятельности и в другие сферы социальной деятельности, в другие социальные отрасли: здравоохранение, образовательные учреждения, учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Социальное обслуживание, являясь подсистемой социальной сферы общества, оказывает существенное влияние на развитие личности, социальных групп и общества в целом. Сущностью социального обслуживания является участие в обеспечении единства общества и личности в целях их воспроизводства, что фиксируется в достижении индивидом социальной субъектности и формировании у него потребности в повышении качества жизнедеятельности. Социальное обслуживание может быть представлено как сложная система, возникающая и изменяющаяся в результате действий и взаимодействий индивидов, выступающих как объекты или субъекты деятельности; его функции и структура могут обеспечивать гармоничное удовлетворение за счет социальных услуг, противоречивых потребностей и интересов индивидов, динамичный баланс которых осуществляется через связь

с социальной средой и совокупность социетальных процессов. Критерием качества социального обслуживания для призреваемых, находящихся в трудной жизненной ситуации, является формирование у них социальной субъектности; а для социально активных слоёв, желающих получать социальные услуги - повышение уровня социальной субъектности, т.е. улучшение качества жизнедеятельности. При этом особенность сервисной социализации заключается в том, что на первое место по влиянию на клиентов социальных служб, имеющих разную начальную степень социальной субъектности, выходят технологии социального обслуживания, задача которых состоит в изменении форм и механизмов реализации взаимодействия индивида (группы) с социальной средой. Структура системы социального обслуживания представлена на рис.1.3.1.

Конкретизируя сущность СО и обобщая накопленный опыт, ученые сделали вывод о том, что социальное обслуживание различных категорий населения — составная часть современной социальной политики [7], «принципиально новое направление социальной защиты населения» [22]. В то же время СО может осуществляться и вне социальной защиты: оно шире по сфере деятельности. Скорее всего, следует говорить, что социальная защита — одно из проявлений, составных частей СО. Наиболее полное определение дают авторы учебного пособия «Социальная работа: теория и практика»: «Социальное обслуживание — это разновидность специфической социальной деятельности, направленной на удовлетворение социальных потребностей различных категорий населения, но не только тех, которые попали в трудную жизненную ситуацию или находятся в социально опасном положении, а всех людей — от рождения до конца жизни, различных этапах их развития» [7].

С точки зрения системного подхода, СО — часть системы социальной сферы и системы социальной защиты, тем не менее это самостоятельная организационная система, опирающаяся на собственную инфраструктуру, и «отличается от других подсистем социальной защиты тем, что в ней индивид рассматривается и как объект (получатель услуг), и как субъект, реализующий

свой личный социализирующий потенциал» [7]. На наш взгляд индивид в СО выступает и как услугополучатель (объект), и как источник услуг (субъект), и как ответственный пользователь услуг (и объект, и субъект).



Рисунок 1.3.1. Основные компоненты системы социального обслуживания

Особенностью СО как социальной системы является её высокая динамичность, изменчивость всех ее элементов за небольшой период времени

(с 1991 г.) организации и развития её в АР. Ежегодно изменяется законодательство, контингент обслуживаемых, виды учреждений, инфраструктура учреждений, механизм предоставления, объем и качество, порядок и условия оказания гарантированных государством социальных услуг, исходя из современных подходов и уровня трансформации социально-демографических групп населения с учетом индивидуальных особенностей и адресности.

СО относится к формализованным институтам, созданным специально государством и специально предназначенным для осуществления различных видов помощи как самостоятельно, так и наряду с другими структурами гражданского общества [19]. Формирование и развитие СО - одна из основных характеристик обеспечения социальных гарантий и выполнения социальных обязательств государства, преодоления бедности, острых социальных проблем и повышения качества жизни граждан, один из основных составных элементов социального государства, государства развития. СО — «социальный институт, обеспечивающий с учетом специфического типа общностей (микросоциальные и профессиональные группы) воспроизводство правил, норм, образцов и стандартов жизни, которые необходимы для усвоения многообразных социальных ролей и определения статусов в процессе сервисной социализации личности, а также регулирующий разного типа и уровня взаимодействия с другими институтами» [7].

Основная цель СО — обеспечить население и каждого человека доступными социальными услугами надлежащего качества, создающими благоприятные условия для развития «человеческого капитала», сохраняющими и изменяющими социальное положение личности, населения, составляющих его слои, социальных, социально-демографических, социально-профессиональных групп, социальных общностей, коллективов. Поэтому цели СО могут ставиться на макро- и микро- социально-экономическом уровнях. Цели СО могут реализовываться на уровне государства, его субъектов, отдельных регионов, городов, населенных пунктов, районов, муниципалитетов,

на уровне групп населения, семьи и отдельной личности. Цели СО определяются потребностями общества в целом и потребностями всех его уровней. Реализация целей СО зависит от ряда факторов: социально-экономических, морально-этических, социально-психологических, политических, религиозных, демографических, экологических и др.

Основываясь на концепции системных потребностей социально-экономических структур в обществе в её применении к решению практических и организационных задач сферы СО населения, Л.В.Топчий и А.М.Панова обозначили следующие системные функции этой сферы (см.рис.1.3.2.) [32].



Рис. 1.3.2. Функции сферы социального обслуживания

— системные функции гуманности, включающие в себя: а) помощь неимущим, слабым, больным и людям, попавшим в трудную жизненную ситуацию; б) обеспечение поддержания выработки в «общественном организме» так называемых «энергетических излишков», т.е. потребность в ресурсах может резко изменяться, например, во время войны или природных катаклизмов;

— коррекция работы механизмов самоорганизации и саморегуляции в обществе, т.е. корректировка поведения людей в соответствии с интересами включающего их «общественного организма» — таких институтов общества, как система образования и воспитания, религия, семья и т.д.;

— стимулирование развития общества способствует росту «уровня нормального потребления», особенно у социально неблагополучных групп населения, уровень потребления которых снижается в результате безработицы или таких болезней, как наркомания, алкоголизм и др.

В развитие вышеназванных дополним функции СО:

— формирование общенациональных приоритетов;

— обеспечение социальной устойчивости, социальной безопасности, как внутренней, так и внешней, общества в целом и его отдельных групп, слоев, человека, иначе эти структуры приходят в упадок, разрушаются, перестают существовать;

— обеспечение политической устойчивости власти, доверия к ней;

— налаживание такой системы распределения используемых экономических ресурсов и экономического эффекта, которая устраивала бы подавляющее большинство населения. От этого зависят условия, уровень и качество жизни людей в обществе, возможности решения их трудных жизненных ситуаций;

— формирование и проведение инвестиций в человека, повышение качества человеческого капитала;

— обеспечение необходимого и достаточного уровня социальной защищённости каждого и всех;

— законотворческая и норморегулирующая функции и др.

Эффективность реализации социального обслуживания любого уровня (государственного, регионального, муниципального, социального учреждения, человека), как известно, во многом определяются и зависят от экономики, бюджетного обеспечения, финансовых ресурсов каждого уровня. Но в то же время эффективность СО, его удовлетворительное развитие зависят и от других

факторов: очень часто от человеческого фактора, от соответствующего отношения к СО со стороны государства, его законодательных и исполнительных органов, бизнес-структур, каждого гражданина. Таким образом, экономика и СО органично взаимосвязаны и взаимозависимы. Эти взаимосвязи и взаимозависимости требуют правильного развития как на центральном, так и на всех других уровнях. При правильном подходе само СО может и должно оказывать активное влияние на экономический рост, финансовые потоки и бюджетную политику.

Поэтому достижение цели СО, выполнение им своих функций, конечные результаты будут зависеть в значительной степени от сбалансированности экономической, финансовой и социальной политики, от темпов роста ВВП и объемов выпуска продукции и услуг базовых отраслей экономики, инвестиций в экономику, расходов на социальные нужды, направляемых из бюджета, от принимаемых мер по совершенствованию налоговой политики и по выравниванию социально-экономического развития регионов. Существуют и риски:

1) макроэкономические риски. Возможность ухудшения внутренней и внешней конъюнктуры, снижение темпов роста экономики, уровня инвестиционной активности, высокая инфляция;

2) финансовые риски. Недостаточность финансирования из бюджетных и внебюджетных источников;

3) техногенные и экологические риски. Любая крупная техногенная и экологическая катастрофа потребует дополнительных ресурсов на оказание неотложной медицинской и социальной помощи. В случае ухудшения экологической ситуации потребуются выделение дополнительных средств на проведение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

4) геополитические риски. Показатели социальной стабильности зависят от политической ситуации внутри страны и в сопряженных государствах. Военные и террористические действия приводят к дополнительным затратам на решение медицинских и социальных проблем граждан, пострадавших в

результате этих действий;

5) законодательные риски. Законодательная база СО требует дальнейшего совершенствования. Поэтому уровень решения поставленных задач в СО зависит от принятия необходимых нормативных правовых актов.

Достижения в СО носят межведомственный характер и требуют четкого взаимодействия органов исполнительной власти.

В понятие «социальное обслуживание» в разных странах вкладывается неодинаковый смысл. Например, в Законе о социальном обслуживании (1982 г.) Финляндии под ним подразумевается «совокупность социальных услуг, поддержки средствами к существованию, социальных пособий и связанных с ними действий, которые призваны служить укреплению социальной обеспеченности и способствовать развитию отдельного человека, семьи, сообщества» [35].

В Азербайджане развитие СО осуществляется в направлении, аналогичном принятому в других развитых странах: дать потребителям возможность как можно дольше проживать в привычных домашних условиях и социальном окружении, оставаться полноценными членами общества благодаря обеспечению необходимыми социальными услугами на дому. Нормы действующего законодательства АР, регламентирующие оказание населению социальных услуг, по своему духу, содержанию и объему в основном соответствуют нормативным положениям Европейской социальной хартии, в том числе содержащимся в статье 14 «Право, на социальное обслуживание».

Основы правового регулирования в области СО населения АР были заложены законом «Об основах социального обслуживания населения в АР» (1995 г.). В нём с точки зрения практической реализации СО «представляет собой процесс оказания гражданам, семьям, отдельным категориям населения срочной социальной помощи, социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг, проведения социального патронажа, мероприятий по социальной адаптации и реабилитации, осуществляемой социальными службами в интересах каждого

человека, общества и государства» (ст. 1). Социальное обслуживание является гарантией государства, им обеспечивается, регулируется, поддерживается и поощряется. Государство определяет права граждан, семей и отдельных категорий населения в области социального обслуживания и устанавливает гарантии их соблюдения на всех уровнях государственной власти. В АР действует единая система СО, включающая в себя государственный и негосударственный секторы.

Система СО строится на центральном, региональном, муниципальном уровнях, уровне социального учреждения, организации, социальной службы. Каждый уровень обладает своими правами и несет свои обязанности относительно формирования, развития СО. Управление государственными социальными службами осуществляется органами исполнительной власти АР в соответствии с их полномочиями. К важнейшим задачам региональной политики СО отнесены развитие и оптимизация в регионах социальной инфраструктуры в целях сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов.

Реализация СО основывается на определенных принципах: 1) адресности; 2) доступности; 3) добровольности обращения за услугами СО; 4) приоритетности предоставления услуг гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, и семьям, находящимся в социально опасном положении; 5) гуманности по отношению к клиентам социальных служб; 6) уважении достоинства, неприкосновенности частной жизни при оказании услуг социального обслуживания; 7) конфиденциальности сведений о клиенте социальной службы; 8) профилактической направленности; 9) сочетании заявительного характера обращения за услугами СО с выявлением граждан, нуждающихся в них; 10) добровольности участия граждан и семей, нуждающихся в услугах, в расходах на социальное обслуживание, в том числе на дому, в стационарных и полустационарных условиях; 11) взаимодействии граждан и социальных служб при оказании услуг СО; 12) открытости деятельности социальных служб (см. рис. 1.3.3).

Ученые и практики для эффективной помощи людям, находящимся в трудной жизненной ситуации, предлагают дополнить установленные законом принципы такими, как: системность и комплексность, многосубъектность, гибкость, принцип законности и учета международных стандартов [7].

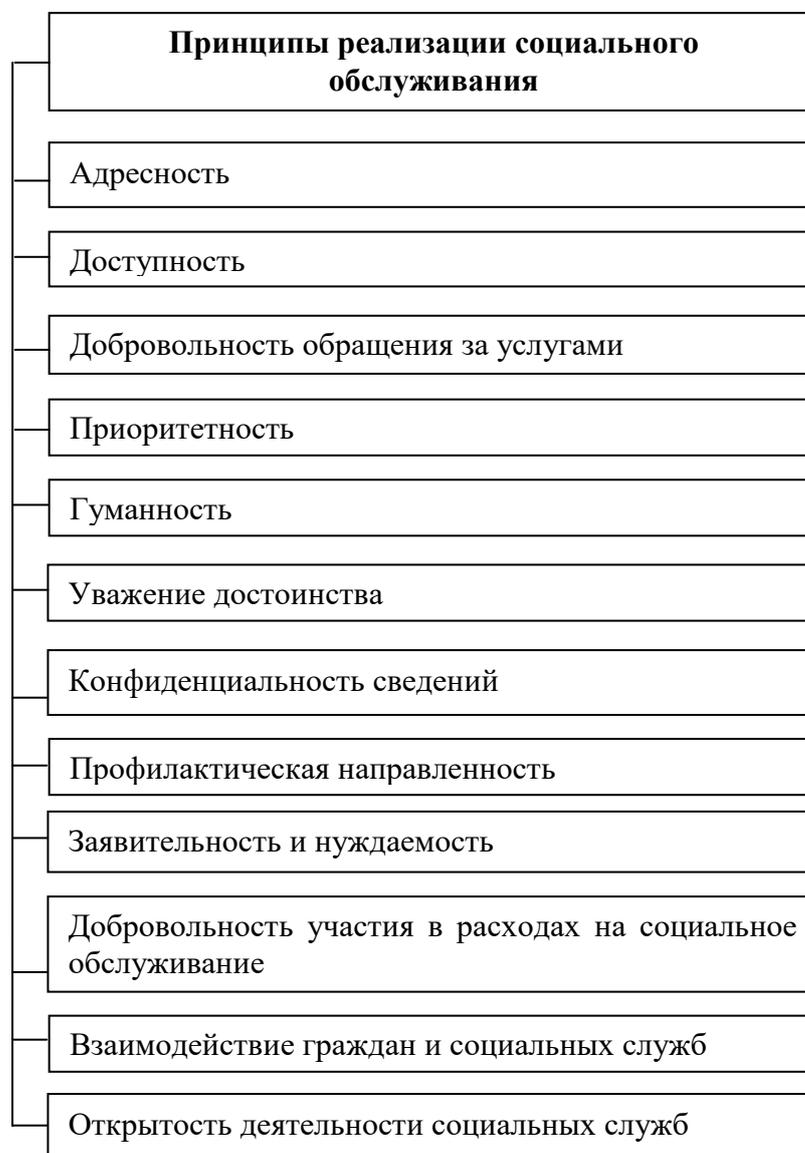


Рисунок 1.3.3. Основные принципы реализации социального обслуживания

На наш взгляд, следовало бы добавить принцип ответственности, обязательств и инициативы клиента, чтобы клиенты во время предоставляли необходимую информацию и сообщали об ее изменениях, соблюдали законы и правила, проявляли уважение к труду работников социальных учреждений, не допускали действий, препятствующих выполнению специалистами

профессиональных обязанностей или унижающих их личное и профессиональное достоинство, действий, которые могут привести к угрозе причинения или причинению вреда их здоровью, чтобы не поддерживать иждивенчество и привыкание клиента к получению постоянной, чаще всего безвозмездной социальной помощи.

Доступность услуг СО осуществляется на основе перечня гарантированных государством услуг СО, устанавливаемых органами государственной власти с учетом потребностей населения, проживающего на территории соответствующего района. В перечни включаются услуги СО, оказание которых гарантируется государством с целью поддержания нормальной жизнедеятельности клиентов социальных служб, и дополнительные услуги, которые могут предоставляться им по согласованию за плату.

В то же время, исходя из определения и принципов СО, нужно подчеркнуть, что абсолютной доступности услуг СО не существует. Принцип адресности указывает не на всеобщий охват социальным обслуживанием, а на избирательное и скоординированное удовлетворение потребностей граждан с учетом имеющихся ресурсных возможностей.

Законодательством определены и в практике сложились разнообразные виды СО: срочное социальное обслуживание; материальная помощь; социальное обслуживание на дому; социально-медицинское обслуживание на дому; стационарное и полустационарное социальное обслуживание; предоставление временного приюта; социальное обслуживание в дневное время; консультативная помощь; социально-реабилитационные услуги (рис.1.3.4).

Услуги СО оказываются в нестационарных, полустационарных и стационарных учреждениях. Полустационарные формы СО (временное пребывание в институциональном учреждении) нередко оказываются наиболее приемлемыми для клиентов и экономичными для социальных учреждений.

Учреждения социального обслуживания являются юридическими лицами и осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством АР.

Государственные учреждения социального обслуживания не подлежат приватизации и не могут быть перепрофилированы на иные виды деятельности.

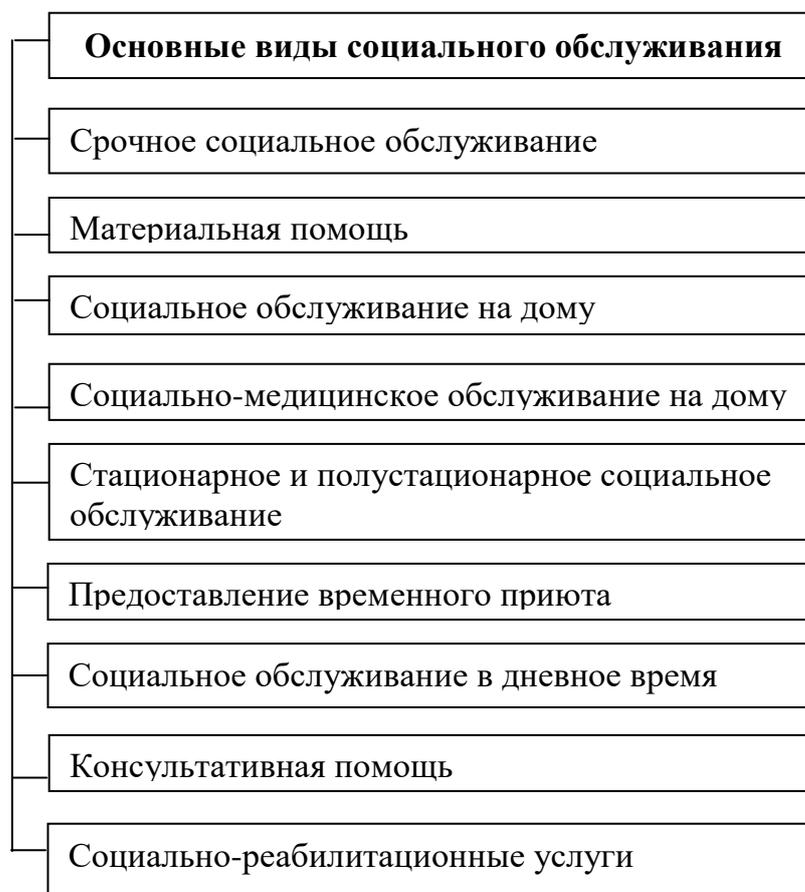


Рисунок 1.3.4. Основные виды социального обслуживания

Список услуг соцобслуживания впервые был представлен в перечне гарантированных государством социальных услуг, утвержденном Постановлением Кабинета министров АР в 1999г., не утратившим своей значимости и сегодня. В этом перечне социальные услуги классифицируются:

— по видам (материально-бытовые услуги; услуги по организации питания, быта, досуга; социально-медицинские и социально-гигиенические услуги; организация получения инвалидами образования с учетом их физических возможностей и умственных способностей; услуги, связанные с социально-трудовой реабилитацией и содействием в трудоустройстве; правовые услуги; содействие в организации ритуальных услуг);

— по типологии учреждений (услуги, предоставляемые стационарными учреждениями социального обслуживания; услуги, предоставляемые на дому;

услуги, предоставляемые в полустационарных условиях; дополнительные услуги социально-медицинской направленности, предоставляемые на дому).

В составе населения выделяются группы граждан, находящихся в особо сложных жизненных обстоятельствах, преодолеть которые без профессиональной помощи специалистов социальных служб они не в состоянии и которым услуги СО оказываются в первоочередном порядке: 1) несовершеннолетние - дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья; дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; беспризорные; дети, подвергающиеся насилию в семье или иному насилию; 2) беременные женщины, в том числе несовершеннолетние и одинокие; несовершеннолетние матери; одинокие матери, разведённые женщины и вдовы, воспитывающие детей, в том числе детей-инвалидов; 3) разведённые мужчины и вдовцы, воспитывающие детей; мужчины, испытывающие социально-психологические последствия своего участия в ликвидации чрезвычайных ситуаций, радиационных аварий и техногенных катастроф, в борьбе с терроризмом, а также пострадавшие при исполнении обязанностей военной службы; 4) женщины, в том числе одинокие женщины пожилого возраста, подвергающиеся насилию в семье или иному насилию, а также риску алкогольной и наркотической зависимости; 5) потерпевшие, свидетели и иные участники уголовного судопроизводства, а также их близкие родственники, родственники и близкие лица, в отношении которых в установленном порядке принято решение об осуществлении государственной защиты; 6) семьи, находящиеся в социально опасном положении; и иные граждане и семьи в соответствии с законодательством АР.

Помимо вышеназванных групп населения услуги СО оказываются гражданам пожилого возраста и инвалидам, в том числе детям-инвалидам; несовершеннолетним и семьям; лицам без определенного места жительства.

Например, СО для конкретных социальных групп населения СО нашло свое отражение в Законе «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов». Социальное обслуживание граждан пожилого возраста

и инвалидов — это деятельность по удовлетворению потребностей указанных граждан в социальных услугах, включающая совокупность социальных услуг, которые предоставляются гражданам пожилого возраста и инвалидам на дому или в учреждениях социального обслуживания независимо от форм собственности.

Деятельность в сфере социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов строится на следующих принципах:

- соблюдения прав человека и гражданина;
- предоставления государственных гарантий в сфере социального обслуживания;
- обеспечения равных возможностей в получении социальных услуг и их доступности для граждан пожилого возраста и инвалидов;
- преемственности всех видов социального обслуживания;
- ориентации социального обслуживания на индивидуальные потребности граждан пожилого возраста и инвалидов;
- приоритета мер по социальной адаптации граждан пожилого возраста и инвалидов;
- ответственности органов государственной власти и учреждений, а также должностных лиц за обеспечение прав граждан пожилого возраста и инвалидов в сфере социального обслуживания.

В целом система СО населения основана на использовании и развитии всех форм собственности и состоит из государственного сектора СО (государственных социальных служб) и негосударственного сектора социального обслуживания (негосударственных социальных служб и индивидуальных предпринимателей).

Негосударственный сектор СО объединяет учреждения социального обслуживания, деятельность которых основана на негосударственной форме собственности, а также лиц, осуществляющих частную деятельность в сфере социального обслуживания. К негосударственному сектору СО относятся общественные объединения, в том числе профессиональные ассоциации,

благотворительные и религиозные организации, деятельность которых связана с СО граждан. Деятельность субъектов негосударственного сектора СО осуществляется в соответствии с законодательством АР.

Сегодня идет разработка и обсуждение проекта нового Закона «Об основах социального обслуживания населения в АР». Принятие данного законопроекта повлечет за собой признание утратившим силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию новых актов законодательства, необходимых для обеспечения действия норм законопроекта. Изменение законодательства повлечет изменение структуры СО, системы учреждений, ассортимента социальных услуг и другие организационные мероприятия. Все это говорит о постоянной динамике системы СО.

Современные теоретические взгляды [32], экономические подходы к организации СО населения, интересы и потребности потребителей услуг СО требуют изменения и внесения определенных положений законодательства в сфере СО. Недостаточно разработаны нормы, определяющие деятельность по оказанию услуг СО в негосударственном секторе. Не определены обязанности граждан в связи с предоставлением социальных услуг, уровень участия семьи, ее отдельных членов в расходах на получение социальных услуг. Отсутствуют нормы, регламентирующие деятельность по оказанию социальных услуг лицам без определенного места жительства, лицам, освободившимся из мест лишения свободы. К сожалению, отсутствие специфической нормативной базы СО не позволяет дать оценки по всему кругу его функций.

По состоянию на 2015 г., вследствие создания нового механизма управления социальным обслуживанием принято 15 законодательных актов и 9 постановлений. В стадии разработки и принятия находятся 5 законопроектов и 3 проектов постановлений.

Нововведения направлены на реализацию социальной справедливости в обеспечении гражданам равного доступа к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям - конституционный принцип равенства граждан независимо от места их проживания (реализация данного принципа требует

использования единых для всей страны нормативов финансирования социальных расходов); улучшение положения и качества жизни граждан из групп риска; расширение рынка и повышение качества предоставляемых социальных услуг для обеспечения свободы выбора граждан, пользующихся бесплатными или субсидируемыми социальными услугами.

В Концепции развития «Азербайджан-2020: взгляд в будущее» предусмотрено использование механизмов обеспечения социальными услугами, способствующими снижению социального неравенства, в целях снижения численности малообеспеченного населения.

Целесообразно исходить из того, что «этот вид социальной деятельности характеризуется не просто суммой учреждений и динамикой их развития на определенных территориях АР, а совокупностью таких составляющих, как определенный порядок взаимодействия органов и учреждений СО, межведомственная взаимосвязь, последовательные и обоснованные действия всех учреждений, направленные на поддержку различных слоев населения; форма организационной деятельности учреждений СО; определенный способ устройства региональной упорядоченной совокупности учреждений, объединённых общими целями, задачами, функциями; финансово-экономическое и материально-техническое обеспечение деятельности учреждений, оказывающих социальные услуги населению; многоуровневое научно-методическое и кадровое обеспечение деятельности территориальных социальных служб; степень сформированности нормативно-правового поля, создающего необходимые условия для становления и развития социальных служб и гарантирующего необходимый статус работников этих служб» [32].

Таким образом, система социального обслуживания представляет собой основной элемент социальной системы страны, в её рациональном функционировании заинтересованы и непосредственные потребители социальных услуг, и население страны в целом.

## **ГЛАВА 2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

### **2.1. Система правового регулирования социальной защиты в развитых странах**

Феномен социально-экономического неравенства внутренне присущ любому обществу независимо от различий в социальном устройстве. Особенности политической и административной системы влияют лишь на интенсивность проявления неравенства, а определенные его элементы могут быть идентифицированы практически в любом государстве. Степень остроты проблемы неравенства в развитых государствах, безусловно, несоизмерима ни по своим количественным, ни тем более по качественным параметрам, с глубиной маргинализации населения в развивающемся мире и странах с переходными экономиками. Это, однако, не только не исключает, а, напротив, требует более тщательно изучать уже накопленный в развитых странах опыт и отслеживать новейшие тенденции в проводимой ими политике, направленной на смягчение и преодоление социально-экономического неравенства.

Во-первых, на Западе, как показывает анализ специальной литературы; создана довольно прочная, хотя и не лишённая определенных противоречий, методологическая база для идентификации малообеспеченных, бедных слоёв населения. Во-вторых, здесь разработан и активно используется на практике обширный арсенал форм помощи этим категориям населения. В-третьих, опыт развитых стран убедительно доказывает, что бедность - это многоплановое явление, имеющее не только чисто экономический, социальный и политический, но психологический и нравственный аспекты. Неслучайно, что в стратегии и тактике помощи бедным в развитых странах прослеживается заметная эволюция: переход от традиционных, формальных видов государственной помощи к неформальным, в том числе к так называемой самопомощи.

Вместе с тем следует учитывать, что в развитых странах сформировалась

организационная модель социальной помощи малообеспеченным, адекватная именно их уровню перераспределения национального дохода через государственный бюджет. Таким образом, очевидно, что накопленный развитыми государствами опыт по социальному обеспечению бедных слоев населения полезен не столько как уже готовая отлаженная схема действий, сколько как методологический каркас для самостоятельного монтажа механизмов по смягчению проблемы бедности в каждой конкретной стране.

Различают два вида бедности: традиционную, которая воспроизводится из поколения в поколение, и "новую" - результат усиливающейся нестабильности социального положения индивида (индивидуализация образа жизни, нарушение родственных и соседских связей, кардинальные изменения в сфере труда и увеличение "нетипичных форм занятости") [9, 10, 12, 13, 20, 22, 27].

В основе разработки программ по повышению доходов и уровня жизни семей, относимых к категории бедных, лежит определение их состава и выявление причин возникновения сложного материального положения, а также экономические возможности общества, поэтому в принципе не может быть единых подходов к решению этих проблем в странах с большими различиями в уровне социально-экономического развития, т.е. в самой общей форме у развитых и развивающихся государств.

Для развитых стран бедность - это в основном следствие неравномерного распределения доходов, а не результат нехватки необходимых для достойной человека жизни товаров, как для развивающихся государств. Главным средством защиты экономически слабых или оказавшихся в затруднительном материальном положении лиц в ведущих в экономическом отношении странах является система вспомоществования (социальной поддержки), главным образом гарантированный минимальный доход. Для развитых государств, прежде всего европейских, характерна очень высокая степень бюджетного перераспределения национального дохода (от 1/3 до 2/3) [22].

Преодоление бедности и обеспечение права на доход - эти цели

декларируют все правительства ведущих стран Запада. Начиная с 60-х годов, многие развитые государства приняли различные законодательные акты по установлению минимальных гарантий дохода (ФРГ, Нидерланды, Великобритания, Люксембург, Франция). При этом государственная материальная помощь незанятому населению предоставляется при условии доказательства факта нуждаемости в ней. В других европейских государствах и США введен минимальный гарантированный доход только для престарелых и инвалидов. Устанавливается минимальный гарантированный доход, как правило, либо на основе денежной оценки корзины товаров и услуг первой необходимости, либо в фиксированной величине к законодательно установленному минимуму заработной платы. Например, в ФРГ, согласно Федеральному закону о социальной помощи от 1962 г., государство предоставляет её тем категориям граждан, которые не имеют достаточных средств к существованию по установленному так называемому бюджетному набору, включающему пять групп товаров: продукты питания, непродовольственные товары повседневного спроса, расходы на электроэнергию, личную гигиену и уборку жилья, мелкий текущий ремонт одежды и белья.

В Нидерландах и Италии минимальный доход исчисляется как определенный процент от минимальной заработной платы, во Франции - как доля средней заработной платы. В США минимальный доход, выплачиваемый федеральным правительством и штатами по программе обеспечения гарантированного дохода, которая охватывает престарелых и нетрудоспособных инвалидов, составляет в среднем около 60% уровня доходов порога бедности [3].

Пособия выплачиваются после проверки нуждаемости, которая должна учитывать все доходы от работы по найму, стоимость движимого и недвижимого имущества, пособия и пенсии. Однако в большинстве стран полностью учитывается лишь доход главы семьи от работы по найму, а доходы других работающих членов частично. В некоторых странах из суммы доходов

исключаются пособия на детей и алименты или пособия на жилье.

В ФРГ, Франции, Великобритании, Ирландии, Люксембурге фонды, из которых выплачиваются пособия, формируются государством, в других странах - государством и местными органами власти в различной пропорции (например, в Нидерландах из госбюджета финансируется 90% расходов на эти цели, а в Дании и Бельгии - 50%).

Размер минимального дохода зависит от социально-демографических особенностей нуждающихся в нём (возраст, трудоспособность, состав семьи) и, по оценкам западных экспертов, остается относительно невысоким, в среднем 20-40% средней заработной платы рабочего. Коэффициент надбавки денежных сумм на иждивенцев существенно варьирует. В Дании он равен 1, в ФРГ - 0,8, Франции - 0,5, Люксембурге - 0,3 [21, 27, 31]

Устанавливаемые государством минимальные ставки заработной платы существуют во Франции, Люксембурге, Испании, Нидерландах и Португалии. В Бельгии и Греции размер минимальных ставок определяется национальными соглашениями. В Дании, ФРГ, Италии и Великобритании действует децентрализованная система регулирования минимальной ставки заработной платы по отдельным отраслям экономики. В Люксембурге и Греции при установлении минимума учитывается семейное положение работника. В одних странах (Бельгия, Франция, Люксембург, Греция, Португалия и др.) минимальные ставки индексируются (но в 80-е годы значения этой меры значительно снизились), в других - практикуется периодический пересмотр минимумов (Дания, Италия, ФРГ, Великобритания).

В настоящее время является общепризнанным, что феномен бедности не ограничивается лишь низкими доходами. Он определяется недостаточной обеспеченностью во многих областях общественной и личной жизни - жизненным пространством, рабочим местом, здравоохранением, транспортом, здоровой окружающей средой и др. Поэтому программы регулирования доходов являются не единственным направлением политики по сокращению и устранению бедности. В развитых странах в той или иной форме применяется

бесплатное или льготное медицинское обслуживание, профессиональная подготовка и переподготовка, субсидирование строительства муниципального жилья, специальные меры экономической помощи для определённых регионов или профессий, испытывающих наибольшую тяжесть безработицы, использование программ помощи безработным посредством организации собственного бизнеса и др. Однако эти социальные и реинтеграционные мероприятия являются скорее вспомогательными по отношению к системе социальных выплат.

Около 20% населения ЕС не могут самостоятельно переступить порог бедности. Таковыми признаются граждане, имеющие доход менее 60% от национального уровня. Острота данной проблемы в отдельных странах ЕС весьма различна. Так, в Дании бедными считаются 8% населения, тогда как в Португалии - 23%.

Лиссабонский саммит (март 2000 г.) поставил задачу искоренения бедности во всех ее проявлениях к 2010 г. В настоящее время разрабатываются специальные индикаторы, позволяющие оценивать степень бедности и меры ее преодоления. В частности, они были обсуждены на специальной конференции в Антверпене, проходившей 14-15 сентября 2002 г. под руководством Бельгии как председательствующей страны. Общеизвестно, что стратегия борьбы с бедностью требует решения сложных проблем, в первую очередь поиска дополнительных финансовых ресурсов, которые направляются как на поддержку неблагополучных категорий населения и регионов и на трансформацию рынка труда в странах ЕС, так и на помощь странам-кандидатам [9, 27].

В этом плане важно, что с середины 70-х годов в странах Западной Европы действуют и постоянно обновляются специальные программы, предусматривающие комплекс мероприятий по оказанию социальной помощи и поддержки людям, оказавшимся за чертой бедности [10, 12, 31].

В 1975-1980 гг. в странах ЕС действовала программа «Бедность-1». В её рамках было проведено детальное исследование проблемы бедности и

политики по её преодолению в государствах ЕС. Разрозненные данные национальной статистики были обобщены в едином докладе. В итоге удалось определить масштабы бедности, сформулировать задачи и цели будущих исследований. На период 1985-1989 гг. была разработана программа "Бедность-2". В отличие от первой программы она была нацелена не столько на исследование явления "бедность", сколько на борьбу с ней. Были предприняты попытки по укреплению статистической инфраструктуры, создана специальная рабочая группа по определению индикаторов бедности. При этом в качестве отправного пункта был взят бюджет домашнего хозяйства. В 1990 г. Евростат опубликовал первые статистические данные по бюджетам домашних хозяйств стран ЕЭС.

Цели программы "Европас" (Программа европейских исследований проблем бедности и социальной защиты) заключались в:

- выработке более точных индикаторов бедности для кросснациональных исследований;
- оценке степени пригодности различных методов определения линии бедности;
- стимулировании исследований бедности в тех странах, где они недостаточно развиты.

В этой Программе участвовали семь европейских государств: Бельгия, Франция, Греция, Ирландия, Люксембург, Нидерланды и Испания. Им удалось, во-первых, определить масштабы бедности, выявить социальные группы с наибольшим риском бедности и социальный состав бедных; во-вторых, проанализировать влияние социальных трансфертов и оценить адекватность системы социальной защиты в целом и её отдельных составляющих (пенсионная система, выплаты по безработице, семейные пособия).

В 1989-1994 гг. была реализована программа "Бедность-3". В этот период Евростат совместно с национальными статистическими бюро создал так называемую Панель домохозяйств ЕС. Это позволило провести детальный мониторинг динамики доходов населения. На его основе была предусмотрена

возможность ежегодных публикаций панелей по уровню доходов и условиям жизни на примере 1000 домашних хозяйств в каждой стране и соответственно 20 000 домашних хозяйств в ЕС в целом.

В США официальная граница бедности была установлена в 1965 г., через год после объявления в стране знаменитой "войны с бедностью". По мере экономического развития и повышения среднего уровня доходов населения относительная величина границы бедности по сравнению со средними доходами постепенно снижается [6, 22].

В 60-е годы в США на "войну с бедностью" были направлены крупные ассигнования. И, тем не менее расходы на социальное обеспечение не превышают в США 5-6% федерального бюджета. Критики социальных программ в Америке считают, что на каждых двух американцев, получающих социальную помощь, приходится 2-3 человека, которые были при этом незаслуженно обойдены. Кроме того, в США действуют специальные программы борьбы с бедностью (см. табл.2.1.1.).

Из них основную роль играют программы "Медикэйд" и АФДС (помощь семьям с зависимыми детьми). Доля федерального бюджета в расходах на "Медикэйд" варьирует в пределах 50-83%, при этом размер гранта обратно пропорционален индексу налогового потенциала штата, рассчитанному как отношение величины личных доходов населения штата и среднего их уровня по стране.

Что касается оказания помощи в получении образования детьми из бедных семей, то в Америке существует несколько программ, позволяющих в определенной степени снизить такие расходы. Например, программа "Хедстарт" рассчитана на детей дошкольного возраста из семей с доходом ниже черты бедности. В этой программе предусмотрено также предоставление медицинских услуг, питания и др.

Основными бенефициариями программы являются индейские резервации, семьи иммигрантов.

В отличие от Западной Европы в США в поддержке малоимущих семей значительную роль играют неденежные виды помощи для бедных (бесплатная

медицинская помощь, продовольственные талоны, бесплатные школьные завтраки, обеспечение жильем).

Таблица 2.1.1

### Программы борьбы с бедностью и её предотвращения в США

Название программы	Цели и Функции программы	Источники финансирования	Форма поступления льгот
Социальное страхование	Страхование по старости, нетрудоспособности, а также иждивенцев, переживших застрахованного	Федеральные налоги с нанимателей и лиц наемного труда	Наличные денежные выплаты
Медикэр	Оказание индивидуальной помощи пожилым людям (65 лет и старше), а также потерявшим трудоспособность	Федеральные налоги с нанимателей и лиц наемного труда	Субсидированное страхование здоровья
Вэлфэр	Денежные выплаты по дополнительной программе социального обеспечения лицам, имеющим низкий уровень дохода	Доходы федерального правительства	Наличные денежные выплаты из расчета 400 долл. в месяц на человека
Чайлдкэр (АФДС)	Помощь неполным семьям с детьми	Федеральный, штатный и местный бюджет	Наличные денежные выплаты
Продовольственные талоны	Помощь лицам с низким уровнем дохода	Федеральный бюджет	Талоны из расчета 80 долл. в месяц на человека
Медикэйд	Оказание медицинской помощи лицам с низкими доходами	Федеральный, штатный и местный бюджет	Бесплатная медицинская помощь

Наиболее широко распространено предоставление малоимущим продовольственных талонов. Как правило, нуждающимся надо просто подать прошение на получение продовольственных талонов в местный офис общественной помощи, который по истечении 30 дней принимает решение. Если претендующий на этот вид помощи по уровню дохода, размеру собственности и т.д. имеет право на получение такой помощи, то ему выдают продовольственные карточки, которые он может использовать в магазине по месту жительства.

В последние годы в Америке чётко прослеживается тенденция по

усилению в программах помощи нуждающимся стимулов к трудовой деятельности её получателей и включения в них таких компонентов, как полупринудительное обучение, участие в общественных проектах, поощрение предпринимателей к найму на работу молодежи, инвалидов, лиц пожилого возраста и т.д.

Попытки же решить проблему бедности традиционными путями (за счёт перераспределительных социальных программ типа временной денежной помощи семьям с несовершеннолетними детьми, экстренной единовременной помощи, субсидирования подоходного налога и многих других), по мнению американских специалистов, малоэффективны как в чисто финансовом, так и в социальном плане.

В качестве показателя глубокой бедности в США наиболее широко используется уровень доходов ниже 75% от официальной черты бедности.

В Канаде, государстве, которое, в отличие от США, проводит аналогичную европейской политику обеспечения гарантий минимального дохода для населения, официальной границы бедности нет. Но для определения численности населения, имеющего низкий уровень доходов, статистические органы страны рассчитывают неофициальную границу бедности, так называемый LICO (Low Income Cut Off). Методика первоначального расчёта данного показателя имела ряд общих черт с американской. Согласно бюджетным обследованиям 1959 г., средняя канадская семья в этот период расходовала на питание, одежду и жильё 1/2 своих доходов. Соответственно, если доля этих расходов у семьи была выше, то она располагала меньшим объемом средств для удовлетворения других потребностей. В качестве критерия, характеризующего так называемые стесненные условия жизни семьи, были приняты расходы на удовлетворение трёх основных групп потребностей: в пище, одежде и жильё [3].

Наиболее активный процесс сокращения бедности в Канаде, как и в большинстве других развитых стран, проходил в 60-70-е годы. Если использовать LICO, то доля бедного населения страны снизилась за этот период

с 29% (1961г.) до 14% (1981г.). Для более позднего периода стало характерно попеременное повышение и снижение данного показателя. В начале 80-х годов доля бедняков активно росла (до 17% в 1983 г.), а с середины десятилетия проявилась тенденция её понижения. В начале 90-х годов вновь был отмечен рост численности и доли бедных.

В целом можно констатировать, что за последние годы на Западе произошел заметный сдвиг в расширении и совершенствовании государственной политики помощи малоимущим семьям. Тем не менее, совершенно очевидно, что возможности для дальнейшего улучшения условий жизни бедных слоев населения еще далеко не исчерпаны. Требуется более тесная координация усилий развитых стран по совершенствованию теории и методологии выявления и преодоления очагов бедности с целью предотвращения их возникновения и расширения.

## **2.2. Организационно-правовые механизмы социальной защиты в развивающихся странах**

Малообеспеченность в развитых странах, где борьба с нею ведется уже несколько десятилетий, существенно отличается от развивающихся стран, в которых такие программы находятся в зачаточном состоянии.

Наиболее солидный опыт в области борьбы с бедностью, социально-экономическим неравенством в развивающихся странах на международном уровне накоплен в рамках ООН. Это направление деятельности ООН является одним из ведущих элементов работы таких её структур и учреждений, как Программа Развития ООН (ПРООН), Продовольственная и Сельскохозяйственная Организация, Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ), Международная Организация Труда (МОТ), а также Постоянный Комитет по Борьбе с Бедностью при Совете по Торговле и Развитию ООН.

Как подчеркивалось на первой сессии Постоянного комитета (Женева, 1993), "бедность не одинакова в разных странах и регионах, и поэтому для

борьбы с ней необходимы различные средства и стратегии"<sup>1</sup>. Страны-участницы Совета считают, что обмен национальным опытом по вопросам, в частности, реализации различных программ, направленных на борьбу с бедностью, может стать исключительно действенным средством расширения сферы их деятельности и повышения её эффективности.

Серьезную озабоченность между тем вызывает практическая невозможность добиться на протяжении многих десятилетий заметного сокращения масштабов бедности. Становится всё более очевидным, что недостаточно заниматься лишь перераспределением ресурсов в пользу бедных слоев населения. Прежде всего, следует добиваться максимально полной интеграции маргинальных слоев населения в основное русло процесса развития в каждом отдельно взятом государстве. В противном случае бедные будут продолжать оставаться на обочине общего процесса развития.

Очевидно, что для этого требуется активная напряженная работа по созданию новых и поддержанию старых рабочих мест, а также по улучшению функционирования рыночных механизмов и социально-политических институтов. Другими словами, преодоление или по крайней мере смягчение проблемы бедности требует усилий по двум направлениям: с одной стороны, необходимо обеспечить устойчивые темпы экономического роста, с другой - инвестировать в развитие "человеческого капитала". Последнее позволит устранить как причины бедности, так и её симптомы, поскольку к числу её наиболее болезненных в социальном плане проявлений относятся болезни, недоедание, неграмотность и дискриминация по половому признаку. При этом решающую роль играет выбор оптимальной модели экономического роста, при которой бедные слои населения могли бы пользоваться её преимуществами на основе эффективного развития трудоемких отраслей [9, 13, 16, 20, 26, 31].

Однако, как показывает опыт большинства развитых государств, высокие темпы экономического роста не означают автоматического решения проблемы бедности. Решающе важную роль играет участие самих бедных слоев

---

<sup>1</sup> Материалы Конференции ООН по торговле и развитию. Нью-Йорк: ООН. 1993. С. 7.

населения в процессе выработки и принятия решений о своей собственной судьбе, а также обеспечение им доступа к социальным благам и услугам (здравоохранению, жилью, образованию).

Особое опасение у Постоянного комитета по борьбе с бедностью вызывает тот факт, что в развивающихся странах проблема бедности не одинаково остро стоит у мужчин и женщин. Имеющиеся статистические данные свидетельствуют о том, что 70% беднейшего населения мира составляют женщины. В то же время мероприятия, нацеленные на коренной перелом сложившейся ситуации, фактически отсутствуют.

Поскольку круг проблем, рассматриваемых Постоянным комитетом, весьма широк и в то же время не может быть адекватным образом решён ни одним органом или специализированным учреждением ООН, то его работу приходится координировать с деятельностью других комитетов и рабочих групп, с тем, чтобы дополнять их работу и избегать дублирования действий.

Что касается МОТ, то её стратегия борьбы с бедностью претерпела существенные изменения. Так, если в первые годы работы МОТ уделяла основное внимание вопросу выявления бедных слоев населения, то в 70-е годы внимание было перенесено на факторы, обуславливающие бедность, и меры по их устранению. В своей текущей и будущей работе МОТ стремится оказывать активную помощь странам по разработке стратегий борьбы с бедностью.

В целом подход МОТ к борьбе с бедностью и сокращению её масштабов включает в себя три основных элемента:

- поддержание устойчивых темпов роста, обеспечивающих высокий уровень занятости, при этом для многих развивающихся стран такие темпы должны составлять как минимум 6%;

- переход к рыночным правилам игры на рынке труда с качественным повышением профессионального уровня рабочей силы и расширением доступа к образованию для бедных;

- создание систем социального обеспечения, включая формирование социальных фондов для беднейших слоев населения.

Для обеспечения такой стратегии правительства развивающихся стран, как считает МОТ, должны рассматривать борьбу с бедностью в качестве неотъемлемого элемента стратегии национального развития, содействовать национальному диалогу и расширять участие в нём самых широких слоев населения, а также проявлять изобретательность при разработке не влекущих особо крупных затрат систем оказания помощи бедным слоям населения.

ВОЗ стремится выработать такую тактику и стратегию своих действий, которые бы способствовали развитию медицинского обслуживания для наиболее уязвимых групп населения в развивающихся странах, организации для них справедливой и эффективной по затратам медико-санитарной помощи.

В условиях массового обострения проблемы бедности ВОЗ придерживается двуединого подхода, который направлен на уменьшение неравенства между отдельными странами и группами населения. На уровне стран инициативы ВОЗ включают, в частности, действенное развитие медико-санитарного обслуживания, а на международном уровне они охватывают меры по поощрению сотрудничества с другими международными организациями для обеспечения более эффективного использования международной помощи. Основная задача состоит в том, чтобы полностью интегрировать сектор здравоохранения в общие рамки социально-экономического развития и борьбы с бедностью.

Немалую помощь Постоянному комитету по борьбе с бедностью оказывает в пределах своего мандата и имеющихся ресурсов Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН.

В 1992 г. под ее эгидой совместно с ВОЗ была проведена Международная конференция по вопросам питания. Поскольку бедность является одной из главных причин голода и недоедания, принятые Конференцией Всемирная декларация и План действий по вопросам питания удачно дополняют другие крупные межправительственные соглашения в области борьбы с бедностью.

ПРООН выступает за развитие людских ресурсов и активизирует свои усилия по поддержке политических мер и оперативной деятельности,

направленных на расширение возможностей бедного населения удовлетворять свои основные потребности и всесторонне развивать свой потенциал.

На макроэкономическом уровне, помимо периодической публикации Докладов о развитии людских ресурсов, ПРООН помогает правительствам вести систематическую работу по решению проблем бедности в рамках национальных, региональных и местных стратегий развития.

Традиционно ПРООН уделяет большое внимание и развитию сети основных услуг для бедных. К важнейшим областям деятельности этой организации относятся разработка реформы системы профессиональной подготовки и образования, развитие профилактического и первичного медико-санитарного обслуживания, программы жилищного строительства методами самопомощи, обеспечение дешевого водо- и энергоснабжения, а также создание систем социальной защиты.

Ещё одной быстро расширяющейся сферой деятельности ПРООН является обеспечение доступа бедных слоев населения к источникам дохода, производственным активам, причём для этого разработано много целевых программ создания рабочих мест, развития малых предприятий и кредитования, ориентированных на бедные слои населения.

На международном уровне обширная аналитическая и научно-исследовательская работа по проблемам бедности ведется и Международный Банк Реконструкции и Развития (МБРР). В частности, МБРР кредитует проекты и программы по борьбе с бедностью в ряде регионов мира.

Однако, несмотря на значительные усилия, предпринимаемые как на международном, так и национальном уровнях, программы борьбы с бедностью в некоторых странах не в состоянии реально помочь тем, кому они адресованы. Основные причины такой ситуации Постоянный комитет по борьбе с бедностью видит в том, что бедные зачастую не привлекаются ни к каким мероприятиям, которые, по замыслу авторов программ, должны принести им пользу, и, следовательно, остаются довольно равнодушными к ним. Хотя осуществлением программ борьбы с бедностью часто занимаются

высококвалифицированные специалисты, они обычно мало знакомы с реальными проблемами или не имеют должного представления о потенциале и способности бедных слоев населения самостоятельно улучшать условия своей жизни при наличии должных стимулов и надлежащей поддержки.

На деле требуется не социальная благотворительность, а мобилизация бедных слоев населения, учитывающая их нужды, их способности и степень готовности собственными силами улучшить условия своей жизни. Эффективную роль в смягчении остроты проблемы бедности играют группы и организации самопомощи.

В этом плане Комитет по борьбе с бедностью высоко оценивает опыт государства Шри-Ланка. Начиная с конца 80-х годов здесь осуществляется программа "Джанасавия", которая предполагает проведение макроэкономической политики с учетом нужд бедных слоев населения и в то же время является основной национальной программой борьбы с бедностью. Цель программы высвободить творческую энергию бедных слоев населения, интересы которых являются центральным элементом процесса развития,

Главные принципы "Джанасавии" - это доверие к бедным слоям населения, расчёт на то, что они сами способны принимать решения и претворять их в жизнь, если им окажут соответствующую поддержку.

Каждая бедная семья в Шри-Ланке, попав в поле зрения органов контроля, получает в течение установленного периода, продолжительность которого может достигать 243 месяцев, помощь в двух взаимосвязанных формах - в форме выделения продовольственных и непродовольственных кредитов и в форме предоставления доступа к банковским кредитам. Условием получения безвозмездной помощи является обязательство семьи работать с целью улучшения своего материального и социального положения, Однако при этом приходится считаться со столкновением взглядов и методов приверженцев старой политизированной бюрократической командной системы и последователей нового подхода, предполагающего первоочередное удовлетворение нужд бедных слоёв населения, становящихся центральным

элементом программы развития. Кроме того, вспомогательная система с трудом переориентируется с учётом требований новой политики на удовлетворение интересов бедных слоёв населения, Наконец, важной задачей является социальная мобилизация. Она должна опираться на широкие слои населения, обеспечивать их полное участие в процессе развития и в качестве своей стратегической задачи иметь решение основных проблем бедных слоёв населения. Заслуживают внимания и методы борьбы с бедностью в Китае. Прежде всего, они нацелены на расширение занятости и увеличение доходов бедных слоев населения, в частности, путем реализации проектов в области строительства и развития инфраструктуры. Кроме того, бедным слоям населения предлагается искать рабочие места в более богатых районах.

В то же время в Китае в политике борьбы с бедностью наблюдается все более явное смещение акцента с оказания традиционных видов помощи на осуществление проектов, призванных содействовать активизации участия самих бедных слоёв в процессе развития своих собственных районов.

Обобщая мировой опыт, Комитет по борьбе с бедностью выделяет в настоящее время четыре группы причин, повышающих вероятность зарождения бедности:

- естественные причины (связанные с положением пожилых людей, сирот, вдов и инвалидов);

- социальные причины (возникающие из-за недостаточного удовлетворения таких первоочередных нужд, как медицинское обслуживание, обеспечение питьевой водой, электроэнергией и т.д.);

- экономические причины (вызванные отсутствием надлежащего доступа к таким факторам, как образование, земля, производственные активы в целом и кредит);

- политические причины (обусловленные отсутствием демократии и гарантий осуществления прав человека).

Таким образом, социальная политика, направленная на последовательное улучшение положения бедных слоёв, должна содержать следующие элементы.

Во-первых, для развития людских ресурсов требуются ассигнования на борьбу с неграмотностью, на расширение профессиональной подготовки и на развитие здравоохранения и других секторов услуг. Должное внимание следует также уделять сохранению естественной природной среды.

Во-вторых, для обеспечения более широких возможностей трудоустройства в интересах сокращения масштабов миграции из сельских районов в города, в особенности молодых людей, важное значение имеют капиталовложения в развитие инфраструктуры сельских районов.

В-третьих, желательно поощрять людей к созданию своих собственных кустарных промыслов и артелей, использующих местные материалы и рабочую силу. При этом большим подспорьем может стать расширение доступа к беспроцентному кредиту.

В-четвертых, правительства, сосредоточив свое внимание на создании макроэкономических условий, благоприятных для экономического роста, также должны принимать меры, направленные на обеспечение большего равенства в распределении доходов в своем государстве [20, 31].

### **2.3. Зарубежный опыт правового регулирования государственной социальной помощи**

Рассматривая существующую зарубежную практику социальной помощи, необходимо помнить, что определяется она во многом моделью социальной политики, формируемой каждым государством. И хотя в чистом виде эти модели практически не встречаются, а скорее носят смешанный характер, находятся в процессе трансформации, их необходимо рассмотреть для дальнейшего анализа подходов к социальной помощи, существующих в различных странах.

- Социал-демократическая модель (Страны Скандинавии).
- Консервативная модель (в большинстве – европейские страны)
- Либеральная модель (Великобритания, США).

Модели различаются не только объёмом государственных расходов на

социальные нужды, но и степенью, до которой государство делает человека зависимым от рынка путём предоставления всем гражданам высокого уровня социальной защиты. Избираемый модельный уровень различен, исходя из главного посыла формирования социальной защиты населения в целом: или общество организует так свою экономику распределение основных доходов (за труд, предпринимательство, социальные трансферты), что их будет достаточно для самообеспечения семей, и социальная помощь потребуется только в экстремальных, особенных жизненных ситуациях для узко определенных групп людей с осложненными обстоятельствами; или макрополитика основывается на невысоком уровне доходов населения, недостаточности их для потребления и необходимости массивной государственной помощи для выживания семей уже не в экстремальных, а в стандартных условиях и не отдельных групп, а для значительной части населения.

В каждом государстве характер социальной защиты несёт на себе отпечаток национальной культуры, сложившихся традиций, образа жизни, религии, политических, экономических и многих других факторов. Так, на формирование подходов к социальной защите в США определённое влияние оказала деятельность движения поселенцев и движения за организацию благотворительности, отражавших противоречия, связанные с природой социальных проблем и их первопричинами, которые одни видели в человеке, а другие в обществе. Движение поселенцев считало, что покончить с социальными рисками людей можно лишь путем изменения большой окружающей среды реформаторским путем. Движение за организацию благотворительности не выступало за социальные реформы – причиной бедности и социальных проблем, по их мнению, является сам человек. Поэтому, в целях минимализации социальных проблем общество должно исправлять не себя, а индивида, используя моральные, психологические и иные методы воздействия.

Выбранные государством модели социальной защиты в большой степени зависят и от традиций. Например, традиции индивидуализма и их антипод –

традиции сотрудничества породили различные социальные системы благосостояния в США и Швеции. Традиции семейственности и семейно-родственных связей присутствуют в большинстве систем социального благосостояния, но в некоторых странах, особенно развивающихся (Иран, Китай, Индия), они являются определяющими в организации социальной поддержки. Социальная помощь в частных стационарах, санаториях и частное обслуживание на дому престарелых людей – весьма распространены в промышленно развитых странах Запада, но пока вряд ли возможна в азиатских странах, где пожилые люди обладают традиционно высоким авторитетом в системе родственных связей и забота о них – дело исключительно семьи, а не посторонних людей.

Очевидно, что системы государственной социальной помощи в каждой стране складывались с учетом множества факторов, но, несмотря на различия в подходах, методах и организационных формах, имеют схожесть и однотипность решаемых задач. Практически все страны в своих моделях социальной защиты используют социальное страхование для большинства населения на случай наступления социальных рисков: старость, болезнь, инвалидность, безработица и т.п. и оказывают социальную помощь неимущим, попавшим в трудную жизненную ситуацию гражданам. Категории, в силу объективных обстоятельств лишённые доступа к услугам социального страхования, охватываются системой государственной социальной помощи. Программы поддержки имеют форму пособий по малообеспеченности, дополняющих доход после проверки средств получателя, если он ниже гарантируемого минимального дохода в стране. Пособия на детей часто выплачиваются помимо социального страхования и программ поддержки доходов малообеспеченных, поскольку дети являются наиболее уязвимой частью населения. Более того, такие пособия являются универсальными и выплачиваются всем семьям, где есть дети. В некоторых странах вместо этих пособий родителям предоставляется право на отсрочку уплаты налогов. Такая система имеет свои недостатки, так как она не предоставляет никаких пособий

семьям с безработным отцом и обеспечивает большими льготами состоятельные семьи, которые платят большие налоги. Социальный минимум гарантирован гражданам, не имеющим доходов, и тем, кто не может себя обеспечить по личностным или социальным причинам. Например, одинокий гражданин, который достиг пенсионного возраста и не имеет доходов, может получить не возвращаемую социальную пенсию по возрасту. Размеры этой пенсии сравнительно невелики. Так, в Греции она составляет 10% от ВВП на душу населения, в Италии – 16%, в Португалии – 21%. В других странах она значительно выше соответствует уровню социально-экономических показателей развития страны. Так, в Бельгии, Испании и Франции она составляет 30% от ВВП на душу населения, 35% в Дании, Люксембурге и Ирландии и 40% в Нидерландах.

Таким же образом минимум гарантирован и инвалидам при полной потере трудоспособности. Размеры такого пенсионного пособия тоже различны в разных странах. В Греции оно соответствует 16% от ВВП на душу населения, 30% в Германии, Испании, Франции и Великобритании, 40% в Ирландии и Нидерландах, 50% в Италии и Люксембурге, 55% в Дании и 65% в Бельгии.

Трудоспособным, но не имеющим никаких доходов гражданам пособия выплачиваются далеко не во всех странах. В Греции и Португалии их не выплачивают вовсе, в Испании и Италии такие пособия получают не везде, а лишь в отдельных регионах из местных бюджетов. В других странах такое пособие выплачивают, но его размеры весьма скромные (по европейским стандартам) – чуть меньше 20% от ВВП на душу населения во Франции и Великобритании. Самое большое пособие выплачивают в Дании и Нидерландах (40%).

Наиболее значителен разброс в семейных пособиях. На каждого члена общества в возрасте до 20 лет в конце 90-х годов выплаты составили менее 1% ВВП на душу населения в Испании и Греции. В Бельгии и Франции они были чуть больше 8%, в Великобритании – 9%, в Люксембурге – 11%, а в Дании не менее 12%.

Со стремлением оказания помощи семьям, имеющим детей, связаны подходы и практика оказания социальной помощи данной категории. Так, в ряде стран (Франция, Бельгия) пособия выплачиваются на всех детей, подпадающих под определенные условия, независимо от дохода семьи. Для детей с низким уровнем дохода (ФРГ, Великобритания, Италия) предусмотрены дополнительные семейные пособия. Одновременно обсуждаются возможности поставить выплату семейных пособий в полную зависимость от материального положения семей. Семейные пособия выплачиваются до достижения ребенком определенного возраста.

Предел везде разный, так в Нидерландах и ФРГ – до 27 лет. Во всех странах ЕС предусмотрены повышенные ставки пособий или дополнительные пособия на детей одиноких родителей. В большинстве стран Восточной Европы наблюдается тенденция к упрощению системы социальной помощи, к замене нескольких пособий одним и к увязке их выплаты с материальным положением семьи. Имеется тенденция к сокращению страхового периода получения пособия по безработице. В среднем оно составляет 50-60% заработной платы. Выплачивается пособие в течение периода от 6 месяцев (Чехия) до 2 лет (Венгрия). После истечения срока выплаты пособия безработный имеет право на социальную помощь по безработице (в Венгрии и Болгарии она составляет 50% минимальной заработной платы, в Румынии – 40%). Но эта практика ведет к увеличению нагрузки на бюджет. «Перед странами стоит выбор, - говорится в докладе генерального директора МОТ, - либо иметь большое число долговременных безработных, находящихся на иждивении социальной помощи, либо предоставлять альтернативную занятость, например, с помощью проектов общественных работ, тем лицам, кто не способен найти другую работу».

В Германии социальная помощь предоставляется лицам, не способным заработать на обеспечение достаточного уровня существования или финансировать его за счет собственного состояния, либо по праву, вытекающему из системы социального страхования. Эта помощь

предоставляется как «помощь для поддержания жизни» и как «помощь в особом бедственном положении». Получатель должен доказать свою нуждаемость. Помощь финансируется из налоговых поступлений в бюджет. Так, в 2005 году социальные расходы составили 34,7% ВВП, а расходы на социальную помощь 1,52% ВВП (55 млрд. марок).

Рассмотрим системы социальной помощи: европейскую (консервативную) и американскую (либеральную) на примере Франции и США.

Французская система социальной помощи потенциально охватывает достаточно широкие слои населения, так как она распространяется на всех лиц, постоянно проживающих в стране, независимо от их гражданства. Во-первых, социальная помощь предоставляется лицам, которых их бедственное экономическое положение, контролируемое в каждом случае отдельно, лишает возможности удовлетворять базовые потребности. Во-вторых, установленный порядок получения поддержки требует, чтобы неимущий находился в особом положении, в частности, по здоровью, возрасту или инвалидности, предоставляющем право на такую форму помощи. Определение факторов, которые обуславливают получение различных видов социальной помощи, является достаточно гибким, чтобы охватить большинство лиц, находящихся в тяжелом положении. Кроме того, граждане, не охваченные системой официальной помощи, попадают в сферу благотворительной деятельности центров социальных акций, действующих в каждой общине.

Социальная помощь – это механизм защиты определенного числа людей, поставленных в особые обстоятельства. Защита соответствует тем жизненным обстоятельствам, которые могут произойти, что обуславливает многообразие форм социальной помощи. В соответствии с этим выделяется специальная социальная помощь, соответствующая всем видам социальных рисков индивида. Факультативная социальная помощь как дополнительный фактор имеет целью исправление, хотя бы на время, имеющихся недостатков организации системы специальной социальной помощи.

Допуск к социальной помощи всегда находился в ведении общин, но с

1934 года в целях освобождения предоставления социальной помощи от случайных местных обстоятельств, она была передана в кантональные комиссии. Но и сейчас абсолютный порядок при назначении помощи недостижим - кантональные комиссии критикуются, в особенности, за неравенство сумм расходов.

Организатором и координирующим социальную помощь органом выступают департаменты – дирекции по делам санитарии и социальной сферы. Ими производится стандартизация социальной помощи, лицензирование частных и благотворительных учреждений. Установление норм, ставок и тарифов для организаций, оказывающих социальную помощь. На местном уровне главное звено социальной помощи – центры социальных акций. Они возникли в 1953 году из слияния бюро благотворительности, занимавшихся организацией факультативной помощи, и бюро содействия, оказывающих специальную социальную помощь.

Слияние оказало значительное влияние на изменение характера центров, доминировать отныне здесь стала факультативная помощь. Центры социальных акций – общественные учреждения на уровне общины, управляются административным советом во главе с мэром муниципального образования. Работники – зачастую волонтеры, но в крупных образованиях нанимается профессиональный директорат. Центры собирают досье на нуждающихся. Делают запросы, проверки и т.п. Досье хранится в мэрии. Как правило, оно содержит документы, необходимые для назначения социальной помощи. Это: сведения о заработной плате, пенсии, список плательщиков алиментов в его пользу, перечень имущества, документация по ведению домашнего сельского хозяйства и т.п.

Можно выделить три главных принципа, отличающих деятельность по оказанию социальной помощи. Это:

- вспомогательность;
- алиментность;
- возмещаемость.

Вспомогательность социальной поддержки подразумевает отсутствие у получателя помощи иных источников средств, достаточных для удовлетворения основных потребностей. Это предполагает проверку доходов как самого носителя, так и его близких родственников. Так же будет учтена и помощь, получаемая им от дальних родственников, друзей, благотворительных организаций при их минимальной периодичности.

Учитывается не приносящий доход непродуктивный капитал. Он оценивается не по своей стоимости, а по возможной, теоретически рассчитанной прибыли от его использования (например, дом). То же происходит и в отношении имущества, не приносящего по своей природе доход. Разве не должен человек скорее продать картину, чем обращаться за социальной помощью? Здесь есть некоторые исключения, и они касаются ветеранов войны, инвалидов. Оценку производит комиссия по допуску под контролем управления регистрации и имущества.

Социальная помощь может быть оказана и без тщательного изучения всех обстоятельств запроса ввиду её срочности. И в этом смысле она приобретает предварительный характер. Но после соответствующей проверки, в случае предоставления данных, не соответствующих действительности, социальная помощь будет у получателя изъята.

Алиментность социальной помощи возникает из регламентированных законом обязательств между родственниками по прямой линии во всех степенях. Социальная помощь не должна подменять алиментную поддержку родственников. Зачастую одинокие пожилые люди, не получающие заботу от близких родственников, по различным причинам не желают требовать эту помощь через суд. Это делают представители государства, реализуя тем самым общественную защиту прав гражданина, находящегося в неблагоприятной жизненной ситуации. Алименты выплачиваются в размере социальной помощи. Исключение составляют граждане, чей собственный доход ниже 1,5 минимальных размеров заработной платы, а также инвалиды.

Возмещаемость социальной помощи подразумевает компенсацию

обществу того объема помощи, который регулярно предоставлялся гражданину в случае значительного улучшения его материального положения (дар, наследство, выигрыш и т.п.). Этот принцип отражает идею коллективной солидарности, действующей для преодоления человеком трудной жизненной ситуации, преодолев которую он возвращает полученное обществу. Социальная помощь во Франции, в принципе, стремится не использовать безвозмездных фондов. И здесь она более сходна с выдачей беспроцентной ссуды, чем с вспомоществованием [34].

Социальная помощь оказывается, как правило, в смешанной форме. Может быть в виде ежемесячной выплаты пособия, либо натуральной форме. Помощь адресная, по заявительному принципу. Размеры пособий устанавливаются на основе индивидуальной нуждаемости.

Что является финансовой основой социальной помощи? В основе государственной, специальной помощи лежит бюджет и налоговые поступления граждан, наполняющие его. Общественные центры социальных акций имеют смешанное финансирование. Это:

- дары и имущество по завещанию;
- субсидии общин и других административных единиц;
- дотации касс социального страхования;
- доходы от пожертвований и сборов (например, сборов со свадеб)
- займы;
- доходы от использования собственности;
- 1/3 доходов от концессий земельных участков на кладбищах;
- оплата департаментской службой социальной помощи на покрытие расходов, связанных со сбором материалов в досье официальной помощи.

Коммерческая деятельность общественных организаций запрещена законом.

Принципиально по-другому строится система социальной помощи в США. Государственная социальная помощь, финансируется не из бюджета, а из предварительно выплаченных взносов-страховок, начала развиваться в США

параллельно со страхованием и достигла сейчас расцвета. Критерий для получения социальной помощи один – малообеспеченность, бедность. Точное число программ социальной помощи в США установить трудно, так как среди них есть федеральные, федерально-штатные и муниципальные. По некоторым оценкам их около 8 тыс. Характерно, что критерии нуждаемости варьируются от штата к штату, а пособие ни по одной программе не достигает прожиточного минимума. Зато каждый нуждающийся может получить помощь по нескольким программам сразу: муниципальное жилье плюс продуктовые талоны плюс медицинская помощь «Мэдикер» и т.п. Это позволяет с достаточной полнотой и гибкостью учитывать потребности разных групп клиентов, но приводит к многочисленным злоупотреблениям со стороны клиентов и ошибкам социальных работников в начислении пособий.

Отсутствие института происки позволяет недобросовестным просителям получать помощь в нескольких штатах одновременно. В ряде штатов власти прибегают к найму специальных детективов, проверяющих условия быта и подлинность оформленных документов, осуществляющих выявление нелегальных доходов просителей и т.д. Так, содержание детективов в Нью-Йорке обходится городской казне не менее чем 50 млн. долларов в год.

Характерно, что система государственной поддержки в США развивалась снизу вверх: первые шаги в этой области предприняло не федеральное правительство, а власти штатов. Уже в 20-е годы XX века они начали выделять средства на помощь неимущим и создавать официальные органы, ведающие социальной помощью. Единой общенациональной системы соцзащиты не существует. Она образуется из разного рода социальных программ. На федеральном уровне управление ими осуществляют министерства: здравоохранения и социальных служб, труда, жилищного строительства и городского развития, образования, сельского хозяйства и ряд других ведомств. По каналам этих программ лица, живущие в бедности, получают денежное пособие, продовольственную помощь, субсидируемое жилье, помощь для получения образования и пр. Главные программы вспомоществования

переданы в ведение штатов и муниципалитетов, с правом решать вопросы предоставления пособий при условии обязательного трудоустройства получателей. Программы помощи семьям с зависимыми детьми продовольственных талонов требуют для получения социальной помощи обязательную работу на безвозмездной основе.

В США законодательно установлен критерий получения помощи в рамках системы социального вспомоществования, для чего введено понятие уровня бедности. Право на получение социальной помощи по различным программам имеют те, кто живёт ниже официально установленного уровня бедности. Он ежегодно (вследствие инфляции, роста цен) подвергается корректировке. Уровень бедности варьируется от района проживания, в сельской местности он ниже. Он определяется, исходя из стоимости утроенной минимальной диеты для стандартной семьи: родители и двое несовершеннолетних детей. Эта норма вошла практически во все федеральные и штатные законы, касающиеся социальной помощи неимущим. При этом необходимо учитывать своеобразие содержания понятия «бедности по-американски». Так, по статистике 38% семей, официально признаваемых бедными, владеют собственными домами средней стоимостью около 40 тыс. долларов; 14% бедных семей владеют двумя или более автомобилями, хотя и не обязательно новыми или дорогими. Ныне уровень бедности для семьи из 4 человек, проживающей в городе, составляет более 14 тыс. долларов в год.

В конце 90-х годов стоимость ежегодной помощи, представляемой по различным социальным программам, составила около 190 млрд. долларов (несколько менее 40% ВВП), тем не менее, уровень бедных семей держится с 70-х годов от 12% до 15% населения США.

Для наиболее полного представления о системе социального вспомоществования, её направлений и категорий получателей необходимо дать срез ряда важнейших социальных программ этой системы, играющих наиболее значимую роль в поддержке нуждающихся граждан. Это программы социальной поддержки граждан США федерального уровня, уровня штатов и

муниципальных образований, совместные программы:

- помощь нуждающимся семьям с детьми на иждивении;
- программа продовольственных талонов – позволяет получать определенный перечень продуктов питания в обычных магазинах. Охватывает 18 млн. человек. Объем финансирования 11 млрд. долларов в год;
- программа школьных завтраков – бесплатное одноразовое ежедневное питание школьников из наименее обеспеченных семей (охватывает 24 млн. человек, объем финансирования 3 млрд. долларов в год);
- специальная продовольственная помощь – оказывается беременным женщинам и матерям с детьми в возрасте до 1 года;
- программа «Медикэйд» (с 1965 года) предоставляет медицинские услуги лицам, живущим ниже уровня бедности (охватывает 23 млн. человек, объем финансирования 31 млрд. долларов в год);
- федеральная бездомным (охватывает 1,5 – 2 млн. человек). Строительство и организация мест ночного пребывания в муниципальных образованиях;
- обеспечение дополнительного дохода – для престарелых и инвалидов, не получающих пенсию и пособия по социальному страхованию (охватывает более 4 млн. человек);
- создание местных центров здоровья – развертывание профилактической и первичной медицинской помощи в районах, где не хватает врачей и больничных коек;
- жилищная помощь – субсидирование нового жилья для бедных, поддержание и ремонт существующего жилого фонда, пособия для оплаты жилья (объем финансирования 27,1 млрд. долларов в год);
- программа помощи в области образования. Она дает возможность школьникам бесплатно посещать школы, студентам – получать беспроцентные займы для оплаты обучения;
- программа юридической помощи. Предоставление бесплатных услуг юристами для бедняков;

- муниципальные программы коммунального развития, в рамках которых помощь оказывается престарелым и инвалидам по месту их жительства (оплата отопления и проч.) [34].

В американской системе социальной помощи особая роль принадлежит детским учреждениям, их структура включает детские сады (дневные и круглосуточные), группы продлённого дня в школах, детские дома, центры программ «Хэлп» и «Хэдстарт», а также учреждения специального типа – приюты для «грудных» детей и подростков, школы для инвалидов и умственно отсталых, исправительные заведения. Программа «Хэлп» рассчитана на матерей до 20 лет. Для тех из них, кто по каким-то причинам не имеет возможности проживать с родителями, создаются специальные приюты. Детям обеспечивают уход в объёме, принятом в детских садах, поэтому матери имеют возможность днём пополнить образование или получать специальность. Программа «Хэдстарт» направлена на помощь детям из бедных семей, отстающих в своем развитии. На стационарной основе функционируют приюты для детей и подростков, испытывающих эмоциональный взрыв.

Социальная помощь, занимающая в статье социальных расходов бюджета США более 23%, сопровождается большим количеством ограничений. В основном этот вид защиты носит временный и избирательный характер. Программы помощи направлены скорее на то, чтобы исключить, нежели включить в сферу действия тех, кого необходимо защитить (в основном это престарелые и одинокие женщины с детьми, составляющие свыше 70% получателей социальной помощи). Как показывает статистика, разные программы социальной помощи охватывают около 20% американцев, в основном это негритянское население и выходцы из Латинской Америки.

В США активно используются такие формы социальной помощи, как денежная помощь (пособия, выплаты, стипендии, компенсации), натуральная помощь (продукты питания, одежда, лекарства, бесплатное питание, приюты и ночлежки), помощь в виде услуг и льгот (центры социального обслуживания, льготы на бытовые услуги, льготная занятость), гуманитарная помощь.

## **ГЛАВА 3. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ**

### **3.1. Правовое сопровождение реформ социальной защиты населения за рубежом**

Экономический кризис стал причиной возврата многих стран Запада к консервативной социальной политике. Новая социальная политика свела к минимуму ответственность общества за наличие социальных проблем у отдельного человека и нацелена скорее на удовлетворение лишь отдельных потребностей «ослабленных» групп населения, а не на повышение качества жизни всех своих граждан. Во всех странах мира за немногим исключением (Швеция, Финляндия, Исландия) система социальной защиты финансируется практически по остаточному принципу. Основная причина недостаточного финансирования социальных программ в развивающихся странах – нехватка финансовых средств, а в развитых странах причины остаточного принципа – политические, идеологические. Государственная социальная политика ориентирована на так называемое минималистское обслуживание нуждающихся.

В настоящее время во многих странах используется смешанная модель социального благосостояния: в Германии, Франции, Швеции, Канаде, Бразилии функционируют, дополняя друг друга, государственные, неправительственные, некоммерческие и частные социальные службы; в США и Великобритании приоритет в области социального обслуживания отдан общественным, частным и коммерческим социальным службам, число которых постоянно возрастает в последние годы.

Меры, предпринимаемые правительствами западноевропейских стран по реформе «государства благосостояния», направлены на установление более жесткого контроля за расходованием государственных средств на социальную защиту, сокращение финансовых потерь в этой сфере, связанных с коррупцией и чрезмерной бюрократизацией. Предоставляются налоговые льготы для

стимулирования создания негосударственных фондов. Урезаются страховые пособия (обязательные выплаты) и заменяются на целевые пособия. При назначении пособий практически во всех странах проводится проверка нуждаемости претендентов на их получение. Социальная помощь оказывается в зависимости от нуждаемости и характера социального риска. Становятся платными некоторые социальные услуги, ранее предоставлявшиеся бесплатно. В некоторых странах рассматривается вопрос о повышении пенсионного возраста. Государственные стипендии во многих странах заменяются займами. Развитие идет в сторону приватизации, децентрализации и дебюрократизации с упором на частные – добровольные или коммерческие решения вместо решений, лежащих в сфере государственного сектора. В соответствии с реальными условиями каждая страна ищет путь для баланса между страховыми и не страховыми пособиями. Очевидно, что страны с социальной рыночной экономикой стремятся проводить социальную политику минимизирующую число нуждающихся в социальной помощи, в то время как реально бедные охватываются обществом достаточной до социально гарантированного уровня доходов системой пособий и выплат.

В настоящее время перед системами социальной защиты социально ориентированных стран стоят задачи, связанные с объективными проблемами развития человеческого общества, требующие адекватной реакции, государственного вмешательства с целью оказания соответствующей социальной помощи. Во-первых, в связи с общемировым демографическим кризисом происходит постепенное сокращение возможностей справедливого социального перераспределения средств. Сегодня трудоспособное население вынуждено вкладывать больше собственных доходов в социальные программы государственной поддержки, чем сможет получить впоследствии обратно, когда выйдет на пенсию. Таким образом, нарушаются принципы социальной солидарности, «договора между поколениями» и т.д., что вызывает резкое недовольство активного населения и требует модернизации всей системы социальной защиты.

Во-вторых, это проблемы, опосредованные глобализацией. Процесс глобализации, связанный с техническим прогрессом, увеличением производительности труда, потребительского спроса и т.д. продемонстрировали и свои отрицательные стороны: усиление неравенства в сфере распределения доходов, снижение спроса на работников с низкой квалификацией и ухудшение положения неквалифицированной рабочей силы на рынке занятости, длительную безработицу среди этой категории граждан и т.д. Очевидно, что общество, предоставившее возможность большинству своих членов извлекать экономические преимущества из этого процесса, должно прийти на помощь и пострадавшим от него.

В-третьих, это возросшее в большинстве стран неравенство заработной платы и доходов, формирующее питательную среду для воспроизводства бедности и социальных патологий, замедление роста общего благосостояния, обострение в ряде стран социального расслоения (Германия, Великобритания и т.д.). К проблемам, имеющим глобальный характер, можно отнести и мировое изменение климата, связанные с ним природные катаклизмы (наводнения, пожары, землетрясения и т.д.), показавшим на фоне общих отрицательных последствий особую чувствительность малообеспеченных домохозяйств, что требует дополнительного государственного внимания и вмешательств по оказанию помощи в экстремальных обстоятельствах, преодолению их последствий.

Эти факторы поставили системы социальной защиты социально ориентированных стран перед новым вызовом, они требуют модернизации, реформирования сложившейся практики, в том числе и в плане формирования экономических основ социальной помощи.

Очевидно, что главным содержанием изменения правового регулирования в сфере социальной защиты (помощи), определяющим её траекторию на ближайшую перспективу, будут новации, блокирующие дестабилизирующее воздействие новых общемировых факторов, позволяющие сохранить достигнутые позиции в сфере обеспечения социальных гарантий

социально развитых стран.

В качестве примера зарубежного опыта правового сопровождения реформ системы социальной помощи приведем опыт Канадского правительства в провинции Онтарио.

В 2005 г. правительство Онтарио начало фундаментальную реформу системы социальной помощи. С принятием «Акта о реорганизации социальной помощи» были отменены ранее действовавшие «Акт о семейных пособиях» и «Акт о всеобщей социальной защите». Вместо них были введены Программы «Онтарио трудится» и «Программа поддержки инвалидов в Онтарио». «Программа поддержки» оказывает помощь инвалидам, а программа «Онтарио трудится» охватывает все остальные категории нуждающихся - безработных, одиноких матерей, престарелых и временно нетрудоспособных [28, 34].

Закон «Онтарио трудится» (2008 г.) ввел программы обязательных общественных работ для всех получателей социальной помощи, кроме инвалидов, престарелых и одиноких матерей с маленькими детьми. Чтобы иметь право на социальную помощь, эти люди должны включиться в одну из программ «Онтарио трудится»: 1) общественные работы; 2) поддержка занятости (помощь в поиске работы или профессиональная подготовка); 3) трудоустройство. Получатели помощи, которые не готовы для "настоящей" работы, могут получить временную работу. Цели этих программ таковы:

- признание индивидуальной ответственности и содействие самообеспечению через занятость;
- эффективная помощь нуждающимся в поддержке;
- подотчетность программ налогоплательщикам.

По свидетельству Министерства социального обслуживания, правительство Онтарио "отбросило старую расточительную систему и ввело в социальную помощь отчётность и персональную ответственность. План поможет муниципалитетам сократить число получателей помощи путём расширения возможностей, которые помогут людям добиться успеха". Те, кто не готов участвовать в общественных работах, не будут иметь права на

социальную помощь. Новое законодательство изменило подход к предоставлению помощи - если ранее помощь рассматривалась как право, основанное на нужде, то теперь люди должны сами отвечать за себя и заботиться о себе. Это изменение стало частью общего изменения философии, ставшей основой для сокращения социальных программ в Канаде. Озабоченное ростом государственного долга и бюджетного дефицита правительство возложило вину за проблемы с финансированием социальных программ на сами программы. Далее рассмотрим некоторые вопросы, связанные с Законом "Онтарио трудится".

В программе общественных работ в Онтарио есть 6 спорных моментов:

1) вводятся понятия "заслуживающих" и "не заслуживающих" помощи, что может сказаться на всех получателях; особенно сильно пострадают одинокие матери с малолетними детьми;

2) программа не гарантирует наличие работы для всех получателей помощи или соответствие имеющихся мест их профессиональной квалификации;

3) привлечение нуждающихся людей к работе в частном секторе может создать резерв дешевой рабочей силы и тем самым подорвать трудовые стандарты;

4) обязательный труд имеет ограничительный характер, особенно в связи с финансированием;

5) общественные работы поддерживают стереотип негативного отношения к получателям социальной помощи, поощряя людей выявлять тех, кто имеет пособия без необходимых оснований;

6) обязательный труд нарушает конвенцию ООН об экономических и социальных правах отказавшись от философии права на помощь, программа «Онтарио трудится» вернулась в XIX век, к понятиям бедных, "заслуживающих" и "не заслуживающих" помощи. Правительство Канады считает, что люди сами должны нести ответственность за свое благосостояние, исключая чрезвычайные обстоятельства. Такой подход имел тяжелые

последствия для получателей помощи: их число с 1993 по 2009 г. сократилось на 37,7%, в то время как численность бедных выросла на 3%. Потенциальные получатели помощи должны доказывать свою нуждаемость, а их образ жизни должен быть под постоянным контролем. Это может иметь серьезные последствия для женщин, которые, возможно, предпочтут отказаться от социальной помощи в связи с трудностью её получения.

Программа общественных работ основана на представлении о том, что бедных людей надо принуждать к труду. Более того, она предполагает, что рабочие места имеются для всех претендентов на социальную помощь, но это не имеет подтверждения. Также не ясно, соответствуют ли предлагаемые рабочие места квалификации претендентов на помощь. Как правило, получателям социальной помощи предлагается низкооплачиваемая, непостоянная работа. Такого рода работа вряд ли поможет работникам продержаться долго. Принуждение людей занимать определенные рабочие места или проходить переподготовку, которая даст им не пользующиеся спросом профессии, отнимает время, которое они могли бы использовать для самостоятельного поиска работы или получения профессии в интересующей их области. Этот подход также принижает роль труда женщин в семье.

В первые годы действия этой программы большие надежды возлагались на участие некоммерческого сектора в обеспечении получателей помощи работой. В 2008 г. правительство Онтарио привлекло в неё частный сектор. Такая стратегия чревата увеличением предложения дешёвой рабочей силы на рынке труда в частном секторе с последующим снижением заработной платы. Участники программы, имея очень низкую стоимость труда, могут также вытеснять наемных рабочих. Поскольку "работники" этой категории не имеют профсоюза, они не защищены основными трудовыми стандартами, в том числе законодательством об охране труда и здоровья.

Условие обязательного труда очень проблематично. Участники программы жалуются, что их не обеспечивают транспортом и не организуют присмотр за детьми это два важных обстоятельства расходов для работающих.

Как показывают исследования, успешными могут быть только программы, которые обеспечивают присмотр за детьми и проезд на работу, а также выплачивают участникам рыночную зарплату, а не ту, что предусматривает программа обязательного труда, помогают получить имеющую спрос профессию. Но пока в Канаде такой программы нет.

Муниципалитет района Карлтон в Оттаве критиковал эту программу, исходящую из того, что, во-первых, получатели социальной помощи могли бы при желании найти работу; во-вторых, фактически многие получатели помощи работают и тем самым обманывают систему. В-третьих, обязательный труд помогает искоренить "мошенничество". Это положение подкрепляется механизмом борьбы с мошенничеством - созданием "горячей линии" для сообщения о тех, кто замечен в обмане системы социальной помощи. В-четвертых, программа способствует самообеспечению бедных; дает бедным новые производственные навыки и улучшает их положение на рынке труда. Существование обязательного труда нарушает Статью 6 Международной Конвенции ООН об экономических и социальных правах, подписанной Канадой. Страны, подписавшие эту конвенцию, признают право на работу и на её свободный выбор. Обязательный труд противоречит этим положениям Конвенции, что не помешало провинциям ввести программы обязательного труда по всей стране.

Программа поддержки инвалидов в Онтарио предоставляет денежные пособия и помощь в трудоустройстве инвалидам. По утверждению канадского правительства, введение этой программы "выполняет обещание правительства выделить инвалидов из системы социальной помощи и создать новую программу поддержания доходов инвалидов с учетом их специфических нужд". В отличие от предыдущих программ для инвалидов, новая программа содержит определение инвалидности. Чтобы получить право на помощь, инвалид должен доказать, что он имеет значительные ограничения, по крайней мере, в одной из трёх сфер: занятости, общения и обеспечения ухода. Более того, люди с алкогольной или наркотической зависимостью лишаются права на социальную

помощь, т.к. считается, что эта зависимость сама является причиной инвалидности.

В целом в Канаде заметна тенденция к сокращению участия государства в социальной помощи. Правительства предоставляют меньше денег и услуг, все больше для обеспечения социальной помощи привлекаются частный сектор и волонтерские организации. Например, обязательная работа может выполняться в частном секторе, который имеет прямую выгоду от использования труда получателей социальной помощи, оплачиваемого государством. Возрастает роль волонтеров в оказании услуг, которые перестало предоставлять государство. Явным свидетельством этой тенденции служит рост использования продовольственных банков. Чтобы выжить, обедневшие канадцы всё чаще обращаются в благотворительные организации. Таким образом, общественность берёт на себя расходы, от которых отказалось государство. Наша история свидетельствует о том, что во времена экономического кризиса ни семья, ни частный сектор, ни волонтеры не могут долго нести бремя помощи бедным.

Необходимо участие и руководство со стороны федерального государства в организации социальной помощи в Канаде (с учётом мнения гражданского общества, в том числе и обедневших канадцев).

Наряду с сокращением финансирования, федеральное правительство ликвидировало общенациональные стандарты социальной помощи, предоставив провинциям самим устанавливать их. В большой стране, где уровень благосостояния в провинциях сильно различается, такая позиция кажется проблематичной. Национальные стандарты могли бы в какой-то степени обеспечить справедливость программ и услуг по стране. Без этой объединительной функции федерального государства провинции Канады будут управляться как самостоятельные единицы. Неизбежно возникнут конкуренция и трения между провинциями, стремящимися защищать собственные интересы. Это особенно беспокоит теперь, когда суверенитет всех национальных государств находится под угрозой в связи с процессом глобализации. Кроме

того, растет понимание того, что резкое деление на богатых и бедных угрожает социальной сплоченности общества.

### **3.2. Особенности правового регулирования системы социальной защиты в Азербайджане**

Как свидетельствует зарубежный опыт социальной защиты населения, рассмотренный в предыдущей главе, для смягчения социально-экономического неравенства применяются различные технологии, инструменты, и, в первую очередь, механизмы системы социальной защиты населения.

Для преодоления негативных тенденций в уровне жизни населения и обеспечения её качественных преобразований в первую очередь необходима успешная реализация принятых за последние годы программных документов по улучшению системы социальной защиты населения и смягчению бедности, повышению уровня и качества жизни населения Азербайджанской Республики.

Значительному улучшению ситуации с бедностью в стране способствует «Стратегия Занятости в Азербайджанской Республике», ориентированная на построение современного механизма адаптации рынка труда к нынешним темпам и особенностям социально-экономического развития, решение вопросов более полного использования трудового потенциала страны. На первом этапе стратегии (2006-2010 гг.) отмечается уменьшение безработицы, усиление социальной защищённости социально уязвимых слоев населения, второй этап (2011-2016 гг.) направлен на формирование отвечающей международным стандартам и стимулирующей востребованность рабочей силы активной деловой среды, обеспечение высокого уровня развития человеческого капитала.

Закон Азербайджанской Республики «О прожиточном минимуме», определяющий прожиточный минимум в Азербайджанской Республике, принципы и правила его государственного обеспечения и повышения в соответствии с социально-экономическим развитием страны, вступил в силу 5 октября 2004 г. Следуя этому Закону, раз в год, основываясь на минимальном уровне необходимых для здоровья и жизнедеятельности человека

продовольственных и непродовольственных товаров, входящих в минимальную потребительскую корзину, приобретаемых по среднерыночным ценам (определяемым по результатам опроса домохозяйств), а также учитывая нормированные фактические затраты на обслуживание и обязательные платежи, подсчитывается прожиточный минимум по основным социально-демографическим группам населения и утверждается вместе с госбюджетом.

Главной целью претворяемой в жизнь социально-экономической политики страны на местном уровне является повышение уровня жизни граждан и обеспечение социальной защиты населения регионов. Достижения в развитии экономики создают благоприятные условия для успешной реализации этой цели. С целью улучшения благосостояния граждан, увеличения их денежных доходов и усиления социальной защищенности малообеспеченного населения, регулярно повышается минимальная заработная плата.

Принятый в 2005 г. Закон Азербайджанской Республики «Об адресной государственной социальной помощи» имеет большое значение для повышения уровня жизни населения при проведении государственной политики социальной направленности. Закон «Об адресной государственной социальной помощи» предусматривает, что если среднемесячный заработок всех трудоспособных членов семьи не превышает суммарного критерия нуждаемости всех членов семьи, семье оказывается государственная помощь в размере разницы между критерием нуждаемости и среднемесячным доходом. Помимо этого, для обеспечения социальной защиты отдельных групп населения (ставших инвалидами в сражениях за независимость Азербайджана, инвалидов 20 Января, семей шехидов, лиц, ставших инвалидами в результате привлечения к ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы в период несения срочной службы, участников Великой Отечественной Войны, приравненных к ветеранам войны за участие в боях за территориальную целостность Азербайджанской Республики, Национальных Героев Азербайджана, обладателей почётных званий, вынужденных переселенцев, студентов и др.) предусмотрены соответствующие средства в Государственном

бюджете.

Адресная социальная помощь оказывается 600 тыс. чел. В среднем в каждую семью поступает 122 ман. в месяц.

Утвержденный Указом № 373 от 24 февраля 2006 г. Закон Азербайджанской Республики «О социальных пенсиях», имеющий большое значение для претворения в жизнь государственной социальной политики и повышения уровня жизни населения, определяет законные основания для назначения и выдачи социальных пенсий, регулирует возникающие в этой сфере взаимоотношения.

Одновременно с этим, Указом № 377 от 6 февраля 2006 г., был утверждён Закон Азербайджанской Республики «О трудовых пенсиях», определяющий основания для получения трудовых пенсий гражданами республики и систему обеспечения трудовыми пенсиями.

Действующая с 2006 г. на основании законов «О трудовых пенсиях» и «О социальных пенсиях», новая пенсионная система отражает в себе цели принципы концепции реформ. При переходе на эту систему не было допущено уменьшения общей суммы пенсий и пособий граждан, вышедших на пенсию до 1 января 2006 г., напротив, преимущества данной системы были распространены и на этих лиц. Одновременно с этим, для лиц, охваченных социальным страхованием до 1 января 2006 г. и продолжающих трудовую деятельность, были учтены приобретенные пенсионные права (трудовой стаж, заработная плата и другие показатели социального страхования). За счёт создаваемых действующей с 2006 года пенсионной системой возможностей, минимальный размер пенсий, поэтапно, будет доведен до уровня прожиточного минимума.

Опираясь на международный опыт, Законом Азербайджанской Республики «О трудовых пенсиях», структура трудовой пенсии определена состоящей из базовой, страховой и накопительной частей.

Учитывая особенности экономических, социальных и демографических процессов, для усиления социальной защищенности пожилых граждан,

Распоряжением главы государства от 17.04.2006 г. была утверждена «Государственная Программа по усилению социальной защиты пожилых граждан».

На основании Закона Азербайджанской Республики «О прожиточном минимуме и критерии нуждаемости в Азербайджанской Республике в 2016 г.», прожиточный минимум в среднем по стране на одного человека определён в размере 134 ман. С 1 января 2015 г. предел критерия нуждаемости для назначения адресной государственной поддержки – 105 ман.

Необходимо предусмотреть дальнейшее преодоление условий и факторов, дестабилизирующих в настоящее время социальное развитие и уровень жизни населения. Эти факторы действуют во всех основных сферах жизнедеятельности: [2, 9, 25, 34]

- в социально-гуманитарной сфере (подрыв воспроизводства человека и качества жизни и др.);
- в сфере производства (подрыв материально-технической базы уровня жизни и др.);
- в сфере распределения (деформация системы оплаты труда, подрыв трудовых стимулов; анархичность формирования доходов населения; бюджетная разрегулированность и др.);
- в сфере обращения и обмена (дестабилизирующие и дестимулирующие перекосы цен; хаотическая организация товарных потоков во времени и по территориям и др.);
- в сфере государственного управления (ослабление социально-экономической роли государства и его органов; потеря управляемости экономики; недостаточная согласованность федерального и регионального управления; криминализация экономики и др.).

### 3.3. Законодательное обеспечение реформирования системы социальной защиты в республике

Анализ системы социальной защиты, сложившейся в зарубежных странах, подводит нас к необходимости разработки комплекса мер, направленных на дальнейшее совершенствование системы социальной защиты, сложившейся в Азербайджане (см. табл. 3.3.1).

Таблица 3.3.1

Модель национальной системы социальной защиты

Организа- ционно- правовая форма	Виды социальной защиты	Основные принципы и критерии предо- ставления	Условия предостав- ления	Категории граждан, которым предостав- ляется социальная защита	Финансиро- вание
Конститу- ционные права и свободы граждан	Государствен- ные мини- мальные социальные стандарты	Граждан- ство, со- лидар- ность, со- циальная справед- ливость	Всеобщность, бесплатность, единообразии, без проверки нуждаемости	Все граждане	Госбюджет, формируемый через налогообло- жение
Законы об обязатель- ном соци- альном Страхова- нии	Пенсии, посо- бия по безра- ботице, ме- диц. помощь, реабилитаци- онные услуги, компенсации	Страхова- ние по диффе- ренциро- ванным тарифам	Социальные выплаты по всем видам страхования без проверки уровня дохода	Застрахо- ванные граждане	Фонды стра- хования, об- разуемые за счёт страхо- вых взносов работодателей и работников
Законы, устанавли- вающие виды социальной поддержки и помощи	Социальные пенсии, пособия, льготы (в т.ч. льготные кредиты и др.)	Социаль- ная уязви- мость либо нетрудо- способ- ность	Заявитель- ность, адресность, проверка нуждаемости	Социально уязвимые и нетрудо- способные категории граждан	Государ-ый, регион-ый бюджеты, средства благотвори- тельных, об- щественных орг-ций
Договоры и трудовые соглашения	Оплата до- полнительных услуг лечения, отдыха, учебы и т.п.	Индиви- дуальная ответст- венность и субсидии- арность	Выплаты и услуги в соответствии с условиями трудового соглашения	Наемные трудоспо- собные работники, закрываю- щие с рабо- тодателями трудовые соглашения	Средства предприятий, организаций (работода- телей)

Преодоление ресурсно-экспортной ориентации экономики. Во многих странах с низким или средним уровнем душевых доходов наблюдается существенное смещение промышленного производства или экспорта в сторону добывающих отраслей. Для большинства стран Африки, Латинской Америки и членов СНГ характерна зависимость от экспорта природных ресурсов.

Мировой опыт свидетельствует, что потенциал роста добывающих секторов относительно невысок, вследствие ограниченности запасов природных ресурсов, отсутствия возможности повышения производительности в добывающих секторах, в силу того, что добыча полезных ископаемых не требует высоких технологий.

Кризисы обычно возникают из-за значительных изменений условий торговли - резкого падения цен на их основные экспортные товары. По сравнению со странами, чья экономика более диверсифицирована, ресурсно-зависимые экономики особенно подвержены воздействию внешних шоков. Необходимым условием любых попыток уменьшить подобную уязвимость и, следовательно, обеспечить успешное развитие ресурсно-зависимой экономики выступает продуманная макроэкономическая политика.

По нашему мнению, ключ к решению проблемы бедности в нашей стране – уход от сырьевой направленности экономики и создание современной экономики. В современной мировой экономике технологические инновации стали «ведущей производительной силой» - основным орудием конкурентной борьбы, определяющим темпы экономического роста и динамику относительной экономической мощи государств.

Смягчение последствий поляризации жизненного уровня. Как уже отмечалось, в Азербайджане на быстрый рост уровня бедности повлияли сокращение занятости, резкое снижение трудовых доходов, безработица, вызванная переходом к рынку, неэффективная система социальной защиты населения, низкие доходы занятого населения, особенно в сельской местности, высокое экономическое неравенство в распределении денежных доходов и имущества между бедными и богатыми; сохранение значительного числа

рабочих мест, на которых уровень зарплаты ниже величины прожиточного минимума, сокращение числа бесплатных государственных услуг, неэффективная адресная поддержка. Часть этих проблем можно было бы избежать, если бы наши сограждане имели равные возможности для решения своих проблем, в первую очередь равные возможности для индивидуального развития и роста.

Благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура в настоящее время, даёт возможность сконцентрироваться на решении стратегических задач, выйти на траекторию устойчивого долгосрочного развития на основе модернизации экономики и общества.

Основными задачами в области сокращения бедности, которые необходимо разрешить в перспективе, являются:

- недопущение дальнейшего разрушения минимальных социальных гарантий населения;
- повышение реальной цены рабочей силы, активизация мотивов и стимулов к труду и предпринимательской деятельности, восстановление в новых условиях связи доходов с ростом производительности труда и результативности предпринимательства;
- обеспечение всем нуждающимся прожиточного минимума за счёт активной государственной политики перераспределения доходов;
- переход от частичной стабилизации уровня жизни населения к стабилизации в основном (у основных социальных групп; по большинству компонентов уровня жизни).

В системе мер по повышению уровня и качества жизни необходимо предусмотреть решение нескольких ключевых проблем, а именно: повышение уровня оплаты труда. Необходимо предусмотреть не просто повышение оплаты труда, а рост ее покупательной способности.

В обозримой перспективе могла бы быть выдвинута задача восстановления покупательной способности оплаты труда до уровня, который был достигнут на рубеже 90-х годов. Для этого покупательную способность

оплаты труда необходимо повысить в как минимум в 2,5 раза. В силу масштабности подобного сдвига, на пути к нему целесообразно выделить этап восстановления экономически обоснованного уровня покупательной способности оплаты труда – того уровня, который был возможен при фактических темпах изменения ВВП, которые сложились за эти годы.

Меры по повышению покупательной способности оплаты труда должны сочетаться с систематическим пересмотром размеров номинальной заработной платы с её индексированием в промежутках между принятием этих решений. Систематический рост покупательной способности оплаты труда может быть обеспечен комплексом мер по повышению номинальной начисленной оплаты труда, внесению изменений в налогообложение физических лиц, регулированию цен на важнейшие потребительские товары и услуги, развитию потребительского рынка и др.

Обеспечение роста покупательной способности оплаты труда потребует внесения изменений и дополнений в уже действующие законы, а там, где это необходимо, принятия новых нормативных актов. Первоочередные меры по повышению уровня оплаты труда предлагается осуществлять в следующих направлениях:

Первое – повышение уровня номинальных денежных доходов населения путем повышения минимальной оплаты труда до прожиточного минимума. Кроме повышения уровня государственных минимальных гарантий по оплате труда это приведет к сокращению размеров теневой экономики и увеличению доходов государственного бюджета.

Второе – повышение уровня реально располагаемых денежных доходов населения на основе пересмотра базы налогообложения и ставки подоходного налога с физических лиц.

Третье – повышение покупательной способности оплаты труда. Для этого необходимо:

а) введение регулирования цен и тарифов на товары и услуги, входящие в состав потребительской корзины, используемой для расчета прожиточного

минимума, позволяющее уменьшить влияние инфляции на потребление предметов повседневного спроса малоимущего населения.

б) осуществление обязательной индексации выплаченной заработной платы при повышении потребительских цен и тарифов на товары и услуги, определяющих размер прожиточного минимума трудоспособного работника. Индексацию также необходимо проводить при увеличении расходов населения на платные услуги здравоохранения и образования в случаях превышения ими установленного порога индексации (в дополнение к регулированию цен на потребительскую корзину прожиточного минимума).

Четвёртое – оптимизация соотношения тарифной и надтарифной частей оплаты труда через использование механизма соглашений социального партнёрства путём:

а) определения в Генеральном соглашении примерного диапазона, в котором будут изменяться доли тарифной части оплаты труда;

б) фиксирования нижней границы доли тарифа в оплате труда работников конкретной отрасли в отраслевых тарифных соглашениях;

в) определения минимально гарантированной части заработка работников предприятия в коллективных договорах.

Государственное регулирование занятости. Необходимо очертить систему мер по регулированию безработицы – определить её естественный уровень и масштабы, обусловленные спадом производства. Пути преодоления безработицы, вызванной сжатием производства, необходимо определить с учётом отдельных категорий населения, особенно женщин и молодежи. Для молодежи решение этой проблемы может быть достигнуто в увязке с расширением сферы образовательных услуг. Социальную защиту безработных необходимо увязать с их профессиональной переподготовкой, с участием в общественных работах на период временной незанятости.

Активная государственная политика обеспечения полной занятости должна быть увязана с поддержкой служб занятости, с расширением их роли в трудоустройстве и переобучении безработных.

Реформирование системы социальных выплат и льгот, учитывая масштабность решаемых задач, должно быть подчинено следующим целям (см. табл. 3.3.2).

Таблица 3.3.2

Основные цели реформирования системы социальных  
выплат и льгот

Цели	Ожидаемые результаты
Конституционные	Обеспечение рационального использования бюджетных средств
Политические	Замена (где это целесообразно) натуральных льгот денежными компенсациями
Финансовые	Адаптация системы социальных выплат и льгот к рыночным отношениям
Экономические	Приведение социальных обязательств государства в соответствие с финансово-экономическими возможностями

- конституционным: соблюдение прав человека и гражданина в области социальной защиты, повышение ответственности предприятий и учреждений, независимо от формы собственности, а также должностных лиц за обеспечение прав граждан в области предоставления населению социальных льгот;

- политическим: обеспечение социальной стабильности в обществе и снижение социальной напряженности;

- социальным: адресная поддержка малоимущих семей (одиноких граждан), имеющих среднедушевой доход ниже прожиточного минимума; ориентация мер социальной защиты на индивидуальные потребности населения;

- финансовым: обеспечение рационального использования средств путем их перераспределения в пользу наиболее нуждающихся, адаптация системы социальных выплат и льгот к рыночным отношениям, приведение социальных обязательств государства в соответствие с финансово-экономическими возможностями их предоставления;

- экономическим: безубыточность и бездотационность хозяйствующих субъектов, связанных с оказанием льгот, обеспечение конкурентной среды

предоставления социально значимых услуг и товаров.

Для совершенствования системы адресной социальной помощи необходимы следующие меры:

1. создание эффективной административной системы
2. создание правовой базы для осуществления политики адресной социальной помощи
3. подготовка документов по стратегии социальной помощи
4. подготовка механизма адресной помощи определённым, наиболее бедным и уязвимым слоям населения
5. создание системы соответствующих компенсаций для защиты бедных от политики, проводимой в коммунальной сфере
6. создание системы оценки и мониторинга подготовки и реализации политики социальной помощи

При реформировании национальной системы пенсионного обеспечения наиболее приемлемо сочетание принципов социальной защиты с принципами социального страхования. Таковую возможность представляет переход на трёхуровневую систему пенсионного обеспечения. Она включает в себя так называемую базу (социальную) пенсию (определяется на основе прожиточного минимума с учетом состава семьи), трудовую (страховую) пенсию и негосударственную пенсию.

Необходимо предусмотреть развертывание нового направления социального страхования – обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В числе мер в этой области потребуется предусмотреть формирование в стране системы центров по медицинской, профессиональной и социальной реабилитации пострадавших, используя для этого инфраструктуру санаторно-курортного и оздоровительного обслуживания населения.

Социальная поддержка безработных должна быть направлена, с одной стороны, на обеспечение им прожиточного минимума, а с другой – на всемерное стимулирование сокращения периода временной незанятости.

Необходимо предусмотреть отмену целого ряда льгот и их замену денежными компенсациями.

Необходимо предусмотреть дальнейшее развитие сети государственных учреждений социального обслуживания населения. В числе приоритетов в этой области должна быть выдвинута задача удовлетворения специфических потребностей уязвимых слоев населения: инвалидов, пожилых и детей.

Инвестиции в человека. Развитие сферы жизнеобеспечения остро требует приоритетного направления большего объема инвестиций в жилищное строительство, здравоохранение, образование, культуру, науку и другие отрасли социальной инфраструктуры. Для этого необходимо ускорить разработку социальных стандартов обеспеченности жильём, развития сети медицинских, образовательных и культурных учреждений.

Источниками финансирования объектов социальной инфраструктуры наряду с традиционными источниками могли бы стать средства населения, через создание финансовых механизмов долгосрочного кредитования, ипотеки и других залогов.

По нашему мнению, комплексная программа локализации бедности должна включать следующие направления:

- улучшение состояния здоровья населения (рост продолжительности жизни, трудовой активности);
- повышение качества образования и формирование эффективного рынка труда, обеспечивающие выравнивание экономических возможностей;
- создание условий для роста обеспеченности населения страны благоустроенным жильём;
- обеспечение необходимого уровня страховых выплат в период утраты заработков, адресной социальной поддержки и социального обслуживания социально незащищенных групп населения;
- создание предпосылок, обеспечивающих гендерное равенство в сфере занятости и доходов на равных работах и исключение действия дискриминационных факторов;

- повышение конкурентоспособности экономики, уменьшение социально-экономических различий между регионами, городом и селом.

Разработка и реализация наряду с национальными и региональных целевых программ снижения бедности, повышения уровня и качества жизни обеспечит расширение социальных полномочий и повышение ответственности региональных органов власти перед жителями соответствующих регионов, учёт на местах тех особенностей воспроизводства бедности и её устойчивости, которые не отражаются в Государственной Программе.

Системно-комплексный подход основан на координации усилий государственных органов различных уровней при четком разграничении их полномочий и функций. Текущий мониторинг причин воспроизводства бедности и анализ уровня их напряженности является основой разработки концепции локализации бедности, учитывающей территориальные и категориальные особенности их проявления, а также выступает теоретико-методологической базой построения социально-экономического портрета бедности конкретного региона.

Существенную роль в деле сокращения бедности играет совершенствование налогового и таможенного администрирования. Программа, устанавливая на среднесрочную перспективу основные приоритеты налоговой политики, в то же время выделяет ряд проблем, которые должны решаться в рамках программы. Это:

- повышение доли налогов по отношению к ВВП;
- развитие налоговых систем, способствующих стимулированию инвестиционной активности, занятости и сохранение максимальной нейтральности к стабильно высокому экономическому росту;
- по возможности воздержание от повышения налоговой ставки;
- совершенствование налогового администрирования,
- качественное улучшение отношений хозяйствующих субъектов и налоговых и таможенных органов;
- дальнейшее упрощение налоговой системы, объединение действующих

налоговых законов на основе общих принципов в налоговом кодексе.

Необходимо проведение активной политики в области занятости. В частности, программа денежной помощи безработным должна быть заменена другими программами бюджетного финансирования групп, уязвимых с точки зрения конкуренции на рынке труда, что будет ещё одним важным шагом активизации политики в области занятости. Несмотря на то, что в республике отмечается падение уровня безработицы, в отдельных районах она продолжает оставаться в 2 раза выше среднего уровня по республике.

Важную роль в совершенствовании системы занятости и усилении социальной защиты безработных должна сыграть «Государственная Программа по реализации Стратегии Занятости в Азербайджанской Республике».

Правительство уделяет особое внимание программам социальной помощи детям. С целью разрешения некоторых проблем был принят ряд правовых актов. По Распоряжению Президента Азербайджанской Республики от 29.03.2006 г. была принята Государственная Программа «О деинституционализации и альтернативной опеке детей в Азербайджанской Республике на 2006-2016 гг.».

Правительство продолжает работу по обеспечению интеграции и улучшению жилищных условий переселенцев и беженцев. Государством решаются вопросы создания возможностей для беженцев заняться малым и средним бизнесом, в частности, этой группе бенефициаров отдано предпочтение в Программе содействия малому и среднему бизнесу.

Основными направлениями реформ в сфере здравоохранения является усовершенствование управления системой и повышение её эффективности. Работы по этим направлениям затрагивают и первичное здравоохранение, и учреждения больничной медпомощи. Целью оптимизации системы является обеспечение более доступной и дешёвой медпомощи. Решению проблем здравоохранения будут способствовать Распоряжение Президента Азербайджана от 10.01.2008 г., в соответствии с которым была утверждена «Концепция реформы системы финансирования здравоохранения Азербайджанской

Республики и внедрения обязательного медицинского страхования».

Целями в сфере образования являются обеспечение доступности и повышения качества образования, в первую очередь общего образования. Для достижения этих целей намечается увеличение государственных расходов на эту сферу и осуществление ряда мероприятий по повышению эффективности системы образования.

Бюджетные ассигнования расходуются также на ремонт школ и на их отопление с целью обеспечения непрерывности процесса образования и повышения посещаемости. За анализируемый период были проведены масштабные мероприятия по строительству и ремонту школ. Из Государственного бюджета и на средства Фонда Гейдара Алиева были построены и отремонтированы сотни новых школ.

Проводимая в Азербайджане политика повышения жизненного уровня населения и улучшения условий жизни предусматривает развитие важнейших инфраструктурных отраслей. Так, реализуются меры по предоставлению качественных и доступных услуг в сфере водного хозяйства.

Велико социальное значение развития дорожного строительства. В последнее время был реализован ряд проектов, в результате которых было обеспечено строительство автодорог межгосударственного и республиканского значения, транспортных развязок, а также были проведены работы по ремонту дорог. Эти программы способствовали увеличению занятости населения и косвенно способствовали смягчению бедности.

С задачей преодоления бедности связаны и проблемы охраны природы. Решение проблем охраны природы и окружающей среды предполагает прежде всего эффективное управление лесными ресурсами; предотвращение деградации земель, сокращение антропогенных факторов, способствующих возникновению пустынь; эффективное управление водными ресурсами, восстановление экологического равновесия Каспия, удаление мусора и решение проблемы опасных промышленных выбросов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведённого в магистерской работе анализа международного опыта правового обеспечения повышения эффективности системы социальной защиты населения, мы пришли к следующим выводам:

1. Для комплексного обеспечения качественных преобразований в уровне жизни населения республики необходима современная система социальной защиты населения, аккумулировавшая в себе передовой зарубежный опыт. Успешная реализация принятых за последние годы программных документов по смягчению бедности, устойчивому развитию, повышению уровня и качества жизни населения Азербайджанской Республики возможна лишь в случае совершенствования механизмов системы социальной защиты и социальной помощи населения.

2. Основными задачами в области совершенствования правового регулирования системы социальной защиты населения с целью сокращения социального неравенства и бедности, которые необходимо разрешить в перспективе, являются:

- недопущение дальнейшего разрушения минимальных социальных гарантий населения;
- повышение реальной цены рабочей силы, активизация мотивов и стимулов к труду и предпринимательской деятельности, восстановление в новых условиях связи доходов с ростом производительности труда и результативности предпринимательства;
- обеспечение всем нуждающимся прожиточного минимума за счёт активной государственной политики перераспределения доходов;
- переход от частичной стабилизации уровня жизни населения к стабилизации в основном (у основных социальных групп; по большинству компонентов уровня жизни).

3. Первоочередные меры по повышению уровня оплаты труда в целях сокращения бедности предлагается осуществлять в следующих направлениях:

Первое – повышение уровня номинальных денежных доходов населения

путём повышения минимальной оплаты труда до прожиточного минимума. Кроме повышения уровня государственных минимальных гарантий по оплате труда это приведёт к сокращению размеров теневой экономики и увеличению доходов государственного бюджета.

Второе – повышение уровня реально располагаемых денежных доходов населения на основе пересмотра базы налогообложения и ставки подоходного налога с физических лиц.

Третье – повышение покупательной способности оплаты труда. Для этого необходимо:

а) введение регулирования цен и тарифов на товары и услуги, входящие в состав потребительской корзины, используемой для расчёта прожиточного минимума, позволяющее уменьшить влияние инфляции на потребление предметов повседневного спроса малоимущего населения.

б) осуществление обязательной индексации выплаченной заработной платы при повышении потребительских цен и тарифов на товары и услуги, определяющих размер прожиточного минимума трудоспособного работника.

4. Для создания эффективной системы адресной социальной помощи необходимы следующие меры:

- создание эффективной административной системы;
- создание правовой базы для осуществления политики адресной социальной помощи;
- подготовка документов по стратегии социальной помощи;
- подготовка механизма адресной помощи определённым, наиболее бедным и уязвимым слоям населения;
- создание системы соответствующих компенсаций для защиты бедных от политики, проводимой в коммунальной сфере;
- создание системы оценки и мониторинга подготовки и реализации политики социальной помощи.

5. При совершенствовании национальной системы пенсионного обеспечения наиболее приемлемо сочетание принципов социальной защиты с

принципами социального страхования. Такую возможность представляет переход на трёхуровневую систему пенсионного обеспечения. Она включает в себя так называемую базу (социальную) пенсию (определяется на основе прожиточного минимума с учетом состава семьи), трудовую (страховую) пенсию и негосударственную пенсию.

6. Необходимо предусмотреть развертывание нового направления социального страхования – обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В числе мер в этой области потребуется предусмотреть формирование в стране системы центров по медицинской, профессиональной и социальной реабилитации пострадавших, используя для этого инфраструктуру санаторно-курортного и оздоровительного обслуживания населения.

Социальная поддержка безработных должна быть направлена, с одной стороны, на обеспечение им прожиточного минимума, а с другой – на всемерное стимулирование сокращения периода временной незанятости.

7. Развитие сферы жизнеобеспечения остро требует приоритетного направления большего объёма инвестиций в жилищное строительство, здравоохранение, образование, культуру, науку и другие отрасли социальной инфраструктуры. Для этого необходимо ускорить разработку социальных стандартов обеспеченности жильём, развития сети медицинских, образовательных и культурных учреждений.

Необходимо предусмотреть общественные механизмы реализации комплекса мер по сокращению бедности, включающие взаимодействие общественных объединений, предпринимателей и государства.

Основным источником ресурсов являются средства всех субъектов хозяйствования, полученные за счёт экономического роста. Необходим социально ориентированный государственный бюджет, обеспечивающий достаточные размеры расходов на социальное развитие. Надо, чтобы весь блок затрат на социальные нужды оказался защищённым, чтобы его финансирование было своевременным.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Азербайджанской Республики. Баку: ГАНУН, 2004, 48 с.
2. Государственная Программа по сокращению бедности и экономическому развитию 2009-2016. Баку: «Р.Н. Новруз-94» ИКФ, 2003, 340 с.
3. Азербайджан. Оценка бедности. Отчет Всемирного Банка, 1996, 85 с.
4. Бабаев А.П. Непроизводственная сфера: социальная сущность и динамика. М.: Экономика, 1992, 176 с.
5. Баркер Р. Словарь социальной работы. Пер.с англ. М.: Наука, 1994, 404 с.
6. Волгина Н.А. “Актуальные проблемы усиления социальной направленности экономики”, М.: 2006, 403 с.
7. Воробьева Э.Л. Социальное обслуживание: концептуальные основы и анализ современной практики (на материалах регионального исследования) // Социальное обслуживание. — 2006. — № 1. — С. 5—30.
8. Доклад о мировом развитии 2013/2015. Изд-во Всемирного Банка, Вашингтон, 2006
9. Доклад о развитии человека за 2014 г. / ПРООН. Нью-Йорк, 2015.
10. Европейская социальная хартия. Истоки, механизм действия и воплощения в жизнь. М.: Изд-во «Весь Мир», 1995, 65 с.
11. Жильцов Е.Н. Основы формирования хозяйственного механизма в сфере услуг. М.: Изд-во МГУ, 1991, 192 с.
12. Кадомцева С. В. Экономические основы системы социальной защиты. М.: МЦНТИ, 2007, 248 с.
13. Кудуэль А., Хендшейль Й. Данные о бедности и система измерения. Вашингтон: Всемирный Банк, 2010.
14. Кухтинова Л.Г. Экономический механизм государственного регулирования сферы социальных услуг, Пенза, Изд-во Пенз. Гос. Ун-та, 2007
15. Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. М.: Наука, 1993, 235 с.
16. Макаров А.С. Глобализация и человеческий потенциал. М.: Экономика, 2008, 160 с.
17. Национальная экономика в условиях глобализации / Гос. Ун-т – Высшая

- школа экономики. М.: Магистр, 2007, 429с.
18. Новрузов В.Т. Социально-бытовая инфраструктура Азербайджана. Баку: Азернешр, 1990, 85 с.
  19. Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ (с изм. от 10, 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г.) // Гарант— справочная правовая система // [www.garant.ru](http://www.garant.ru).
  20. Обратить реформы на благо всех и каждого. Бедность и неравенство в странах Европы и Центр Азии. Всемирный Банк. Вашингтон: 2007, 495 с.
  21. Основы социальной работы / Под ред. П.Д.Павленка. — М.: ИНФРА- М, 2007. —395 с.
  22. Отчет о работе отрасли социальной защиты Республики Татарстан в 2006 г. — Казань: МСЗ РТ, 2007. — 43 с.
  23. Пенкова Е.С., Люейер Л. Социальная политика муниципальных образований: содержание, приоритеты, механизмы осуществления. — М.: Ред.-издат. центр «Муниципальная власть», 2000. — 203 с.
  24. Переходный период: анализ и уроки первого десятилетия для стран Восточной Европы и бывшего Советского Союза. Исследования Всемирного Банка/ Пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир», 2002, 296 с.
  25. Ракитский Б.В. Концепция социальной политики для современной России. М.: Институт перспектив и проблем страны, 2007, 269 с.
  26. Рахманов Ф.П. Результативность работы государства /В материалах «Второго форума по стратегиям сокращения бедности для региона Европы и Центральной Азии», Будапешт. Изд-во Всемирного Банка, 2001, с.1-12
  27. Ревелльон М. Сравнительные оценки бедности. Вашингтон: Всемирный Банк, 2006. С. 17
  28. Римашевская. Н.М. Человек и реформы: Секреты выживания. М.: РИЦ ИСЭПН, 2005, 392 с.
  29. Самедзаде З.А. Этапы большого пути. Экономика Азербайджана за полвека, ее новые реалии и перспективы. Баку: «НУРЛАР», 2004, 936 с.

30. Содружество независимых государств в 2014 г. Статистический ежегодник / Межгосударственный Статистический Комитет СНГ. М., 2008, 690 с.
31. Социальные реформы в странах с переходной экономикой. Проблемы и опыт /Под ред. С.В. Кадомцевой. М.: ИКЦ «ДИС», 2007, 223 с.
32. Социальное обслуживание населения: современное состояние, проблемы, перспективы / Под ред. А.М.Панова, Л.В.Топчий, Э.А.Манакова. — М.: Институт СР, 1998. — 224 с.
33. Статистические показатели Азербайджана-2015. Баку: «Сяда», 2008, 869.с.
34. Суховский А. Государственное регулирование социальной сферы в развитых странах Запада. // Проблемы теории и практики управления, 2007, №8.
35. Экономика социальной сферы: Учеб. пособие. — 2-е изд. — М.; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2005. — 528 с.
36. Интернет-ресурсы
37. Meart L.M. Poverty: How Little We Know // Social Service Review. 1994, Vol. 68, N 3

## ANNOTASIYA

Dissertasiya işində qeyd olunur ki, müasir dövrdə hər bir cəmiyyətdə sosial sabitliyin təmin olunması mühüm dövləti məqsədlərdən hesab edilməkdədir. Belə ki, bir çox dünya ölkələrində hökumətlər yalnız iqtisadi artımın təmin olunmasına deyil, eyni zamanda onun cəmiyyət üzvləri arasında ədalətli bölünməsinə də xüsusi diqqət yetirirlər. Bu kimi tədbirlər əhalinin sosial müdafiəsi səmərəliliyinin yüksəldilməsinə xidmət edir.

Tədqiqat işində vurğulanır ki, sosial müdafiə sosial siyasətinin tərkib elementi kimi istənilən dövlətin mühüm funksiyalarından biridir. Bu fəaliyyət cəmiyyət üzvləri arasında sosial müdafiəyə ehtiyacı olan insanlara, dövlət tərəfindən qayğı göstərilməsini nəzərdə tutur.

Dissertasiya işində göstərilir ki, sosial müdafiə sisteminin normal fəaliyyət göstərməsində hüquqi təminatın müstəsna əhəmiyyəti vardır. Başqa sözlə, təkmil hüquqi təminat sisteminin yaradılması sosial müdafiə sisteminin effektiv fəaliyyət göstərməsinin mühüm şərtlərindən hesab edilir. Məhz buna görə də sosial müdafiə sisteminin hüquqi təminatının formalaşdırılmasında, milli və beynəlxalq hüquqi kontekstdə kompleks yanaşmanın tətbiq edilməsi məqsədəuyğundur.

Beləliklə, yuxarıda qeyd olunan məsələlər dissertasiya işinin aktuallığını şərtləndirmişdir.

## ANNOTATION

In the thesis, it is noted that modern goals of any society is considered vital to ensure social stability. Thus, governments in many countries around the world, not only to ensure economic growth, but also pay special attention to the fair distribution among the members of the society. Such measures improve the efficiency of social protection of the population.

The study emphasized that social protection is one of the important functions of any state as a constituent element of social policy. This activity among the members of society, people in need of social protection, the provision of care by the state.

In the dissertation shows that the normal functioning of the system of social protection is extremely important from a legal guarantee. In other words, the perfect legal guarantee the effective functioning of the system of social protection system is one of the preconditions. Social defense system, the formation of a legal provision therefore, it is advisable to apply a comprehensive approach to national and international legal context.

Thus, the above-mentioned issues, conditioned thesis.

## РЕФЕРАТ

Стремление к обеспечению социальной стабильности в обществе является в настоящее время характерной особенностью развития цивилизации. Во многих странах мира усилия правительств направлены не только на достижение экономического роста, но и на более справедливое распределение дохода, на усиление эффективности системы социальной защиты населения. Социальная защита, как часть социальной политики государства, является неотъемлемой функцией любого государства. Организованная усилиями всего общества, она призвана заботиться о социально уязвимых членах социума, гражданах, неспособных к самообеспечению, попавших в трудную жизненную ситуацию.

Система правового регулирования социальной защиты имеет свою специфику, связанную со сложившимися в этой сфере приоритетами, механизмами. Она несовершенна и нуждается в реформировании в соответствии с задачами демократического социально ориентированного рыночного государства.

Указанные обстоятельства обусловили актуальность исследования, её важность для совершенствования правового регулирования системы социальной защиты в условиях усиления рыночных отношений и определили выбор темы, цель и задачи магистерской диссертации.

Цель магистерской работы состоит в теоретическом исследовании механизмов правового регулирования системы социальной защиты населения и разработке на этой основе методологических подходов и практических рекомендаций по повышению эффективности правового регулирования системы социальной защиты в Азербайджане применительно к современным условиям.

Объектом исследования является законодательная система зарубежных стран и республики в области социальной защиты. Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регламентирующие механизмы регулирования системы социальной защиты.

Теоретическая основа работы – доктрины и положения теоретиков современной экономической науки и права, относящиеся к предмету исследования. Методологической основой магистерской работы служат комплексный подход к анализу социально-экономических проблем, законодательные и нормативные акты Азербайджана.

Нормативной базой исследования стали Конституция Азербайджанской республики, международное гражданско-правовое законодательство, а также другие нормативные акты, регулирующие систему социальной защиты. Информационной базой исследования явились данные Госкомстата Азербайджанской Республики, международных организаций (Азиатского Банка Развития, Всемирного Банка, ПРООН, ЮНЕСКО, ВОЗ, МОТ), статистических и экономических органов СНГ.

Научная новизна магистерской работы состоит в том, что в ней осуществлено комплексное исследование проблем повышения эффективности правового регулирования социальной защиты населения республики на основе зарубежного опыта, и тем самым расширены представления о тенденциях, перспективах и последствиях социально-экономических реформ в Азербайджане.

Работа состоит из введения, трёх глав, заключения и списка изученной литературы. Во введении определяются актуальность темы магистерской работы, характеризуются цель и задачи исследования, предмет и объект, её информационная и нормативная база, степень изученности исследуемой проблемы, научная новизна работы. В первой главе исследуются теория, методология и практика правового регулирования социальной защиты населения. Во второй главе анализируется опыт зарубежных стран в области нормативно-правового регулирования социальной защиты, социальной помощи и социального обслуживания населения. В третьей главе рассматриваются вопросы реформирования нормативно-правового обеспечения системы социальной защиты в Азербайджане с учётом накопленного зарубежного опыта. В заключении приводятся выводы по исследованию.